

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Band 6

Stadtpolizei statt Polizei

Von

Lisa Tuchscherer



Duncker & Humblot · Berlin

LISA TUCHSCHERER

Stadtpolizei statt Polizei

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel, Köln

Band 6

Stadtpolizei statt Polizei

Von

Lisa Tuchscherer



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt am Main
hat diese Arbeit im Jahre 2016 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 30

Alle Rechte vorbehalten

© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde

Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach

Printed in Germany

ISSN 2199-3475

ISBN 978-3-428-15130-1 (Print)

ISBN 978-3-428-55130-9 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85130-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2016 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt am Main als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten bis November 2016 berücksichtigt werden.

Dieses Vorwort möchte ich nutzen, um mich bei den Menschen zu bedanken, die dieses Projekt möglich gemacht und mich während der ganzen Zeit begleitet haben.

Mein herzlicher Dank gilt zunächst meinem Doktorvater und langjährigen großartigen Chef, Herrn Prof. Dr. Dr. Günter Frankenberg. Er hat mich darin bestärkt diese Herausforderung anzunehmen, mir dabei viel Freiheit gelassen und mich mit seinen hilfreichen Hinweisen, klugen Ratschlägen sowie seiner unvergleichlichen Art in jeglicher Hinsicht unterstützt.

Meinem Zweitgutachter und ehemaligen Chef, Prof. Dr. Georg Hermes, möchte ich für einen kritischen letzten Blick auf diese Arbeit und die gute Zusammenarbeit in den letzten Jahren ebenso herzlich danken. Er hat mich auf die Stadtpolizei und die damit zusammenhängenden Probleme aufmerksam gemacht und war somit der Ideengeber für dieses Projekt.

Auch dem Lehrstuhlteam von Herrn Prof. Dr. Dr. Günter Frankenberg und Herrn Prof. Dr. Georg Hermes gilt mein Dank. In all den Jahren an der Uni habe ich mich an beiden Lehrstühlen sehr wohl gefühlt, was nicht zuletzt meinen Kolleginnen und Kollegen zu verdanken ist. Insbesondere möchte ich an dieser Stelle meinen Kollegen Alexander Schmidt und die gute Seele unseres Instituts, Frau Christine Ruppel, erwähnen.

Ein ganz besonderer Dank geht an die unersetzbare Esther Landsiedel. Dies nicht nur für eine lange und einzigartige Freundschaft, sondern auch für die Unterstützung beim Schreiben dieser Arbeit. Sie hat unermüdlich Korrektur gelesen und war zu jeder Zeit eine geduldige und kompetente Gesprächspartnerin. Ebenso danke ich Dr. Lisa Müller und Dr. Mona Leonhardt, die jeweils ihren ganz eigenen unentbehrlichen Anteil am Gelingen dieser Arbeit haben. Etliche Gespräche bei gemeinsamen Mittagessen und der hilfreiche Austausch über die selbst erlebte Situation haben erheblich zur Motivation beigetragen und über manche Krise hinweggeholfen.

Guido Morhardt möchte ich für seine unendliche Geduld, seine bedachten Ratschläge, motivierenden Worte und nicht zuletzt für sein großes Verständnis von Herzen danken.

Diese Arbeit widme ich meinen Eltern, Christa und Werner Tuchscherer. Ihnen habe ich zu verdanken, dass ich heute an dieser Stelle stehe. Sie haben mich zu jeder Zeit und in jeder Hinsicht bedingungslos unterstützt und immer an mich geglaubt. Das mir entgegengebrachte Vertrauen und der Rückhalt meiner Eltern haben meine langjährige Ausbildung und diese Arbeit erst möglich gemacht.

Frankfurt am Main, im November 2016

Lisa Tuchscherer

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	11
B. Die Stadtpolizei im Gefüge der Sicherheitsakteure	16
I. Organisationsstruktur der Polizei- und Ordnungsbehörden	16
1. Einheits- und Trennungssystem	17
2. Hat das Trennungssystem Zukunft? Zur Rechtslage in Hessen	19
II. Die Stadtpolizei in Frankfurt am Main	21
1. Organisation und Dienstgruppen	24
2. Tätigkeits- und Einsatzfelder	25
3. Sicherheitsnetzwerke	27
C. Geschichtliche Grundlagen	29
I. Die Ordnungspolizei im Nationalsozialismus	29
II. Von der Verpolizeilichung zur Entpolizeilichung und zurück	32
1. Die Entpolizeilichung	33
a) Stufe 1: Das Kreuzbergerurteil als Auslöser der ersten Entpolizeilichung	34
b) Stufe 2: Die Entpolizeilichung nach dem zweiten Weltkrieg	35
c) Stufe 3: Entpolizeilichung durch Kustodialisierung	37
2. Der Begriff der Verpolizeilichung	39
D. Semantik und Dogmatik	41
I. Von der Schwierigkeit der richtigen Benennung	42
II. Sicherheitsakteure in Hessen	45
1. Hilfspolizeibeamte	45
2. Stadtpolizei	46
3. Wachpolizei	47
4. Hilfspolizei und freiwilliger Polizeidienst	50
III. Änderungsbedürftigkeit	55
IV. Dogmatische Einordnung	58
1. Polizei- oder Ordnungsbehörde	60
2. Polizeibegriffe	61
a) Materieller Polizeibegriff	62
b) Institutionelle Polizeibegriffe	62
c) Formelle Polizeibegriffe	64
d) Zur Einordnung der Polizeibegriffe in die Ordnungsstruktur der Länder	66
V. Die Bezeichnung Polizei als Handlungsgrundlage	66

E. Außendarstellung	69
I. Von grün zu blau – Uniformen und ihre Bedeutung im Wandel der Zeit	70
II. Ausrüstung mit Machtsymbolen	75
1. Blaulicht	75
2. Schusswaffen	77
a) Anforderungen	79
b) Sinn und Zweck	81
c) Vergleich mit anderen Städten	83
d) Pleiten, Pech und Pannen	84
e) Zusammenfassung	86
F. Sicherheitsverantwortung im Wandel	88
I. Macht durch Imageaufwertung	88
II. Sicherheitsgefühlspolitik	92
1. Sicherheit durch Sauberkeit und Ordnung	94
2. Das Sicherheitsgefühl als Rechtsgut	95
3. Lösungsansätze	96
III. Der Trend zur „polizeilichen Unterschicht“	99
IV. Rekommunalisierung	102
V. Unterschiede zur Vollzugspolizei	105
1. Ausbildung und Status	106
2. Das Verhältnis von Ausbildung und Grundrechtsschutz	108
3. Arbeits- und Ruhestandsregelungen	112
G. Rechtliche Grundlagen	114
I. Gesetzliche Vorgaben	115
1. § 99 HSOG	115
a) Varianten der Bestellung nach § 99 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 HSOG ..	116
b) Bestellung: Beleihung, Verwaltungshilfe oder eigenes Modell ...	117
c) Andere Personen nach § 99 Abs. 3 S. 1 Nr. 4e HSOG	121
2. Bestimmungen zu Ausbildung und Bestellung der Hilfspolizei- beamten	123
3. Art. 33 Abs. 4 GG	124
a) Ständige Aufgabe	126
b) Hoheitsrechtlich	126
c) Ausnahmen	128
d) Alternativen	131
e) Verkehrsüberwachung	133
4. Transparenz in der Verwaltungsorganisation	140
5. Staatliches Gewaltmonopol	142
6. Rechtsstaatsprinzip und Vorbehalt des Gesetzes	145
II. Rechtsschutz	146
III. Gerichtliche Kontrolle	148

H. Vergleich und Vorbilder	150
I. Vergleich mit anderen Bundesländern	151
II. Bundesebene: Bundespolizeigesetz	158
III. Die verschiedenen Modelle von kommunalen Sicherheitsakteuren	161
1. Modell „Polizei light“	161
2. Modell „Polizeilicher Ordnungsservice“	162
3. Modell „Ordnungsdienst“	163
I. Zusammenfassung	165
Literaturverzeichnis	169
Sachwortregister	184

A. Einführung

Polizei, Stadtpolizei, Wachpolizei, Hilfspolizei, Freiwilliger Polizeidienst. Wie und woran erkennen Sie die Unterschiede zwischen den verschiedenen Sicherheitsakteuren und ist überall, wo Polizei draufsteht, auch Polizei drin?

Sie arbeiten in Wiesbaden und leben in Frankfurt am Main. In beiden Städten sind Ihnen schon Stadtpolizisten aufgefallen. Hat jeder Stadtpolizist, der Ihnen in Hessen begegnet, die gleichen Aufgaben und Befugnisse? Wie können Sie dies feststellen?

Sie sind mit Freunden freitags abends auf dem Friedberger Markt in Frankfurt am Main. Nach 22 Uhr werden Sie von einem Stadtpolizisten angesprochen und gebeten, den Platz zu verlassen. Darf er das?

Sie laufen mit ihrer Familie über den Frankfurter Weihnachtsmarkt. Ihnen kommen dabei verschiedene uniformierte und bewaffnete Sicherheitskräfte entgegen. Wie stellen Sie fest, zu welcher Behörde diese gehören und ob sie befugt sind, Schusswaffen zu tragen?

Sie begegnen abends auf der Straße vermehrt uniformiertem Sicherheitspersonal und stellen fest, dass häufiger Einsatzwagen von Sicherheitsbehörden durch Ihre Wohngegend fahren. Fühlen Sie sich dadurch sicherer oder verunsichert?

Blaue Uniformen, Streifenwagen, die mit Blaulicht und Einsatzsignal ausgestattet sind, und die Ermächtigung zur Anwendung von unmittelbarem Zwang, auch mit Hilfe von Schusswaffen. Dies ist nicht etwa die Beschreibung der hessischen Landesvollzugspolizei, sondern die der Hilfspolizeibeamten¹ in Frankfurt am Main, denen im Rahmen ihrer Aufgaben per Gesetz die Befugnisse von Polizeivollzugsbeamten übertragen werden. Doch es sind nicht nur die Ausstattung und die Zuständigkeiten die denen der Polizei gleichkommen. Auch die Bezeichnung als Polizei trägt zu einer öffentlich wahrnehmbaren Verpolizeilichung der kommunalen Sicherheitsbehörden bei. Es ist damit eine „neue Unübersichtlichkeit“ im Bereich der inneren Sicherheit² zu verzeichnen. In den deutschen Städten und Gemeinden sind verschiedenste Sicherheitsakteure unterwegs, die sich durch ein polizeigleiches Erscheinungsbild, aber zum Teil völlig verschiedene Aufgaben und Befugnisse auszeichnen und den Bürgern so kaum eine Möglichkeit geben,

¹ In dieser Arbeit werden zur Vereinfachung und besseren Lesbarkeit des Textes nur die männlichen Pluralformen der Begriffe verwendet. Mit diesen Bezeichnungen sind jedoch sowohl Männer als auch Frauen gemeint.

² *Groß*, *Polizeien in Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung vom 14.06.2012.

die Akteure auseinanderzuhalten und zu erkennen, ob diese auch innerhalb ihrer Kompetenzen handeln und worin diese bestehen. Neben der Landesvollzugspolizei, die gemeint ist, wenn umgangssprachlich von Polizei die Rede ist, werden vermehrt kommunale Ordnungsdienste als Außen- und Vollzugsdienste der Ordnungsämter eingesetzt. Vervollständigt wird das Bild durch ehrenamtliche Hilfspolizisten und private Sicherheitsunternehmen. Es wird in der Literatur beispielsweise zwischen der öffentlichen Polizei, zu der die Vollzugspolizei, die kommunalen Ordnungsdienste, aber auch die Bundespolizei gezählt werden, den privaten Sicherheitsdiensten, die als private Polizei beschrieben werden und den Zusammenschlüssen aus den verschiedenen, zum Teil auch privat organisierten, Sicherheitsakteuren unterschieden.³ Dieses „uniformierte „Angebot“⁴ und die steigende Präsenz polizeigleicher Sicherheitskräfte sollen den Bürgern Sicherheit signalisieren und politische Handlungsfähigkeit demonstrieren.

Mit dem Schwerpunkt auf der Rechtslage in Hessen werden in dieser Arbeit, insbesondere am Beispiel der Stadtpolizei in Frankfurt am Main, die mit den Hilfspolizeibeamten verbundenen rechtlichen, begrifflichen und sicherheitspolitischen Probleme aufgearbeitet. Dabei soll auch der Frage nachgegangen werden, warum es zu dieser Entwicklung und einer derartigen Verpolizeilichung der kommunalen Sicherheitsakteure gekommen ist. Als eine Begründung wird in der Literatur genannt, dass sich die sozioökonomische und sozialstrukturelle Situation in den Städten verändert habe und der Einsatz und die Zusammenarbeit mit städtischen Ordnungsdiensten und privaten Sicherheitsunternehmen sowie die Einbeziehung ehrenamtlich engagierter Bürger in die Aufgabe Sicherheit aus der Modernisierung der Polizeiarbeit resultiere.⁵ Dieser Trend wird auch als die „Wiederentdeckung der Kommune als kontrollpolitischer Aktionsraum“ beschrieben.⁶ Denn es sind gerade die örtlichen Gegebenheiten, die Unordnung, Gefahren und Bedrohungen in den Kommunen entstehen lassen und dort von den Bürgern wahrgenommen werden. Auf der anderen Seite liegen aber nicht nur gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen, sondern auch potentielle Einwirkungsmöglichkeiten, wie beispielsweise städtebauliche Bestimmungen oder eine lokale soziale Einbindung, in der Hand der Kommunen. Eine diese Faktoren aufgreifende und unterstützende kommunale Sicherheitspolitik, die gerade nicht nur aus polizeilichen Maßnahmen besteht, wird jedoch bisher noch

³ Diese Einteilung findet sich bei *Lauen*, S. 286.

⁴ So auch *Lange/Frevel*, S. 132.

⁵ *Lauen*, S. 297.

⁶ So *Beste*, Zum Verhältnis von Polizei und profitorientierten Sicherheitsproduzenten, S. 286, der sich aber auch auf die profitorientierten privaten Sicherheitsdienstleister bezieht.

nicht flächendeckend in Angriff genommen.⁷ Auch die personelle und finanzielle Entlastung des jeweiligen Bundeslandes, das verfassungsrechtlich für die Organisation, Ausstattung und Finanzierung der Polizei verantwortlich ist, kann als Grund für das Erstarken kommunaler Sicherheitskräfte angesehen werden. Eine weitere Erklärung für den vermehrten Einsatz von Hilfspolizeibeamten ist die Abschaffung des mittleren Dienstes in Hessen. Seitdem existieren nur noch der gehobene und der höhere Dienst. Die zweigeteilte Laufbahn wurde notwendig, da Polizisten im Rahmen ihrer Tätigkeit vor immer größere Anforderungen gestellt wurden, so dass ihre Arbeit den Kriterien des gehobenen Dienstes entsprach. Daher musste auch eine immer bessere und professionellere Polizeiausbildung folgen, die auf diese veränderten Herausforderungen reagierte.⁸ Den Wegfall des mittleren Dienstes kompensieren seit dieser Änderung die Hilfspolizeibeamten und die Wachpolizisten⁹, indem sie die Aufgaben übernehmen, für die die Polizei durch ihre höherwertige akademisierte Ausbildung nun überqualifiziert erscheint.¹⁰

Auffällig ist, dass trotz der Aktualität der Entwicklung hinsichtlich der Hilfspolizeibeamten und der kommunalen Sicherheitsakteure sowie der damit verbundenen rechtlichen Probleme, aber auch der Änderungen im Sicherheitskonzept und Stadtbild der Städte und Gemeinden bisher wenig juristische Literatur zum benannten Thema zu finden ist. Lediglich einige Lehrbücher und Kommentare beschäftigen sich, zumeist jedoch nur am Rande, mit den sich historisch, begrifflich und rechtlich ergebenden Problemen.¹¹ Es wird zum Teil vom „Ende der Entpolizeilichung“¹² gesprochen, eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen einer solchen geschieht jedoch nicht vertieft. Hervorzuheben ist in der juristischen Literatur die Arbeit von Sebastian Söllner, der sich unter dem Titel „Die Verpolizeilichung – Grenzen, Chancen und Risiken einer neuen Sicherheitsarchitektur“ mit den Verpolizeilichungstendenzen auf kommunaler Ebene und den verschiedenen in den Bundesländern eingerichteten kommunalen Ordnungspolizeien, unter anderem auch am Beispiel von Frankfurt am Main, beschäftigt.

Auch Nathalie Hirschmann und Hermann Groß tragen mit ihrer Arbeit, „Polizierende Präsenz. Kommunale Sicherheitspolitik zwischen Polizei,

⁷ Floeting, S. 66f.; Braun, Wie bürgerliche Freiheitsrechte durch eine Kommunalisierung und „Laisierung“ von Polizeiarbeit gefährdet werden, S. 172.

⁸ Groß/Frevel/Dams, S. 25.

⁹ Zur Unterscheidung siehe Kapitel D. II. Sicherheitsakteure in Hessen.

¹⁰ Zur Ausbildung auch Kapitel F. V. 2. Das Verhältnis von Ausbildung und Grundrechtsschutz.

¹¹ Rachor, Rn. 41; Reimer, Rn. 222; Möller/Warg, Rn. 35. Ausführlich und kritisch äußert sich dagegen Hornmann, zu § 99.

¹² Rachor, Rn. 41; Söllner, S. 41.