

Ausschussvorlage

Ausschuss: INA-Sitzung am 19.01.12

Stellungnahmen zu: Gesetzentwurf Drucks. [18/4353](#)
– Polizei-Entsendegesetz –

Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK), Landesverband Hessen	S. 1
Deutsche Polizeigewerkschaft im Deutschen Beamtenbund (DPolG), Landesverband Hessen	S. 3
Gewerkschaft der Polizei (GdP), Bundesvorstand	S. 5
Prof. Dr. Erhard Denninger	S. 11
Prof. Dr. Joachim Wieland, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	S. 20



BDK LV Hessen | Alt Langenhain 35 | D-65719 Hofheim/Ts.

Hessischer Landtag
Innenausschuss
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

Ihr/e Zeichen/Nachricht vom

Ihr Ansprechpartner

Günter Brandt

Funktion

Landesvorsitzender

E-Mail

Gunter.Brandt@bdk.de

Telefon

+49 (0) 69 - 75554110

Telefax

+49 (0) 6187 - 93 50 52

mobil

+49 (0) 177 - 74 24 496

Hofheim/Ts., 20. Dezember 2011

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD über den Einsatz von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten des Landes Hessen im Ausland

Sehr geehrter Herr Klee,
sehr geehrte Damen und Herren,

Der BDK Landesverband Hessen bedankt sich für das entgegengebrachte Vertrauen und nimmt zu dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion wie folgt Stellung:

Wir begrüßen, dass der angesprochene Sachverhalt in Hessen erstmals durch ein Gesetz geregelt werden soll.

Wir erachten es für richtig, auch wenn der Krisenfall durch die Bundesregierung definiert ist, dass der Hessische Landtag der Entsendung in das jeweilige "Missionsgebiet" - wegen der weitreichenden Bedeutung für die Betroffenen - zustimmen muss.
Ebenso stimmen wir den Anforderungen an den Antrag, wie im Paragraph 3 des Entwurfes zu.

Nach Ansicht des BDK sind die Voraussetzungen für ein "vereinfachtes Zustimmungsverfahren" nicht hinreichend konkretisiert. Wann z.B. sind Verwendungen im Ausland - unabhängig von der Def. nach Paragraph 4 Abs. 2 - von geringer Intensität und Tragweite?





Was ebenso fehlt, sind Regelungen für Anforderungen in "ad-hoc-Lagen", die keinen zeitlichen Aufschub dulden und von **nicht geringer Intensität und Tragweite** sind.

Das Gesetz sollte auch darauf Bezug nehmen, wann und durch wen die Krisenregion definiert wird.

Hinsichtlich der Änderung des HSOG, Paragraph 1a, hält der BDK die Ausführung in Absatz 4 für unzureichend. Die zu entsendende Polizeibeamtin bzw. der Polizeibeamte **muss** unseres Erachtens der Verwendung "aktiv" zustimmen und nicht nur nicht widersprechen.

Abschließend vermissen wir in dem Gesetzentwurf den Hinweis auf bestehende rechtliche Regelungen, die insbesondere auf die Personalauswahl, den Personaleinsatz sowie die Vorbereitung, Betreuung, Nachsorge und vor allem auf beamten- und versorgungsrechtliche Angelegenheiten eingehen.

Mit freundlichen Grüßen

Günter Brandt
Landesvorsitzender



DPoIG

DEUTSCHE POLIZEIGEWERKSCHAFT
im DBB

Landesverband Hessen

Landesgeschäftsstelle
Otto-Hesse-Straße 19 / T3
64293 Darmstadt
Telefon (06151) 27 94 500
Telefax (06151) 27 94 502

kontakt@dpolg-hessen.de
www.dpolg-hessen.de

Steuer-Nr. 07 224 0101 5
Finanzamt Darmstadt

DPoIG Landesverband Hessen, Otto-Hesse-Str. 19/T3, 64293 Darmstadt

Hessischer Landtag
Innenausschuss
Herrn Vorsitzenden
Horst Klee, MdL
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

GS/MS

9.1.2012

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz über den Einsatz von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten des Landes Hessen im Ausland;
-Drucks. 18/4353-**

Sehr geehrter Herr Klee,

die DPoIG Hessen nimmt –auch für den DBB Hessen- zum o. a. Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

Wir sind ausdrücklich gegen einen Parlamentsvorbehalt für die Entsendung von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten. Er ist weder erforderlich, noch praktikabel.

Die Auslandseinsätze auch der hessischen Polizeibeamtinnen und –beamten dienen ausschließlich Ausbildungs- und Unterrichtszwecken.

Der Grundsatz der Freiwilligkeit solcher Polizeieinsätze ist seit Jahren gängige Praxis und wurde zu keiner Zeit in Frage gestellt.

Selbst, wenn ein Kollege sich freiwillig zum Auslandseinsatz gemeldet hat, dann vor Ort aber feststellen sollte, dass die Entscheidung aus seiner Sicht falsch war, kann er den Einsatz abbrechen und nach Hause zurück kehren. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass solche Fälle nur äußerst selten vorkommen.

Die Tatsache, dass Kolleginnen und Kollegen, die ihre Ausbildung bereits absolviert haben, mitunter kurzfristig abberufen werden, würde eine rechtzeitige parlamentarische Befassung gar nicht möglich machen.

Und weil die Kontingente im Ausland sich stets aus Kollegen mehrerer Bundesländer zusammensetzen, würde darüber hinaus auch ein nicht zu bewältigender Abstimmungsbedarf unter den Parlamenten entstehen.

Es wäre fatal, wenn Kollegen kurz vor dem Abflug wieder zurückgeholt werden oder nach Ankunft an ihrem Einsatzort mit der Gefahr eines „Heimatbeschlusses“ („Die Hessen müssen nach Hause!“) leben müssten.

-2-

-2-

Es muss auch deutlich gemacht werden, dass niemand (auch nicht hessische Abgeordnete) von zu Hause aus bspw. die Lage am Hindukusch zutreffend beurteilen und eine Gefährdungseinschätzung vornehmen kann. Dafür haben wir erfahrene Polizeiführer vor Ort, die unser volles Vertrauen genießen.

Bei der Debatte über Sinn oder Zulässigkeit von Auslandseinsätzen darf auch nicht suggeriert werden, dass diese besonders gefährlich, Polizeidienst in der Heimat hingegen ungefährlich sei.

Eine Ausweitung der Berichtspflichten der Regierung hätte zur Folge, dass zusätzliche Personalressourcen zur Verfügung gestellt oder vorhandene mit dieser Aufgabe zusätzlich betraut werden müssten. Das hätte wiederum zur Folge, dass sie für ihre bisherige Tätigkeit nicht mehr oder nur noch eingeschränkt zur Verfügung stehen könnten.

Für die Deutsche Polizeigewerkschaft sind die Berichte der „Rückkehrer“ authentisch, ebenso wie die Erfahrungsberichte der Polizeiführer vor Ort. Vor allem sind sie ausreichend.

Der Aufnahme einer Regelung im HSOG stehen wir offen gegenüber.

Ebenso gilt dies für eine Ergänzung des Beamtenversorgungsgesetzes für die Fälle, in denen zusätzliche Versicherungsbeiträge vom einzelnen Beamten zu entrichten wären.

Es ist jedoch eher Standard, dass eine Lebensversicherung in ihren Bedingungen die Entbindung von der Leistungspflicht bei Auslandseinsätzen vorsieht.

Und hierfür ist in Hessen Sorge getragen.

Zusammenfassend ist also zu sagen, dass die DPolG Hessen in vollem Umfang hinter den Auslandsmissionen in der bisherigen Form steht, insbesondere weil

- die Kollegen und ihre Familien umfassend über das, was sie erwartet, informiert werden
- die Einsätze stets freiwillig geschehen
- die Kollegen jederzeit abbrechen können.

In der jüngsten Vergangenheit sind Ungereimtheiten im Zusammenhang mit der Vergütung und der Absicherung behoben worden.

Derzeit wird noch die Frage des Rechtsschutzes überprüft.

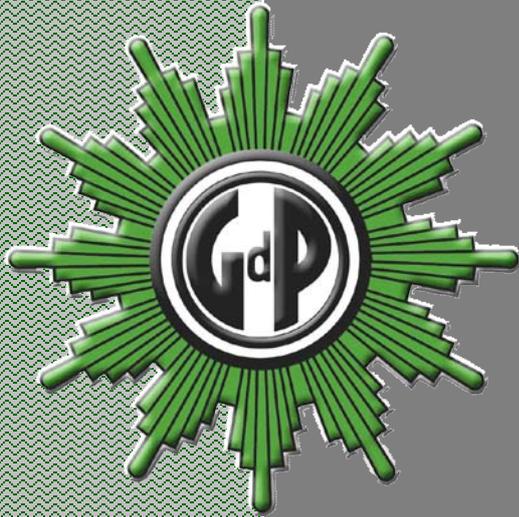
Einige wenige Dinge sind aber noch zu tun bzw. zu beachten:

- die Dauer der Auslandseinsätze sollte künftig flexibler gehandhabt werden können (in Abhängigkeit von einer Projektdauer)
- die Stammdienststellen müssen in jedem Fall gewährleisten, dass geeigneter Personalersatz (Bsp. PE-Maßnahme) für einen ins Ausland entsandten Kollegen exakt an dessen bisherigem Dienstposten zur Verfügung gestellt wird
- ein Auslandseinsatz darf nicht zu einem „Karriereknick“ führen (Karrierenachzeichnung).

Mit freundlichen Grüßen



(Heini Schmitt)
Landesvorsitzender



Grundsätze der Gewerkschaft der Polizei zu Einsätzen der Deutschen Polizei im Ausland



I. - Einleitung

Die internationalen Missionen und Verwendungen der Deutschen Polizei haben sich in den vergangenen Jahren stark verändert. Die Zäsur ist in der Aufbauhilfe für die afghanische Polizei zu sehen.

Militärische Konflikte sind in der heutigen Zeit kaum mehr durch das feindliche Gegenüber zweier Staaten, die zur Verbreitung ihres Staatsgebietes Krieg führen, gekennzeichnet. Vielmehr werden heute militärische Konflikte aus unterschiedlichsten Gründen, z. B. zur Terrorismusbekämpfung und zur Durchsetzung zivilen Wiederaufbaus (Afghanistan) oder zur Verhinderung völkerrechtswidriger Übergriffe auf Zivilbevölkerung (Libyen) geführt. Es ist dabei aber unstrittig, dass kriegerische Interventionen, auch mit Hilfe des westlichen Militärbündnisses, auch aus wirtschaftlichen Gründen umgesetzt werden. Eine wesentliche Erkenntnis bei der Analyse militärischer Konflikte muss aber lauten: Die Zeit ausschließlich bilateraler Kriege ist vorbei; Militärbündnisse, in denen auch Deutschland involviert ist, agieren heute vielfach auf der Grundlage völkerrechtlich abgesicherter Mandate.

II. - Militärische Gewalt zur Durchsetzung des Völkerrechts

Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) nimmt aufmerksam zur Kenntnis, dass immer häufiger militärische Gewalt eingesetzt wird, um das Völker(straf)recht durchzusetzen. Dies bedeutet, dass jedenfalls im Ausland Militär teilweise auch für solche Maßnahmen eingesetzt wird, die im Inland ausschließlich der Polizei obliegen, nämlich zur Abwehr von Gefahren für wichtige Rechtsgüter und zur Strafverfolgung. Insbesondere dieser Umstand führt dazu, dass das Agieren der Nationalstaaten im Rahmen von militärischen und politischen Bündnissen eine immer wichtigere Rolle hat und dass Deutschland ein starker Verantwortungsträger innerhalb dieser Bündnisse ist. Wer die Geltung des Völkerrechts einfordert, muss auch bereit sein, das Völkerrecht gemeinsam mit anderen Nationen durchzusetzen. Die GdP ist sich bewusst, dass schon während der Ausübung militärischer Gewalt und / oder im unmittelbaren Nachgang zu militärischen Konflikten der zivile Wiederaufbau sowie die Wiederherstellung einer stabilisierenden öffentlichen Ordnung in der Regel mit dem Einsatz von Polizei im Konfliktgebiet verbunden ist. Die Verwendung der Polizei im Ausland ist häufig kaum mit dem normalen Einsatzgeschehen der Polizei im Inland vergleichbar. Daraus folgt, dass bislang die polizeilichen Aufgaben in Auslandsmissionen weder besonders trainiert, noch zuvor an den Polizeischulen gelehrt werden können. Dass jedoch der Einsatz der Deutschen Polizeikräfte im Ausland sehr häufig eine Erfolgsgeschichte ist, ist vor allem dem hohen persönlichen Engagement der eingesetzten Kolleginnen und Kollegen zu verdanken.

Viele polizeiliche Verwendungen im Ausland geschehen in Krisengebieten, in denen teilweise militärische Gewalt ausgeübt wird. Hieraus ergibt sich ein Spannungsfeld, weil ein Nein zu derartigen Einsätzen z. B. durch den Deutschen Bundestag, aufgrund von Beschlüssen einzelner Landesparlamente oder in Teilen

durch Personalräte erhebliche politische Konsequenzen haben kann. Dieses Spannungsfeld ist nur dann zu akzeptieren, wenn die Konflikte, die aus militärischen Konfrontationen und daraus resultierenden polizeilichen Missionen entstehen, transparent in der Öffentlichkeit und umfassend in den dafür vorgesehenen Gremien beraten und entschieden werden.

III. - Deutsche Polizeimissionen bedürfen parlamentarischer Kontrolle

Die Gewerkschaft der Polizei fordert eine stärkere parlamentarische Kontrolle der Einsätze der Polizei im Ausland. Für alle Polizeimissionen und -einsätze, seien sie bilateral oder international, muss der Deutsche Bundestag ein Rückholrecht durch entsprechenden Beschluss und damit jederzeit das Recht zur Beendigung eines Einsatzes bzw. einer Mission haben; die GdP nennt dies einen Parlamentsvorbehalt. Wir fordern, dass hierfür die gesetzlichen Grundlagen unverzüglich geschaffen werden. Eine wirksame Kontrolle polizeilicher Auslandseinsätze ist aber parlamentarisch nur dann möglich, wenn die Bundesregierung die Pflicht hat, den Deutschen Bundestag über jede Polizeimission bzw. Polizeieinsatz unverzüglich und umfassend zu informieren. Wir stehen deshalb der derzeitigen Praxis der nur bruchstückhaften Antwort auf parlamentarische Anfragen skeptisch gegenüber.

Die GdP will erreichen, dass die teilweise mit hohen persönlichen Risiken verbundenen Polizeimissionen im Ausland von der gleichen politischen Verantwortung getragen werden wie die Einsätze der Bundeswehr im Ausland. Die hoch engagierten Kolleginnen und Kollegen in den Auslandseinsätzen haben einen Anspruch darauf, dass ihre Tätigkeit innerhalb und außerhalb der Polizei wertgeschätzt und in der Öffentlichkeit wahr genommen wird. Jegliche Auslandsverwendung deutscher Polizistinnen und Polizisten muss eindeutigen rechtlichen Regelungen auch zum Schutz der Beamtinnen und Beamten unterworfen sein.

IV - Deutsche Polizeimissionen bedürfen personalrätlicher Mitbestimmung

Neben der Berichterstattung gegenüber dem Parlament fordert die Gewerkschaft der Polizei auch eine regelmäßige Berichterstattung gegenüber den zuständigen Personalräten. Die GdP teilt ausdrücklich die juristischen Bedenken, die zu den Lücken in den Polizeigesetzen der Länder im Hinblick auf die Abordnung von Landesbediensteten zur Bundespolizei zwecks Auslandseinsatzes vorgetragen werden. Deshalb fordern wir, unverzüglich die gesetzliche Grundlage für die Entsendung von Landesbediensteten zum Zwecke der Auslandsverwendung in den jeweiligen Landespolizeigesetzen zu schaffen sowie eine detaillierte frühzeitige und umfassende Information der zuständigen Personalräte bei der Abordnung von Landesbediensteten umzusetzen. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass ins Ausland entsandte Kolleginnen und Kollegen während ihrer Abwesenheit ersetzt werden. Eine durch die Auslandsverwendung bedingte Arbeitsverdichtung für die Kolleginnen und Kollegen in den Heimatdienststellen ist nicht hinnehmbar.

V. - Deutsche Polizeimissionen benötigen ein Nationales Polizeiliches Führungs- und Einsatzzentrum

Die derzeitigen Strukturen im Bundesinnenministerium, der Bundespolizei sowie den Länderpolizeien sind in Bezug auf die politische Verantwortung und im Hinblick auf die polizeiliche Einsatzplanung und Einsatzführung unklar und ineffektiv. Zur besseren Koordination aller Polizeieinsätze im Ausland und zur Verbesserung der politischen Kontrolle dieser Einsätze fordert die GdP die Einrichtung eines nationalen polizeilichen Führungs- und Einsatzzentrums. Dieses Zentrum hat die Aufgabe, sämtliche Einsätze und Missionen vorzubereiten, durchzuführen und die Betreuung zu organisieren. Von dieser Dienststelle muss die Information der Personalräte über die jeweilige Verwendung ebenso abgewickelt werden, wie es zusätzlich zur Durchführung der langfristigen Missionen auch ad hoc operativ z. B. für die Lösung von Pirateriefällen zuständig sein muss. Die GdP hat das Ziel, mit diesem Führungs- und Einsatzzentrum Kräfte, Kompetenzen, Informationen und Verantwortung zu bündeln. Das Einsatzführungszentrum muss darüber hinaus die Aufgabe haben, Personal zu koordinieren, die Verwaltung der Sach- und Finanzmittel sowie die Betreuung der eingesetzten Beamten zu gewährleisten und abgeschlossene Einsätze zu evaluieren. Von besonderer Wichtigkeit ist des Weiteren der Aufbau eines Krisenmanagements für Auslandsmissionen, was ebenfalls in dem zu schaffenden Führungs- und Einsatzzentrum zu entwickeln ist.

Deutsche Polizisten müssen auf ihren Einsatz im Ausland inhaltlich und sicherheitstechnisch sehr gut vorbereitet und fortlaufend unterstützt werden. Hierzu gehört, dass die eingesetzten Kräfte jederzeit über eine sehr gute persönliche Schutzausrüstung verfügen und die zur Verfügung stehenden Einsatzmittel, wie z. B. Unterkünfte und Diensträume, IuK-Technik sowie Kraftfahrzeuge frei von Mängeln sind. Jeder eingesetzte Beamte und jede eingesetzte Beamtin hat einen Anspruch auf eine bestmögliche Versicherung durch den Dienstherrn, alle rechtlichen Fragestellungen eines Einsatzes bzw. einer Mission müssen zu jedem Zeitpunkt geklärt sein. Versorgungslücken oder unklare versicherungsrechtliche Zustände sind inakzeptabel.

VI. - Die Deutsche Polizei im Ausland benötigt klare Missionsziele

Mit Stand vom 14. Februar 2011 sind 364 Beamte von Bundespolizei, Bundeskriminalamt, Zoll und Länderpolizeien an insgesamt 12 Missionen beteiligt. Hinzu kommen zahlreiche Beamte, die sich in bilateralen Einsätzen oder als Verbindungsbeamte im Ausland aufhalten. Es ist festzustellen, dass nur wenige Einsätze der breiten Öffentlichkeit bekannt sind. Alle Polizeimissionen müssen jedoch in der Öffentlichkeit bekannt und diskutierbar sein, weil das Missionsziel nicht immer die zivile Aufbauhilfe oder die Informationsgewinnung, sondern gelegentlich auch wirtschaftliche Aspekte beinhaltet. Deutlich stärker als bislang muss nach Auffassung der GdP das Ziel polizeilicher Auslandsmissionen diskutiert werden. Insbesondere wenn deutsche Polizisten ihren Einsatz zwar im Auftrag der Bundesregierung, jedoch auch aus wirtschaftlichen Gründen und in direkter Kooperation mit Wirt-

schaftsunternehmen ableisten sollen, müssen diese Aspekte einer genauen politischen Überprüfung und Verantwortung unterzogen werden. Dies gilt auch für Missionen, in denen polizeiliches Wissen transferiert wird und nicht sicher gestellt ist, dass sich dieses Wissen nicht gegen die eigenen Kräfte oder Soldaten der Bundeswehr bzw. befreundeter Armeen oder gar gegen die Zivilbevölkerung richtet. Wir lehnen das Prinzip „Befehl und Ausführung“ bei der Umsetzung von polizeilichen Auslandsmissionen klar ab. Wir fordern eine transparente Führung und eine offensive Diskussion der polizeilichen Missionsziele.

VII. - Die Deutsche Polizei benötigt Sicherheitsgarantien in Krisengebieten

Sofern deutsche Polizisten in Krisengebieten mit militärischen Aktivitäten eingesetzt werden, muss die Frage geklärt sein, wer den Schutz der deutschen Polizeibeamten garantiert. Die Sicherstellung des Schutzes der Polizeibeamten durch bewaffnete - deutsche - Sicherheitskräfte ist integraler Bestandteil der Einsatzbedingungen deutscher Polizisten. Wenn und insoweit die Bundesregierung die Garantie der Sicherheit deutscher Polizisten an ausländisches Militär übertragen will, ist dem mit großer Skepsis zu begeben.

VIII. - Keine Deutsche Polizei in Kriegsgebieten

Deutsche Polizisten dürfen nicht in Regionen eingesetzt werden, in denen Kriegszustände herrschen. Sofern sich die Lage in einer Region so verändert, dass sie als Kriegsgebiet zu charakterisieren ist, müssen deutsche Polizisten unverzüglich dieses Gebiet verlassen. Die eingesetzten Polizeibeamten müssen aus Sicherheitsgründen in die Alarmierungs- und Evakuierungssysteme der internationalen Streitkräfte eingebunden sein. Unabhängig davon erarbeitet das Führungs- und Einsatzzentrum für jedes polizeiliche Einsatzgebiet einen Evakuierungsplan und legt die Kriterien fest, wann und durch wen unterstützt eine Evakuierung der Polizeikräfte geboten ist. Die Entscheidung, ob Polizeikräfte vor Angehörigen der Streitkräfte zu evakuieren sind, trifft das Führungs- und Einsatzzentrum.

Deutsche Polizeibeamte haben auch in Zukunft keinen Kombattantenstatus, sie dürfen auch nicht durch multilaterale Organisationen unter das Kommando eines Kombattanten gestellt werden.

IX. - Exit-Strategie für jede Polizeimission im Ausland

Die GdP fordert, dass die Bundesregierung eine klare Perspektive für jeden Einsatz deutscher Polizisten entwickelt. Dazu gehört unabdingbar die Beschreibung eines konkreten Zeitraumes, des Auftrages, des Einsatzgebietes, des notwendigen maximalen Personalbedarfs und der Sicherheitsbedingungen, ohne deren Erfüllung der Einsatz zwingend nicht weitergeführt wird (Exit-Strategie).

X. - Kriminalitätsbekämpfung im Ausland, z. B. Piraterie

Vor eine besondere Herausforderung werden die Bundesregierung und die deutsche Polizei durch die Bewältigung einzelner Kriminalfälle, insbesondere im Bereich des erpresserischen Menschenraubs und der Piraterie gestellt. Die Erfahrung bei der Lösung von Pirateriefällen hat gezeigt, dass die Zuständigkeiten der Polizeibehörden keineswegs auf Anhieb klar sind und die eingesetzten Beamtinnen und Beamten häufig erstmals mit dieser Problematik konfrontiert sind. Die erfolgreiche Bearbeitung der Pirateriefälle ist dem außerordentlich hohen Engagement der eingesetzten Kolleginnen und Kollegen zu verdanken. Dies darf nicht darüber hinweg täuschen, dass die gesetzlichen Regelungen und die sicherheitstechnischen Infrastrukturen zur Bewältigung von Pirateriefällen verbessert werden müssen. Es bedarf der dringenden Klärung, welche Polizeibehörde für den operativen Einsatz außerhalb der Außenwirtschaftszone der Bundesrepublik Deutschland zuständig ist. Darüber hinaus muss entschieden werden, mit welchen Einsatzmitteln, welche Sicherheitskräfte polizeiliche Lagen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland zu klären haben. Wir setzen auf eine Kooperation von Bundeswehr und Polizei und fordern, diese Kooperation gesetzlich abzusichern, z. B. durch ein Bundeswehraufgabengesetz und eine Anpassung des Bundespolizeigesetzes. Kooperationen der Polizei mit der Bundeswehr, wie sie in bestimmten Auslandseinsätzen zwingend notwendig sein können, haben keinen präjudizierenden Charakter für das Verhältnis Bundeswehr/Polizei im Innern. Die verfassungsgemäße Aufgabentrennung von innerer und äußerer Sicherheit ist davon nicht berührt.

XI. - Fazit

Der Einsatz deutscher Polizei im Ausland ist ein unverzichtbarer Bestandteil deutscher Außenpolitik geworden. Die Polizei der Bundesrepublik schützt deutsche Staatsbürger im Ausland, stellt ihr Wissen und ihre Erfahrung auch anderen Polizeibehörden zur Verfügung und trägt damit zur Bewältigung internationaler sicherheitspolitischer Herausforderungen bei. Die Gewerkschaft der Polizei ist sich deshalb der großen Verantwortung bei der personalrätlichen Mitbestimmung bei diesen Einsätzen bewusst.

Um jedoch in jedem Einzelfall auch zugunsten der eingesetzten Kolleginnen und Kollegen die wichtigen Aufgaben der Personalräte, aber auch die grundsätzliche gewerkschaftliche Interessenvertretung wahrnehmen zu können, müssen dringend inhaltliche und organisatorische Mängel bei der Planung und Umsetzung von Auslandseinsätzen der deutschen Polizei abgestellt werden. Eine stärkere Information über diese Einsätze durch die Bundesregierung, eine tiefgreifende Kontrolle der Missionen durch den Deutschen Bundestag und die verbesserte Planung, Steuerung und Verantwortung der Polizeieinsätze im Ausland durch ein zu errichtendes nationales polizeiliches Führungs- und Einsatzzentrum sind nach der festen Überzeugung der Gewerkschaft der Polizei der Schlüssel für sichere und erfolgreiche Polizeimissionen im Ausland.

Stellungnahme für den Innenausschuss des Hessischen Landtags

zum Entwurf eines Gesetzes

über den Einsatz von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten des Landes Hessen im Ausland

- Drucksache 18 / 4353 –

I. Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung?

Bevor man Überlegungen darüber anstellt, welche Vorschriften sinnvoller Weise in ein Landesgesetz über den Einsatz von PolizeibeamtInnen im Ausland (kurz: Entsendegesetz) aufzunehmen wären, muss man sich Klarheit darüber verschaffen, ob ein solches Gesetz aus verfassungsrechtlichen Gründen überhaupt erforderlich ist oder ob der Auslandseinsatz auf der Grundlage der bereits geltenden polizeirechtlichen Vorschriften durch bloße Verwaltungs-Erlasse rechtmäßig geregelt werden kann. Hierüber scheint keine Einigkeit zu herrschen. So hat der hessische Innenminister *Boris Rhein* Anfang September 2011 ein hessisches Entsendegesetz für überflüssig erklärt.

- Vgl. Cop2Cop, online Ausgabe Nr. 1732 –

1. Zur einfachgesetzlichen Rechtslage.

Die Aufgaben der hessischen Polizeibehörden und somit der ihnen zugehörigen PolizeibeamtInnen sind in § 1 des HSOG in der Fassung vom 14. 1. 2005 (GVBl. I S. 14) mit nachfolgenden Änderungen geregelt. Im Zentrum steht danach die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (§ 1 Abs. 1 HSOG). Die Polizeibehörden „haben ferner die ihnen durch andere Rechtsvorschriften zugewiesenen weiteren Aufgaben zu erfüllen“.(Abs. 2). Hierunter fällt vor allen Dingen die in der Strafprozessordnung geregelte Mitwirkung der Polizei bei der Strafverfolgung, vgl. §§ 161, 163 StPO.

Weder in der grundlegenden Aufgabennorm des § 1 noch in den Befugnis-Normen der §§ 11 ff. HSOG – und übrigens auch nicht in denjenigen der StPO – findet sich eine ausdrückliche örtliche, *territoriale* Begrenzung der Aufgabenzuweisung. Und doch ist für jeden mit der Materie auch nur halbwegs Vertrauten selbstverständlich und klar, dass hessische Polizeibeamte, als Beamte oder Beamtinnen *des Landes Hessen* , von genau zu umschreibenden Ausnahmen abgesehen, in amtlicher Eigenschaft auch nur auf dem

(Staats-)Gebiet ihres Landes tätig werden dürfen.

Staatsrechtlich gesehen folgt diese territoriale Begrenzung unmittelbar aus der „Staatsqualität“ der Republik Hessen (Art. 65 HV), die mit einer (wahlberechtigten) Einwohnerschaft (hessische „Staatsangehörige“), einem Staatsgebiet, und einer Staatsgewalt die entscheidenden Begriffsmerkmale eines Staates aufweist. Die Vollzugspolizei ist dabei der unmittelbar wahrnehmbare Ausdruck des für *diesen* Staat mitkonstitutiven Gewaltmonopols.

Der Gesetzgeber des HSOG hat diesen staatsrechtlich elementaren Sachverhalt der *Territorialität des Gewaltmonopols „Polizei“* in den Regelungen zur „Örtlichen Zuständigkeit“ gewissermaßen „versteckt“. Immerhin wird er da deutlich erkennbar. „Die Polizeibehörden sind im ganzen Landesgebiet zuständig“, sagt § 101 Abs. 1 HSOG. Zu lesen wäre: Sie sind im ganzen Landesgebiet *und nur in diesem* zuständig. Bekräftigt wird der Grundsatz durch die Regelungen der §§ 102 und 103 HSOG, welche das Handeln hessischer Polizeidienstkräfte jenseits der Landesgrenzen, aber im Bundesgebiet, (§ 103 HSOG), und umgekehrt das Handeln nichthessischer, aber bundesdeutscher Polizeikräfte in Hessen (§ 102) nur in besonderen, verfassungsrechtlich oder einfachgesetzlich enumerierten Lagen oder auf Anforderung oder mit Zustimmung der jeweils zuständigen Polizeibehörde zulässt.

Vergleichbare, mit Gesetzesrang ausgestattete Regelungen betreffen das grenzüberschreitende polizeiliche Handeln im Verhältnis zu den Nachbarstaaten Deutschlands. Man muss sich nur einmal die minutiösen, an vielfältige Einzelvoraussetzungen geknüpften Tatbestände der grenzüberschreitenden Observation oder der grenzüberschreitenden Nacheile vergegenwärtigen, wie sie im Schengener Durchführungs-Übereinkommen (SDÜ, Art. 40,41) vom 19. Juni 1990 (BGBl. II 1993, S. 1013) geregelt sind, um zu verstehen, wie sehr das polizeiliche Handeln auch heute noch von der Vorstellung des *territorial* gebundenen (national)staatlichen Gewaltmonopols geprägt ist.

2. Zum Erfordernis einer gesetzlichen Regelung der polizeilichen Auslandseinsätze.

Der kurze Überblick über die geltende Rechtslage zeigt zunächst, dass es derzeit keine allgemeine gesetzliche Aufgaben- oder Befugnisregelung für den Einsatz hessischer PolizeibeamtInnen „in fernen Ländern“ gibt.

In dieser Situation stellt sich die Frage, ob nicht, wenn ein förmliches Gesetz nicht erreichbar oder nicht gewollt ist, möglicherweise eine *Rechtsverordnung*, gestützt auf § 114 HSOG, eine ausreichende Rechtsgrundlage schaffen könnte. Immerhin ist darauf zu verweisen, dass die Aufgaben-Norm des § 1 Abs. 2 HSOG die Zuweisung „weiterer Aufgaben“ – jenseits der

Gefahrenabwehr des Abs. 1 – auch durch „andere Rechtsvorschriften“ vorsieht und dass hierunter unstreitig nicht nur förmliche Gesetze, sondern auch Rechtsverordnungen fallen.

- Vgl. *Meixner/Fredrich*, HSOG, Kommentar, 11. Aufl. 2010, § 1 HSOG, Rdn. 22 ff. mit vielen Beispielen –

Die folgenden Überlegungen sollen jedoch deutlich machen, dass eine lediglich im Verordnungswege getroffene Aufgabenübertragung samt einer zugehörigen Befugnisregelung den am Demokratieprinzip wie am Rechtsstaatsprinzip auszurichtenden verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt.

„Die Vorstellung von einer ‚gesetzesfreien‘ Verwaltung gehört in die verwaltungsrechtliche Märchenwelt“, resumiert *Eberhard Schmidt-Aßmann*

- in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. Band II, 2004, § 26, Rdn. 61.-

Die Exekutive sei „heute durchgängig eine gesetzdirigierte Gewalt“, (ebenda). Und das gilt nicht nur für die in „Freiheit und Eigentum“ eingreifende Verwaltung, für die die gefahrenabwehrende Polizei exemplarisch steht; dies gilt heute weithin auch für die planende, die leistende und subventionierende Verwaltung. Auf der anderen Seite hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wiederholt betont, die gewaltenteilende Ordnung des Grundgesetzes dürfe nicht „durch einen aus dem Demokratieprinzip fälschlich abgeleiteten Gewaltenmonismus in Form eines allumfassenden Parlamentsvorbehalts unterlaufen werden“.

- BVerfGE 68, 1, 87 (Raketen-Aufstellung); E 98, 218, 252 (Rechtschreibreform) –

Der Grundsatz der parlamentarischen Verantwortung der Regierung setze notwendig einen „Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung“ voraus. (ebenda). Die Literatur ist dieser Begrenzung des Gesetzesvorbehalts bzw. Parlamentsvorbehalts mit der Ablehnung eines „Totalvorbehalts“ ganz überwiegend gefolgt:

- Schon *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 1977, S. 637; *Fritz Ossenbühl*, HbStR 1. Aufl. 1988, Band III, § 62, Rdn. 17 ff.; *Schmidt-Aßmann*, HbStR 3. Aufl. Band II, (s.o.) Rdn. 63 f. -

Die Rechtsprechung hat die Schwierigkeit, *in abstracto* eine klare begriffliche Grenze zwischen dem Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung und dem Bereich parlamentarischer Verantwortung ziehen zu können, mit dem als „Wesentlichkeitstheorie“ bekannt gewordenen Formelkompromiss umkleidet. Der Vorbehalt des Gesetzes verlange, „dass staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen durch förmliches Gesetz legitimiert wird. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen, und darf sie nicht anderen Normgebern überlassen.“ Aber wann es danach einer

Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, „lässt sich nur im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen“. – BVerfGE 98, 218, 251 –.

Hierzu ist, insbesondere auch jenseits des grundrechtsrelevanten Bereichs, ein Blick auf das hilfreich, was man als „gemeinsame Grundsätze des Verfassungsrechts der deutschen Länder“ zusammenfassen könnte. Zu ihnen zählt der organisatorisch-institutionelle Gesetzesvorbehalt für die Landesverwaltung, wie er exemplarisch in der Verfassung Baden-Württembergs vom 11. November 1953 Ausdruck gefunden hat: „Aufbau, räumliche Gliederung und Zuständigkeiten der Landesverwaltung werden durch Gesetz geregelt.“

- Vgl. Art. 70 Abs. 1 Satz 1 BwVerf; wortlautgleich in Art. 83 Abs.1 SächsVerf, ähnlich in Art. 90 ThürVerf, , in Art. 70 Abs. 2 M-VVerf., auch Art. 77 Abs. 1 BayVerf.-

In diesen Normen ist zwar von „Zuständigkeiten“ die Rede, nicht von „Aufgaben“. Dass aber auch, und sogar in erster Linie, diese, und nicht nur örtliche, sachliche und instanzielle Zuständigkeiten vom Gesetzesvorbehalt erfasst werden sollen, ergibt sich aus dem in Satz 2 nachfolgenden „Subsidiaritätsgrundsatz“, nämlich: „*Aufgaben*, die von nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, sind diesen zuzuweisen.“

- Art. 70 Abs. 1 Satz 2 BwVerf; Art. 83 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf.-

Die Hessische Verfassung (vom 1. Dezember 1946) kennt eine entsprechende Regelung nicht. Hieraus kann aber nicht geschlossen werden, dass die Notwendigkeit *einer gesetzlichen* (Neu)-Regelung der polizeilichen Organisation, Aufgaben und Befugnisse nach der Herstellung der Republik Hessen 1946 nicht gesehen worden wäre. Diesem Erfordernis wurde zunächst durch das Hessische Polizeigesetz vom 14. 11. 1954 und dann, zehn Jahre später, durch das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) vom 17. 12. 1964 genügt. Zutreffend hat der Gesetzgeber damals, schon mit Rücksicht auf die charakteristischerweise in „Freiheit und Eigentum“ des Bürgers eingreifende Haupttätigkeit der Polizei, die Annahme eines Gesetzesvorbehaltes bejaht und ein entsprechendes Parlamentsgesetz verabschiedet. Hat der Gesetzgeber aber eine klare und - unter Einbeziehung der durch die Verweisklausel in § 1 Abs. 2 HSOG erschlossenen Aufgabennormen – auch abschließende Aufgabenregelung getroffen, dann ist es der Exekutive, einschließlich des zuständigen Ministeriums, verwehrt, diese Regelung durch nachrangige Rechtsetzungen wie Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften (Erlasse) in ihrer Kernsubstanz zu verändern. Gemäß Art. 107 HV und ihm folgend § 114 HSOG können die zuständigen Ministerien die *zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen*

Rechtsverordnungen erlassen, nicht aber durch solche nachrangigen Rechtssätze ganz neue Aufgaben statuieren. Die hessische Polizei ist kraft Gesetzes eine Staatsmacht der inneren Sicherheit mit, wie dargelegt, territorialgebundenen Zuständigkeiten. Soll sie nun darüber hinaus auch für Zwecke der äußeren Sicherheit oder auch nur im Regelfall außerhalb des Territoriums eingesetzt werden, so bedarf es hierzu einer *gesetzesändernden* parlamentarischen Entscheidung, also eines neuen Gesetzes.

- Vgl. in diesem Sinne auch *Helmuth Schulze-Fielitz* in Dreier GG II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Rechtsstaat), Rdn. 114, m. weit. Nachw. -

Der *Bundesgesetzgeber* hat, völlig in Einklang mit den hier entwickelten Kriterien, eine analoge Aufgabenregelung für die ursprünglich nur als Grenzschutz vorgesehenen und danach benannten, seit 2005 in „Bundespolizei“ umbenannten Vollzugskräfte getroffen: § 8 BPolG. Ein polizeilicher Einsatz im Ausland, welcher Art auch immer mit Ausnahme der skizzierten grenzüberschreitenden Maßnahmen, kann als „Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten“ qualifiziert und damit als Sache des Bundes angesehen werden, Art. 32 Abs. 1 GG. Aber obwohl das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, dass Akte der auswärtigen Gewalt, die vom Tatbestand des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG nicht erfasst werden, *grundsätzlich* dem Kompetenzbereich der Regierung zugeordnet sind, heißt das nicht, dass solche Akte nicht auch dem innerstaatlich geltenden Gesetzesvorbehalt unterfielen.

- Vgl. BVerfGE 90, 286, 358.-

Da die Aufgabenregelung für die Bundespolizei insgesamt dem Gesetzgeber oblag, hatte dieser auch über die generelle Aufgabenerweiterung ins Ausland hinein zu befinden. Die konkrete Entscheidung im Einzelfall über einen Auslandseinsatz bleibt dann Sache der Exekutive als (eines Teils) der „auswärtigen Gewalt“.

Es wäre sehr „merkwürdig“, vielmehr „systemfremd“, wenn diese gewaltenteilende Funktion des Gesetzesvorbehaltes zwar auf der Ebene des Bundes Geltung finden sollte, nicht aber auf der „auslandsferneren“ Ebene eines Landes.

3. Ergebnis zu I.

Es ist von Verfassungs wegen geboten, die Möglichkeit des Einsatzes von hessischen Polizeibeamten und –beamtinnen mit polizeilichen und eventuell anderen Aufgaben im Ausland durch ein förmliches (parlamentarisches) Gesetz zu regeln. Dies erfordert der rechtsstaatliche Gesetzesvorbehalt in Verbindung mit der bereits geltenden gesetzlichen Regelung der Aufgaben der Polizei.

II. Erfordernis der Zustimmung des Landtages im Einzelfall?

- Zu Art. 1, § 1 Abs. 2 und 3 sowie § 2 Abs. 1 mit Art. 2 des Gesetzentwurfs -

1. Das Problem.

Der Gesetzentwurf sieht in Art. 1 § 1 Abs. 2 (Hessisches Polizeientsendegesetz) vor, dass ein Auslandseinsatz hessischer PolizeibeamtInnen in jedem Einzelfall der (vorherigen) Zustimmung des Landtags bedarf. Die Landesregierung hat dem Parlament „rechtzeitig“ einen spezifizierten Antrag vorzulegen, zu welchem dieses dann JA oder NEIN sagen, jedoch keine Änderungen vornehmen kann, Art. 1 § 3 des GE.

Hier stellen sich zwei Fragen: (1) Ist ein solches Zustimmungserfordernis verfassungsgeboden? Und (2): Ist die Regelung, wenn sie verfassungsrechtlich geboten oder möglich ist, auch zweckmäßig? .Die erste Frage ist zu bejahen, die zweite zu verneinen.

2. Verfassungsgebodenheit?

Wenn, wie im GE vorgesehen, die generelle Verwendungsmöglichkeit hessischer Polizeikräfte im Ausland eine gesetzliche Grundlage erfahren hat, § 1 a HSOG (neu), dann wäre an sich die Entscheidung über einen Einzelfall und seine Modalitäten Sache der Landesregierung, bzw. im Verhältnis zum Bund Sache des Ministerpräsidenten oder, im Wege der Delegation, des zuständigen Ministers, Art. 103 Abs. 1 HV. Eine jeweilige Befassung im Einzelfall durch den Landtag wäre nicht erforderlich.

Etwas anderes ergibt sich jedoch, wenn der konkrete Einsatz, wie es unerlässlich ist, aufgrund einer besonderen Vereinbarung zwischen dem Bund und dem Land Hessen erfolgen soll und hierfür im Hessischen Haushaltsplan (noch) keine Mittel eingestellt sind oder wenn der geplante Einsatz Aufwendungen über den vom Haushaltsplan erfassten Zeitraum hinaus erfordert. Solche finanzwirksamen Vereinbarungen des Landes mit dem Bund sind als Staatsverträge im Sinne des Art. 103 Abs. 2 HV zu qualifizieren. Sie bedürfen der Zustimmung des Landtags.

- Vgl. *Zinn / Stein*, Verfassung des Landes Hessen, Kommentar, 12. Lfg., Art. 103, Erl. 7 ff., 8. -

Die parlamentarische Beteiligung des Landtages bei der Entscheidung über einen polizeilichen Auslandseinsatz ist auf diese Weise noch stärker als die Beteiligung des Bundestages hinsichtlich des Auslandseinsatzes der Bundespolizei gemäß § 8 BPolG, obwohl diese Vorschrift den Rahmen vorgibt, innerhalb dessen die Beteiligung der hessischen BeamtInnen erfolgen kann, § 1a Abs 1 Satz 2 HSOG (neu). Denn der Bundestag hat gemäß § 8 Abs. 1 BPolG zwar ein „Rückholrecht“ bezüglich der entsandten BeamtInnen, aber nicht

das Recht vorheriger Zustimmung zu der jeweiligen Aktion. Diese „Asymmetrie“ der beiden Regelungen beruht auf der rechtsförmlichen Verzahnung der beiden Ebenen Bund /Land ; sie ist verfassungsrechtlich unbedenklich.

3. Zweckmäßigkeit der Verfahrensgestaltung?

Art. 2 = § 1a HSOG des Gesetz-Entwurfs, dessen Absatz 2 weitgehend dem § 8 Abs. 2 BPolG nachgebildet ist, regelt zwei ganz verschiedene Tatbestände. Absatz 1 betrifft die Entsendung hessischer Polizeikräfte „im Rahmen von internationalen Maßnahmen“ „auf Ersuchen und unter Verantwortung“ der im Gesetz enumerierten internationalen Organisationen. Als Zweck kommen polizeiliche oder andere nicht militärische Aufgaben in Betracht.

Absatz 2 regelt hingegen die Abwehr gegenwärtiger Gefahren für Leib oder Leben von Personen („Rettung“). Hinsichtlich des Absatzes 1 kann man z.B. auch an die Ausbildung landeseigener Polizisten im Ausland denken, an ihre Schulung in den Grundsätzen rechtsstaatlichen Polizeirechts durch deutsche PolizeibeamtInnen u.ä. Bezüglich des Absatzes 2 hat man Geiselnahmen und -befreiungen à la Mogadischu vor Augen.

Folgt man den erkennbaren Intentionen der Entwurfs-Verfasser, so soll es also zwei völlig verschiedene Modalitäten des Polizeieinsatzes im Ausland geben, nämlich 1. die Mitwirkung im Rahmen von internationalen Maßnahmen auf Ersuchen und unter Verantwortung einer internationalen Organisation, sowie 2. die, kurz gesagt, humanitären Rettungseinsätze.

Nur die erstgenannten Einsatz-Fälle sollen der Zustimmung und der Rückrufmöglichkeit des Hessischen Landtages unterliegen, die Fälle des Rettungseinsatzes hingegen nicht. Dies kann und muss man der interpretierenden Auflösung der Verweisungskette von Art. 1 § 1 Abs. 2 GE über Art. 1 § 2 hin zu Art. 2, § 1a Abs. 1 und 2 HSOG entnehmen: § 1a Abs. 2 HSOG des Entwurfs nimmt nämlich nur Abs. 1 Satz 2 und 3 des § 1a HSOG in Bezug, jedoch nicht den Absatz 1 Satz 4, der auf das „Entsendegesetz“ mit seinem Zustimmungsvorbehalt zurück verweist. Das kann man so machen, ein Glanzstück rechtsstaatlich klarer Gesetzgebungskunst ist es freilich nicht.

Die Entscheidung über einen „humanitären Rettungseinsatz“ fällt mithin allein im Bereich der Exekutive: durch die Landesregierung, § 1 a, Abs. 2 Satz 3 i.V.m. Abs. 1 Satz 3 HSOG. Es muss gewährleistet werden, dass die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für einen solchen Einsatz geschaffen werden.

III. Einzelfragen.

1. Zu § 2 Abs. 1 Hess. Polizeientsendegesetz, § 1a Abs. 1 HSOG:
Bestimmtheiterfordernis?

Die fraglichen Vorschriften „begrenzen“ die mögliche Mitwirkung im Ausland auf „polizeiliche oder andere nicht militärische Aufgaben“. Die Formulierung ist offensichtlich § 8 Abs. 1 BPolG entnommen. Mit „polizeilichen“ Aufgaben sind in diesem Zusammenhang vermutlich solche der Gefahrenabwehr, der Aufrechterhaltung von öffentlicher Sicherheit oder Ordnung gemeint. (Die Problematik der „öffentlichen Ordnung“ z.B. in einem Land, welches sein Strafrecht an der Scharia orientiert, soll hier nur genannt, nicht vertieft werden.) Der Begriff der „anderen nicht militärischen Aufgaben“ ist nahezu uferlos weit und kann auf soziale, ökonomische, kulturelle, pädagogische, technische und viele andere Agenden bezogen werden. Polizei ist aber nicht „Mädchen für alles“ und soll und kann es auch im Ausland nicht sein. Über eine Eingrenzung auf „polizeiadäquate“ Aufgaben sollte hier nachgedacht werden.

2. Zu Art. 2, § 1a Abs. 3 HSOG: Im Ausland anwendbares Recht?

Ein Tätigwerden hessischer PolizeibeamtInnen im Ausland ist nach bereits geltendem Recht nach § 103 Abs. 2 Satz 2 HSOG möglich. Es wäre nützlich, das Verhältnis dieser Vorschrift zu der in § 1a vorgesehenen, an den Rahmen des § 8 BPolG gebundenen Regelung klarzustellen.

§ 1a Abs. 3 HSOG verweist zur Frage, nach welchem Recht die ins Ausland entsandten Beamten tätig werden dürfen, auf die dafür geltenden völkerrechtlichen Vereinbarungen. Offen bleibt, was gelten soll, wenn diese lückenhaft sind oder gänzlich fehlen. Vereinhart wird häufig die Geltung des Rechts des „aufnehmenden“ Staates einschließlich der Pflicht zur Befolgung der Anordnungen der örtlich zuständigen Stellen ,

- vgl. Art. 40 Abs. 3 a) Schengener Durchführungsübereinkommen, ferner auch § 102 Abs. 2 HSOG für die innerbundesstaatliche Grenzüberschreitung. -

Hier erscheint eine Regelung als sinnvoll, welche die Menschenrechts- bzw. Grundrechts- Standards der EMRK oder der EUGR-Charta als (subsidiäre) Befugnisbegrenzung festschreibt.

3. Zu § 4 Hess. Polizeientsendegesetz.

§ 4 Hess. Polizeientsendegesetz sieht ein vereinfachtes Zustimmungsverfahren bei einer Auslandsverwendung „von geringer Intensität und Tragweite“ vor. Das soll der Fall sein,

wenn *sie* [nicht „er“, so aber irrtümlich in § 4 Abs. 2 der Entwurfsfassung] „aufgrund der Begleitumstände erkennbar von geringer Bedeutung ist“. Hier werden zwei unbestimmte Gesetzesbegriffe (Intensität, Tragweite) durch einen noch unbestimmteren Gesetzesbegriff: „geringe Bedeutung“ „erläutert“. Dies trägt leerformelhaften Charakter und sollte besser unterbleiben. Der Hinweis, dass die Verwendung nicht in einer Krisenregion erfolgen darf, gibt demgegenüber einen konkreteren Anhaltspunkt. Aber er wirft zugleich die grundsätzliche Frage auf, ob es sinnvoll sein kann, hessische (deutsche) Polizeikräfte überhaupt in einer Gegend einzusetzen, die als „Krisenregion“ qualifiziert werden müsste. Die jetzige Entwurfsfassung schließt dies jedenfalls nicht aus.

Univ.-Prof. Dr. Joachim Wieland
 DHV Speyer · Postfach 14 09 · D-67324 Speyer



Lehrstuhl für Öffentliches
 Recht, Finanz- und Steuerrecht

Universitäts-Professor
 Dr. Joachim Wieland

9. Januar 2012

**Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der mündlichen Anhörung im
 Innenausschuss des Hessischen Landtags zu dem Gesetzentwurf Drucks.
 18/4353 am 19. Januar 2012**

I.

Hessische Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamte werden gegenwärtig ohne gesetzliche Grundlage im Rahmen von Friedensmissionen oder humanitären Maßnahmen im Ausland eingesetzt. Sie nehmen dabei auch exekutive Aufgaben wahr. Im Rahmen eines Rechtsstreits vor dem Verwaltungsgericht Wiesbaden hat sich die Frage gestellt, ob für die Einsätze eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist.

Vgl. die Pressemitteilung des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom
 10. März 2011, Nr. 372011.

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hat durch einen Grund-
 satzerlass vom 15. Juni 2011

Staatsanzeiger vom 18. Juli 2011, S. 922 ff.

Regelungen über den Einsatz getroffen. Die Fraktion der SPD hat den Ent-
 wurf eines Gesetzes über den Einsatz von Polizeibeamtinnen und Polizeibeam-
 ten des Landes Hessen im Ausland vorgelegt,

Drucks. 18/4353.

der Gegenstand der Anhörung des Innenausschusses sein wird.

Postfach 14 09 · 67324 Speyer
 Freiherr-vom-Stein-Str. 2 · 67346 Speyer
 Telefon: ++49(0)6232-654-355
 Sekretariat: ++49(0)6232-654-353
 Telefax: ++49(0)6232-654-306
 E-Mail: wieland@dhv-speyer.de
 Internet: www.dhv-speyer.de

II.

Der Einsatz von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten des Landes Hessen im Ausland unterliegt dem Vorbehalt des Gesetzes, weil er eine wesentliche Frage betrifft. Der Vorbehalt des Gesetzes erstreckt sich auf alle Angelegenheiten, die wegen ihres Grundrechtsbezugs oder aus anderen Gründen wesentlich sind. Da Leib und Leben der Beamtinnen und Beamten vor allem im Rahmen von Friedensmissionen – etwa in Afghanistan – deutlich erhöhten Gefährdungen ausgesetzt sind, ist ihr Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit berührt. Das gilt ungeachtet der Freiwilligkeit des Einsatzes. Auch eine Leib und Leben gefährdende Verwendung mit Zustimmung einer Beamtin oder eines Beamten ist grundrechtsrelevant und bedarf der gesetzlichen Grundlage. Nur der Hessische Landtag als Gesetzgeber vermag einer Verwendung der Polizei des Landes Hessen im Ausland die erforderliche demokratische Legitimation zu verleihen. Ein bloßes Regierungshandeln im Erlasswege reicht dafür nicht aus.

Das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung

In der Fassung vom 14. Januar 2005 (GVBl. I S. 14), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2009 (GVBl. I S. 635).

regelt nur den Einsatz von Polizeivollzugskräften im Inland. Es ermächtigt nicht zur Verwendung im Ausland. Da der Gesetzgeber weder in diesem Gesetz noch in einem anderen Gesetz eine Grundlage für Auslandseinsätze geschaffen hat, sondern implizit von einem Einsatz der Polizeikräfte im Inland ausgegangen ist, verstößt ein Auslandseinsatz von Polizeivollzugskräften des Landes Hessen ohne eine gesetzliche Ermächtigung auch gegen den Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes, der sich aus Art. 20 Abs. 3 GG ergibt.

III.

Der vorgelegte Gesetzentwurf schließt dementsprechend eine verfassungswidrige Regelungslücke. Er ist verfassungsrechtlich geboten.



Prof. Dr. Wieland