

A Grundlagen

1 Die Polizei

Was Sie in diesem Kapitel erwartet

Die Polizei ist in unserer Gesellschaft eine selbstverständliche Einrichtung: im Alltag, in den Medien, in öffentlichen Debatten. In vielen sozialen Sachverhalten spielt die Polizei eine Rolle. Sie soll Kriminalität bekämpfen und Sicherheit herstellen. Die Polizei genießt ein hohes Ansehen in weiten Teilen der Bevölkerung, und der Ruf nach der Polizei ist beliebt. In diesem Kapitel werden die Aufgaben, die Organisation und die wichtigsten Methoden der Polizei dargestellt. Außerdem werden die Wandlungen benannt, die die gesellschaftliche Bedeutung der Polizei in den vergangenen Jahrzehnten verändert haben.

1.1 Die Aufgaben der Polizei

Wenn gemeinhin von der Polizei gesprochen wird, dann ist damit in Wirklichkeit die »Vollzugspolizei« gemeint, also jene staatliche Behörde, die für die Sicherheit zuständig ist, indem sie Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abwehrt oder indem sie Kriminalität aufklärt. Dieser moderne Polizeibegriff entstand historisch in der Auseinandersetzung des Bürgertums mit dem absolutistischen Staat. Die »Polizey« in vormoderner Zeit bezeichnete alle regulierende Tätigkeiten des Staates nach Innen; sie umfasste damit als »gute Polizey« die sozialen, wirtschaftlichen und religiösen Vorschriften, die der »Beförderung der Wohlfahrt« der Unterthanen dienen sollten.

Die Emanzipation des Bürgertums gegenüber dem absolutistisch-monarchischen Staat zeigte sich auf dem Feld der Polizei/Polizey durch die allmähliche Trennung der allgemeinen Verwaltung von jenen spezifischen, auf Sicherheit, Ordnung und Kriminalität gerichteten Tätigkeiten. Durch diese Trennung entstand die moderne Polizei. Sie ist die Institution, die das »staatliche Gewaltmonopol« – also den Anspruch des modernen Staates, dass nur in seinem Namen physische Gewalt angewendet werden darf – im Innern umsetzt.

Für Preußen-Deutschland lässt sich dieser Prozess an zwei markanten Daten aufzeigen. Als ein Dokument des aufgeklärten Absolutismus wurde im Jahr 1794

das »Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten« erlassen. Es bestimmte in § 10 Titel 17 des zweiten Teils:

»Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen, Sicherheit, und Ordnung, und zur Abwendung der dem Publico, oder einzelnen Mitgliedern desselben, bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizey.«

Obwohl hier die Elemente des modernen Polizeibegriffs bereits enthalten sind (Sicherheit, Ordnung, Gefahren), bedurfte es der Rechtsprechung des Preußischen Obergerichtspräsidenten, um auch die Verwaltungspraxis entsprechend zu begrenzen. Im »Kreuzbergurteil« von 1882 ging es um eine Verordnung des Berliner Polizeipräsidenten, durch die die Bebauung am Fuße des Kreuzbergs beschränkt werden sollte, um die Sicht auf das auf dem Berg errichtete Denkmal für die Befreiungskriege nicht zu beeinträchtigen. Das Gericht erklärte die Verordnung für unwirksam, weil die Polizei für die Gefahrenabwehr zuständig sei und nicht für die Sicherung von Sichtachsen. Das war historisch der Durchbruch des modernen Polizeibegriffs, weil er die Zuständigkeiten der Institution Polizei deutlich begrenzte. So wie die Polizei in der bürgerlichen Gesellschaft nicht bestimmt, wie gebaut wird, so bestimmt sie auch nicht, wie sich die Menschen kleiden, wo sie sich aufhalten, wie sie sich verhalten etc. – es sei denn, sie verletzen die geltenden Regeln, wodurch sie die »öffentliche Sicherheit« gefährden (s. Bodt/Stolleis 2012, S. 6–12).

Die Vorgeschichte ist deshalb von Interesse, weil die jüngere Entwicklung dadurch gekennzeichnet ist, dass die Beschränkung polizeilicher Zuständigkeiten infrage gestellt wird. An den Veränderungen der in Gesetzen formulierten Aufgaben, die die Polizei wahrnehmen soll, wird diese Tendenz sichtbar. Im deutschen Polizeirecht wird unterschieden zwischen den »originären« und den »übertragenen« Aufgaben der Polizei. »Originär« bedeutet »eigenständig«, d. h., es handelt sich um Aufgaben, die die spezifischen Aufgaben der Institution Polizei sind, die also nur von ihr und nicht von anderen Behörden wahrgenommen werden. »Übertragene« Aufgaben sind solche, die »originär« in die Zuständigkeit anderer staatlicher Stellen fallen, die die Polizei aber zur Unterstützung dieser Stellen auch wahrnimmt oder wahrnehmen kann.

1.1.1 Gefahrenabwehr und konkrete Gefahr

Die originäre Aufgabe der Polizei ist die *Gefahrenabwehr*. Deutschland ist ein föderaler Staat, die staatliche Gewalt ist zwischen Bund und Bundesländern geteilt. Für den Bereich der Polizei bedeutet dies, dass Polizeiaufgaben im Grundsatz in die Zuständigkeit der Bundesländer fallen; der Bund darf nur spezifische Polizeibehörden (Bundeskriminalamt und Bundespolizei) unterhalten (► Kap. 1.2). Im Hinblick auf die originäre Polizeiaufgabe der Gefahrenabwehr führt dies zu unterschiedlichen Aufgabenbestimmungen im Detail. Seit Anfang der 1970er Jahre versuchte die Innenministerkonferenz mehrfach durch sog. »Musterentwürfe« das Polizeirecht der Länder zu vereinheitlichen. Wegen politischer Differenzen gelang dies aber nur im Groben. Im bislang letzten Musterentwurf von 1986 (s. Kniesel/Vahle 1990) wird als originäre Aufgabe formuliert:

»Die Polizei hat die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren.«

In fast allen Bundesländern beginnen die Polizeigesetze mit diesem Satz. Die zitierte Bestimmung begrenzt die Zuständigkeiten der Polizei, indem sie ihr die Aufgabe der Abwehr von Gefahren für bestimmte »Schutzgüter« zuweist: für die »öffentliche Sicherheit« und für die öffentliche »Ordnung«. Umgekehrt bedeutet das: Die Polizei ist nicht zuständig, wenn keine Gefahren im Raum stehen oder wenn diese Gefahren weder der öffentlichen Sicherheit noch der öffentlichen Ordnung gelten. Ob und inwieweit von dieser Aufgabenbestimmung tatsächlich eine Begrenzung ausgeht, hängt von der Bedeutung dieser Begriffe ab.

Der Begriff »öffentliche Sicherheit«, so ein anerkannter Polizeirechtskommentar, »ist außerordentlich weit.« Zum Beleg wird aus dem Bremischen Polizeigesetz (§ 2) zitiert, das »die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt« als »öffentliche Sicherheit« definiert (Denninger 2012, S. 192).

Öffentliche Sicherheit

Im Einzelnen umfasst der Begriff

- die gesamte Rechtsordnung. »Grundsätzlich«, so Denninger, »berührt jede drohende oder bereits begangene Verletzung der Rechtsordnung die öffentliche Sicherheit.« Jede Straftat, jeder Verstoß gegen verwaltungsrechtliche Vorschriften stellt deshalb zugleich eine Gefährdung der »öffentlichen Sicherheit« dar.
- den Bestand des Staates und die »Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen« (etwa Parlamente, Behörden, Gerichte). Überwiegend sind die staatlichen Einrichtungen auch durch das Strafrecht, d. h. durch die Gerichtsbarkeit geschützt, so dass es sich hier um einen Spezialfall der »Rechtsordnung« handelt.
- die »Unverletzlichkeit ... der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen«. Zu den Individualrechtsgütern zählen Vermögen, Eigentum und materielle Güter ebenso wie immaterielle Rechte (geistiges Eigentum z. B.); die subjektiven Rechte umfassen Menschenwürde, Ehre, Leben, Gesundheit und Freiheit. Sofern diese Rechtsgüter nicht durch das Strafrecht geschützt sind, ist die Polizei hier allerdings nur nachrangig (subsidiär) zuständig, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig möglich ist.

Der weite Raum, den die »öffentliche Sicherheit« eröffnet, wird durch den Bezug auf die öffentliche »Ordnung« noch vergrößert. Da bereits viele Lebenssachverhalte verrechtlicht sind, kann sich »Ordnung« nur auf jene »anerkannten sozial-ethischen Normen« beziehen, die (noch) nicht rechtlich geschützt sind. »Ordnung« ist deshalb ein offener Begriff, der anfällig dafür ist, von den jeweils

dominierenden Anschauungen mit Inhalt gefüllt zu werden. In einer »kulturell, religiös, ethnisch und nach ihren Traditionen pluralistische(n) demokratische(n) Gesellschaft« (ebd., S. 200) sollte, so die Kritik, auf »Ordnung« als Eingriffsgrundlage für polizeiliches Handeln verzichtet werden. Wenige Bundesländer haben auf diese Kritik reagiert: In Bremen und in Schleswig-Holstein fehlt der Bezug auf die »Ordnung« in den Polizeigesetzen; in Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen war er zeitweise gestrichen, ist dann aber wieder eingefügt worden (ebd., S. 199).

Gefahrenbegriffe

Die Polizei soll »Gefahren« für die genannten Schutzgüter abwehren; sie soll also verhindern, dass die Gefahr eintritt, dass die Schutzgüter Schaden nehmen. Deshalb ist die Gefahrenabwehr eine *präventive* Tätigkeit, die auf einer Prognose beruht. Diese Gefahr muss eine bestimmte Qualität oder Intensität erreicht haben, die im Polizeirecht als »konkrete Gefahr« bezeichnet wird. Sie liegt dann vor »wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit Wahrscheinlichkeit ein polizeilich geschütztes Rechtsgut schädigen wird« (BVerwG, zit. n. ebd., S. 202).

Bedeutsam ist die Unterscheidung zwischen »konkreter« und »abstrakter« Gefahr. Eine konkrete Gefahr bezieht sich auf den Einzelfall, bei dem eine hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts besteht; demgegenüber gelten als »abstrakte Gefahren« solche allgemeinen Sachverhalte, bei denen eine bestimmte Schadenswahrscheinlichkeit besteht (ebd., S. 203). Das Polizeirecht kennt noch weitere Gefahrenbegriffe, etwa »gegenwärtige« oder »erhebliche« Gefahren. Diese Unterscheidungen sind von Bedeutung, weil das, was die Polizei tun darf – ihre »Befugnisse« – abhängig ist von der Art der Gefahr, die es jeweils abzuwehren gilt.

Aufgabe und Befugnis

Die Auffassung, dass mit der Aufgabe der Polizei auch die Mittel an die Hand gegeben werden, diese Aufgabe zu erfüllen, ist längst veraltet (Schenke 2018, S. 17). Als Relikt aus diesen Zeiten kann die sog. »Generalklausel« betrachtet werden, die sich weiterhin in allen Polizeigesetzen findet. Sie lautet in der Formulierung des Musterentwurfs von 1986:

»Die Polizei kann die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Fall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren, soweit nicht die §§ 8a bis 24 die Befugnisse der Polizei besonders regeln.«

Diese Formulierung erlaubt der Polizei nur die notwendigen Maßnahmen zur Abwehr einer konkreten Gefahr (»im einzelnen Falle«). Und sie begrenzt die Reichweite durch den Verweis auf die Sonderregelungen in den nachfolgenden Paragraphen. Dieser Nachsatz ist von besonderer Bedeutung, weil er die generelle Befugnis zur Durchführung »notwendiger Maßnahmen« auf solche beschränkt,

die keinen Eingriff in die (Grund-)Rechte der BürgerInnen darstellen. Wenn die Polizei zur Gefahrenabwehr eine Wohnung betreten will, bedarf sie dazu einer gesetzlichen Grundlage, denn es handelt sich um einen Eingriff in das Grundrecht auf die »Unverletzlichkeit der Wohnung« (Art. 13 GG); wenn die Polizei die Identität von Personen überprüfen will, bedarf sie dazu einer gesetzlichen Grundlage, weil es sich um einen Eingriff in Art. 2 GG (Allgemeine Handlungsfreiheit) handelt.

Ob es sich bei dem, was die Polizei tut, um einen »Eingriff« in geschützte Rechte handelt oder ob es als »schlicht hoheitliches Handeln« betrachtet wird, hängt von den rechtlichen Bewertungen ab, die sich historisch wandeln. Bis zum »Volkszählungsurteil« des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1983 galt z. B. die Erhebung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten für die herrschende juristische Lehre und für die deutschen Gesetzgeber nicht als »Eingriff«, weshalb man auch neuere Instrumente polizeilicher Datenerhebung auf die Generalklausel stützte. Zu diesen neueren Instrumenten gehörte nicht nur die elektronische Speicherung und Verarbeitung der Daten, sondern auch ihre Erhebung durch verdeckte Methoden. Infolge des Volkszählungsurteils wurden die Einzelbefugnisse in den Polizeigesetzen erheblich ausgeweitet, um den nun schärfer gefassten »rechtsstaatlichen Ansprüchen« zu genügen. Trotz dieser anhaltenden rechtlich abgesicherten Befugnisserweiterungen ist die Reichweite der Generalklausel – und damit die Frage, wo ein Grundrechtseingriff beginnt – dauerhaft strittig. Die Diskussion um die »Gefährderansprachen« (► Kap. 5) ist ein aktuelles Beispiel für diesen Konflikt. Einzelne Befugnisse, soweit sie für das Verhältnis von Sozialer Arbeit zur Polizei von direkter Bedeutung sind, werden in Teil B genauer dargestellt.

1.1.2 Aufgaben im »Vorfeld«

Bereits seit den 1970er Jahren gab es Entwicklungen im Bereich der Polizei, die die Bindung polizeilichen Handelns an die »konkrete Gefahr« infrage stellten. Dies geschah im Kontext einer generellen Hinwendung zur Prävention, die im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts für viele Politikbereiche in den Vordergrund rückte. »Gefahrenabwehr« ist ihrer Natur nach präventiv ausgerichtet, mit dem Schutzgut der »öffentlichen Sicherheit« zählten auch alle Verstöße gegen die Rechtsordnung, also kriminelle Handlungen, zu den polizeilichen Aufgabenfeldern. Aber polizeirechtlich waren sie durch die »konkrete Gefahr« auf sehr enge Konstellationen beschränkt.

Als infolge des Volkszählungsurteils die Innenministerkonferenz den Musterentwurf für die Polizeigesetze überarbeitete, wurde zugleich dem präventiven Anspruch in der Aufgabenbestimmung Rechnung getragen. In den Landespolizeigesetzen heißt es seither – nahezu gleichlautend:

»Die Polizei hat die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Sie hat im Rahmen dieser Aufgaben auch für die Verfolgung von Straftaten vorzusorgen und Straftaten zu verhüten (vorbeugende Bekämpfung von Straftaten) sowie Vorbereitungen zu treffen, um künftige Gefahren abwehren zu können (Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr).«

Innenministerkonferenz (IMK)

Die »Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder« ist die zentrale Einrichtung, durch die eine gewisse Einheitlichkeit in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland gewährleistet werden soll. Die IMK koordiniert die Innenpolitik der Bundesländer, indem sie einerseits innenpolitische Initiativen auf den Weg bringt und andererseits die Verwaltungspraxis harmonisiert. Die regelmäßigen Ministertreffen sind nur die oberste Ebene der IMK-Arbeit. Zu beliebigen Themen kann die IMK Projektgruppen oder Kommissionen bilden, die durch FachbeamtInnen besetzt sind. Für die Polizei zentral ist der »Arbeitskreis II – Innere Sicherheit« (AK II). Der AK II verfügt wiederum über dauerhafte Untergliederungen. Besonders wichtig ist die »Vorschriftenkommission«, denn sie erarbeitet die »Polizeidienstvorschriften« (PDVs), die verbindliche Vorgaben für das polizeiliche Handeln enthalten (s. Pütter 2000; IMK 2020).

Durch die Erweiterung des Gefahrenabwehrbegriffs wird der Tätigkeitsbereich der Polizei erheblich vergrößert. Denn es ist offenkundig, dass eine »vorbeugende Bekämpfung« sich von der »konkreten Gefahr« als Einsatzschwelle lösen muss. Wenn Straftaten in der Zukunft verhindert werden sollen, kann dies nicht erst dadurch geschehen, dass die Polizei im Einzelfall so lange zuwartet, bis die Straftat kurz vor der Vollendung steht. Vielmehr muss die Polizei, will sie den präventiven Auftrag ernst nehmen, sich mit dem »Vorfeld« strafbarer Handlungen, also mit den sozialen Kontexten von Kriminalität befassen.

Im März 2018 begann mit der Novellierung des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes eine *weitere Ausdehnung* polizeilicher Zuständigkeiten. Durch den neuen Begriff der »drohenden Gefahr« wurden polizeiliche Eingriffe im weiten Vorfeld »konkreter Gefahren« legalisiert. Die neue Bestimmung erlaubt der bayerischen Polizei die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, wenn

»im Einzelfall ... Vorbereitungshandlungen für sich oder zusammen mit weiteren bestimmten Tatsachen den Schluss auf ein seiner Art nach konkretisiertes Geschehen zulassen, wonach in absehbarer Zeit Angriffe von erheblicher Intensität oder Auswirkung zu erwarten sind« (Art. 11 Abs. 3 PAG Bayern).

Diese Ausdehnung ist im Kontext der Terrorismusbekämpfung entstanden. Sie zielt auf Personen, die mittlerweile »Gefährder« genannt werden, also weder »Störer« (= VerursacherIn einer konkreten Gefahr) noch StraftäterIn bzw. Tatverdächtige sind. Die gesetzliche Formulierung beschränkt die Anwendung keineswegs auf die Abwehr terroristischer Gefahren. Insofern stellt sie den jüngsten Schritt dar, durch den die polizeilichen Zuständigkeiten auf potenziell gefahrenträchtige soziale Sachverhalte erweitert werden (s. Ruschemeier 2020).

1.1.3 Strafverfolgung/übertragene Aufgaben

In den Aufgabenbeschreibungen der Polizeigesetze finden sich zwei weitere Bestimmungen. Die erste betrifft die »Vollzugshilfe«. In § 1 Abs. 3 des Musterent-

wurfs heißt es: »Die Polizei leistet anderen Behörden Vollzugshilfe.« Dass die Polizei andere Behörden in der Wahrnehmung deren Aufgaben auf deren »Ersuchen« (= Antrag) hin unterstützt, wird in § 25 des Musterentwurfs an die Bedingungen gebunden, dass »unmittelbarer Zwang anzuwenden ist und die anderen Behörden nicht über die hierzu erforderlichen Dienstkräfte verfügen oder ihre Maßnahmen nicht auf andere Weise selbst durchsetzen können.« In der Verpflichtung zur Vollzugshilfe schlägt sich der Umstand nieder, dass der Staat mit der Polizei eine Einrichtung geschaffen hat, die über die Fähigkeit verfügt, physische Gewalt (= unmittelbarer Zwang) auszuüben. Es ist deshalb folgerichtig, dass Behörden, die über diese Fähigkeit nicht verfügen, von der Polizei unterstützt werden.

Neben dieser explizit in den Polizeigesetzen formulierten Verpflichtung gilt das in Art. 35 GG formulierte Gebot der Amtshilfe (»Alle Behörden des Bundes und der Länder leisten sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe.«) auch für die Polizeien. Amtshilfe bedeutet, dass sich andere Behörden auch mit anderen als Vollzugsersuchen an die Polizei wenden können und die Polizei diesen Hilfsersuchen im Rahmen der rechtlichen Vorgaben nachkommen muss.

Die zweite Gruppe übertragener Polizeiaufgaben ergibt sich aus dem Satz: »Die Polizei hat die Aufgaben zu erfüllen, die ihr durch andere Rechtsvorschriften übertragen sind.« Die wichtigsten dieser anderen Rechtsvorschriften betreffen die Verfolgung von Straftaten und von Ordnungswidrigkeiten. Die Tätigkeiten der Polizei im Hinblick auf die Verfolgung von Straftaten (= Aufklärung und Ermittlungen von strafbaren Handlungen) richten sich nicht nach den Bestimmungen der Polizeigesetze, sondern nach denen der Strafprozessordnung (StPO) und des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG). Beide Gesetze sind Bundesgesetze, so dass sie in allen Bundesländern gelten.

Der Bedeutung des Gefahrenbegriffs als »Eingriffsschwelle« entspricht in der StPO die Formulierung »zureichende tatsächliche Anhaltspunkte«. Denn in § 152 Abs. 2 StPO heißt es:

»Sie (die Polizei) ist, soweit nicht gesetzlich ein anderes bestimmt ist, verpflichtet, wegen aller verfolgbaren Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen.«

Dieser Satz schreibt die Strafverfolgungspflicht oder das *Legalitätsprinzip* fest. Für die Polizei bedeutet dies, PolizistInnen müssen ein Ermittlungsverfahren eröffnen, wenn ihnen »zureichende tatsächliche Anhaltspunkte« auf eine begangene Straftat bekannt werden.

Allerdings bezieht sich das »sie« in § 152 StPO nicht auf die Polizei, sondern auf die Staatsanwaltschaft. Hier liegt der zweite Unterschied zum Polizeirecht: Während es sich bei der Gefahrenabwehr um eine »originäre« Aufgabe handelt, wirkt die Polizei in der Strafverfolgung »nur« im Auftrag. Denn die Leitung des Ermittlungsverfahrens liegt rechtlich von Beginn an bei der Staatsanwaltschaft. Dies wird auch an den Formulierungen des § 163 StPO deutlich, der die Aufgaben der Polizei benennt.

§ 163 Abs. 1 und 2 StPO: Aufgaben der Polizei im Ermittlungsverfahren

- (1) Die Behörden und Beamten des Polizeidienstes haben Straftaten zu erforschen und alle keinen Aufschub gestattenden Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten. Zu diesem Zweck sind sie befugt, alle Behörden um Auskunft zu ersuchen, bei Gefahr im Verzug auch, die Auskunft zu verlangen, sowie Ermittlungen jeder Art vorzunehmen, soweit nicht andere gesetzliche Vorschriften ihre Befugnisse besonders regeln.
- (2) Die Behörden und Beamten des Polizeidienstes übersenden ihre Verhandlungen ohne Verzug der Staatsanwaltschaft. Erscheint die schleunige Vornahme richterlicher Untersuchungshandlungen erforderlich, so kann die Übersendung unmittelbar an das Amtsgericht erfolgen.

Die Staatsanwaltschaft gilt als die »Herrin des Ermittlungsverfahrens«, dies gilt auch dann, wenn sie (noch) nicht weiß, dass die Polizei ein Ermittlungsverfahren eingeleitet hat. Noch bis 2004 bezeichnete das GVG (es regelt Aufbau und Zuständigkeiten innerhalb des Gerichtssystems) PolizistInnen als »Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft« (§ 152). Mit der Ersetzung dieses Begriffs durch »Ermittlungspersonen« hat der Gesetzgeber versucht, der realen Bedeutung der Polizei im Ermittlungsverfahren gerecht zu werden. Die neue Bezeichnung änderte aber nichts an der rechtlichen Unterordnung, denn auch für die »Ermittlungspersonen« gilt weiterhin, dass sie »in dieser Eigenschaft verpflichtet (sind), den Anordnungen der Staatsanwaltschaft ihres Bezirks und der dieser vorgesetzten Beamten Folge zu leisten.« Im Normalfall der Alltagskriminalität ist die Staatsanwaltschaft an den polizeilichen Ermittlungen nicht beteiligt; sie wird erst über die Existenz des Verfahrens informiert, wenn ihr die Akten des polizeilich ausermittelten Falles zugestellt werden. Nur bei schweren Straftaten oder wenn besondere Ermittlungsmethoden der Polizei eingesetzt werden sollen, muss die Staatsanwaltschaft unmittelbar an den Polizeiermittlungen beteiligt werden.

Die polizeilichen Zuständigkeiten resultieren einerseits aus ihrer originären Aufgabe der Gefahrenabwehr. Sofern es sich bei den abzuwehrenden Gefahren um Kriminalität handelt, nimmt sie die Aufgabe der Strafverfolgung war. Durch die »vorbeugende Verbrechensbekämpfung« ist die Polizei für das »Vorfeld« von Kriminalität zuständig geworden, durch die »dringende Gefahr« hat sie Eingriffsbefugnisse jenseits der konkreten Gefahr erhalten. Die Beziehungen sind in Abbildung 1 schematisch dargestellt. Die jüngeren Grenzverschiebungen des Polizeirechts haben dazu geführt, dass die Konstellationen zunehmen, in denen sowohl nach Polizeirecht wie nach Strafprozessrecht eingegriffen werden könnte (► Abb. 1).

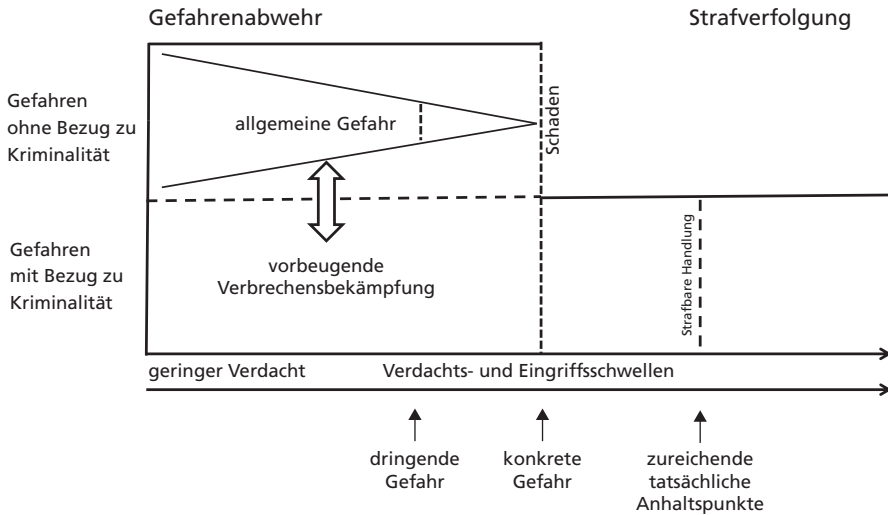


Abb. 1: Verdachts- und Eingriffsschwellen

Legalitätsprinzip und Opportunitätsprinzip

Polizeirecht und Strafprozessrecht unterscheiden sich im Hinblick auf das zugrundeliegende Handlungsprinzip. Für die Polizei gilt in der Strafverfolgung das »Legalitätsprinzip«. Dieser Grundsatz beinhaltet die Verpflichtung der Polizei, alle ihr bekannt gewordenen Straftaten zu verfolgen (Strafverfolgungspflicht). PolizistInnen steht nach diesem Prinzip keine Entscheidung darüber zu, ob sie eine strafbare Handlung verfolgen, etwa weil sie der Auffassung sind, dass die Tat »nicht so schlimm« sei. Tun sie dies doch, machen sie sich selbst der »Strafvereitelung im Amt« (§ 258a StGB) strafbar. Das Legalitätsprinzip gewährleistet, dass alle BürgerInnen von der staatlichen Exekutive gleichbehandelt werden. Indem es die Ungleichbehandlung untersagt, hat das Legalitätsprinzip Privilegien, die früher etwa für Adelige oder Geistliche bestanden, im Strafrecht abgeschafft. Auf der *individuellen* Ebene bietet das Legalitätsprinzip nur kleine Handlungsspielräume, etwa wenn zur Anzeige gebrachte Sachverhalte ganz offenkundig nicht rechtswidrig oder nicht »zureichend« sind. Auf der *institutionellen* Ebene wird das Legalitätsprinzip durchaus eingeschränkt, etwa indem bewusst auf Festnahmen von Personen oder auf die intensivere Kontrollen von Gebieten verzichtet wird (Rachor 2012b, S. 339).

Für die Gefahrenabwehr nach dem Polizeirecht gilt das »Opportunitätsprinzip«. Nach diesem Grundsatz entscheiden die Behörden im Einzelfall, ob sie reagieren (»Entschließungsermessen«) und wie sie reagieren (Ermahnung, Geldbuße etc. = »Auswahlermessen«). Die Auswahl zwischen verschiedenen Möglichkeiten resultiert nicht aus Willkür, sondern nach »pflichtgemäßem

Ermessen« (ebd., S. 328). Dabei müssen das ›Ob‹ und ›Wie‹ polizeilichen Handelns den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz befolgen. Die Maßnahmen müssen im Einzelfall erforderlich und geeignet sein und Aufwand bzw. Nebenwirkungen müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den gewünschten Folgen stehen. (ebd., S. 329–339)

Das »Opportunitätsprinzip« gilt für die Polizei auch bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, sofern sie nach den Zuständigkeitsregelungen dafür zuständig ist. Das »Auswahlermessen« ist in diesem Bereich durch die Anwendung von »Bußgeldkatalogen« begrenzt. In der Strafverfolgung kann die Staatsanwaltschaft nach Opportunität über Einstellung oder Fortsetzung von Ermittlungsverfahren entscheiden (s. u.).

Für die Befugnisse im Bereich der Strafverfolgung gilt derselbe Grundsatz wie in der Gefahrenabwehr: In Grundrechte eingreifende Ermittlungshandlungen darf die Polizei nur anwenden, wenn die StPO diese Methoden im Hinblick auf das verfolgte Delikte ausdrücklich erlaubt. Informationen, die ohne Rechtsgrundlage erlangt wurden, sind vor Gericht unwirksam und können die gesamte Anklage gefährden. Die rechtlich (kaum faktisch) nachrangige Position der Polizei in der Strafverfolgung kommt auch darin zum Ausdruck, dass sie häufig auf die Mitwirkung oder Zustimmung der Staatsanwaltschaft angewiesen ist, während sie im Polizeirecht selbst entscheiden oder selbst beim Gericht einen Antrag stellen kann. Außer bei »Gefahr im Verzuge« darf z. B. die längerfristige Observation von Beschuldigten im Ermittlungsverfahren nur durch den Richter angeordnet werden (§ 163f Abs. 3 StPO), während etwa das nordrhein-westfälische Polizeigesetz (§ 16a Abs. 2 PolG NRW) für dieselbe Maßnahme lediglich die Anordnung durch den/die BehördenleiterIn verlangt.

Eine weitere der Polizei übertragene Aufgabe ist die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten. Das »Gesetz über die Ordnungswidrigkeiten« ist ein Bundesgesetz. Eine Ordnungswidrigkeit definiert das Gesetz als »eine rechtswidrige und vorwerfbare Handlung, die den Tatbestand eines Gesetzes verwirklicht, das die Ahndung mit einer Geldbuße zulässt« (im Unterschied zu Straftaten, die auch mit Freiheitsstrafen geahndet werden können). Für die Verfolgung und Bestrafung von Ordnungswidrigkeiten ist die Verwaltungsbehörde zuständig, die durch das jeweilige Gesetz festgelegt wird. Der Polizei wird durch das Gesetz eine unterstützende Aufgabe zugewiesen:

»Die Behörden und Beamten des Polizeidienstes haben nach pflichtgemäßem Ermessen Ordnungswidrigkeiten zu erforschen und dabei alle unaufschiebbaren Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten. Sie haben bei der Erforschung von Ordnungswidrigkeiten, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, dieselben Rechte und Pflichten wie bei der Verfolgung von Straftaten ...« (§ 53 OWiG).

Jenseits der durch das Bundesgesetz vorgegebenen Handlungen können die Bundesländer und Gemeinden auch andere Handlungen als Ordnungswidrigkeiten unter Strafe stellen. Auch in diesen Fällen ist die Polizei nur subsidiär zuständig.