

Einsatzlehre

Kahl

2. Auflage 2024
ISBN 978-3-406-82628-3
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Stefan Kahl



Einsatzlehre

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Einsatzlehre

Polizeiliches Risikomanagement für
den Einsatz

Lehrbuch für Studium und Praxis

von

Stefan Kahl

Kriminaldirektor an der HSPV NRW, Studienort Köln

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

2. Auflage 2024

Zitiervorschlag: Kahl Einsatzlehre S.


beck.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

ISBN 978 3 406 82628 3

© 2024 Verlag C.H. Beck
Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH,
Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Satz: Fotosatz Buck,
Zweikirchener Straße 7, 84036 Kumhausen

Umschlag: Martina Busch Grafikdesign, Homburg Saar
© Elena Genova, iStockphoto



Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werkes
zum Zwecke des Text und Data Mining vorzunehmen.

Vorwort

Für die nun vorliegende 2. Auflage habe ich die Inhalte überarbeitet, ergänzt und aktualisiert; letzteres bezieht sich insbesondere auf die Vorschriften- und Erlasslage. Eingeflossen sind selbstverständlich auch die Erfahrungen und Rückmeldungen von Studierenden und Lehrenden im Umgang mit dem Lehrbuch, über die ich mich sehr gefreut habe und für die ich meinen herzlichen Dank ausspreche. Besonders bedanken möchte ich mich an dieser Stelle nochmals bei LPD aD Peter Bernt. Durch seine Klarstellung in unseren Gesprächen und der Bereitstellung einschlägiger Materialien unterstrich er als „Erfinder“ des (deeskalierenden) Einsatzmodells nochmals in aller Deutlichkeit, dass es sich bei diesem Modell nicht um einen Ersatz, sondern lediglich um eine „Supportfunktion“ für den Polizeilichen Planungs- und Entscheidungsprozess, insbesondere die Entschlussfassung, handelt. Der immer noch weit verbreitete Irrtum, es handle sich um eine eigenständige Alternative zum Entschluss, wird im Kapitel „Einsatzmodell“ entsprechend thematisiert und zugunsten einer konsistenten Vorgehensweise aufgelöst.

Auch dieses Mal hoffe ich, Ihnen einen anschaulichen und nützlichen Überblick über das komplexe, spannende und weite Themenfeld der Einsatzlehre bieten zu können.

Nach wie vor freue ich mich über Anregungen und kritische Hinweise – nur so kann mir eine kontinuierliche Weiterentwicklung gelingen.

Köln, im Juni 2024

Stefan Kahl

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Vorwort zur 1. Auflage

Die Qualität der Planung polizeilicher Einsätze hat erfahrungsgemäß einen entscheidenden Anteil am Einsatzerfolg. Trotz dieser Erkenntnis ist es wenig überraschend, wenn in der Praxis Einsatzziele und -ergebnisse voneinander abweichen. Ständig variierende Einflussfaktoren gepaart mit der oftmals vorherrschenden zeitlichen Dringlichkeit zum Handeln beschränken den Planungsprozess. Verlaufen Einsätze aufgrund unvorhergesehener Entwicklungen dann anders als geplant, kommt es gerade bei gravierenden Folgen aus gutem Grund zu kritischen Fragen an die Polizeiführung. Insbesondere wird hinterfragt, ob bereits bei der Einsatzplanung wichtige Informationen außer Acht gelassen wurden oder Fehlentwicklungen nicht schon früher hätten erkannt werden können oder sogar müssen.¹

In diesem Dilemma stellt sich die Frage nach geeigneten Methoden und Werkzeugen zur Einsatzplanung und -steuerung, die möglichst universell einsetzbar sind. Hier herrscht jedoch ein erheblicher Mangel. Das scheinbar alternativlose methodische Vorgehen der Polizei zur Beurteilung der Lage ist jahrzehntealt und seitdem nicht erkennbar weiterentwickelt worden. Insbesondere Einsätze mit massiven Folgen und hoher politischer Bedeutung (Love-Parade Duisburg 2010, Silvester Köln 2015 etc) hätten erwarten lassen, dass die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Methoden erkannt wird. Das Infragestellen von tradierten Methoden und Instrumenten der polizeilichen Einsatzplanung und -steuerung sehe ich daher als wesentliche Voraussetzung, um sich neuen Ideen zu öffnen und zu tragfähigen, modernen Lösungsansätzen weiterzuentwickeln – auch oder gerade im Diskurs. Es ist die gemeinsame Aufgabe von Wissenschaft und Praxis, diesen Prozess aktiv zu gestalten.

In meiner Zeit beim Ständigen Stab des PP Düsseldorf war ich als Sachbearbeiter der Einsatzakte Geiselnahme intensiv in die Geiselnahmeübung „TRIAS“ zwischen der Polizei aus Belgien, den Niederlanden und dem PP Düsseldorf eingebunden. Völlig selbstverständlich wurde die Übung vonseiten der Niederländer durch Prof. Dr. Otto Adang, Wissenschaftler der Polizeiakademie in Apeldoorn (NL), begleitet und evaluiert. Es wurden sehr konkrete Schlussfolgerungen aus der Zusammenarbeit gezogen und Empfehlungen für die internationale Zusammenarbeit auf der einen und für die niederländische Polizei auf der anderen Seite ausgesprochen.²

Eine Kultur wissenschaftlicher Einsatzbegleitung ist in Deutschland kaum wahrnehmbar. Erschwerend kommt hinzu, dass wissenschaftliche Untersuchungen im Bereich der Sicherheitsforschung viel zu selten von einschlägigen

¹ Vgl. Bernhardt, H., 2014, S. 127.

² Adang, 'TRIAS' eine internationale, grenzüberschreitende Geiselnahmeübung, 2002, <http://omjadang.homestead.com/deuschtrias.html> (zuletzt aufgerufen am 25.4.2024).

Hochschulen mit polizeilichen Studiengängen begleitet werden. Oder aber die Erkenntnisse der wenigen Leuchtturmprojekte finden erschreckend wenig Beachtung. So war die Deutsche Hochschule der Polizei am Projekt „Bausteine für die Sicherheit von Großveranstaltungen“ (BaSiGo) beteiligt, aus dem sich interessante Erkenntnisse für die polizeiliche Einsatzplanung ergaben – insbesondere die Auseinandersetzung mit dem Thema Risikomanagement.³ Ein Fehlen dieser Kultur lässt auch Temme in seiner Verwunderung erkennen, wenn er im (einzigen) Kommentar zur PDV 100 vor Jahren schon die geringe Zahl an Rückmeldungen zur umfangreichen Interpretation der Vorschrift aus den Reihen der Anwender beschreibt.⁴ Die Konsequenz dieser Kultur lässt sich bedauerlicher Weise auch an seinen kaum beachteten Ausführungen zum Risikomanagement erkennen. Bereits 2012 beschrieb er die Option, sich im Zuge der Einsatzplanung am Prozess des Risikomanagements zu orientieren.⁵

Dies wäre ohne Zweifel ein Paradigmenwechsel, aber es gäbe dabei auch viel zu gewinnen: Das intuitive Vorgehen, Situationen ganzheitlich auf mögliche Risiken hin zu betrachten, ermöglicht es Berufseinsteigern sehr schnell ein Gefühl für polizeiliche Einsätze und damit verbundene Gefahren und Herausforderungen zu entwickeln.

Darüber hinaus baut die Allgemeingültigkeit des Ansatzes eine Brücke zwischen den Einsatzplanungen der verschiedenen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS). Die Kompatibilität der Methodik kann zu einer weiteren Professionalisierung der (gemeinsamen) Einsatzplanung führen. Das Verständnis über die Grundlagen des Risikomanagements eröffnet aber noch weitere Möglichkeiten. So kann für die Planung komplexer Einsatzlagen eine Adaption noch differenzierterer Methoden des Risikomanagements erfolgen, zB der Fehlermöglichkeits- und Einflussanalyse (FMEA).⁶

In diesem Lehrbuch findet nun eine systematische Auseinandersetzung mit dem polizeilichen Risikomanagement für den Einsatz statt, wie sie gerade für Berufseinsteiger in den Polizeiberuf erforderlich ist. Anhand zahlreicher Fallbeispiele erfolgt eine anwendungsbezogene Vermittlung der notwendigen Grundlagen einer professionellen Einsatzplanung und -steuerung. Für Polizeipraktiker, Lehrende an den Hochschulen und Studierende des Masterstudiengangs öffentliche Verwaltung – Polizeimanagement an der DHPol sind insbesondere die Ausführungen zu ergänzenden Methoden des Risikomanagements als Anregung zu verstehen.

Umgekehrt bin auch ich für Anregungen und kritische Hinweise dankbar, die mir eine Weiterentwicklung, Konkretisierung oder Korrektur der Ausführungen ermöglichen (bitte per E-Mail an info@einsatzlehre.de).

Köln, im August 2021

Stefan Kahl, MBA
Kriminaldirektor

³ Festag Umgang mit Risiken/Fieder/Barth S. 111 ff..

⁴ Vgl. Neidhardt Polizei-HdB/Temme S. 5f.

⁵ Vgl. Neidhardt Polizei-HdB/Temme/Baumbach S. 50p ff.

⁶ Kahl, FMEA zur Planung von Polizeieinsätzen, 2019, <https://www.risknet.de/themen/risknews/fmea-zur-planung-von-polizeieinsaetzen/>.

Geleitwort

„Einsatzlehre ist eine Erfahrungswissenschaft!“ So oder so ähnlich hört man es – früher wie heute – oft in Polizeikreisen: Die Praktiker betonen die Bedeutung der Erfahrung und zeigen Skepsis gegenüber modernen, wissenschaftlichen Ansätzen. Autoren und Unterrichtende mühen sich, den überwiegend erfahrungsgeprägten Lehrstoff mit moderneren Methoden zu unterlegen – oft unter dem Stirnrnzeln der „alten Hasen“.

Nach seiner Masterarbeit, die sich im Kern mit der Implementierung des Risikomanagements in den Planungs- und Entscheidungsprozess für den Einsatz (PEP) befasste, geht der Verfasser nun den logischen zweiten Schritt: Er legt mit dem vorliegenden Buch ein Werk vor, das geeignet ist, einem breiten Anwenderkreis die Methodik der Einsatzlehre in modernisierter Form näher zu bringen, ergänzt mit wissenschaftlichen Erkenntnissen.

Das Thema beschäftigt die polizeiliche Fachwelt – Praxis und Lehre – seit Jahren. Der tradierte polizeiliche Planungs- und Entscheidungsprozess entspricht im Kern mehr oder weniger immer noch den Ursprüngen aus dem Militärischen. Aber er genügt den Anforderungen einer modernen Einsatzplanung und den gestiegenen Erwartungen an die öffentliche Sicherheit nur noch eingeschränkt. Dies gilt nicht nur für Einsätze des täglichen Dienstes, sondern vor allem auch für komplexe Großlagen wie Demonstrationen und Veranstaltungen. Insofern ist das Thema von hoher fachlicher Relevanz, zumal der Bestand an (Fach-)Literatur durchaus spärlich ist.

Dem Verfasser ist die generelle Skepsis der Polizeipraktiker gegenüber neuen Methoden aus polizeifremden Fachgebieten bewusst. Er hat deshalb richtigerweise nicht versucht ein neues „Allheilmittel“ zu entwickeln, sondern den Schwächen der tradierten Methode (PEP) die Chancen der anderen Materie (Risikomanagement) an die Seite gestellt und damit eine nachvollziehbare und praxistaugliche Brücke zwischen beiden Gebieten geschlagen.

Darüber hinaus greift er eine Schwäche des notwendigerweise abstrakt gehaltenen PEP auf: Die fehlende Unterscheidung zwischen Sofort- und Zeitlagen. Jedem Polizeipraktiker ist bewusst, dass die zur Verfügung stehende Planungszeit auch unterschiedliche Möglichkeiten für den Methodeneinsatz eröffnet. Das fundiert ausgearbeitete Angebot, im Rahmen der Einsatzplanung von Zeitlagen auch auf ausgereifte Methoden des Risikomanagements zurückzugreifen, verdient daher eine hohe Aufmerksamkeit.

Die entwickelte Risikoorientierte Beurteilung der Lage (Rio-BdL) ist zudem über den Polizeibereich hinaus für andere BOS, aber auch für private Veranstalter beispielsweise von Großereignissen anwendbar. Damit wird erstmalig eine wichtige Schnittstelle in der Zusammenarbeit der Akteure geschlossen.

Der umfangreiche Übungsteil ergänzt die theoretischen Ausführungen sinnvoll und ermöglicht gerade Berufseinsteigern im Studiengang Polizeivollzugsdienst die oft vermisste Orientierung.

Michael Temme

LPD aD


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Danksagung

Mein besonderer Dank für die zahlreichen Anregungen, kritischen Reflexionen und hilfreichen Gespräche gilt meiner Kollegin Christiane Bracke-Decker und meinen Kollegen Michael Frensch, Bastian Irnich, Guido Koch, Dr. Holger Nimtz und Frank Stötzel sowie Martin Werdich von der FMEApplus Akademie. Erst durch ihre Unterstützung konnte das Manuskript den notwendigen Schliff bekommen. Dafür möchte ich ihnen herzlich danken.


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Vorwort zur 1. Auflage	VII
Geleitwort	IX
Danksagung	XI
Abbildungsverzeichnis	XVII
Hinweise zur Handhabung des Buches	XXI
1. Randzeichen	XXI
2. VS-NfD	XXI
3. Geschlechtergerechte Formulierung	XXII
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Literaturverzeichnis	XXVII
1. Kapitel. Grundlagen	1
A. Historie der Einsatzlehre	1
B. Einführung in die heutige Einsatzlehre	1
C. Grundlagen der Einsatzlehre in Aus- und Fortbildung	3
I. Recht und Gesetz	3
II. Polizeidienstvorschriften und Leitfäden	4
III. Eigensicherung	5
IV. Grund- und Fachbegriffe	6
V. Einsatzgrundsätze	10
VI. Organisation	18
1. Allgemeine Aufbauorganisation	19
2. Besondere Aufbauorganisation	21
a) Der Polizeiführer	22
b) Die Führungsgruppe/der Führungsstab	22
c) Die Einsatzabschnitte	23
3. Ablauforganisation	26
VII. Strategien, Leitlinien und Taktik	26
VIII. Lage, Lagebild und Lagefeld	28
1. Die Lage	28
a) Allgemeine und Besondere Lage	29
b) Sofortlage und Zeitlage	30
2. Das Lagebild	31
3. Die Lagefelder	32
IX. Planentscheidungen und Planunterlagen	34

2. Kapitel. Planungs- und Entscheidungsprozess für den Einsatz (PEP)	39
A. Aufbau des Planungs- und Entscheidungsprozesses für den Einsatz (PEP)	39
B. Der polizeiliche Planungsprozess	41
C. Der polizeiliche Entscheidungsprozess	42
3. Kapitel. Das Risikomanagement im polizeilichen Planungs- und Entscheidungsprozess	45
A. Historie des Risikomanagements	45
B. Der Begriff des Risikos im polizeilichen Kontext	46
C. Der Risikomanagement-Prozess im Rahmen der Einsatzplanung ..	50
4. Kapitel. Der PEP in Sofortlagen	57
A. Einsatzplanung bei Sofortlagen	57
B. Lagebild(-erstellung)	58
C. Die Beurteilung der Lage (BdL)	59
I. Das Lagefeld Auftrag	60
1. Auftragsidentifikation	62
2. Auftragsbewertung	64
a) Taktische Bindungen aus dem Auftrag	67
b) Taktische Bindungen aus dem Recht	67
c) Taktische Bindungen aus (vorgegebenen) Leitlinien ..	72
d) Taktische Bindungen aus Strategien	72
3. Auftragssteuerung	73
4. Plausibilitätskontrolle im Lagefeld Auftrag	79
II. Die Beurteilung der weiteren Lagefelder	81
1. Prozessschritte zur Beurteilung weiterer Lagefelder	82
2. Risikoidentifikation	82
a) Methoden zur Identifikation von Risiken	84
b) Clusterung von Risiken	90
3. Risikobewertung	91
a) Bestimmen der Risikohöhe	93
b) Wechselwirkungen zwischen relevanten Lagefeldern	96
c) Risikoaggregation	97
4. Risikosteuerung	102
a) Taktische Maßnahmen	103
b) Technische/organisatorische Maßnahmen	108
c) Darstellung von Steuerungsmaßnahmen innerhalb der Rio-BdL	111
d) Verhältnis von Risikosteuerung und PEP	111
5. Plausibilität der Beurteilung weiterer Lagefelder	112
D. Der Dreierschritt als alternative Methode zur BdL	114
I. Das methodische Vorgehen beim Dreierschritt	114
II. Die Stärken des Dreierschritts	115

III.	Die Schwächen des Dreierschritts	115
1.	Methodische Schwächen	115
2.	Umgang mit Wechselwirkungen	117
3.	Mangelnde Kompatibilität zu anderen BOS	117
IV.	Konsequenzen	118
E.	Der Entschluss	119
I.	Der Entschluss als Teil der Risikosteuerung	119
II.	Inhalt des Entschlusses	119
1.	Leitlinien und taktische Ziele	120
2.	Taktische Maßnahmen (TAM)	120
3.	(Wesentliche) Technische/organisatorische Maßnahmen (TOM)	122
4.	Getrennte Darstellung von taktischen und technischen/organisatorischen Maßnahmen im Entschluss	124
III.	Formen und Varianten des Entschlusses	124
1.	Satz- und Katalogentschluss	124
2.	Chronologischer Entschluss	125
3.	Phasenentschluss	128
IV.	Begründung des Entschlusses	128
V.	Plausibilitätskontrolle bei der Entschlussfassung/-begründung	132
F.	Der Durchführungsplan in Sofortlagen	133
G.	Der Befehl in Sofortlagen	134
5. Kapitel.	Der PEP bei Zeitlagen	135
A.	Einsatzplanung von Zeitlagen	135
B.	Lagebilderstellung	136
C.	Beurteilung von Zeitlagen	137
I.	Notwendigkeit ergänzender Methoden	138
II.	Auswahl ergänzender Methoden	141
III.	Einsatzplanung mittels Fehlermöglichkeits- und Einflussanalyse	142
1.	In sieben Schritten zur FMEA	143
2.	Anwendungsbeispiel für den polizeilichen Kontext	147
IV.	Methoden für Teilaspekte der Einsatzplanung	154
1.	Hazard and Operability Study (HAZOP-Studie)	155
2.	Baumdiagramme	157
3.	Fehlerbaumanalyse (FTA)	157
4.	Ereignisbaumanalyse (ETA)	159
5.	Bow-Tie-Analyse	160
V.	Reflexion ergänzender Methoden	162
1.	Anwendungsmöglichkeiten	162
2.	Dokumentation	163
3.	Wissensmanagement	165
4.	Methodisches Vorgehen	166
5.	Aufwand und Nutzen	168

D. Der Entschluss	170
E. Der Durchführungsplan	170
F. Der Befehl	172
I. Grundsätze der Befehlsgebung	172
1. Befehlsarten	172
2. Technik der Befehlsgebung	173
3. Befehlsformen: Rahmenbefehl und Vorbefehl	173
4. Ergänzungen zur Befehlsgebung	174
II. Gliederung von Befehlen	175
6. Kapitel. Einsatznachbereitung	177
7. Kapitel. Das Einsatzmodell	181
A. Die Phasen des Einsatzmodells	182
I. Vorbereitung	182
II. Aktion	185
III. Nachbereitung	187
B. Das Verhältnis des Einsatzmodells zum PEP	188
C. Ansätze zur kritischen Reflexion des Einsatzmodells	189
8. Kapitel. Übungen	191
A. Generelle Bemerkungen zur Lage	191
B. Bearbeitungshinweise zu den Übungssachverhalten	192
Übung 1: Verdächtige Person	194
Übung 2: Fahrzeugkontrolle	204
Übung 3: Ordnungsstörung (Ruhestörung)	215
Übung 4: Hilfloose Person	226
Übung 5: Verkehrsunfall	236
Übung 6: Ladendiebstahl (Täter am Ort)	247
Übung 7: Häusliche Gewalt	258
Übung 8: Gefahrenlage: Brand	270
Übung 9: Versammlung	280
9. Kapitel. Lernhilfen	289
A. Risikomatrix	289
B. Definitionssammlung	293
C. Liste taktischer Maßnahmen (aus der PDV 100)	300
D. Liste technischer/organisatorischer Maßnahmen	302
Stichwortverzeichnis	303