

1. „Polizeiliches Krisenmanagement“ – Hintergründe und Begrifflichkeiten

Der Schutz der Bevölkerung vor Naturkatastrophen (z.B. Hochwasser) und anderen Unglücksfällen (z.B. Zugunglücke) ist ein wesentlicher Aspekt der nationalen Sicherheitsarchitektur.¹ In Deutschland werden die Aufgaben im Bevölkerungsschutz gesamtgesellschaftlich durch mehrere staatliche und überwiegend ehrenamtlich tätige private Akteure wahrgenommen. Auch die Polizei spielt im Bevölkerungsschutz eine wichtige Rolle, da hier regelmäßig die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung betroffen sind.

Bei der Bewältigung von größeren Gefahren- und Schadenslagen sowie Katastrophen (GGSK) aufgrund von Naturereignissen, Unfällen oder auch (terroristischen) Anschlägen kommt es darauf an, dass die beteiligten Akteure ihre Führungsentscheidungen im Sinne eines einheitlichen Krisenmanagements sinnvoll aufeinander abstimmen. Der Begriff „Krisenmanagement“ geht jedoch über den Aspekt der Schadensbewältigung hinaus. Er beinhaltet zusätzlich alle Maßnahmen zur Vermeidung von, Vorbereitung auf, Erkennung und Nachbereitung von GGSK-Lagen.²

Die Vermittlung und der Ausbau entsprechender theoretischer, taktischer, organisatorischer und technischer Handlungs- und Fachkompetenzen des polizeilichen Einsatzmanagements bei GGSK sowie terroristischen Bedrohungen und Anschlägen sind wichtige Bausteine der Aus- und Weiterbildung polizeilicher Führungskräfte an der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) in Münster-Hiltrup. Vor diesem Hintergrund ist an der DHPol ein eigenständiges Fachgebiet (FG) „Polizeiliches Krisenmanagement“ eingerichtet worden.

2. Entstehung und Struktur des Fachgebiets

Das FG „Polizeiliches Krisenmanagement“ ging als eines von drei neuen Fachgebieten³ für polizeiliche Einsatzlehre am 01. Oktober 2007 aus dem bisherigen Fachbereich „Polizeiliches Management“ der Polizei-Führungsakademie (PFA) hervor.

Die Leitung des FG 10 wird durch einen Polizeivollzugsbeamten in der Eingruppierung A 15 (Polizei-/Kriminaldirektor im Hochschuldienst) wahrgenommen. Darüber hinaus arbeitet im FG ein Polizeivollzugsbeamter als Lehrkraft für besondere Aufgaben (Polizei-/Kriminalrat im Hochschuldienst (A 13) bis Polizei-/Kriminaldirektor im Hochschuldienst (A 15)). Die weiteren Stellen werden von einer Wissenschaftlichen Hilfskraft sowie einer Bürokräft besetzt. Diese Personalstruktur ergibt sich aus der besonderen Stellung der Einsatzlehre, die aufgrund des Stundenansatzes im Curriculum als eines der zentralen polizeipraktischen Fächer des Masterstudiengangs „Öffentliche Verwaltung – Polizeimanagement“ angesehen wird.

¹ Vgl. IMK (2009): Programm Innere Sicherheit. Fortschreibung 2008/2009; S. 61.

² Vgl. BMI (2009): Auskunftsunterlage Krisenmanagement. Ressorts der Bundesregierung; S. 211.

³ Neben dem FG „Polizeiliches Krisenmanagement“ sind dies die Fachgebiete 08 („Grundlagen der Polizeilichen Einsatzlehre und Zeitlagen“) und 09 („Einsatzlagen der Schwerekriminalität“).

3. „Polizeiliches Krisenmanagement“ in der Polizeiausbildung und im universitären Umfeld

Bezogen auf die Spezifika des Krisenmanagements sind im FG 10 auch die grundlegenden Theorien und Methoden der Einsatzlehre Gegenstand von Forschung und Lehre, so dass das FG bei der systematischen Entwicklung der polizeilichen Einsatzlehre mitwirkt. Das Fach „Polizeiliche Einsatzlehre“ ist zunächst eine Spezialität der DHPol. An allgemeinen Hochschulen ist die polizeiliche Einsatzlehre nicht vertreten. An den Fachhochschulen des Bundes und der Länder für öffentliche Verwaltung/der Polizei werden Teilbereiche der Polizeilichen Einsatzlehre für die Ausführungsebene und die mittlere Führungsebene unterrichtet. Sie deckt dabei das Spektrum von der Polizeidienstkunde (z.B. Verhalten am Schadensort/Tatort bei Einsätzen von Streifenwagenbesatzungen) bis zur Konzeptionierung (kleinerer) polizeilicher Einsätze auf Ebene von Dienstbezirken (z.B. Polizeistation, Polizeirevier) ab.

Die Polizeiliche Einsatzlehre an der DHPol beschäftigt sich mit der Führung und Konzeptionierung herausragender Einsatzlagen aus besonderem Anlass, wozu auch GGSK-Lagen zu zählen sind. Bei derartigen Lagen sind Führungskräfte des höheren Dienstes als Polizeiführer, Leiter eines Führungsstabes und/oder Einsatzabschnittsführer/Unterabschnittsführer eingesetzt.

Bei GGSK-Lagen handelt es sich überwiegend um plötzlich eintretende Sofortlagen, die von einer besonderen Komplexität der Rahmenbedingungen (z.B. Zusammenwirken zahlreicher Behörden und Organisationen, Panikverhalten von Betroffenen), der Hochwertigkeit gefährdeter Rechtsgüter (z.B. Leben und Gesundheit gefährdeter Bürger) und einem großen Interesse von Öffentlichkeit und Medien gekennzeichnet sind. Führungskräfte sind dabei einem außerordentlichen, durch Dynamik und Unbestimmtheit verursachten Beurteilungs- und Entscheidungsdruck ausgesetzt. Daraus ergeben sich besondere Anforderungen an das Führungsverhalten, die Strategie sowie das taktische, organisatorische und technische Fachwissen. Darüber hinaus sind Krisen nicht nur polizeiliche Lagen, sondern Einsatzlagen die eine umfassende Zusammenarbeit vielfältiger polizeilicher und nichtpolizeilicher Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (z.B. Feuerwehr, Rettungsdienste, Technisches Hilfswerk, Bundeswehr, Bundeskriminalamt, Bundesanwaltschaft) erfordern.

Im Focus des FG 10 stehen dabei die Grundsätze der polizeilichen Vor- und Nachbereitung sowie Durchführung von Einsätzen im Zusammenhang mit Gefahren-, Schadenslagen und Katastrophen sowie terroristischen Bedrohungen/Anschlägen, einschließlich der Konzeption von Aufbau- und Ablauforganisationen sowie von Planunterlagen und -entscheidungen. Das bedeutet, dass alle Phasen der Einsatzbewältigung, die besonderen Anforderungen an Führungskräfte in kritischen Situationen, die strategische Vorbereitung auf Sofortlagen, die Notwendigkeit behördenübergreifender Zusammenarbeit sowie die „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ Gegenstand von Forschung und Lehre dieses FG sind.

Dabei sind vielfältige Sichtweisen unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen (z.B. Psychologie, Rechtswissenschaften) zu berücksichtigen. Insofern verkörpert „Polizeiliches Krisenmanagement“ den integrationswissenschaftlichen Ansatz zur Entwicklung einer Polizeiwissenschaft, der als gesetzlicher Auftrag profilbildend für die DHPol ist. Im Sinne dieses Ansatzes arbeitet das FG mit anderen Fachgebieten der DHPol, insbesondere den Fachgebieten „Grundlagen der

Polizeilichen Einsatzlehre“, „Einsatzlagen der Schwerekriminalität“, „Kriminalistik“, „Kriminologie und interdisziplinäre Kriminalprävention“, „Polizeiliche Führungslehre“, „Sozial- Arbeits- und Organisationspsychologie“, den rechtswissenschaftlichen Fachgebieten sowie den Fachhochschulen des Bundes und der Länder zusammen.

4. Aufgabenfelder des Fachbiets

Lehre

Die Lehrkräfte des FG „Polizeiliches Krisenmanagement“ nehmen im Rahmen des Masterstudienganges „Öffentliche Verwaltung – Polizeimanagement“ und des Studienkurses für Laufbahnbewerber mit zweitem juristischen Staatsexamen (Seiteneinsteiger) Aufgaben in der universitären Lehre wahr.

Nach dem Curriculum des Masterstudiengangs „Öffentlich Verwaltung – Polizeimanagement“ in der Fassung vom 17. März 2009⁴ wirkt das FG 10 im Masterstudiengang der DHPol im 2. Studienjahr an folgenden Modulen mit:

Modul 15 – „Kriminalität – Phänomen und Intervention“

- 15.05 – „Politisch motivierte Kriminalität, insbesondere Gewaltkriminalität, Terrorismus, Anschläge und Gefahr von Anschlägen“

Modul 16 – „Einsatzlagen der Schwerekriminalität – Verhinderung, Bewältigung und Strafverfolgung“

- 16.01 – „Sozialwissenschaftliche und kriminologische Aspekte der Bekämpfung der Schwerekriminalität am Beispiel von Geiselnahmen, Bedrohungs- und Amoklagen sowie Entführungen und herausragenden Erpressungen“
- 16.02 – „Strategische und taktische Konzeptionen zur Bekämpfung der Schwerekriminalität am Beispiel von Geiselnahmen, Bedrohungs- und Amoklagen sowie Entführungen und herausragenden Erpressungen unter Berücksichtigung wesentlicher rechtlicher Aspekte“
- 16.03 – „Aktuelle Herausforderung bei der Bewältigung besonderer Einsatzlagen“

Modul 17 – „Bewältigung komplexer Großlagen II“

- 17.01 – „Grundlagen aktueller Einsatzkonzeptionen zur Bewältigung ausgewählter Großlagen“
- 17.02 – „Verhinderung und Bewältigung gewalttätiger Aktionen bei Veranstaltungen und Versammlungen“
- 17.03 – „Größere Gefahren- und Schadenslagen, Katastrophen“

Die Inhalte der Einsatzlehre in den Modulen 15, 16 und 17 werden im Rahmen einer „Querschnittslehre“ insbesondere zusammen mit den Fachgebieten 08 („Grundlagen der Polizeilichen Einsatzlehre und Zeitlagen“) und 09 („Einsatzlagen der Schwerekriminalität“) vermittelt. Dabei werden die Lehrveranstaltungen 15.05 und 17.03 vom FG 10 federführend betreut.

⁴ Diese Fassung gilt ab dem Studienjahr 2009/2011. Vgl. DHPol (2009): Curriculum des Masterstudiengangs „Öffentliche Verwaltung – Polizeimanagement“ der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster. URL: http://www.dhpol.de/de/medien/downloads/curriculum_masterstudiengang_neu_genehmigt_17_03_09.pdf (Zugriff: 07. April 2010)

Um die Bewältigung von GGSK unter möglichst realen Bedingungen zu trainieren, führt die DHPol in Kooperation mit der beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) angesiedelten Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) jährlich eine mehrtägige Stabsrahmenübung durch, an der alle Ratsanwärter/-innen des jeweiligen Ausbildungsganges sowie die Angehörigen des Studienkurses teilnehmen. Diese Übung wird seit dem Jahr 2007 vom FG 10 federführend, unter größtmöglicher Beteiligung der Studierenden, vorbereitet und fortentwickelt. Die Durchführung erfolgt gemeinsam mit weiteren Fachgebieten der DHPol.

Die Lehrverpflichtung für den Leiter des Fachgebiets beträgt 9, die für die Lehrkraft für besondere Aufgaben 13 Semesterwochenstunden. Neben ihrer themenbezogenen Spezialisierung (Themenverantwortlichkeit⁵) können der Fachgebietsleiter und die Lehrkraft für besondere Aufgaben im Sinne der „Querschnittslehre“ zusätzlich alle nach dem Curriculum der DHPol für den Masterstudiengang vorgesehenen Themen der Einsatzlehre (z.B. auch im Rahmen der Forschung) innerhalb der drei Fachgebiete für polizeiliche Einsatzlehre vertreten.

Entsprechend der Querschnittslehrverpflichtung sind durch das FG 10 die Modulprüfungen in Form schriftlicher Prüfungen für die Module 16 und 17 fachbezogen oder fächerübergreifend vorzubereiten und durchzuführen. Bei 150 Studierenden sind mit Erst- und Zweitkorrektur bei fachbezogenen Klausuren durch das FG ca. 180 Prüfungsarbeiten zu korrigieren. Beim Modul 15 ist ggf. eine Mitwirkung an der Vorbereitung und Korrektur der Prüfungsklausur erforderlich. Daneben sind durch das FG jährlich mehrere Masterarbeiten zu betreuen. Die Teilnahme an mündlichen Präsentationen und mündlichen Masterprüfungen ist vorgesehen.

Im ersten, dezentral bei den Polizeien des Bundes und der Länder durchgeführten, Studienjahr wirkt das FG 10 bei folgenden Modulen mit:

Modul 03 – „Grundlagen des Einsatzmanagements“

- 03.01 – „Führung und Einsatz in der AAO und BAO/Einsatzplanung und -durchführung“
- 03.03 – „Rechtliche und taktische Grundfragen im Verhältnis von Polizei und Medien“

Modul 09 – „Bewältigung komplexer Großlagen I“

- 09.01 – „Führung und Einsatz der Polizei in Großlagen“

Mittelfristig sind weitere Lehraufgaben durch zusätzliche Studiengänge zu erwarten.

Fortbildung

Die DHPol ist die zentrale Fortbildungseinrichtung für den höheren Polizeivollzugsdienst des Bundes und der Länder. Als Bund-Länder-Einrichtung stellt sie einen nationalen Wissenstransfer sicher. Sie dient als Plattform für die Fortentwicklung im Bereich des polizeilichen Einsatzmanagements.

⁵ Die Themenverantwortlichkeit beinhaltet z.B. themenbezogene Aufgaben in der Weiterbildung, die Auswertung von Erfahrungsberichten, die Teilnahme an Einsatzbeobachtungen oder die Erstellung von didaktischen Konzepten.

In diesem Sinne trägt das FG 10 auf der Grundlage seines Aufgabenzuschnitts die (Mit-)Verantwortung für die Vorbereitung und Durchführung von Seminaren und Arbeitstagen zu den folgenden Themenbereichen:

- Zusammenarbeit der Polizei mit Kräften des Katastrophenschutzes, der Feuerwehr und der Rettungsdienste bei der Bewältigung von GGSK
- Politisch motivierte Kriminalität – Internationaler Terrorismus (zusammen mit dem FG 12 „Kriminalistik – Phänomenbezogene Kriminalstrategie“)
- Strategie und Taktik zur Bewältigung von Einsatzlagen mit erheblichem Ausmaß I (zusammen mit dem FG 08 „Grundlagen der Polizeilichen Einsatzlehre und Zeitlagen“)

Neben Fortbildungsangeboten in Querschnittsseminaren (z.B. Allgemeine fachliche Fortbildung; „Junge Führungskräfte“; Managementkolleg) und der beratenden Beteiligung bei der Vorbereitung von Seminaren anderer Fachgebiete werden nach Bedarf weitere Seminare angeboten:

- CEPOL-Seminare, z.B. „Desaster of Large Scale – EU Guidelines“
- Fortbildungsseminare für polizeiliche und nichtpolizeiliche Sicherheitsbehörden zur Bewältigung von komplexen Lagen durch Stabsarbeit

Forschung

Die Bündelung polizeirelevanter Forschungsansätze zur Etablierung der Polizeiwissenschaft ist eine zentrale Aufgabe der DHPol. Polizeiwissenschaft ist eine auf die Funktion, Organisation und Aktivitäten der Polizei bezogene interdisziplinäre und integrative Querschnittswissenschaft. Daher liegen Forschungsschwerpunkte der DHPol in den Bereichen Führung und Management, Einsatz, Kriminalitätsbekämpfung, Verkehrssicherheit sowie Recht.

Das FG 10 soll sich mit der Fortentwicklung professionellen Einsatzmanagements sowie dem Fach „Einsatzlehre“ als einem zentralen Bestandteil der Polizeiwissenschaft auseinandersetzen. Dabei soll sich die Forschung schwerpunktmäßig auf die spezifischen Themenfelder des FG beziehen, aber auch Impulse für die allgemeine polizeiliche Einsatzlehre geben. Durch den interdisziplinären Charakter polizeilicher Grosseinsätze kommt der Einsatzlehre bei der polizeiwissenschaftlichen Analyse dieser Aufgaben eine exemplarische, richtungweisende Bedeutung für die interdisziplinäre Zusammenarbeit verschiedener Fachgebiete an der DHPol zu. Neben der Erforschung des Führungs- und Entscheidungsverhalten in kritischen Situationen ist die Entwicklung des behörden- und institutionenübergreifenden Krisenmanagements sowie die Fortentwicklung der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ eine bedeutsame Forschungsaufgabe des FG. Aus den Notwendigkeiten der Praxis abgeleitet ergeben sich daran anlehnend unter anderem folgende aktuelle Forschungsfelder:

- Analyse neuer Entwicklungen im Bereich des Krisenmanagements und Entwicklung von strategischen Ansätzen zur Bewältigung, taktischen Zielen, Einsatzgrundsätzen und taktischen Konzeptionen,
- Entwicklung von Kriterien zur Evaluation von Einsätzen unter Berücksichtigung ökonomischer Aspekte und aktueller Erfahrungen,
- Erforschung von erfolgskritischen Faktoren beim Führen und Entscheiden in kritischen Situationen und Entwicklung und Evaluation von geeigneten

Trainingsprogrammen und Simulationen (z.B. Planübungen, Planbesprechungen),

- Fortentwicklung eines behörden- und institutionenübergreifenden Krisenmanagements mit den Zielen, erfolgskritische Faktoren herauszuarbeiten, Optimierungsempfehlungen zu entwickeln und neue Entwicklungen und Bedarfe aufzuzeigen.

Angestrebt wird die praxisnahe Fortentwicklung von Rollenverständnis, Methoden, Strategien und Taktiken im polizeilichen Krisenmanagement. Daraus lassen sich folgende Hauptziele der Forschung ableiten:

- Erweiterung der strategisch-taktischen Handlungskompetenz bei GGSK-Lagen,
- Verbesserung der Wirksamkeit und Sicherheit der Handlungssysteme im Krisenmanagement,
- Optimierung der Aus- und Fortbildung im Bereich des Einsatzmanagements.
- Die Forschungsausrichtung wird empirisch mit vorwiegend praktisch orientiertem Erkenntnisinteresse sein. Das FG verfügt über einen exklusiven Feldzugang für die empirische Forschung in und für die deutschen und ausländischen Polizeien.

Dienstleistungen und Aufgaben außerhalb der Hochschule

Zusammen mit den Fachgebieten 08 und 09 wirkt das FG 10 in der Kooperation „Netzwerk Einsatzlehre“ mit den Fachhochschulen des Bundes und der Länder zusammen, um Theorien und aktuelle Problemstellungen zu diskutieren sowie Empfehlungen für die polizeiliche Aus- und Weiterbildung im Bereich der Einsatzlehre zu entwickeln. Das FG ist zudem eingebunden in

- die „Ständige Konferenz für Katastrophenvorsorge und -schutz“,
- den Gesprächskreis „Zivil-Militärische Zusammenarbeit Obere Bundesbehörden“ sowie
- die AG „Simulation“. Diese AG wurde vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) initiiert, um die Möglichkeiten von Simulationen in der Aus- und Fortbildung verschiedener Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) zu diskutieren und zu koordinieren.

Eine enge Kooperation besteht mit dem BBK, hier insbesondere der AKNZ hinsichtlich gemeinsamer Übungen (s.o.), Seminare und sonstiger Projekte. Vor diesem Hintergrund wurde am 03. Februar 2009 eine Kooperationsvereinbarung zwischen der AKNZ und der DHPol unterzeichnet. Diese unterstreicht die Bedeutung der bereits praktizierten Zusammenarbeit der beiden Einrichtungen und dient gleichzeitig als Grundlage für eine weitere Vertiefung der Kooperationsbeziehungen in den Bereichen der Forschung, Aus- und Weiterbildung im Krisenmanagement.⁶

Über Kooperationsbeziehungen in der Aus- und Weiterbildung hinaus wirken Lehrkräfte des FG 10 sowie der DHPol insgesamt seit 2004 an den länderübergreifenden Krisenmanagementübungen der LÜKEX-Serie mit. Bei der Bewältigung der hier jeweils zugrundeliegenden Lagen kommt es regelmäßig

⁶ Vgl. Seidel/Kuschewski (2009): Gemeinsame Aus- und Weiterbildung. Die Kooperation zwischen der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz und der Deutschen Hochschule der Polizei. In: Bevölkerungsschutz. Nr. 3/2009. S. 6-9.

darauf an, polizeiliche und nichtpolizeiliche Maßnahmen im Sinne eines bereichs- und ebenenübergreifenden Krisenmanagements zu koordinieren. Die Lehrkräfte der DHPol unterstützen das BBK im Rahmen der LÜKEX-Übungsleitung. Dabei bringen sie ihre fachspezifischen Kenntnisse ein und beteiligen sich an der Auswertung durch die Übungsleitung.

Jenseits der Mitwirkung an Übungen kann von dem FG eine anlassbezogene Beteiligung bei der Konzeptentwicklung für herausragende Einsatzlagen aus besonderem Anlass sowie eine Beratung einsatzführender Behörden erwartet werden. Die Beobachtung polizeilicher Großeinsätze ist dabei auch Voraussetzung für eine praxisnahe Lehre und Forschung. Außerdem können weitere (wissenschaftliche) Aufgaben außerhalb der DHPol übernommen werden:

- Mitarbeit in Kommissionen und Projektgruppen von AK II und UA FEK
- Mitwirkung bei der Entwicklung und Durchführung von Seminaren der AKNZ zur behördenübergreifenden Schulung (Führungsübungen im operativ-taktischen Bereich)