

# Handbuch des Polizeirechts

Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz

von

Nils Bergemann, Prof. Dr. Hans Boldt, Prof. Dr. Dr. h.c. Erhard Denninger, Prof. Dr. Helmut Frister, Michael Kriesel,  
Prof. Dr. Hans Lisken, Reinhard Mokros, Dr. B. Thomas Petri, Prof. Dr. Ralf Poscher, Dr. Frederik Rachor, Dr.  
Wolfgang Sailer, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Michael Stolleis

5., neu bearbeitete und erweiterte Auflage

[Handbuch des Polizeirechts – Bergemann / Boldt / Denninger / et al.](#)

schnell und portofrei erhältlich bei [beck-shop.de](http://beck-shop.de) DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

[Polizei-, Sicherheitsrecht](#)



Verlag C.H. Beck München 2012

Verlag C.H. Beck im Internet:

[www.beck.de](http://www.beck.de)

ISBN 978 3 406 63247 1

## VIII. Anhang: Polizei und die „guten Sitten“

und nennt als „oberste Bildungsziele“ in Art. 131 „Ehrfurcht vor Gott, Achtung vor religiöser Überzeugung und vor der Würde des Menschen, Selbstbeherrschung, Verantwortungsgefühl und Verantwortungsfreudigkeit, Hilfsbereitschaft, Aufgeschlossenheit für alles Wahre, Gute und Schöne und Verantwortungsbewusstsein für Natur und Umwelt“.

Es fehlt also nicht an positiven und präpositiven Hinweisen auf einen rechtsethischen Wertekanon, der zur Inhaltsbestimmung der „guten Sitten“ im Sinne von Art. 2 I GG herangezogen werden kann, um Handlungsmaßstäbe, auch für die Polizeiarbeit, zu finden. Voraussetzung hierfür ist indes der unbedingte Wille zum Recht.<sup>332</sup> 219

---

<sup>332</sup> Vgl. statt vieler die Belege bei *Hofmann*, Einführung in die Rechts- und Staatsphilosophie, 2000.

## C. Organisation der Sicherheitsbehörden in Deutschland

<b>Übersicht</b>	
Rdn.	Rdn.
<b>I. Vorbemerkung</b> . . . . .	1
1. Kennzeichen und Entwicklungen .	1
2. Begrifflichkeiten . . . . .	12
a) Organisation . . . . .	12
b) Organ und Organwalter . . . .	13
c) Behörde . . . . .	15
aa) Behörde, Amt, Dienststelle .	15
bb) Sicherheitsbehörde . . . . .	19
cc) Polizeibehörde, Polizeivollzugsdienst, Vollzugspolizei .	21
dd) Allgemeine Polizeibehörde, allgemeine Ordnungsbehörde .	22
ee) Sonderordnungsbehörde, Sonderpolizeibehörde . . . . .	24
ff) Gefahrenabwehrbehörde, Verwaltungsbehörde . . . . .	27
d) Zuständigkeit . . . . .	28
aa) Sachliche Zuständigkeit .	28
bb) Örtliche Zuständigkeit .	30
cc) Instanzielle Zuständigkeit .	33
dd) Funktionelle Zuständigkeit	34
<b>II. Kommunale Sicherheitsbehörden</b> . . . . .	36
1. Ordnungsdämter . . . . .	38
2. Insbesondere: „Stadtpolizei“ . . . . .	39
<b>III. Polizeibehörden der Länder</b> . . . . .	42
1. Polizeipräsidien/Polizeidirektionen .	43
a) Begriff und Bedeutung . . . . .	43
b) Funktionale Struktur: Schutzpolizei und Kriminalpolizei .	44
c) Horizontale Struktur . . . . .	45
d) Vertikale Struktur . . . . .	46
aa) Polizeidirektion/Kriminaldirektion . . . . .	47
bb) Polizeieinspektion/Kriminalinspektion . . . . .	48
cc) Polizeirevier/Kriminalkommissariat . . . . .	49
e) Einsatz- und fachgebietsbezogene Struktur . . . . .	50
aa) Generalisten vor Ort: Dienstgruppen der Polizeireviere .	51
bb) Insbesondere: Kontaktbeamte . . . . .	52
cc) Insbesondere: Freiwilliger Polizeidienst/Sicherheitswacht . . . . .	53
dd) Einsatzgruppen/Sonderkommandos . . . . .	55
ee) Verkehrspolizei . . . . .	56
ff) Insbesondere: Autobahnpolizei . . . . .	57
gg) Wasserschutzpolizei . . . . .	58
hh) Spezialeinsatzkommandos . . . . .	59
ii) Wachpolizei . . . . .	60
<b>IV. Polizeibehörden des Bundes</b> . . . . .	65
1. Bundespolizei . . . . .	66
a) Bundespolizeipräsidium . . . . .	67
aa) Zentrale . . . . .	67
bb) GSG 9 . . . . .	68
cc) Flugdienst . . . . .	69
b) Bundespolizeidirektionen . . . . .	70
c) Bundespolizeiinspektionen/Bundespolizeireviere . . . . .	71
d) Bereitschaftspolizeidirektion . .	72
aa) Zentrale Leitungsstelle in Uelzen . . . . .	72
bb) Bundespolizeiabteilungen .	73
2. Bundeskriminalamt . . . . .	74
3. Bundesfinanzpolizei . . . . .	76
a) Zollfahndungsdienst . . . . .	78
aa) Zollkriminalamt . . . . .	79
bb) Zollfahndungssämter . . . . .	81
b) Allgemeine Zollverwaltung . . .	82
aa) Kontrolleinheiten Verkehrswege . . . . .	83
bb) Finanzkontrolle Schwarzarbeit . . . . .	84
<b>V. Nachrichtendienste</b> . . . . .	85
1. Verfassungsschutzbehörden . . . . .	87
a) Bundesamt für Verfassungsschutz . . . . .	89
b) Landesbehörden für Verfassungsschutz . . . . .	90
2. Bundesnachrichtendienst . . . . .	92
3. Amt für den Militärischen Abschirmdienst . . . . .	94
<b>VI. Justiz</b> . . . . .	96
1. Vorbemerkung . . . . .	96
2. Staatsanwaltschaften . . . . .	102
a) Funktion und Stellung . . . . .	102
b) Behördenstruktur . . . . .	104
aa) Allgemeines . . . . .	104
bb) Staatsanwaltschaften der Länder . . . . .	105
cc) Staatsanwaltschaft des Bundes . . . . .	106
3. Gerichte . . . . .	107
a) Funktion und Stellung . . . . .	107
b) Behördenstruktur . . . . .	111
aa) Ordentliche Gerichtsbarkeit . . . . .	111
(1) Zivilsachen . . . . .	112
(2) Strafsachen . . . . .	114
bb) Fachgerichtsbarkeiten . . . . .	116

## I. Vorbemerkung

	Rdn.		Rdn.
<b>VII. Informelle Strukturen . . . . .</b>	118		
1. Obere Bundesebene . . . . .	120	e) Gemeinsame Fahndungsgruppen	
a) Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum . . . . .	121	Autobahn . . . . .	138
b) Gemeinsames Internetzentrum . . . . .	124	f) „Sicherheitskooperation“ von	
c) Gemeinsames Analyse- und Lagezentrum illegale Migration	125	Landespolizei und Bundespolizei	139
d) Gemeinsames Melde- und Lagezentrum beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe . . . . .	127	3. Landesebene . . . . .	140
e) Gemeinsames Lagezentrum See	130	a) „Sicherheitskooperation“ von	
f) Gemeinsame Finanzermittlungsgruppe BKA/ZKA . . . . .	131	Landespolizei und Stadtpolizei	141
2. Untere Bundesebene . . . . .	132	b) Gemeinsame Ermittlungsgruppen Korruption . . . . .	142
a) Gemeinsame Ermittlungsgruppen Rauschgift (GER) . . . . .	133	c) Gemeinsame Arbeitsgruppen der	
b) Gemeinsame Finanzermittlungsgruppen (GFG) . . . . .	135	Landespolizei und der Ausländerbehörden . . . . .	143
c) Gemeinsame Ermittlungsgruppen Schwarzarbeit . . . . .	136	d) Multilaterale Kooperationsformen	
d) Gemeinsame Ermittlungsgruppen Schleuser . . . . .	137	zum Schutz von Opfern des	
		Menschenhandels . . . . .	144
		e) Kooperation von Landespolizei	
		und privaten Sicherheitsdiensten	145
		f) „Haus des Jugendrechts“ . . . . .	147
		g) Landespräventionsräte . . . . .	148
		4. Kommunale Ebene . . . . .	149
		a) Kooperation mit privaten Sicherheitsdiensten . . . . .	149
		b) Präventionsräte . . . . .	150

**Schrifttum:** Busch/Funk/Kauf/Narr/ Werkentin, Die Polizei in der Bundesrepublik, 1985; Fickenscher, Polizeilicher Streifendienst mit Hoheitsbefugnissen, 2006; Groß, H./Frevel/Dams (Hrsg.), Handbuch der Polizeien Deutschlands, 2008; Groß, H., Deutsche Länderpolizeien, APuZ 48/2008, 20; Groß, Th., Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I 2006, § 13; Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I 2006, § 14; Stober/Olschok, Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, 2004.

## I. Vorbemerkung

### 1. Kennzeichen und Entwicklungen

Sicherheit ist ein menschliches Grundbedürfnis, ihre Gewährleistung eine öffentliche Aufgabe. Für sie ist der Staat verantwortlich. Er nimmt sie durch Einrichtungen wahr, denen jeweils Teilgebiete dieses Aufgabenbereichs zugeordnet sind. Der Vielgestaltigkeit der möglichen Gefahren für die Sicherheit entspricht dabei eine in hohem Maß **arbeits-teilig gegliederte Behördenstruktur**. Der Schutz der Bevölkerung vor Feuergefahren verlangt andere Kenntnisse und Fähigkeiten als der Schutz vor ansteckenden Krankheiten, die Sicherheit des Straßenverkehrs andere als die Sicherheit des Luftverkehrs, die Sicherheit des Datenverkehrs andere als die Sicherheit von Vermögenswerten.

Der hohe Grad der organisatorischen Ausdifferenzierung lässt sich an Art und Anzahl und der staatlichen Einrichtungen ablesen, die im Laufe der Zeit für je spezifische sicherheitsrelevante Aufgaben geschaffen worden sind. Allein auf Bundesebene gibt es eigenständige Behörden beispielsweise für die Sicherheit der Bevölkerung vor und bei Katastrophen<sup>1</sup>, für die Sicherheit vor radioaktiven Strahlen<sup>2</sup>, für die Vorbeugung von Krankheiten<sup>3</sup>, für den Schutz vor ansteckenden Krankheiten<sup>4</sup>, für die Sicherheit von

<sup>1</sup> Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Bonn-Lengsdorf).

<sup>2</sup> Bundesamt für Strahlenschutz (Salzgitter).

<sup>3</sup> Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Köln).

<sup>4</sup> Robert-Koch-Institut (Berlin).

Impfstoffen<sup>5</sup>, für Produktsicherheit<sup>6</sup>, für Lebensmittelsicherheit<sup>7</sup>, für die Sicherheit am Arbeitsplatz<sup>8</sup>, für die Sicherheit im Straßenverkehr<sup>9</sup>, für die Sicherheit des Güterverkehrs<sup>10</sup>, für die Sicherheit des Luftverkehrs<sup>11</sup>, für die Sicherheit im Luftraum<sup>12</sup>, für Flugunfalluntersuchungen<sup>13</sup>, für Seeunfalluntersuchungen<sup>14</sup>, für den Schutz vor jugendgefährdenden Medien<sup>15</sup>, für die IT-Sicherheit,<sup>16</sup> für die Sicherheit des Finanzsystems,<sup>17</sup> für die Sicherheit des Außenhandels<sup>18</sup>. Alle diese Einrichtungen sind hoch **spezialisierte Fachbehörden**, deren Expertise dem Stand von Wissenschaft und Technik entspricht.

- 3 Innerhalb dieser Organisationsstruktur hat die Polizei eine besondere Stellung. Sie ist die mit Abstand größte<sup>19</sup> und, weil sie mit ihren Vollzugskräften das staatliche Gewaltmonopol verkörpert, wichtigste Sicherheitsbehörde. In Folge ihres Rückzugs aus dem niedrigschwierigen Alltagsgeschäft, das zunehmend den kommunalen Ordnungsdiensten („Stadtpolizei“) und dem privaten Sicherheitsgewerbe überlassen wird,<sup>20</sup> ist sie heute nahezu ausschließlich, was sie in ihrem Kern immer auch war: die Fachbehörde für Kriminalitätsverhütung und -verfolgung. Weil es so gut wie keine Lebensbereiche gibt, die nicht gleichzeitig durch Strafvorschriften reglementiert sind, vermittelt ihr diese Stellung eine fachübergreifende Querschnittszuständigkeit für eine kaum zu übersehende Vielzahl von Sachmaterien. Sie ist der Grund für die **Ubiquität der Polizei** und deren gegenüber jeder anderen Behörde herausgehobenen Stellung. Wer sich, wann und wo auch immer, unmittelbar bedroht oder sonst hilflos fühlt, „ruft“ die Polizei – oder droht wenigstens damit –, und nicht eine andere Stelle.
- 4 Die strafrechtsinduzierte Allzuständigkeit bedingt innerhalb der polizeilichen Aufbauorganisation eine **horizontale Auffächerung**. Diese kann an Lebensräume und lebensweltliche Gegebenheiten anknüpfen, indem etwa für Autobahnen (Autobahnpolizei, Rdn. 57), Bahnanlagen und Flughäfen (Bundespolizei, Rdn. 66 ff.) oder Wasserwege (Wasserschutzpolizei, Rdn. 58) spezifische organisationsrechtliche Zuordnungen erfolgen, an Rechtsmaterien, indem beispielsweise für die Verfolgung politisch motivierter Kriminalität, Betäubungsmittelkriminalität oder Korruption, Wirtschaftskriminalität, Umweltkriminalität oder Computerkriminalität die je erforderlichen Spezialisierungen ausgebildet werden, oder an soziologischen Kriterien, indem eine spezifische Ausrichtung anhand von Tätergruppen („Ausländerkriminalität“<sup>21</sup>, „jugendliche Delinquenz“) oder Opferprofilen („Kindesmissbrauch“, „Gewalt gegen Frauen“, „Gewalt gegen Senioren“<sup>22</sup>) stattfindet. Die so definierten „Gebiete“ sind innerhalb der polizeilichen Aufbauorganisation jeweils speziellen Einheiten – Behörden, Abteilungen, Referate, Sachgebiete, Arbeitsgruppen – zugeordnet.

<sup>5</sup> Bundesamt für Sera und Impfstoffe – „Paul-Ehrlich-Institut“ (Langen/Hessen).

<sup>6</sup> Bundesinstitut für Risikobewertung (Berlin), zuständig unter anderem für Lebensmittel- und Produktsicherheit.

<sup>7</sup> Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (Braunschweig).

<sup>8</sup> Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Dortmund).

<sup>9</sup> Kraftfahrt-Bundesamt (Flensburg).

<sup>10</sup> Bundesamt für Güterverkehr (Köln).

<sup>11</sup> Luftfahrt-Bundesamt (Braunschweig).

<sup>12</sup> Nationales Lagezentrum für Sicherheit im Luftraum (Uedem).

<sup>13</sup> Bundesstelle für Flugunfalluntersuchungen (Braunschweig).

<sup>14</sup> Bundesstelle für Seeunfalluntersuchungen (Hamburg).

<sup>15</sup> Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (Bonn).

<sup>16</sup> Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Bonn).

<sup>17</sup> Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Frankfurt am Main und Bonn).

<sup>18</sup> Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Eschborn).

<sup>19</sup> Bundes- und Länderpolizeien zählen zusammen ca. 270 000 Vollzugsbeamte, vgl. Groß, Deutsche Länderpolizeien, APuZ 48/2008, 20.

<sup>20</sup> Vgl. Abschlussbericht der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik des Berliner Senats („Scholz-Kommission“), auszugsweise wiedergegeben in DSD 2001, 4; Ziercke, Die Rolle der privaten Sicherheitsunternehmen in den künftigen Sicherheitsarchitektur in Deutschland, DSD 2007, 10.

<sup>21</sup> Vgl. dazu unten Rdn. 143.

<sup>22</sup> Vgl. Kreuzer Prävention von Gewalt gegen Senioren, Bewährungshilfe 2010, 88.

## I. Vorbemerkung

Die operative Komponente der polizeilichen Spezialisierung zeigt sich in der **funktionalen Ausdifferenzierung** der Aufbauorganisation. Die Polizei kann praktisch alle Einsatzlagen bewältigen, ohne auf personelle oder sächliche Ressourcen anderer Behörden angewiesen zu sein. Es gibt keine andere Behörde, die, vom Hundeführer bis zum Hubschrauberpiloten, vom Informationstechniker bis zum Jugendbeauftragten, vom Kontaktbereichsbeamten bis zum Kriminaltechniker, vom Präventionsberater bis zum Präzisionsschützen, vom Verkehrspolizisten bis zum Verdeckten Ermittler mit einer ähnlichen Vielzahl und Vielfalt von Aufgaben- und Dienstpostenbeschreibungen aufwarten kann wie die Polizei. Sie ist eine Welt für sich.

Bei der Vielzahl und Vielfalt von Sicherheitsbehörden und dem hohen Grad ihrer Expertise liegt es nicht fern, den Staat, der sie trägt, als **Präventionsstaat**<sup>23</sup> zu bezeichnen. Das Ziel des Präventionsstaats, auf den Eintritt von Gefahren jederzeit angemessen reagieren zu können oder es schon nicht zu gefährlichen Situationen kommen zu lassen, setzt das Wissen über Ursachen Zusammenhänge voraus, weshalb ein Präventionsstaat das Bestreben hat, auch **Wissensstaat**<sup>24</sup> zu sein. Um das wegen der organisatorischen Ausdifferenzierung nur fragmentarisch vorfindliche Wissen zusammenzuführen, liegt ein Bestreben des Wissensstaates darin, seine verwaltungsmäßigen Untergliederungen in größere informelle Einheiten zu überführen. Hierfür steht die Praxis, rechtlich unverbundene Strukturen zu etablieren, die sich aus Vertretern unterschiedlicher Behörden zusammensetzen, und die – einmalig, vorübergehend oder dauerhaft – als „Gruppe“, „Kreis“, „Rat“, „Konferenz“, „Zentrum“ o.ä. firmieren. Ohne selbst mit exekutiven Kompetenzen ausgestattet zu sein bilden sie jeweils behördenübergreifende informelle Einheiten. Für ihre Arbeitsweise ist charakteristisch, dass sie auf koordinierte Willensbildung und konzertierte Aktion gerichtet ist und also über einen bloßen zwischenbehördlichen Datenaustausch hinausgeht. Es handelt sich bei diesem Prozess um die **Loslösung der Funktion von der Organisation**. Er ist ein der organisatorischen Ausdifferenzierung gegenläufiges Phänomen, das allfällige Forderungen nach Effizienz und Flexibilität<sup>25</sup> bedient und positiv konnotierte Vorstellungen von „Ganzheitlichkeit“<sup>26</sup> verwirklichen will.

Die Wissensbasiertheit des Präventionsstaates kommt in dem Begriff „Nachrichtendienst“ besonders augenfällig zum Ausdruck. Die Tatsache, dass heimlich operierende, mit überlegenen Mitteln ausgestattete und nur begrenzt kontrollierbare staatliche Einrichtungen so bezeichnet werden, verweist auf den Zusammenhang von Wissen und Macht. Prägendes Kennzeichen einer solchen Einrichtung ist die Geheimhaltung des Wissens durch

<sup>23</sup> Vgl. zur Begriffsbildung aus staats- und verfassungstheoretischer Sicht Denninger, Der Präventions-Staat, KJ 1988, 1 = in: ders., Der gebändigte Leviathan, 1990, S. 33. Zur Rezeption des Begriffs Di Fabio, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1993, § 16 A; Schoch, Abschied vom Polizeirecht des liberalen Rechtsstaats? – Vom Kreuzberg-Urteil des Preußischen Oberverwaltungsgerichts zu den Terrorismusbekämpfungsgegesetzen unserer Tage, Der Staat 43 (2004), 347; P.A. Albrecht, Der Weg in die Sicherheitsgesellschaft, 2010.

<sup>24</sup> Vgl. Collin/Horstmann (Hrsg.), Das Wissen des Staates, 2004. Zur begrifflichen Unterscheidung zwischen Information und Wissen im Verwaltungsrecht vgl. Albers Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2008, § 22, Rdn. 14ff. und Vesting Information und Kommunikation, in Hoffmann-Riem/Schmidt-Abßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2008, § 20 Rdn. 26f.; zum Begriff der „Wissensgesellschaft“ vgl. Vesting, a.a.O., Rdn. 36ff.

<sup>25</sup> Das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum (unten Rdn. 127) beispielsweise begreift sich als Garant für die „Optimierung des länderübergreifenden und organisationsübergreifenden Informations- und Resourcenmanagements“ und strebt die „Verbesserung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit von Bund und Ländern.“ (Quelle: Website des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Stand: Juli 2010). Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (unten Rdn. 121) will die Zusammenarbeit verschiedener Behörden u.a. durch „Verkürzung und Strukturierung der Kommunikationswege“ erleichtern (Quelle: Website des BMI, Stand: Juli 2010).

<sup>26</sup> Vor allem, aber keineswegs nur Hinblick auf die vom islamistischen Extremismus und Terrorismus ausgehenden Gefahren scheint der Ausdruck „ganzheitlicher Bekämpfungsansatz“ zum Schlüsselbegriff für die Überwindung bestehender organisatorischer Strukturen geworden zu sein, vgl. Bundesrat, 827. Sitzung, vom 3. 11. 2004, Stenografischer Bericht, S. 345; Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, S. 44; Ziercke, DSD 2007, 8. Schneider, Die Kriminalpolizei 2005, S. 76.

**Abschottung** der Organisation nach außen, weswegen sie auch als „Geheimdienst“ bezeichnet wird (unten Rdn. 86). Was für Geheimdienste gilt, trifft bis zu einem gewissen Grad auch auf die Polizei zu, insbesondere für diejenigen ihrer Organisationseinheiten, die sich der gleichen konspirativen Methoden bedienen. Ohnehin zeichnet sich eine Institution wie die Polizei, deren Klienten sich typischerweise unkooperativ verhalten, gegenüber Außenstehenden eher durch Argwohn als durch Aufgeschlossenheit aus. Das können Bürger erfahren, wenn sie um Auskunft über die Speicherung sie betreffender Informationen oder auch sonst um eine Erklärung für eine polizeiliche Maßnahme bitten, aber auch Gerichte, wenn sie um Vorlage von Akten ersuchen oder polizeiliche Zeugen vernnehmen.<sup>27</sup> In diesem Bedürfnis nach Abschottung zeigen sich Züge des vordemokratischen Obrigkeitstaats.

- 8 Die für die demokratische Verfasstheit der Gesellschaft unabdingbare **Anschlussfähigkeit** der Polizei lässt sich vor allem an den Rändern der Institution beobachten. Hierzu rechnet am einen Ende das, was man als Bürgernähe der Polizei bezeichnen kann („Freund und Helfer“). Beispiele hierfür sind der Einsatz von Kontaktbereichsbeamten, die Einrichtung von Präventionsräten und die Vorhaltung polizeilicher Beratungsstellen – alles Tätigkeitsfelder, in denen Konzeptionen von Sicherheit nicht notwendig obrigkeitlich verordnet werden, sondern sich diskursiv entwickeln sollen. Ihr Leitbild ist Rat und Hilfe, nicht Befehl und Zwang, ihr selbstgesetztes Ziel die pragmatische, niedrigdosierte Bewältigung von Alltagsproblemen. Am anderen Ende trägt die zunehmende Verwissenschaftlichung der polizeilichen Arbeitsweise zur Anbindung an die Gesellschaft bei. Der Polizei sind eine Vielzahl wissenschaftlicher Einrichtungen wie Hochschulen, Akademien und sonstigen Forschungsstellen zugeordnet,<sup>28</sup> die im ständigen Austausch mit anderen – staatlichen wie nichtstaatlichen – wissenschaftlichen Einrichtungen stehen, was eine Eingliederung sowohl über methodische Standards als auch den Willen zur Verständigung über den Stand der Wissenschaft voraussetzt und damit eine Abkopplung von dem, was man als gesellschaftlichen Diskurs bezeichnet, verhindert.
- 9 Das weite Feld zwischen an den polizeilichen Akademien und Hochschulen vermittelnder Theorie und im Alltag sich bewährender bürgernaher Praxis schließlich ist durchwirkt vom – heute alle Bereiche des organisierten privaten und öffentlichen Lebens prägenden Jargon des **Dienstleistens**. Wenn man will, kann man darin auch eine Akzentverschiebung vom Diener des Staates hin zum Erbringer von Dienstleistungen gegenüber dem Bürger sehen. Jedenfalls in der polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit wird diese Ausrichtung akzentuiert.<sup>29</sup> Dass polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit nicht nur Schönfärberei ist, zeigt die gewachsene Bereitschaft zur Öffnung, wenn Sicherheitsbehörden selbst Gegenstand wissenschaftlicher Beobachtung sind.<sup>30</sup>
- 10 Ein weiteres Merkmal ist die **Professionalisierung in den Kernbereichsaufgaben**. Die Verhinderung und Verfolgung schwerwiegender Straftaten durch die Polizei obliegt jeweils hochspezialisierten Organisationseinheiten, die häufig den jeweiligen Zentralstellen, also den Polizeipräsidien und den Landeskriminalämtern bzw. dem Bundeskriminalamt, zugeordnet sind. Merkmale der Selbstorganisation dieser Einheiten sind, neben der Verwissenschaftlichung der Arbeitsweise, die Etablierung allgemeine Gültigkeit beanspruchender Qualitätsstandards und die strenge Auswahl ihrer Angehörigen nach Eignungskriterien. Beispiele sind die in die Kriminalämter eingegliederten kriminalwissenschaftlichen

<sup>27</sup> Vgl. etwa zum Korpsgeist in der Polizei *Drescher*, S. 19f.; *Singenstein*, Bürgerrechte & Polizei, 2010, 57f.

<sup>28</sup> Vgl. *Frevel*, Polizei, Politik und Wissenschaft, APuZ 48/2008, S. 7f.

<sup>29</sup> Das Selbstverständnis des Bundeskriminalamts beispielsweise ist es, „Dienst am Bürger und am Staat“ zu leisten. Quelle: Offizielle Website.

<sup>30</sup> Im Jahr 1985 beklagten die Autoren eines Standardwerks der empirischen Polizeiforschung, dass sich die Polizei als eine hermetische Institution erweise, die sich nicht in die Karten schauen lasse (*Busch/Funk/Kauf/Narr/Werkentin*, S. 35). Weniger als fünfzehn Jahre später wird aus ähnlicher Perspektive von Offenheit und Auskunftsberichtigkeit als Ausdruck einer gewandelten Polizei gesprochen (*Pütter*, Der Anti-OK-Komplex, 1998, S. 17).

## I. Vorbemerkung

Institute, die Referate für Operative Fallanalyse<sup>31</sup> und die Mobilen Einsatzkommandos (unten Rdn. 64).

Der Professionalisierung in den Kernbereichsaufgaben steht als gegenläufiges Phänomen schließlich die **Entprofessionalisierung in den Randbereichsaufgaben** gegenüber.<sup>32</sup> Sie zeigt sich vor allem darin, dass anstelle der staatlichen Vollzugspolizei kommunale Hilfspolizisten (unten Rdn. 39), im Angestelltenverhältnis stehende Wachpolizisten (unten Rdn. 60), normale Bürger im sogenannten freiwilligen Polizeidienst (unten Rdn. 53) und gewerbliche Sicherheitsdienste (unten Rdn. 145, 149) solche als sicherheitsrelevant angesehenen Tätigkeiten verrichten, für welche die gut ausgebildeten Polizeibeamten als überqualifiziert – gemeint ist: „zu teuer“ – angesehen werden. Beispiele für solche Randbereichsaufgaben sind Streifengänge, Objektschutz und die Überwachung des ruhenden Straßenverkehrs.<sup>33</sup> Professionalisierung und Entprofessionalisierung bedingen sich insoweit, als erstere die öffentlichen Haushalte finanziell unmittelbar belastet und letztere sie unmittelbar entlastet. In Zeiten prekärer Haushaltsslage – also eigentlich immer – zieht erstere nahezu zwangsläufig letztere nach sich. Man kann deshalb auch in dem Umstand, dass der Polizeiberuf zunehmend dem gehobenen und höheren Dienst vorbehalten bleibt,<sup>34</sup> einen Grund für den Rückzug der Polizei aus dem Alltagsgeschäft sehen.

## 2. Begrifflichkeiten

### a) Organisation

„Organisation“ ist in erster Linie ein soziologischer Begriff.<sup>35</sup> Als solcher hat er eine doppelte Bedeutung. Eine Organisation im **institutionellen Sinn** ist ein verfestigter Zusammenschluss von Personen und Sachmitteln, der auf festen Regeln basiert und bestimmte Zwecke verfolgt. Im **prozeduralen Sinn** bedeutet Organisation die Strukturierung und Koordinierung von Abläufen. Das Produkt dieses Prozesses kann, bei zunehmender Verfestigung, wiederum eine Organisation im institutionellen Sinn sein. Wenn hier über die Organisation von Sicherheitsbehörden gesprochen wird, schieben sich beide Bedeutungsebenen übereinander. Beispielsweise ist das Bundeskriminalamt eine Organisation im institutionellen Sinn, die der Organisation im prozeduralen Sinn zugänglich ist. Für das Sicherheitsrecht stellen sich somit zwei Fragen. Erstens: Welche Organisationen gibt es? Zweitens: Wie sind sie organisiert? Hinzu kommt eine dritte Frage, nämlich die nach der **Organisation des Zusammenwirkens** verschiedener Organisationen. Sie stellt sich vor allem wegen des Bestehens vielfältiger informeller Strukturen und ihrer zunehmenden Verfestigung (Rdn. 118 ff.). In der Gesamtbetrachtung entsteht ein Gebilde, das man mit dem in diesem Zusammenhang häufig verwendeten Wort „Sicherheitsarchitektur“ umschreiben kann.<sup>36</sup>

<sup>31</sup> Vgl. Dern, Die operative Fallanalyse und ihre Methodik, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Die operative Fallanalyse in der Hauptverhandlung, 2009, S. 18 ff.; Erpenbach, Operative Fallanalyse – Ein kriminalistisches Werkzeug zur Ermittlungsunterstützung im interdisziplinären Netzwerk, FPPK 2010, 107.

<sup>32</sup> Vgl. Groß, Deutsche Länderpolizeien, APuZ 48/2008, S. 24.

<sup>33</sup> Vgl. Brenner, Überwachung des Straßenverkehrs durch Private, SVR 2011, 129.

<sup>34</sup> Schon seit den siebziger Jahren gibt es bei der Polizeilaufbahn einen Trend weg vom mittleren und hin zum gehobenen und höheren Dienst (sog. zweigeteilte Laufbahn), vgl. Busch/Funk/Kauf/Narr/Werken, S. 148 f. Mittlerweile werden in den Ländern Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland im mittleren Dienst keine Polizeibeamten mehr aufgenommen.

<sup>35</sup> Vgl. dazu näher Groß, Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, § 13 Rdn. 4.

<sup>36</sup> Der Begriff ist entlehnt aus der Informationstechnologie. Seit zehn Jahren fehlt er in kaum einer öffentlichen Äußerung über die Perspektiven der öffentlichen Sicherheit. Vgl. nur Ziercke, Neue Sicherheitsarchitektur für Deutschland, Kriministik 2002, 346; Denninger, Thesen zur „Sicherheitsarchitektur“ – insbesondere nach dem 11. September 2001, KritV 2003, 313; Nehm, Das nachrichtendienstliche Trennungsgesetz und die neue Sicherheitsarchitektur, NJW 2004, 3289; Roggan/Bergemann, Die neue Sicherheitsarchitektur in der Bundesrepublik Deutschland, NJW 2007, 876; Gramm, Die Bundeswehr in der neuen Sicherheitsarchitektur, Die Verwaltung 41 (2008), 375; Roggan, Das neue BKA-Gesetz – zur weiteren Zentralisierung der deutschen Sicherheitsarchitektur, NJW 2009, 257; Gisy, Vom neuen Sicherheitsbegriff zur neuen Sicherheitsarchitektur, VerwA 2010, 309.

**b) Organ und Organwälter**

- 13 In der Verwaltungsrechtswissenschaft ist der Begriff Organ geläufiger als der Begriff Organisation.<sup>37</sup> Unter Organ versteht man eine in einen Verwaltungsträger eingegliederte **organisatorisch selbständige Einheit**. Eine solche Einheit besteht aus Sachmitteln und Menschen. Beispiele sind das Polizeipräsidium München, die Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Frankfurt am Main und der Bundesnachrichtendienst. Die einem Organ zugehörigen Menschen bezeichnet man als Organwälter. Erst die Organwälter – der Streifenpolizist, der Staatsanwalt, der Geheimagent – ermöglichen es dem Verwaltungsträger, einen Willen zu äußern oder Handlungen vorzunehmen. Keine Organwälter sind außenstehende Personen, die ein Verwaltungsorgan zu seiner Tätigkeit heranzieht (Abschleppunternehmer, Schlüsseldienst, V-Person). Sie werden als Verwaltungshelfer bezeichnet.
- 14 In rechtlicher Hinsicht sind Organe und Organwälter unselbständig. Sie handeln für ihren **Verwaltungsträger**. Der Verwaltungsträger ist alleiniges Zurechnungssubjekt von Rechtssätzen. Er kann als Rechtsträger klagen und verklagt werden. Die wichtigsten Verwaltungsträger sind die Gebietskörperschaften, also der Bund und die Länder sowie die Kreise und Gemeinden. Die dem Bund und den Ländern eingegliederten Behörden (z.B. Bundesamt für Finanzdienstleistungen, Landesrechnungshof) rechnen zur unmittelbaren Staatsverwaltung, die Behörden der Kreise und Gemeinden zur mittelbaren Staatsverwaltung. Alle Sicherheitsbehörden gehören einem dieser Verwaltungsträger an. Beispiele für sonstige Verwaltungsträger sind rechtfähige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

**c) Behörde**

- 15 **aa) Allgemeine Begrifflichkeit: Behörde, Amt, Dienststelle.** Der zentrale Begriff im Verwaltungsorganisationsrecht ist der der **Behörde**. Die Behörde ist ein Unterfall des Organs.<sup>38</sup> Eine Behörde ist immer ein Organ, aber nicht jedes Organ – z.B. das Bundesverfassungsgericht, der Hessische Landtag – ist notwendig eine Behörde. Im Unterschied zum Begriff des Organs ist „Behörde“ ein häufig verwandelter Gesetzesbegriff (z.B. Art. 35 GG; §§ 1 Abs. 4, 35 BVwVfG; § 61 VwGO).<sup>39</sup> Als solcher ist er maßgeblicher Anknüpfungspunkt für die – sich aus dem materiellen Recht ergebenden – Aufgaben des Verwaltungsträgers, die dieser seinen Behörden zur Erfüllung überträgt. Der Begriff der Behörde wird einheitlich verstanden als in die Verwaltungshierarchie eingegliederte organisatorische Einheit von Personen und sächlichen Mitteln, die mit einer gewissen Selbständigkeit ausgestattet und zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben berufen ist, und deren Bestand unabhängig ist von der Existenz oder dem Wechsel der ihr zugewiesenen Amtswalter.<sup>40</sup>
- 16 Im allgemeinen Sprachgebrauch wird der Begriff Behörde häufig gleichgesetzt mit dem Wort **Amt**. Im Verwaltungsorganisationsrecht hat das Wort Amt allerdings keine strukturbildende Funktion. Es wird verwendet, um einer bestimmten öffentlichen Stelle einen Namen zu geben. Diese Stelle kann eine organisatorisch selbständige Einheit – also eine Behörde – sein (z.B. Bundeskriminalamt, Zollkriminalamt, Bayerisches Landesamt für den Verfassungsschutz). Sie kann aber auch eine unselbständiger Bereich innerhalb einer Behörde sein (z.B. Ordnungsamt, Amt für Wohnungswesen, Rechtsamt). Nach allgemeinsprachlichem Verständnis bringt der Begriff Amt zum Ausdruck, dass die betreffende Stelle öffentliche Aufgaben wahnt.
- 17 Der Begriff der **Dienststelle** findet sich in einer Vielzahl unterschiedlichster Gesetze (z.B. § 12 V AGG; § 37 I BBG; § 1 Nr. 4 FVG; § 1 II Nr. 2 KSchG; § 1 II Nr. 2 LAG;

<sup>37</sup> Vgl. zum Folgenden Maurer § 21 Rdn. 19ff.

<sup>38</sup> Vgl. Maurer, § 21 Rdn. 32.

<sup>39</sup> Vgl. die Nachweise bei Jestaedt, Binnenorganisation der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, § 14 Rdn. 36.

<sup>40</sup> BVerwGE Urt. v. 24. 1. 1991, Az. 2 C 16/88 = BVerwGE 87, 310; BGH Beschl. v. 30. 3. 2010, Az. V ZB 79/10 = NVwZ 2010, 919; Groß, Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, § 13 Rdn. 85.