SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die Polizei: autonomer Akteur oder Herrschaftsinstrument?

Winter, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Winter, M. (1997). *Die Polizei: autonomer Akteur oder Herrschaftsinstrument?* (Der Hallesche Graureiher : Forschungsberichte des Instituts für Soziologie, 1997-3). Halle: Universität Halle-Wittenberg, Philosophische Fakultät I Sozialwissenschaften und historische Kulturwissenschaften, Institut für Soziologie. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-410989

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Die Polizei - autonomer Akteur oder Herrschaftsinstrument?

Martin Winter

Der Hallesche Graureiher 97-3

Inhaltsverzeichnis

1. Die politische Funktion der Polizei 1

2. Zum Verhältnis von Polizei, Recht und Politik im Protest policing 1

2.1 Politische Vorgaben auf die polizeiliche Einsatzgestaltung 4

2.1.1 Inhalt der Vorgaben..... 5

2.1.2 Wege der Einflußnahme 6

2.2 Recht als Handlungsdeterminante im Protest policing 11

3. Verselbständigungstendenzen im Polizeidiskurs 13

4. Polizei zwischen Recht und Politik..... 19

Literatur

Abkürzungen der zitierten Polizeifachzeitschriften

Liste der veröffentlichten Halleschen Graureiher

1. Die politische Funktion der Polizei

Die Frage, ob sich der bürokratische Staatsapparat verselbständigt (oder bereits verselbständigt hat) oder ob er von anderen instrumentalisiert wird, ist ein altes Problem der Bürokratieforschung: "Stets" - so Max Weber (1972: 128) - "ist die Frage: wer beherrscht den bureaukratischen Apparat?" Besonders drängt sich dieses Problem bei der Polizei als Teil der staatlichen Bürokratie und Institution des staatlichen Gewaltmonopols auf: Ist die Polizei nun Herrscherin oder Dienerin, politischer Akteur oder Herrschaftsinstrument?[1] Wer oder was bestimmt also polizeiliches Handeln? Neben den rechtlichen und politischen Vorgaben gibt es noch weitere Einflußfaktoren polizeilichen Handelns; das sind insbesondere Organisation, materielle und personelle Ressourcen (die Ausrüstung und das Personal der Polizei). Diese Ressourcen und Restriktionen eröffnen beziehungsweise beschränken Handlungsspielräume und -chancen und damit Machtpotentiale der Polizei. Ich konzentriere mich hier aber vor allem auf das Verhältnis von Polizei, Recht und Politik (damit meine ich den politischen Dienstherrn).

2. Zum Verhältnis von Polizei, Recht und Politik im Protest policing

Dieses 'Dreieck' von Polizei, Recht und Politik bildet ein komplexes Gefüge. Um meine Fragestellung einer empirischen Analyse unterziehen zu können, suche ich einen Bereich des multifunktionalen polizeilichen Handelns aus[2]: **Protest policing**. Damit soll die polizeiliche 'Behandlung' und soziale Kontrolle von Protestierenden bezeichnet werden. Protest policing habe ich deshalb ausgewählt, weil in diesem Tätigkeitsfeld polizeiliches Handeln direkt den politischen Prozeß tangiert.

Die Fragestellung ist also wie folgt zu spezifizieren: Wer bestimmt die Strategie und das taktische Vorgehen der Polizei bei Demonstrationseinsätzen?

---

1 Es hat nur einige wenige Versuche gegeben, mit Hilfe sozialwissenschaftlicher Kategorien die deutsche Polizei als einen (zentralen oder peripheren - je nach Argumentation) Faktor in der Entwicklung und Stabilisierung politischer Machtstrukturen zu betrachten. Genannt seien hier die Arbeiten des Arbeitskreises Junger Kriminologen (zum Beispiel Brusten et al. 1975), der Saarbrücker Gutachter (Helfer und Siebel 1975) und der AG Bürgerrechte an der Freien Universität Berlin (zum Beispiel Busch et al. 1985). Ein häufig auftretendes Problem in dieser Diskussion ist die mangelnde empirische Fundierung der aufgestellten Thesen. Zum diesem Diskurs über eine politische Soziologie der deutschen Polizei siehe Winter (1997).

2 Die Polizeitätigkeit läßt sich in drei Funktionsbereiche aufteilen, die realiter nicht so streng zu trennen sind:
- die Schutzpolizei (Schupo). Das sind die uniformierten Polizisten. Dazu zählen die Beamten im Streifendienst, die auf der Straße die 'Ordnung hüten', die auf ihren Funkstreifeneinsätzen versuchen, zwischenmenschliche Konflikte zu schlichten und bei sonstigen Ordnungsstörungen eingreifen. Zur Schutzpolizei gehören auch die Beamten im Revierdienst, die auf der Polizeiwache Strafanzeigen aufnehmen, die in der Einsatzleitstelle Notrufe entgegenehmen und die Streifeneinsätze koordinieren;
- die Kriminalpolizei (Kripo), deren Angehörige (in ziviler Kleidung) mittlere und schwere Verbrechen bekämpfen und die Strafverfolgung betreiben;
- und die sogenannten geschlossenen Polizeieinheiten (siehe unten).

Um diese Frage zu beantworten, muß kurz der **Aufbau der Polizeiorganisation eines Bundeslandes** skizziert werden. Polizeiangelegenheiten liegen in der Länderhoheit. Von den 16 teilweise verschiedenartigen Polizeiorganisationsmodellen der Länder soll im folgenden Bayern als Beispiel herangezogen werden.

In der bayerischen Landespolizeiorganisation gibt es drei hierarchisch angeordnete Ebenen. Auf der oberen, der Landesebene ist das Bayerische Staatsministerium des Innern angesiedelt, die Mittelinstanz liegt auf Bezirksebene (die Polizeipräsidien, zum Beispiel das PP Mittelfranken) und auf der unteren, der lokalen Ebene, arbeiten die Polizeidirektionen (zum Beispiel die PD Nürnberg).

Das eigentliche polizeiliche Alltagsgeschäft, wie auch der Bereich Protest policing gehört in der Regel zum Aufgabenspektrum der lokalen Polizeibehörden. Der **Einsatzleiter**, auch 'Polizeiführer des Einsatzes' genannt, gehört (in der Regel) der Führungsspitze der lokalen Polizeibehörde an (also der Leiter der Behörde, sein Stellvertreter, beziehungsweise der Stabsleiter), in deren Gebiet der Einsatzanlaß, beispielsweise die Demonstration, fällt. Nur bei ganz großen (und damit sehr selten vorkommenden) Einsätzen, die sich auf den Territorien mehrerer Polizeidirektionen abspielen, leitet der Polizeipräsident den Einsatz.[3] Es gibt keine fixierten Regeln darüber, wer in der Polizeiorganisation zu welchen Anlässen den Einsatz führt; dies hängt vom Einsatzanlaß, von seiner Größe (also Anzahl der erwarteten Teilnehmer und Polizisten), der politischen Dimension und Brisanz des Ereignisses ab.

Zur Bewältigung besonderer Einsatzlagen (wie Demonstrationen, Staatsbesuche, Fußball-Ligaspiele etc.) werden **geschlossene Polizeieinheiten** verwendet. Diese Formationen von Polizisten treten im Gruppenverband auf und sind hierfür auch besonders ausgerüstet (Einsatzanzug mit Protektoren, Helm, Schild, Schlagstock, Stiefel etc.). Geschlossene Einheiten sind in den flächenzuständigen Polizeibehörden (beispielsweise verfügt die PD Nürnberg über zwei Züge, das sind rund 60 Beamte) und in der Bereitschaftspolizei (Bepo) des Landes organisiert.[4] Auch das Bundesministerium des Innern hat eigene Polizeitruppen, nämlich die geschlossenen Verbände im Bundesgrenzschutz (BGS).

Wenn nun ein Einsatz geplant werden kann (wie das bei angemeldeten Demonstrationen der Fall ist) und diese lokalen geschlossenen Einheiten der Polizeidirektion nicht in ausreichender Zahl vorhanden sind, dann muß der Polizeiführer der lokalen Polizeibehörde von der Behörde auf der nächst höheren Ebene (also dem Polizeipräsidium) weitere **Kräfte anfordern**. Diese Bezirksbehörde hat nur die Polizeikräfte zur Verfügung, die auf deren Gebiet stationiert sind. Das sind alle geschlossenen Einheiten der lokalen Polizeibehörden in diesem Bezirk. Falls diese Einheiten nicht ausreichen, um den Einsatz zu bewältigen, dann muß das Polizeipräsidium das Innenministerium um Unterstützung, das heißt, um Einheiten, die in anderen Bezirken des Landes stationiert sind, anfragen. Zusätzlich zu diesen Kräften hat das Mi-

---

3 So zum Beispiel bei der Eröffnung eines Abschnittes des Rhein-Main-Donau-Kanals in Mittelfranken am 24. und 25. September 1992.

4 In Bayern (wie in den meisten anderen Bundesländern auch) verfügt die Bepo über eine eigenständige Organisation: das Präsidium der Bereitschaftspolizei.

nisterium die Bepo zur Verfügung, die für solche Unterstützungseinsätze konzipiert ist. Wenn nun alle Polizeikräfte eines Landes wiederum nicht genügen, dann muß das Innenministerium bei anderen Landesinnenministerien um deren Bepo oder beim Bundesministerium um BGS-Verbände anfragen.

Für besondere Einsatzlagen ab einer gewissen Größe müssen dutzende, hunderte oder gar tausende Beamte zusammengeführt werden, deren Einsatz vorbereitet, koordiniert und geleitet werden muß. Speziell für diesen Einsatzanlaß wird deshalb eine Aufbauorganisation ins Leben gerufen: die sogenannte **Besondere Aufbauorganisation** (BAO). Aus den bestehenden Strukturen und dem Personal der Alltagspolizeiorganisation (AAO, also der Polizeidirektion) wird mehr oder weniger rasch eine BAO gebildet, die dann nur diese eine Aufgabe, diesen einen Einsatz zu 'bewältigen' hat. Die Kompetenz zur Gestaltung einer BAO liegt bei dem für den Einsatz verantwortlichen Polizeiführer. Diese BAO ist wie die AAO nach dem Modell des Stab-Linien-Systems aufgebaut (Polizeidienstvorschrift 100: Anlage 6). Das Basismodell der BAO ist aus drei 'Bausteinen' zusammengesetzt: erstens, dem Polizeiführer des Einsatzes (der Einsatzleiter), der an der Spitze der Organisation Entscheidungen fällt und Befehle erteilt, zweitens, seinem Führungsstab, der ihn berät, zuarbeitet und ihm Entscheidungshilfen präsentiert, und drittens, den Einsatzabschnitten, die Teilaufgaben der 'Einsatzbewältigung' erfüllen; dazu zählen unter anderem: Aufklärung, Schutz von Objekten, Begleitung des Demonstrationszuges.

Soweit die nötige kleine Einführung in die Polizeikunde. Kurz muß noch eine wichtige Prämisse meiner Untersuchung vorgestellt werden.

Aufgrund meines Datenmaterials (Polizeifachzeitschriften und Transkripte von 16 Interviews mit leitenden Polizeibeamten[5]) kann ich nicht polizeiliches Handeln, sondern nur die Perspektive, die Handlungsorientierung der Polizei untersuchen. Mich interessiert also das **Polizeiwissen**, genauer das **Handlungswissen der Führungskräfte der Polizei**. Ein leitender Polizeibeamter ist zwar ein individueller Akteur; er bestimmt aber qua seiner Führungsfunktion die Handlungsausrichtung des hierarchisch gegliederten Apparates. Handlungsrelevant ist - so meine theoretische Prämisse - nicht nur das bloße Vorhandensein von Ressourcen, sondern das Wissen der Akteure über diese Ressourcen und deren Verfügbarkeit. An dem Handlungswissen der Polizeiführer orientiert sich ihre konkret für den Einsatz gewählte Strategie und Taktik und damit auch die Art und Weise, wie sie den Einsatz tatsächlich führen.

---

5 Die Empirie basiert auf zwei Säulen: erstens auf der qualitativen Dokumentenanalyse aller wichtigen, bundesweit erscheinenden Polizeifachzeitschriften (Das sind: *Die Polizei*, *Bereitschaftspolizei-heute*, *Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie*, *Die neue Polizei*, *Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes*, *Kriminalistik*, *Deutsche Polizei*, *Polizeispiegel*). Hierfür wurde der Zeitraum Januar 1989 bis Dezember 1993 festgelegt. Die zweite Säule der Untersuchung bilden Experteninterviews mit insgesamt 16 leitenden Polizeibeamten. Elf der Beamten stammen aus den drei Städten Düsseldorf, Nürnberg und Leipzig, drei kommen vom Bundesgrenzschutz (Präsidium 'Ost'), ein Befragter arbeitet bei der Berliner Polizei und einer der Interviewten ist der Leiter des Fachbereichs 'Einsatzlehre' an der Polizei-Führungsakademie. Diese Beamten habe ich mit Hilfe eines strukturierten Leitfadens befragt.

Sprachlich etwas ungenau sollen im folgenden Polizei und Polizeiführung gleichgesetzt werden.

2.1 Politische Vorgaben auf die polizeiliche Einsatzgestaltung

Aufgrund der Konzentration der Analyse auf Aspekte des Polizeiwissens muß die Frage nach der Autonomie der Polizei im Protest policing wie folgt modifiziert werden: **Wie nehmen leitende Polizeibeamte den Einfluß der Politik auf die Einsatzgestaltung wahr?**

Politische Vorgaben auf die Einsatzleitung sind ein wichtiger Indikator für die politische Instrumentalisierbarkeit der Polizei. Aus diesem Grund sind sie "eine sehr heikle Geschichte", wie ein befragter Polizeiführer sein Statement zu dieser Frage einleitete. Politische Order besitzen oftmals den Touch des Illegitimen, weil die Polizei Recht und nicht politische Interessen durchsetzen soll. Manche der Befragten halten hingegen die (potentielle) Einflußnahme des politisch vorgesetzten Ministers für selbstverständlich und legitim, solange dies im Rahmen des Rechts geschieht. Ein Polizeiführer aus Nürnberg: "Es ist ganz selbstverständlich: Das Innenministerium, die Polizeiabteilung im Innenministerium ist die oberste Führungsinstanz der Polizei. Das ist ja nicht so, daß wir feindliche Brüder sind. Das Innenministerium ist ja nicht die feindliche Macht, und wir sind also die ständig vom Innenministerium Gedrückten und Verfolgten".

Im allgemeinen ist das taktische 'Einsatzgeschäft' eine Angelegenheit der Polizeiführer, der Einsatzleiter - und nicht der Politiker: "(...) denn der Vorsitzende der Lufthansa fliegt den Jumbo auch nicht", meinte ein Befragter. Eine anderer erklärte: Der Innenminister "(...) ist also der Chefverwalter der Polizei, aber er ist nicht der Polizeioperateur. Das hat er nicht gelernt, und so weit geht seine Verantwortung auch nicht".

Generell gilt die Regel: Je politisch brisanter und öffentlichkeitswirksamer ein Einsatz ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß sich regierende Politiker (das sind vor allem die Dienstherren, die Innenminister, oder deren Staatssekretäre) in die Einsatzplanung einmischen. Das heißt, Politiker <u>können</u> sich in die Einsatzleitung einschalten, tun dies zumeist aber nicht. Normalisiert sich das Protestgeschehen im Laufe der Zeit, nimmt auch die Politisierung der Einsätze und damit die Interventionswahrscheinlichkeit der politisch Verantwortlichen ab. Die Unabhängigkeit der Polizeiführung von den Politikern ist jedoch nur temporär; sobald ein Innenminister meint, er müsse sich einmischen, kann er dies tun.

Grundsätzlich fordern leitende Polizisten, daß die Arbeitsteilung zwischen Polizei und Politik gewahrt bleiben müsse. Das heißt: Auf der einen Seite tragen die Landesregierungen die politische Verantwortung für den Rahmen polizeilichen Handelns, also für Organisation, Recht, Ausstattung, Ausrüstung, Ausbildung und Besetzung der Führungspositionen. Auf der anderen Seite verlangen Polizeiführer Eigenständigkeit in ihrem Zuständigkeitsbereich, das heißt die Verantwortung für das taktische 'Einsatzgeschäft' - wiederum nach Maßgabe des rechtlichen Rahmens. An

diese Arbeitsteilung scheinen sich - glaubt man den Beamten - die Politiker auch weitgehend zu halten.

2.1.1 Inhalt der Vorgaben

Vorgaben werden in der Regel nicht gemacht, sie sind aber prinzipiell möglich. **Was beinhalten nun derartige Vorgaben?** Wenn ein Politiker angesichts der Brisanz eines bevorstehenden Einsatzes meint, sich einmischen zu müssen, dann nimmt er Einfluß auf die generelle Strategie des Einsatzes, wie zum Beispiel auf die Einschreitschwelle und nicht auf das konkrete taktische 'Einsatzgeschäft'.[6] Dieses "Verkünden von Erwartungshaltungen" klingt dann so: "Ich möchte nicht unbedingt sehr viel Polizei sehen; ich möchte nicht, daß sofort eingeschritten wird; ich möchte ein bißchen Toleranz haben, das Thema ist brisant". Oder simpler ausgedrückt: "Daß mir da fei ja nichts passiert, oder: nicht wieder wie das letzte Mal". Doch auch solche Wünsche bringen Polizeiführer in eine Zwangslage, weil der taktische Handlungsspielraum dadurch verengt wird, die Flexibilität darunter leidet und ein erhöhter Erwartungsdruck auf die Einsatzleitungen ausgeübt wird.

Das Innenministerium ist als oberste Führungsstelle zwar berechtigt, Weisungen zu geben; diese Weisungen müssen sich allerdings im Rahmen des Rechts bewegen. Ein Beispiel für eine solche bindende Vorgabe ist die Anordnung des bayerischen Innenministeriums an alle Polizeibehörden des Landes aus dem Jahr 1992, im Rahmen von Vorbereitungsveranstaltungen der Gegner des Weltwirtschaftsgipfels von ihrem Anwesenheitsrecht nach § 12 Versammlungsgesetz[7] Gebrauch zu machen. Auf diese Weise sollte eine einheitliche Linie geschaffen werden, wie mit den Protestierenden gegen den Weltwirtschaftsgipfel umzugehen ist. Ziel der

---

6 Eine nicht unbedeutende Variable scheint hier auch das politische Temperament des Ministers oder des Ministerpräsidenten zu sein, wie ein Befragter aus Nürnberg erzählte: "Schauen Sie, es gibt (...) einen ganz klassischen Fall, der inzwischen historisch ist, also auch völlig unverfänglich. Es gab in München eine Wahlkundgebung mit Franz Josef Strauß, bei der Gegendemonstranten, ich glaube, seinerzeit erstmals diese Stoppt-Strauß-Schilder gezeigt haben, diese Verkehrzeichen, rot, Stoppt-Strauß, hinten draufgehalten. Unser damaliger Landesvater war darauf höchst erbost und hat den zuständigen Polizeiführer des Polizeipräsidiums München, das war damals der Vizepräsident, hat er angewiesen, die Leute, die diese Schilder zeigen, entfernen zu lassen, sie festzunehmen unter Umständen. Genau kann ich es nicht sagen, aber es ging darum, die Schilder sollten entfernt werden. Und der zuständige Polizeiführer dieses Einsatzes, war also eine Großkundgebung im Wahlkampf, hat gesagt, Herr Ministerpräsident, nach dem Versammlungsrecht ist das unzulässig, die dürfen das, das ist weder strafbar noch stören sie die Versammlung so, daß (...) es einen Ausschließungsgrund gäbe, ich habe keinen Handlungsspielraum, ich habe keine Rechtsgrundlage. Daraufhin hat der (...) Ministerpräsident den Polizeiführer ablösen lassen, hat ihn durch einen ersetzt, der nicht so viele Skrupel hatte, und der hat dann die Stoppt-Strauß-Schilder entfernen lassen. Was auch zu keinen rechtlichen Konsequenzen geführt hat, irgendwie läßt sich das dann im nachhinein sicher auch begründen. Ich meine, (...) der Ermessensspielraum, die Auslegungsbreite bei bestimmten Störungsbegriffen sind natürlich relativ zu sehen".

7 § 12 Versammlungsgesetz lautet: "Werden Polizeibeamte in eine öffentliche Versammlung entsandt, so haben sie sich dem Leiter zu erkennen zu geben. Es muß ihnen ein angemessener Platz eingeräumt werden." Problematisch an dieser Regelung ist die mögliche Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit der Teilnehmer. Diese können sich durch die Anwesenheit von Polizisten eingeschüchtert fühlen und werden im schlimmsten Fall deshalb auf die Ausübung ihrer Versammlungsfreiheit verzichten (vgl. Kniesel 1992: 477 f.).

Staatskanzlei und des Innenministerium sei es gewesen - so ein Nürnberger Befragter - einen störungsfreien Ablauf des international bedeutsamen und öffentlich brisanten Ereignisses zu garantieren. Wiederum ist es ein politisch brisantes Ereignis, daß zur Einflußnahme seitens der Politik führt. Zu bemerken ist ferner, daß diese Vorgabe nicht die Einsatztaktik der Polizei im konkreten Fall berührt.

Es gibt aber auch **allgemeine politische Vorgaben** des Ministeriums, wie die 24-Stunden-Regel, die bayernweit Gültigkeit besitzt. Nach dieser Regel muß ein besetztes Haus von der Polizei innerhalb von 24 Stunden nach Bekanntwerden der Besetzung geräumt werden.[8] Derartige Vorgaben müssen nicht gegen den Willen der Polizeiführung durchgedrückt werden - im Gegenteil: Die 24-Stunden-Regel wird auch von Beamten für richtig gehalten.[9] Denn solche Leitlinien vermitteln der Polizeiführung bei brisanten Einsatzlagen eine gewisse Handlungssicherheit.

2.1.2 Wege der Einflußnahme

Auf welchen Wegen nehmen regierende Politiker Einfluß auf die Polizei? Im Vorfeld von brisanten Einsätzen kann es passieren, daß der Innenminister den Polizeiführer einlädt und sich die polizeiliche Lagebeurteilung und das Einsatzkonzept erläutern läßt. Daß ein Minister oder ein ministerieller Spitzenbeamter als Teil der Führungsstruktur (der BAO) während des Einsatzes im Führungsstab sitzt, kam in der Praxis der von mir Befragten bislang nicht vor. Das wäre auch der "Alptraum jedes Polizeiführers", so ein Nürnberger Befragter.[10] Daß Politiker aber den Führungsstab und den Polizeiführer während des Einsatzes besuchen und sich über das Einsatzkonzept und die Lageentwicklung informieren, ist durchaus möglich und auch üblich. Bei brisanten Einsätzen stattet nicht unbedingt der Minister, sondern (eventuell) nur ein hoher Beamter des Innenministeriums dem Stab einen Besuch ab.

Eine direkte Beeinflussung der Polizeistrategie und -taktik durch das Ministerium ist möglich, aber selten. Weisungen im Sinne solcher konkreten Vorgaben - meinten

---

8 Leitlinien, wie die 24-Stunden-Regel, werden an der "Nahtstelle Polizei und Politik" (den Ausdruck verwendete ein interviewter Beamter) entworfen. Deren Rolle für die generelle strategische Ausrichtung der Polizei darf nicht unterschätzt werden. Generell müßte nicht nur die Polizeiführungsschicht, sondern auch die Führung im Innenministerium (Minister, Staatssekretäre, Abteilungsleiter, Referatsleiter) genauer differenziert werden, was in diesem Aufsatz aus Platzgründen nicht leistbar ist.

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

10 In Wackersdorf - nach der Einschätzung eines Nürnberger Befragten "eine hochpolitische Geschichte" - seien häufig "Ministeriale" vorort gewesen.

auch die von mir befragten Beamten aus Düsseldorf einstimmig - hätten sie noch nicht erlebt.[11]
Einflußnahme auf die Einsatzgestaltung kann auch von der **übergeordneten Behörde** (in Bayern also dem Polizeipräsidium) ausgehen. Formal rechtlich könne sich der Polizeipräsident als Dienstvorgesetzter mit Disziplinarhoheit und Weisungsrecht über alle Beamten "ganz schön einmischen", erklärte ein Nürnberger Befragter; er habe schließlich dafür zu sorgen, daß der Dienstbetrieb nach seinen Weisungen und denen des Ministeriums zu laufen habe. Sein Kollege charakterisierte das Polizeipräsidium als "Mittler zwischen der einsatzführenden Polizeidirektion und dem Ministerium". Über diese Mittlerinstanz üben die Ministerien Einfluß auf die lokalen Polizeibehörden aus.

An dem Beispiel der Weisung des bayerischen Innenministeriums, vom Anwesenheitsrecht der Polizei bei Versammlungen konsequent Gebrauch zu machen, kann man erkennen, auf welchem Wege das Ministerium Einfluß nimmt. Nicht der Minister oder sein Staatssekretär - so weit lehne sich die Politik nicht aus dem Fenster, meinte ein Befragter -, sondern die Sicherheitsabteilung des Ministeriums leiten solche Vorgaben in mündlichen Besprechungen weiter, beispielsweise bei Treffen mit den Sachgebietsleitern der Polizeipräsidien. Diese geben sie wiederum an die Polizeidirektionen weiter.

Generell befinden sich die Dienststellen in Bayern beziehungsweise in Mittelfranken im guten Einvernehmen miteinander; deshalb sind Vorgaben 'von oben' gar nicht nötig. Der praktische Einfluß der übergeordneten Behörde hält sich laut der Befragten in Grenzen. Die **Polizeipräsidien** (auf der mittleren Behördenebene) reden nicht in die einsatztaktischen Planungen und Durchführungen der Polizeidirektion hinein; das würde sich ein befragter Beamter der Nürnberger Polizeidirektion auch verbitten: Das Polizeipräsidium lasse sich informieren; es erhalte den Einsatzbefehl und nach dem Einsatz den Einsatzbericht; selten würden Beamte des Präsidiums "höflichkeitshalber" zu den Einsatzbesprechungen der Direktion eingeladen. Dieser befragte Beamte von der Polizeidirektion würde im Falle der Einmischung des Präsidiums auch die Einsatzleitung abgeben. Ebenso argumentierte sein Kollege vom Präsidium, der meinte, wenn das Präsidium zuviel Kritik äußern würde, dann könne die Direktion den Einsatz gleich dem Präsidium übergeben. Hier herrscht folglich Einigkeit.

Ein anderer Weg der Einflußnahme kann über die Personalbereitstellung und über die Personalpolitik laufen. Neben den mehr oder weniger vagen Vorgaben im Vorfeld des Einsatzes kann das Ministerium Einfluß auf die personelle Verstärkung der Einsatzorganisation nehmen. Denn in Sachen **Kräftebereitstellung** hat das Innenministerium die Entscheidungsmacht (siehe das oben beschriebene Kräfteanforderungsverfahren). Es kann passieren, daß bei einem großen Einsatz ein 'Ministerieller' den Führungsstab des Einsatzleiters besucht, sich informieren läßt

---

[11] Komplementär hierzu gilt für den (damaligen) Innenminister von NRW Schnoor der Grundsatz, nie Einzelanweisungen für Einzeleinsätze zu erteilen (in: Gewerkschaft der Polizei (Hg.) 1988: 32).

und dann dem Polizeiführer des Einsatzes im Falle einer unerwartet eskalierenden Auseinandersetzung weitere 'kräftemäßige' Unterstützung zusagt. Wie dieses Beispiel zeigt, muß der politische Einfluß auf die Polizeiführung nicht immer restriktiv angelegt sein, sondern kann auch unterstützend wirken.

Ferner kann das Innenministerium im Vorfeld verlangen, daß der Einsatz von einer höheren Ebene aus, zum Beispiel vom Polizeipräsidenten, anstatt vom Leiter der Polizeidirektion geführt wird. Doch meist wissen die Polizeibehörden aufgrund von Erfahrungen selbst, auf welcher Ebene der Einsatz zu leiten ist; Anweisungen von oben braucht es daher nicht. Im extremsten Fall könnte das Innenministerium den Polizeiführer auswechseln (Heinsen 1993: 71). Daß dies während eines Einsatzes geschieht, ist sehr unwahrscheinlich. Ich habe von keinem derartigen Fall erfahren.

Der Einfluß des Innenministeriums macht sich stärker in der **Personalpolitik** bemerkbar. Im Gefolge von fehlgeschlagenen Einsätzen, die in die öffentliche Kritik geraten sind, muß die Polizeiführung diesen Einsatz verantworten, das bedeutet im extremsten Fall den Rücktritt beziehungsweise die Entlassung des Behördenleiters.[12] Mißlungene Einsätze werden in der Öffentlichkeit außerdem dem politisch verantwortlichen Innenminister zur Last gelegt, weshalb der (frühere) Innenminister von NRW Herbert Schnoor seine Position gar mit dem "Sitz auf einem Pulverfaß" (*SPFA* 4/1989: 14) verglich.[13] Für einen Innenminister gibt es nun zwei Möglichkeiten, die Rücktrittsgefahr zu minimieren: Die erste ist, bei brisanten Einsätzen selbst in die Einsatzleitung direkt 'hineinzuregieren' und die Polizei möglichst straff zu füh-

---

12 Beispielsweise wurde der demonstrationsunerfahrene Polizeipräsident von Oberpfalz/Niederbayern Herrman Friker versetzt, nachdem nach Ansicht des Staatsministeriums einige Polizeieinsätze im Kontext von Demonstrationen gegen die Wiederaufbereitungsanlage/Wackersdorf schiefgelaufen sind.

Nach den Auseinandersetzungen zwischen Polizei und Punkern im Kontext der sogenannten Chaos-Tage in Hannover am ersten August-Wochenende 1995 trat nach heftiger öffentlicher Debatte am 25. August der Polizeipräsident Herbert Sander (ein Verwaltungsbeamter, nicht der Einsatzleiter) zurück. Am selben Tag wurde auch ein Untersuchungsausschuß im Landtag eingerichtet. Die CDU-Opposition im Landtag forderte (erfolglos) den Rücktritt des Innenministers Glogowski. Zu den Ereignissen siehe *Süddeutsche Zeitung* vom 12. August 1995, Holziger (1995) und Geiling (1995) und die Beiträge von Rolf Gössner, des Gesamteinsatzleiters Wiedemann und des beteiligten Hauptkommissars Lütkemeyer in der *Polizei-heute* (Heft 4/1996: 110-134). Die seit 1982 alljährlich am ersten August-Wochenende stattfindenden Chaos-Tage werden von bundesweit anreisenden Punkern genutzt, um Musik zu hören, Drogen zu konsumieren und in der Stadt zu randalieren.

Auch starker politischer Druck der Öffentlichkeit konnte den Magdeburger Polizeipräsidenten Antonius Stockmann nicht zum Rücktritt bewegen; er genoß die politische 'Rückendeckung' des Innenministers. Die Kritik bezog sich auf einen mißlungenen Polizeieinsatz gegen randalierende rechtsradikale Jugendliche und Hooligans am Himmelfahrtstag 1994 (dem 12. Mai). Stockmanns Entlassung erfolgte erst am 10. August 1994 - nach dem Wechsel der Landesregierung. Zu den Ereignissen in Magedeburg siehe Gottschlich (1995) und - aus der Sicht der Einsatzleitung - Polizeidirektion Magdeburg (BP 7/1994: 390 ff.).

13 Grund für diese Äußerungen Schnoors dürfte der Skandal des mißlungenen Polizeieinsatzes zur Befreiung der Geiseln im Gladbecker Geiseldrama (am 18. August 1988) sein, den er mit zu verantworten hatte. Bei der Polizeiaktion kam eine Geisel ums Leben.

Prominentes Rücktrittsbeispiel im Untersuchungszeitraum war der Innenminister von Mecklenburg-Vorpommern Kupfer, der nach den rechtsradikalen Ausschreitungen gegen ein Ausländerwohnheim in Rostock-Lichtenhagen im August 1992 zurückgetreten ist.

ren, was sich aber angesichts seiner fehlenden Einsatzerfahrungen kontraproduktiv auswirken kann. Die zweite Möglichkeit ist der elegantere Weg: Die politische Verantwortung wird auf einen Amtsträger abgeschoben. Für diese Sündenbockfunktion eignen sich vornehmlich politische Beamte (also keine Vollzugsbeamte), wie zum Beispiel die Polizeipräsidenten in NRW. Der Innenminister überträgt die politische Verantwortung auf den Behördenleiter, den er bei erfolglosen Einsätzen vom Dienst suspendieren kann. Damit bleibt dem Minister erspart, selbst zurücktreten zu müssen. Wenn sich mancher Innenminister angesichts der Unwägbarkeiten des Einsatzgeschehens auf einem Schleuderstuhl wähnt, dann ist es nicht verwunderlich, wenn Polizeipräsidenten als 'politische Blitzableiter' gebraucht werden.[14]

Langfristig angelegte Personalpolitik ist ein indirekter, aber doch sehr bedeutender Weg der Einflußnahme auf die Polizeiführung. Bei der Besetzung von Spitzenpositionen, wie dem Polizeipräsidenten oder dem Leiter der lokalen Polizeibehörde, spielt auch das Parteibuch des Kandidaten eine Rolle.[15] Resultat einer solchen Personalpolitik ist ein weitgehender Konsens zwischen Innenministerium und Polizeiführung in der Einsatzphilosophie[16]. Interventionen des Innenministeriums braucht es da in der Regel nicht mehr; sowohl der Innenminister und seine Ministerialbeamten als auch die Polizeiführer identifizieren sich mit der strategischen Landeslinie. Weil die regierenden Politiker wissen, daß 'ihre' Polizisten die landesspezifische Einsatzphilosophie internalisiert haben, ist eine permanente und kleinliche Kontrolle nicht notwendig, um die Polizei 'auf Kurs zu halten'. Weil Polizei und Ministerium aufeinander eingespielt sind, muß der Minister einem Polizeiführer vor einem großen Einsatz auch nicht explizit vorschreiben, wie die Polizei zu handeln habe. Die langfristige Personal- und Polizeipolitik des Innenministeriums harmonisiert das Verhältnis zwischen polizeilicher und politischer Führung. Aufgrund dieses harmonischen Verhältnisses fühlen sich manche Polizeiführer auch weitgehend unabhängig von der Politik.

Der politischen Führung stehen also einige Möglichkeiten offen, Einfluß auf die Polizeiführung auszuüben. Ob und wie sie das tatsächlich tut, ist eine andere Frage. Herrscht nun dank beständiger politischer Regierungsverhältnisse ein **eingespieltes und vertrauensvolles Verhältnis zwischen Politik und Polizei**, dann gibt das Ministerium der Polizeiführung mehr Spielraum, läßt ihr freie Hand, weil die Polizei

---

14 Es scheint derzeit eine von den Innenministerien favorisierte Tendenz zu geben, Spitzenpositionen in der Polizei vermehrt mit politischen anstatt mit Lebenszeitbeamten zu besetzen. Jüngstes Beispiel ist die Neubesetzung des Posten des BKA-Präsidenten im Frühjahr 1996: Hans-Ludwig Zacherts Nachfolger Ulrich Kersten wird vom Bundesinnenminister Kanther als politischer Beamter eingesetzt (*Frankfurter Rundschau* vom 8. Februar 1996).

15 In NRW besaßen prozentual gesehen mehr Befragte als in Bayern ein Parteibuch der Regierungspartei. Dies allerdings zu einem landesweiten Trend zu verallgemeinern, wäre zu leichtfertig.

16 Unter Einsatzphilosophie sollen konzeptionelle Grundsätze und Leitlinien, wie Einsätze anläßlich von Protestaktionen durchgeführt werden sollen, verstanden werden. Die Einsatzphilosophie bestimmt letztlich, welche Methoden des Protest policing gegenüber den Protestierenden (ob nun offensiv oder defensiv, tolerant oder repressiv etc.) präferiert werden. Im polizeiinteren Sprachgebrauch kommt der Terminus explizit vor (zum Beispiel PDV 100: 3.4.1.9.: 51)

im Sinne des Ministeriums agiert und das Ministerium sich auf 'seine' Polizei verlassen kann.[17]

In Bundesländern mit einer stabilen Regierung, die über viele Jahre die Regierungsmacht innehält, wie in Bayern (oder auch in NRW), kennen die Polizeiführer die einsatzphilosophischen Wünsche und die "**ungeschriebenen Leitlinien**" der politischen Führung, wie es ein Düsseldorfer Beamter ausdrückte. Beispielsweise, führte dieser aus, wisse er, wie das nordrhein-westfälische Innenministeriums über rechtsextremistische Aktionen denke: "Und ich weiß zum Beispiel auch, wenn ich jetzt in, angenommen ich hätte hier die Situation, daß sich Leute mit der Reichskriegsflagge, die ja nicht verboten ist, versammeln, und ich würde massiv einschreiten. Selbst wenn das nachher vor dem Verwaltungsgericht nicht haltbar wäre, wüßte ich, daß hier in Nordhein-Westfalen die Devise, die Sie nirgendwo festgeschrieben finden, selbst wenn uns das Verwaltungsgericht im nachhinein die Rechtswidrigkeit bescheinigt, das ist keine Schande". Ähnlich ist es in Nürnberg: Sie wüßten, teilten mir zwei Befragte mit, daß das Ministerium von der Polizei erwarte, daß sie Treffen von Rechtsradikalen, wie das in Fulda 1993[18], verhindere.

Eine wichtige Rolle in dieser konsensualen Beziehung zwischen Innenministerium und Polizeiführung scheint - das sagten übrigens auch etliche meiner Interviewpartner - das Phänomen des **vorauseilenden Gehorsams** zu spielen (ebenso Bernhardt in *BP* 11-12/1990: 25).[19] Der Polizeiführer meint zu wissen, wie der Minister den Einsatz konzipiert und geführt sehen möchte.

In 'stabilen' Bundesländern herrscht ein harmonisches Verhältnis zwischen den lokalen Polizeibehörden, der vorgesetzten Mittelbehörde und dem politischen Dienstherrn. In Ländern mit wechselnden Regierungsmehrheiten ist dieses Verhältnis we-

---

17 Es ist anzunehmen, daß die Polizei auch dann politische Handlungsspielräume gewinnt, wenn die politisch verantwortliche Führung schwach ist. Diese Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Polizei und Politik werden allerdings erst im Falle des Konflikts zwischen beiden Akteuren zu Tage treten.

18 Am 14. August 1993 fand in Fulda/Hessen eine angemeldete Demonstration der neonazistischen 'Freiheitlichen Arbeiterpartei' statt. Rund 500 Demonstranten in uniformierten Jacken marschierten, Nazi-Fahnen schwingend, durch die beschauliche Stadt Fulda und begingen auf diese Weise eine Gedenkfeier zum Anlaß des Todestages von Rudolf Heß, dem Stellvertreter Adolf Hitlers. Die Polizei griff nicht ein, sondern zeigte sich gegenüber den Demonstranten kooperationsbereit. Am 23. August 1994 wurde wegen dieser öffentlich heftig kritisierten "Pleite" der Polizei - den Ausdruck verwendete ein Befragter - der hessische Innenstaatssekretär Christoph Kulenkampff entlassen. Zu den Ereignissen in Fulda und den einsatztaktischen Konsequenzen siehe Jaschke (1994: 175 ff.).

19 Von diesem Phänomen weiß auch der (damalige) erfahrene Innenminister von NRW Schnoor zu berichten: "Ich habe auch schon polizeiliche Aktionen erlebt, in denen sich Polizeiführer nicht von fachlichen Gesichtspunkten leiten ließen, sondern in einer Art vorauseilendem Gehorsam sich am vermeintlichen politischen Willen ausrichteten" (Schnoor in SPFA 4/1989: 16).

Im BGS-internen Arbeitsfeld gibt es ebenfalls politische Vorgaben und vorauseilenden Gehorsam. Wenn beispielsweise der Bundesinnenminister Kanther sage - so ein BGS-Beamter - das Asylverfahrensgesetz müsse unbedingt durchgesetzt werden, dann sei das natürlich eine klare politische Vorgabe.

niger gut austariert; einsatzstrategische und politische Diskrepanzen zwischen Polizei und Politik sind hier wahrscheinlicher.[20]

2.2 Recht als Handlungsdeterminante im Protest policing

Polizeiliches Handeln ist - das ist nicht nur allererster polizeilicher Grundsatz (fixiert in der Polizeidienstvorschrift 100: 1.1), sondern auch verfassungsrechtlich (Artikel 20 III GG) vorgeschrieben - an Recht und Gesetz gebunden - und nicht an den Willen einer Partei oder eines Führers. Diese legalistische Programmierung garantiert eine gewisse Interventionsabstinenz der politischen Führung. Mit dieser Ausrichtung auf Rechtsnormen ist die deutsche Polizei, vergleicht man sie mit der italienischen, der französischen oder der schweizerischen Polizei[21], in ihrer Einsatzgestaltung von der Politik relativ unabhängig.

Politische Vorgaben beziehungsweise eigenmächtige Entscheidungen der Polizei müssen sich - dies wird von Polizeiführern immer wieder unterstrichen - im Rahmen des Rechts bewegen. Dies kann auch anders sein, soll im folgenden aber nicht weiter angenommen werden. Die Vorstellung, daß sich polizeiliches Handeln allein an den gesetzlichen Vorgaben orientiert, ist in der Polizeiführung weit verbreitet. Doch Gesetze lassen Spielräume offen. Es stellt sich folglich die Frage, inwieweit Gesetze überhaupt entweder der Polizei oder der Politik Chancen eröffnen, eigene Vorstellungen in der Einsatzstrategie umzusetzen. Selbst bei einem strikt konditional programmierten Gesetz (mit der klassischen Wenn-dann-Beziehung: Wenn ein Straftatsbestand vorliegt, dann tritt die und die Rechtsfolge ein, das heißt, dann hat die Polizei einzugreifen) gibt es **Definitions- und Ermessensspielräume** - und ganz besonders in unstrukturierten Situationen, beispielsweise bei polizeilichen Einsätzen anläßlich von Demonstrationen.[22]

---

20 Der Abstimmungsprozeß zwischen Polizei und Politik ist in Sachsen, wo die CDU 'erst' seit einer Legislaturperiode regiert (zum Zeitpunkt der Interviews 1994), offenbar noch im Fluß. Die sächsische Landesregierung strebt aber an, sich in der langfristigen Polizeipolitik der konservativen "Südschiene" (den Begriff verwendete ein interviewter Beamter) von Bayern und Baden-Württemberg anzuschließen und beispielsweise die politische Vorgabe der 24-Stunden-Regel bei Hausbesetzungen durchzusetzen. Das Polizeipräsidium Leipzig vertritt als Mittelinstanz gegenüber der ausführenden Polizeidirektion Leipzig den Willen des Ministeriums, was zu Meinungsverschiedenheiten und Konflikten zwischen Präsidium und Direktion führen kann. Konfliktverschärfend wirkt ferner die knappe Kräftelage. Aus dem Ministerium kommen dann "kraftvolle Worte", wie zum Beispiel: "(...) wir lassen solche Zustände nicht zu, und Neubesetzungen (von Häusern; M.W.) werden nicht geduldet". Doch selbstbewußt kontert der Polizeiführer, daß er diese 'kraftvollen Worte' auch taktisch umsetzen müsse: Er listet dem Ministerium die Kosten dieser Maßnahmen auf; das heißt, er nennt die für die Maßnahmen nötigen Unterstützungseinheiten und die möglichen Konflikt- beziehungsweise Eskalationsentwicklungen mit ihren dauerhaften Solidarisierungseffekten und langfristigen Störungen der politisch-öffentlichen "Atmosphäre".

21 Vgl. die Beiträge in dem Sammelband von della Porta und Reiter (1998).

22 Insbesondere das Polizeirecht ist teilweise sehr 'schwammig' formuliert. Klassisches Beispiel ist die polizeiliche Generalklausel, die der Polizei die Aufgabe der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit überträgt. Aber auch viele Rechtsbegriffe neueren Datums sind ziemlich unbestimmt (zum Beispiel "Straftaten von erheblicher Bedeutung" in Artikel 17 II Bayerisches Polizeiaufgabengesetz).

Ferner sind in den Polizeigesetzen eine Menge an **Kompetenzen** verankert, die der Polizei mannigfaltige Entscheidungs- und damit Handlungsoptionen eröffnen.

Zweifel, daß polizeiliches Handeln vielleicht doch nicht so rechtlich streng determiniert ist, wie Polizeiführer immer wieder behaupten, sind berechtigt. Selbst das Legalitätsprinzip (§ 163 I Strafprozeßordnung), das die Polizei verpflichtet im Falle von Straftaten einzuschreiten und die Strafverfolgung aufzunehmen, ist in der Praxis des Policing, wie ich aus den Aussagen meiner Interviewpartner entnehmen kann, aufgeweicht. Hier ist eigentlich schon die Grenze der Legalität erreicht.

Ein anschauliches Beispiel hierfür ist das **Vermummungsverbot**.[23] Seit der Änderung des Versammlungsgesetzes von 1989 ist es eine Straftat, sich während einer Demonstration zu vermummen; die Polizei ist verpflichtet, einzugreifen und den Straftäter (die Vermummten) festzunehmen.[24]

Das taktische Problem der Polizei angesichts der aktuellen versammlungsrechtlichen Lage ist nun: Wenn sie versucht, vermummte Demonstranten zu ergreifen, könnte die Veranstaltung in Gewalt eskalieren, weil der Zugriff auf die Vermummten zur Solidarisierung der bislang friedlichen Demonstranten mit den 'Straftätern' führen kann. Die Polizei würde also Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung hervorrufen, die sie eigentlich als gefahrenabwehrende Behörde zu verhindern hätte. Das Problem, vermummte Demonstranten zu verfolgen, offenbart sehr deutlich die Kollision zwischen den beiden Kernaufgaben der Polizei, der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung. Dieses Dilemma wird im Demonstrationseinsatz zum akuten Problem.

Die Analyse der Experteninterviews zeigt, daß es Unterschiede zwischen den Bundesländern (Bayern, NRW und Sachsen) in der Strafverfolgung von Vermummten gibt - und das trotz 'hartem' Legalitätsprinzip! Diese Unterschiede machen offensichtlich, daß es eben doch Entscheidungsspielräume innerhalb des rechtlichen Rahmens gibt, die auf unterschiedliche Art und Weise von der Polizei ausgefüllt werden. In Bayern, genauer: in Nürnberg, betonten die Polizeiführer, daß sie Vermummung nicht tolerierten, die Polizei greife in jedem Fall ein, wobei sie den Zeitpunkt des Eingriffs gemäß taktischer Erwägungen wähle. In NRW kritisierten Polizeiführer das Vermummungsverbot als eine taktische Restriktion, als wenig praktikables Gesetz, das die Gefahr der Eskalation der Situation mit sich brächte: Mit dem Satz,

---

23 Andere Beispiele für den variierenden Umgang mit rechtlichen Normen und die Aufweichung der rechtlichen Determinierung sind der polizeiliche Umgang mit Sitzblockierenden und die Umsetzung des Verbots der kurdischen Arbeiterpartei PKK und ihrer Symbole. Anstatt unpraktische, weil eskalationsfördernde Gesetze wie das Vermummungsverbot oder das PKK-Verbot mittels Aufweichung des Legalitätsprinzips zu umgehen, wäre es die rechtsstaatlich saubere Lösung, solche rechtlichen Normen auf dem gesetzgeberischen Wege wieder abzuschaffen.

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

"das Vermummungsverbot, das taugt überhaupt nichts", bringt ein Düsseldorfer Polizeiführer seine negative Bewertung des Gesetzes auf den Punkt. Deshalb greift die Polizei in Düsseldorf nicht ein, nur weil sich Demonstranten vermummen! Dabei muß der politische Hintergrund beachtet werden: Die in NRW regierenden Sozialdemokraten waren 1989 gegen die Einführung der Strafbewehrung des Vermummungsverbots; die in Bayern regierende CSU votierte damals vehement dafür.

Hinsichtlich der Frage, wie mit dem Vermummungsverbot umzugehen ist, herrscht Übereinstimmung zwischen der jeweiligen Polizeiführung eines Bundeslandes und ihrem Dienstherrn. An diesem Beispiel wird offenbar, was ich oben mit konsensualem Verhältnis von Polizei und Politik meinte. Man kann eben nicht behaupten, diese Praxis der Verfolgung des Vermummungsverbots wäre eine politische Vorgabe, die den Polizeiführern aufgezwungen worden wäre.

3. Verselbständigungstendenzen im Polizeidiskurs

Die Ausgangsfrage, ob die Polizei Instrument der Politik oder eigenmächtiger Akteur ist, kann in zwei Aspekte unterteilt werden: den der Handlung und den der Selbstdefinition. Den ersten Aspekt habe ich gerade am Handlungsfeld Protest policing erläutert. Mit Aspekt der Selbstdefinition meine ich die Frage, welche Rolle und Funktion sich die Polizei selbst zuschreibt.

Verfügt die Polizei über weitgehende Handlungsspielräume, dann kann sie diese eigenständig ausfüllen und damit (relativ) autonom agieren. Je mehr Handlungsspielräume sie besitzt, desto größer ist die Chance, daß die Polizei nicht 'Dienerin', sondern 'Herrscherin' wird. Dies ist der **Handlungsaspekt** der Frage nach der Autonomie der Polizei.

Die Polizei verfügt über Ressourcen und Spielräume und nimmt diese auch als solche wahr (Winter 1997). Infolgedessen gibt es zwischen den Einsatzphilosophien der Länderpolizeien Differenzen. Ein Beispiel ist die unterschiedliche Umsetzung des Vermummungsverbots. Wer nun genau für die Divergenzen verantwortlich zu machen ist, kann aufgrund des konsensualen Verhältnis zwischen politischer und polizeilicher Führung nicht bestimmt werden. Diese Unterschiede können sowohl auf einer Entscheidung der jeweiligen Landespolizei beruhen als auch von den Politikern gewollt sein. Generell erhält die Debatte in der Polizei um eine Selbstdefinition erst mit der Tatsache, daß verschiedenartige Einsatzkonzeptionen und Spielräume existieren, die der Polizei eigene Machtpotentiale eröffnen, ihre praktische Relevanz. Ohne vorhandene (und als solche auch wahrgenommene) Spielräume ist eine Selbstdefinition als eine (mehr oder minder) selbständige Organisation unwirksam.

Weil Spielräume respektive Unterschiede vorhanden sind, muß also der zweite Aspekt des Problems 'Verselbständigung versus Instrumentalisierbarkeit' diskutiert werden, nämlich **die Frage, wie sich die Polizei selbst definiert**. Versteht sie sich selbst als unabhängige Organisation oder sieht sie sich fest in ein Netz von restringierenden Determinanten (von der Gesetzeslage bis zu den politischen Vorgaben) eingebunden?

Handlungsspielräume sind wiederum abhängig von der Art der Selbstdefinition. Definiert sich die Polizei selbst als relativ eigenständige Instanz, dann hat dies Folgen für ihre Handlungspraxis. Änderungen in der Selbstdefinition beinhalten einen Wandel des Aufgabenverständnisses (also der Fragen, was die Polizei tun und wie sie handeln soll) und damit der Handlungsorientierung. Die allgemeine Selbstdefinition findet ihre Entsprechung in der Handlungsorientierung und umgekehrt.

Im folgenden möchte ich die wichtigsten Argumentationsfiguren, die im Diskurs über das institutionelle Selbstverständnis der Polizei vorkommen, erläutern. Wiederum basieren die Ausführungen auf der qualitativen Textanalyse der Transkripte der Interviews und insbesondere der Polizeifachzeitschriften.

Sowohl in der Selbstdefinition als auch im Aufgabenverständnis sind Verselbständigungstendenzen der Polizei festzustellen, die sich an einzelnen Argumentationsfiguren festmachen lassen. Die folgenden drei zu besprechenden Punkte (Verfassungslegalismus, Prävention und Normverdeutlichung) betreffen das **Aufgabenverständnis** der Polizei.

Um sich von einer strikten Ergebenheit gegenüber der Regierung zu befreien, votieren Polizeiführer in der neueren Diskussion für die Priorität der Verfassungstreue vor der Regierungsloyalität.[25] Der Polizist habe seinen Eid auf die Verfassung und die Gesetze, und nicht auf Innenminister geschworen, meinte ein Beamter im Interview. Die Ausrichtung polizeilichen Handelns auf die Verfassung ist der rote Faden in der Diskussion über das Polizeiselbstverständnis Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre. Zur Beurteilung von (komplexen) Situationen und zur Entscheidungsfindung solle - so wird gefordert - stärker auf das Verfassungsrecht und auf verfassungsrechtliche Prinzipien, wie auf das Prinzip der praktischen Konkordanz und das Verhältnismäßigkeitsprinzip, zurückgegriffen werden. Wenn der Polizeibeamte sein Handeln immer stärker an der Verfassung orientieren soll, dann kann er - überspitzt formuliert - funktional mit einem 'mobilen Verfassungsschnellgericht' verglichen werden, das die Wertentscheidungen der Verfassung in die Beurteilung der konkreten Situation und in die Entschlußfassung miteinbezieht.

Polizeiliches Handeln, das sich stark am Verfassungsrecht orientiert, ist weniger kontrollierbar als das Handeln gemäß einfacher Gesetze. Der Anwendungsbereich ist wesentlich breiter, die Anwendungskriterien sind allgemeiner formuliert, und die Interpretationsspielräume sind größer als bei der Anwendung einfachen Rechts, das (wenn es klassisch konditional gestaltet ist) nur einfache Subsumtionen zuläßt.[26] Die Polizei gewinnt mit der Ausrichtung auf die Verfassung einen wertgebundenen, das heißt auch politisch nutzbaren Spielraum. Sie kann sich von ihrer starren Abhängigkeit von den rechtlichen Normen lösen, die von der parlamentarischen Mehrheit oder der Regierung (insbesondere dem Innenminister) vorgegeben werden.

---

25 Schon 1970 forderte der Staatsrechtler Denninger (1970: 147), daß für die Polizei Verfassungstreue vor Regierungstreue Priorität haben solle.

26 Das Verhältnismäßigkeitsprinzip wird auch als 'Weichmacher' des öffentlichen Rechts bezeichnet, mit dessen Hilfe die rechtsanwendende Behörde Politik machen könne.

Dieser **Verfassungslegalismus** eröffnet also der Polizei einen Weg zu mehr Unabhängigkeit von der Politik.

Die Handlungsorientierung an der Verfassung impliziert den Vorrang der Gefahrenabwehr vor der Strafverfolgung. Die Polizei hat gemäß der Schutzpflichtdogmatik, Grundrechte (wie das auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Artikel 2 II GG oder die Versammlungsfreiheit in Artikel 8 I GG) zu schützen.[27] Der Schutz der Grundrechte wird als Aspekt der Gefahrenabwehr verstanden. Die Logik der (präventiven) Gefahrenabwehr beinhaltet mehr Spielräume als die der (repressiven) Strafverfolgung (mit ihrem restriktiven Legalitätsprinzip).[28] Im Bereich der **Prävention** kann die Polizei unter ihrer eigenen Verantwortung handeln und fungiert nicht nur wie im Bereich der Strafverfolgung als Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft. Daher stärkt die Betonung der Prävention als originäre polizeiliche Aufgabe die polizeiliche Eigenständigkeit.[29]

Mit der Ausrichtung auf die Verfassung und deren Grundrechte wird polizeilichem Handeln ein stärker wertorientierter Charakter gegeben; es wird stärker moralisch aufgeladen. Polizeiliches Handeln wird nicht nur nach verfassungsmäßigen Wertgesichtspunkten ausgerichtet, sondern die aktive Proklamation von Normen wird zu einem Teil des Spektrums polizeilicher Handlungsmuster gemacht. Die Polizei stellt sich selbst die Aufgabe, den Bürgern die Existenz von Normen zu verdeutlichen, den Sinn und Zweck des staatlichen Gewaltmonopols zu erläutern und für ein allgemeines Gewalttabu zu werben. **Normverdeutlichung** ist also nicht nur mittelbarer Präventionseffekt polizeilicher Strafverfolgung (in dem Sinne, daß die Bestrafung Straftäter und Bevölkerung vor der Begehung von Straftaten abschreckt), sondern Normverdeutlichung wird auch als wertbezogene Prävention direkt beabsichtigt und bewußt vollzogen. Die Polizei tritt als öffentliches Moralunternehmen[30], als Institution des Gemeinsinns auf, deren Aufgabe es ist, Normen zu bewahren und ihre Geltung durchzusetzen, weil die Gesellschaft selbst nur noch eingeschränkt dazu in der Lage zu sein scheint. Normverdeutlichung zielt auf die Stärkung des inneren Selbstzwangs der Menschen, Normen einzuhalten. Wenn Normen internalisiert werden, muß weniger auf die Karte 'Drohung und Sanktionierung' ge-

---

27 In § 1 des sächsischen Polizeigesetzes ist die Aufgabe, Grundrechte zu schützen, sogar explizit genannt.

28 Sowohl das Polizeirecht (die Ermessensklausel, zum Beispiel Artikel 5 I Bayerisches Polizeiaufgabengesetz) als auch das Opportunitätsprinzip im Ordnungswidrigkeitenrecht (§ 53) geben der Polizei Ermessensspieläume.

29 Eine Ausweitung der polizeilichen Kompetenzen in Richtung Proaktivität impliziert eine noch stärkere Eigenmächtigkeit der Polizei. Proaktivität läßt sich allerdings nicht wie Prävention verfassungsrechtlich begründen - im Gegenteil: Sie unterhöhlt rechtsstaatliche und grundrechtliche Positionen der Verfassung. Die Polizei reagiert nicht mehr auf Tatbestände, sondern handelt weitgehend eigenständig auf der Basis ihrer Vermutungen. Sie greift damit in Grundrechte von Bürgern ein, ohne daß hierzu ein konkreter Anlaß gegeben ist. Folglich verdrängt staatliche (aber legalisierte) Willkür rechtsstaatliche Rechtssicherheit.

30 Scheerer (1986) nennt die neuen sozialen Bewegungen ebenfalls Moralunternehmen. Demgemäß läßt sich die Konfliktkonstellation zwischen Polizei und Protestgruppen (und gegebenenfalls anderen Akteuren) metaphorisch als ein Markt umschreiben, auf dem verschiedene Moralunternehmen um die Durchsetzung ihres Produkts (das heißt ihrer moralischen Vorstellungen) konkurrieren.

setzt werden (vgl. Popitz 1992: 27). Infolgedessen kann das polizeieigene Gewaltniveau abgesenkt werden.

Die Polizei versucht also, sich von ihrem Instrumentcharakter zu emanzipieren und sich hin zu einer politisch eigenständigen Institution mit gesellschaftspolitischem Problembewußtsein und wichtiger Aufgabenstellung zu entwickeln. Jenseits der legalistischen Handlungslogik findet damit eine Entgrenzung des Polizeifunktionsspektrums statt. Hinter diesen neuartigen Funktionsbestimmungen steckt die Vorstellung, daß Sicherheit und Ordnung nur mit Hilfe der Polizei möglich sind; die Polizei spielt folglich eine zentrale, unentbehrliche Rolle in Staat und Gesellschaft.

Verselbständigungstendenzen zeigen sich aber nicht nur im Bereich des Aufgabenverständnisses, sondern auch in der Frage, wie die Polizei ihre Stellung in Staat und Gesellschaft selbst definiert, also in der Frage der Polizeiphilosophie.[31]

Grundtenor im Polizeidiskurs (und damit im Selbstverständnis der Polizei) ist die **Ablehnung der Instrumentalisierung der Polizei als Herrschaftsmittel** der Regierung. Im Gegensatz zu den Innenministern und Staatssekretären betonen Spitzenbeamte in der Polizei die Eigenständigkeit der Polizei - sowohl als Forderung als auch als Feststellung.[32]

Immer nach großen Auseinandersetzungen zwischen Polizei und Protestierenden wird der Polizei vorgeworfen, sie agiere als Instrument zum Vorteil der Herrschenden, der Politiker und Unternehmer. Dieser Instrument-Vorwurf stellt - neben der Anschuldigung, die Bundesrepublik sei ein Polizeistaat - einen der schwerwiegendsten grundsätzlichen Vorwürfe dar, die man der Polizei machen kann. Dementsprechend diskreditierend wird diese Kritik von den Polizeiführern empfunden: Zwar sei der Innenminister "unser Dienstherr", meinte ein Nürnberger Befragter, doch die Polizei als "Büttel" der politischen Führung zu bezeichnen, sei Polemik. Im Gegensatz zum Polizeistaats-Vorwurf erscheint die Instrument-These den Polizeiführern nicht völlig unplausibel, ansonsten würden sich die Polizeibeamten nicht so intensiv damit auseinandersetzen. Energisch erheben Autoren gegen die Instrument-These Einwand; sie verwahren sich gegen die Instrumentalisierung der Polizei als 'Prügelknabe der Nation' (Berndt in *BP* 1/1990: 31) und als "Sündenbock" (Gröble in *PS* 11/1992: 239) einer verfehlten Politik beziehungsweise einer Politik, die Probleme nur unzureichend löse. Aus der Sicht der Polizei ist es die 'Optik' vieler ihrer Maßnahmen, die negativ auf ihr Image wirkt und solche Vorwürfe hervorruft. Insbesondere Einsätze rund um umstrittene Großprojekte (zum Beispiel Atomanlagen) legen in den Augen von Betroffenen und Beobachtern die Gültigkeit

---

31 Wie der Begriff Einsatzphilosophie wird der Ausdruck Polizeiphilosophie im Polizeidiskurs explizit verwendet (zum Beispiel Gintzel und Möllers in DP 1/1987: 1 ff.). Siehe Winter (1997)

32 Die beiden Politiker Beckstein, damaliger Innenstaatssekretär in Bayern (SPFA 4/1989: 135), und Schnoor, damaliger Innenminister von NRW, die ansonsten meist konträre sicherheitspolitische Ansichten vertreten, stehen dem Bedürfnis, eine Polizeiphilosophie zu entwickeln, im Vergleich zu den Polizeiführern wesentlich reservierter gegenüber. Eine Polizeiphilosophie würde - so Schnoors Argumentation (SPFA 4/1989: 8) - nur eine Sonderrolle der Polizei in Staat und Gesellschaft festschreiben. Schnoor liegt damit im Widerspruch zu den Spitzenpolizisten seines Landes (wie Kurt Gintzel und Michael Kniesel), die vehement eine Polizeiphilosophie fordern.

der Instrument-These nahe. Die Polizei erscheint als Handlanger der regierenden Politiker, die gegen den Widerstand von Bürgern ihre Ziele durchzusetzen versuchen, und nicht als bürgerfreundliche Institution.

Auffällig ist, daß überhaupt so etwas wie eine **Debatte um ein polizeiliches Selbstverständnis, eine Polizeiphilosophie** geführt wird. Dieser Diskurs ist Ausdruck der **institutionellen Selbstreflexivität** der Polizei und ihrer Autonomie-Bestrebungen gegenüber der Politik. In der Diskussion definiert sich die Polizei selbst als (relativ) eigenständige Organisation. Allein die Tatsache, daß über Polizeiphilosophie diskutiert wird, zeigt, daß Spielräume vorhanden sind und auch als solche wahrgenommen werden. Die Polizeiphilosophie hilft, diese Spielräume mit Werten (die meist der Verfassung entnommen werden, Stichwort Verfassungslegalismus) auszufüllen, um sich so vor einer (potentiell) kritischen Öffentlichkeit rechtfertigen zu können. Polizeiphilosophie dient also dazu, den Legitimationsbedarf der Polizei zu decken.

Verselbständigungstendenzen offenbaren sich überdies in der von manchen Polizeivordenkern artikulierten Methapher von der **Polizei als Dienstleistungsunternehmen 'Innere Sicherheit'**, daß seine Kunden (die Bürger) zufriedenzustellen hat. Hierin offenbart sich das Ansinnen der Polizei, ihre Verbundenheit mit der Bevölkerung und ihre Bürgernähe kundzutun.

Je unabhängiger die Polizei von der Politik agieren will, desto wichtiger wird der Polizei ihre Legitimitätsbasis in der Verfassung (Stichwort Verfassungslegalismus) und ihre Legitimitätsgeltung in der Bevölkerung. Öffentliches Vertrauen in die Polizei wird zur wichtigen Legitimationsressource für polizeiliches Handeln. Diese Emanzipationsbestrebungen der Polizei haben ihren Grund in den mangelnden Identifikationsmöglichkeiten mit der Politik und in einer gewissen Politikverdrossenheit beziehungsweise auch in der als mangelhaft wahrgenommenen öffentlichen Rückendeckung durch die Politik im Kontext von umstrittenen Einsätzen. Die Polizei fühlt sich als Sündenbock und Politikersatz mißbraucht und sieht sich mit ihren Legitimationsproblemen von der Politik im Stich gelassen. Die Suche nach Unterstützung in der Bevölkerung zeigt, daß die Polizei bestrebt ist, einen '**Sitz in der Gesellschaft**' zu einzunehmen - und das als (relativ) eigenständige Institution, nicht als irgendjemandes 'Büttel'. Strebt die Polizei mehr Autonomie an, bedeutet dies also nicht, daß sie die Position eines Staates im Staate, also einer von der Gesellschaft autonomen Institution, besetzen will.

Die angestrebte Bürgernähe als Dienstleistungsunternehmen, die Orientierung an der Verfassung, die Bemühungen, nicht nur zu reagieren, sondern auch präventiv zu handeln, das Selbstverständnis als normverdeutlichendes Moralunternehmen und die selbstreflexive Polizeiphilosophie-Debatte sind allesamt auch Indizien des **Professionalisierungsstrebens** der Polizei.[33] Führungskräfte fordern denn auch explizit, daß die Polizei sich professionalisieren solle.[34]

---

33 Zur Professionalisierung der Polizei siehe von Harrach (1983), Skolnick (1971) und Alpheis (1992).

34 Daß die Polizei versucht, dieses Postulat auch in die Tat umzusetzen, zeigt die Professionalisierung des Protest policing (Winter 1997).

In zwei Situationen, schreibt die Sozialwissenschaftlerin von Harrach (1983: 34), könne Professionalisierung die notwendige Voraussetzung für die Polizei sein, Probleme kompetent zu lösen: erstens bei der Anwendung von Generalklauseln, die den Beamten einen großen Ermessenspielraum einräumen[35]; und zweitens beim Vollzug von kodifizierten Normen in neuen, unbekannten Situationen. Professionalisierung ist demnach vonnöten, um vorhandene rechtliche Interpretations- und Entscheidungsspielräume auszufüllen.

Dreht man die Argumentation um, kann das Professionalisierungs-Postulat als Parole für mehr Autonomie verstanden werden. Dahinter steckt folgendes Argument: Wenn sich die Polizei schon professionalisiert, dann macht dies nur Sinn, wenn sie mehr Handlungsspielräume und -optionen erhält. Das Professionalisierungs-Postulat dient in diesem Sinne dem Ausbau von Kompetenzen und damit der Verselbständigung der Polizei, ihrer Emanzipation von der Politik. Professionalisierung wird folglich auch als Mittel der berufspolitischen Interessendurchsetzung genutzt. Sie beruht also nicht nur auf funktionalen und technischen Sachzwängen, sondern auch auf Eigeninteressen der 'Berufsvertreter' (darunter sind nicht nur die Funktionäre der Polizeigewerkschaften, sondern auch die höheren Polizeibeamten zu verstehen). Die berufsspezifischen Interessen werden jedoch häufig mit eben diesen Sachzwängen begründet (vgl. Beck/Brater/Daheim 1980). Es soll bei den Politikern und der Öffentlichkeit der Eindruck entstehen, daß die 'Profis' von der Polizei das fachliche Monopol im Bereich Innerer Sicherheit besäßen. Auf deren Vorschläge müsse daher eingegangen werden, wolle man nicht die staats- und gesellschaftswichtigen polizeilichen Funktionen (Gewährleistung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung) außer acht lassen. Die 'Berufsvertreter' können hierbei mit einem gewichtigen Argument aufwarten: Gerade im Bereich Innerer Sicherheit verbietet sich jede Vernachlässigung. Zur Untermauerung dieses Arguments können dann die negativen Folgen in eindrucksvollen Bedrohungsszenarien geschildert werden.

Die genannten Professionalisierungs- und Verselbständigungstendenzen haben daher Auswirkungen auf die **Polizeipolitik**[36], die von Polizisten forciert wird. Daß überhaupt Polizeipolitik von Polizeiführern betrieben wird, zeugt von deren Bemühungen, mehr Autonomie zu gewinnen. Daß im Rahmen dieser Polizeipolitik die Ausweitung der Kompetenzen und Handlungsspielräume gefordert wird, macht wiederum deutlich, wie wichtig der Polizei die Aufstockung ihrer Handlungsoptionen und damit der Ausbau ihrer Machtpotentiale ist.

Forderungen nach mehr Handlungsfreiheit, Bestrebungen, mehr Autonomie zu erlangen, eine Steigerung des institutionellen Selbstwertgefühls und der Ruf nach mehr Professionalität hängen folglich zusammen. Ziel ist eine selbstbewußte, relativ autonom agierende Polizei, deren gesellschaftspolitische Relevanz und Professionalität in Staat und Gesellschaft anerkannt werden.

---

35 Dem ist hinzuzufügen: nicht nur bei der Anwendung von Generalklauseln, sondern bei allen juristischen Normen und Prinzipien, die der Polizei Handlungsspielräume und -optionen eröffnen.

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

Es ist also folgendes Zwischenfazit zu ziehen: Die Polizei handelt im Protest policing de facto relativ selbständig, obwohl sie prinzipiell von ihrem politischen Dienstherrn abhängig ist; und sie versteht sich selbst als relativ autonomer Akteur in Staat und Gesellschaft.

4. Polizei zwischen Recht und Politik

Die Frage der Autonomie respektive der Abhängigkeit der Polizei ist im Grunde genommen eine Frage des Verhältnisses von **Recht und Politik**: Ist polizeiliches Handeln (eher) politisch gesteuert oder legalistisch programmiert? Ist die Polizei ein Werkzeug der politischen Führung oder ein Instrument der Rechtsdurchsetzung - oder ist sie autonomer Akteur?

Der Bereich der Vorgaben seitens der Politik auf polizeiliches Handeln muß in zwei Abschnitte unterteilt werden: zum einen die allgemeine rechtliche Rahmensetzung, insbesondere durch Polizeirecht, Strafverfahrensrecht und Versammlungsrecht[37] und zum anderen die konkrete strategisch-taktische Einmischung in das 'Einsatzgeschäft'.[38]

Zum ersten Bereich, der **rechtlichen Rahmensetzung**: Letztendlich vollzieht die Polizei die von der Politik gemachten Gesetze. Dennoch betont die Polizei immer wieder ihre politische Neutralität. Der Grund, warum sie dies so hervorhebt, mag in den Vorwürfen liegen, sie nehme in Demonstrationseinsätzen Partei, sie werde von bestimmten Interessen instrumentalisiert und ließe sich als Herrschaftsinstrument mißbrauchen. Die Polizei versucht diese Kritik zu zerstreuen, indem sie die Möglichkeit einer gänzlich unpolitischen Rechtsdurchsetzung suggeriert und ihre Neutralität verkündet.

Wenn sich die Polizei als unparteiische und neutrale Hüterin der Rechtsordnung sehen möchte, mißachtet dieses Selbstverständnis den politischen Charakter der Gesetzgebung. Ein Gesetz ist eben keine vom 'staatlichen Himmel' herabgefallene und kodifizierte Norm, sondern immer 'nur' Produkt der Politik. Auf dem Wege der Rechtsetzung wird der Einfluß der Politik auf die Polizei wirksam. Weil die Polizei in ihrer traditionellen legalistischen Handlungslogik Gesetze vollziehen muß, ist sie formal immer Instrument der Politik. Deshalb muß im übrigen Kritik an polizeilichen Maßnahmen eigentlich auch an den Gesetzen ansetzen. Denn es ist die jeweilige Legalordnung, die bestimmt, "(...) wo, wann, wodurch und durch wen physische Gewalt legitim anzuwenden sei" (Narr 1973: 12).

Wenn das Handeln der Polizei nur abhängig von den positiven Normen des Gesetzgebers wäre, wenn sie also ausschließlich diese Gesetze vollstrecken würde, dann wäre ihr Charakter als rein instrumentell zu bezeichnen. Wenn die Polizei Instrument des Rechts ist, muß das allerdings nicht heißen, daß ihr keine Handlungsspielräume

---

37 Zudem setzt die Politik auch die Rahmenbedingungen hinsichtlich der organisatorischen Strukturen, der personellen und materiellen Ausstattung.

38 Letzteren Punkt habe ich oben in Abschnitt 2.1 besprochen.

zur Verfügung stehen. Selbst innerhalb der legalistischen Handlungslogik besitzt die Polizei Interpretations-, Entscheidungs- und damit Handlungsspielräume. Dafür sorgen nicht zuletzt unbestimmte Rechtsbegriffe und die in den Gesetzen verankerten Kompetenzen und Generalklauseln.[39]

Weil also der Polizei durchaus Handlungsspielräume innerhalb des rechtlichen Rahmens zur Verfügung stehen, verschleiert sie mit der von ihr oft aufgestellten Behauptung, sie sei eine neutrale Hüterin der Rechtsordnung, ihre eigenen Machtpotentiale beziehungsweise ihre potentielle Instrumentalisierbarkeit.

Überdies werden von der Polizei die legalistischen Vorgaben aufgeweicht[40]: Erstens kann mit der Betonung der Verfassungsorientierung die Handlungsrelevanz einfacher Gesetze abgesenkt werden. Die Möglichkeit der rechtlichen Überprüfung bleibt bei der Anwendung verfassungsrechtlicher Normen und Prinzipien zwar bestehen, doch kommt es in solchen gerichtlichen Auseinandersetzungen stark auf die argumentative Begründung der umstrittenen Maßnahme an. Weil das Verfassungsrecht größere Interpretationsspielräume bietet als die einfachen Gesetze, stehen der Polizei hier zwangsläufig mehr Handlungsoptionen und -spielräume offen. Zweitens zeigen sich bei der Anwendung einfacher Gesetze, wie beispielsweise des Vermummungsverbots, Tendenzen, das Legalitätsprinzip zugunsten taktischer Überlegungen aufzuweichen. Drittens wird zu bedenklichen rechtlichen Konstruktionen gegriffen, um polizeiliche Maßnahmen durchzuführen.[41]

Schließlich versucht die Polizei selbst die rechtlichen Rahmenbedingungen (wie auch die organisatorischen, materiellen und personellen) zu verändern, indem sie sich bemüht, als Fachinstanz in den entsprechenden politischen Entscheidungsverfahren angehört und miteinbezogen zu werden. Hat die Polizei auf der 'Bühne' der Polizeipolitik Erfolg, handelt sie letztendlich nach selbst programmierten Recht.

Der zweite Bereich, in dem Politiker Einfluß auf polizeiliches Handeln nehmen können, ist die **strategisch-taktische Einmischung** in das 'Einsatzgeschäft'. Sind Spielräume innerhalb des rechtlichen Rahmens vorhanden, besteht die legale

---

39 Völlig aufgeweicht wird diese formale Legalitätslogik im Feld des proaktiven Handelns, wenn die Eingriffsvoraussetzungen so weich formuliert werden, daß es im Belieben der Polizei steht, ob und wann sie handelt.

40 Die Frage, ob mit, ohne oder gegen den Willen der Politik, muß hier offen bleiben.

41 Ein Beispiel ist die Kontrollstelle im Vorfeld von Demonstrationen. Eine Befugnis zur Errichtung einer Vorkontrollstelle ist im Versammlungsrecht nicht vorhanden. Alternativ greift die Polizei dafür auf das Polizeirecht zurück. Das Polizeirecht (zum Beispiel Artikel 13 I Nr. 4 Bayerisches Polizeiaufgabengesetz) gibt der Polizei die Befugnis, Bürger nach diesen Gegenständen zu durchsuchen, sogar mit expliziten Hinweis auf § 27 Versammlungsgesetz (der das Mitführen von Waffen, Schutzwaffen und Vermummungsgegenstände - auch auf den Weg zum Veranstaltungsort - verbietet). Nimmt man jedoch die Polizeirechtsfestigkeit des Versammlungsrechts ernst, so müßte diese Regelung ins Leere greifen.

Außerdem ist es möglich, daß die Polizei die Gesetzeslage einfach mißachtet. Inwieweit dies systematisch oder nur im Einzelfall vorkommt, kann hier nicht beantwortet werden. Kein Polizeiführer würde eine systematische Rechtsverletzung zugeben.

Chance des politischen Mißbrauchs dieser Machtpotentiale.[42] Die Frage ist, wer diese Spielräume nutzt. Stehen der Polizei selbst Spielräume zur Verfügung, ist die Chance der Verselbständigung der Polizei und des eigenmächtigen Handelns gegeben. Damit gerät die Polizei selbst in die Lage, ihre Macht zu mißbrauchen. Instrumentalisierung der Polizei durch die Politik beinhaltet wiederum die Chance des Mißbrauchs - in diesem Falle durch die Politik. Instrumentalisierung und Verselbständigung bergen die Gefahr der Politisierung polizeilichen Handelns in sich - nur in verschiedener Art und Weise: Eine nicht eigenständige Polizei kann als ein politisches Instrument der Regierung benutzt werden, und eine eigenständige Polizei kann selbst zu einem politischen Akteur mutieren. Die eine setzt als Exekutive der Regierung deren politischen Willen in die Tat um; die andere realisiert ihren eigenen politischen Willen.

Sowohl politische Vorgaben als auch eigenmächtige Entscheidungen der Polizei dürfen nicht ungesetzlich sein, da staatliches Handeln an Recht und Gesetz gebunden ist. Auch hier mag es Grauzonen, die an der Interpretationsgrenze der Rechtslage liegen, und Übertretungen der rechtlichen Grenzen geben. Grundsätzlich kann Recht - obwohl es von der Politik 'gemacht' wird - als langfristig geltender Handlungsrahmen die Chance der Politik einschränken, sich kurzerhand in strategisch-taktische Polizeiangelegenheiten einzumischen. Zudem können Gesetze auch eine mögliche Verselbständigung der Polizei eindämmen. Dies hängt natürlich von der Formulierung der Gesetze ab; Recht kann eine Eigenmächtigkeit der Polizei auch erst ermöglichen.

Wie autonom ist nun die Polizei? Die bürokratische und legalistische Tradition garantiert der Polizei in Deutschland eine gewisse Unabhängigkeit von der Politik. Die Polizei ist aber nur solange von Vorgaben unabhängig, solange die Politik ihr diesen Freiraum gewährt. In Bayern (wie auch in NRW) befinden sich Polizei und Politik in weitgehendem Einvernehmen, was die einsatzphilosophische Linie anbelangt. Deshalb stehen der Polizei dort beträchtliche strategisch-taktische Spielräume im Einsatzgeschehen zur Verfügung - Spielräume, die sie aber (zumeist) im Sinne der regierenden Politik ausfüllt. Neben dem konsensualen Verhältnis zwischen polizeilicher und politischer Führung spielt hier nicht zuletzt der vorauseilende Gehorsam der Polizeiführer eine Rolle. Diese polizeilichen Spielräume sind strenggenommen nur 'Scheinspielräume'. Denn auf das Zugeständnis von Spielräumen hat die Polizei keinen rechtlichen Anspruch. Eine stärkere Einmischung von seiten der Politik ist immer möglich. Die Polizei kann zur Erweiterung und Verteidigung ihrer Spielräume nur Effektivitäts- und Legitimitätsgründe anführen - zum Beispiel mit dem Argument, die Lösung von Sicherheitsproblemen solle, um keine Risiken einzugehen, den Fachleuten von der Polizei vorbehalten bleiben.

---

42 Dies möchte ich betonen: Politischer Mißbrauch der Polizei muß nicht rechtswidrig sein. Insbesondere rechtliche Spielräume eröffnen die Möglichkeit für einen derartigen Mißbrauch. Die Möglichkeit, daß politische Vorgaben jenseits der rechtlichen Bestimmungen gemacht werden, soll hier ausgeklammert werden. Über derartige Phänomene kann hier nur spekuliert werden.

Literatur

Alpheis, Hannes 1992: Professionalisierung der Polizeiarbeit. Oder 'Befehl und Gehorsam' in einer modernen Polizei. S. 22-33 in: Brusten, Manfred (Hg.) 1992: Polizei-Politik. Streitfragen, kritische Analysen und Zukunftsperspektiven. *Kriminologisches Journal*. 4. Beiheft 1992. Weinheim: Juventa

Beck, Ulrich/ Brater, Michael/ Daheim, Hansjürgen 1980: Soziologie der Arbeit und der Berufe. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt

Brusten, Manfred/ Feest, Johannes/ Lautmann, Rüdiger (Hg.) 1975: Die Polizei - eine Institution der öffentlichen Gewalt. Neuwied und Darmstadt: Luchterhand

Busch, Heiner/ Funk, Albrecht/ Kauß, Udo/ Narr, Wolf-Dieter/ Werkentin, Falco 1985: Die Polizei in der Bundesrepublik. Frankfurt/Main: Campus

Della Porta, Donatella/ Reiter, Herbert (Hg.) 1998: The Policing of Mass Demonstrations in Contempory Democracies. Minnesota: University of Minnesota Press (erscheint demnächst)

Denninger, Erhard 1970: Polizei und demokratische Politik. S. 145-152 in: *Juristenzeitung*, Vol. 25 (5-6/70)

Geiling, Heiko 1995: 'Chaos-Tage' in Hannover. Vom Ereignis zum Mythos. S. 1-6 in: *Vorgänge*, Vol. 34, Nr. 132 (4/95)

Gewerkschaft der Polizei (Hg.) 1988: Arbeitskampf und Polizei. Duisburg/Düsseldorf: Vereinigte Verlagsanstalten

Gottschlich, Jürgen 1995: Herrentag in Magedeburg. Nur ein mißlungener Polizeieinsatz? S. 31-39 in: Bürgerrechte & Polizei/ CILIP/ Diederichs, Otto 1995: Hilfe, Polizei. Berlin: Elefanten Press

Harrach, Eva-Marie Gräfin von 1983: Grenzen und Möglichkeiten der Professionalisierung von Polizeiarbeit. Münster (Dissertation)

Heinsen, Hans-Heinrich 1993: Polizeiliche Aufgabenerfüllung bei Großlagen im Spannungsfeld gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen. S. 67-75 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1993: Schlußbericht über das Seminar 'Polizei im demokratischen Verfassungsstaat. Polizeiliche Aufgabenerfüllung - Anspruch und Wirklichkeit' vom 17. bis 19. März 1993. 1993 Münster

Helfer, Christian/ Siebel, Wigand 1975: Das Berufsbild des Polizeivollzugsbeamten. Gutachten im Auftrag der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder.

6. Band: Dimensionen einer Polizeitheorie. Saarbrücken: Soziologisches Institut

Holziger, Winfried 1995: Polizeichaos in Hannover. S. 9-12 in: *Unbequem*, Vol. 6, Nr. 23 (September 1995)

Jaschke, Hans-Gerd 1994: Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und die Polizei. S. 167-219 in: Institut für Sozialforschung. (Hg.) 1994: Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Studien zur aktuellen Entwicklung. Frankfurt/Main-New York: Campus

Kniesel, Michael 1992: Versammlungswesen. S. 407-500 in: Denninger, Erhard/ Lisken, Hans (Hg.) 1992: Handbuch des Polizeirechts. München: Beck

Narr, Wolf-Dieter 1973: Gewalt und Legitimität. S. 7-42 in: *Leviathan*, Vol. 1 (1/73)

Polizeidienstvorschrift 100 (Altmann, Robert/ Bernhardt, Helmuth/ Ehrlich, Horst (Hg.) 1975 ff.): Handbuch für Führung und Einsatz der Polizei - Polizeidienstvorschrift 100 und Kommentar zur PDV 100. Stuttgart: Boorberg

Popitz, Heiner 1992: Das Konzept Macht. S. 11-39 in: Popitz, Heinrich 1992: Phänomene der Macht. Tübingen: J.C.B. Mohr. Zweite stark erweiterte Auflage

Scheerer, Sebastian 1986: Atypische Moralunternehmer. S. 133-156 in: *Kriminologisches Journal*. 1. Beiheft 1986. Weinheim und München: Juventa

Skolnick, Jerome H. 1971: Professionelle Polizei in einer demokratischen Gesellschaft. S. 177-194 in: Feest, Johannes/ Lautmann, Rüdiger (Hg.) 1971: Die Polizei. Soziologische Studien und Forschungsberichte. Opladen: Westdeutscher Verlag

Weber, Max 1972: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß einer verstehenden Soziologie. 2 Halbbände. Tübingen: J.C.B. Mohr (herausgegeben von Johannes Winckelmann). 5. Auflage

Winter, Martin 1997: Politikum Polizei. Macht und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland. Münster: Lit

Abkürzungen der zitierten Polizeifachzeitschriften

BP	*Bereitschaftspolizei-heute*
DP	*Die Polizei*
SPFA	*Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie*
PS	*Polizeispiegel*