



Stenografischer Bericht

(ohne Beschlussprotokoll)

– öffentliche Anhörung –

35. Sitzung des Innenausschusses

4. November 2010, 10:03 bis 11:41 Uhr

Anwesend:

Vorsitzender Abg. Horst Klee (CDU)

CDU

Abg. Alexander Bauer
Abg. Holger Bellino
Abg. Peter Beuth
Abg. Dr. Rolf Müller (Gelnhausen)
Abg. Helmut Peuser

SPD

Abg. Nancy Faeser
Abg. Dieter Franz
Abg. Günter Rudolph
Abg. Marius Weiß

FDP

Abg. Dr. Frank Blechschmidt
Abg. Wolfgang Greilich
Abg. Helmut von Zech

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN




Abg. Ellen Enslin
Abg. Jürgen Frömmrich
Abg. Mürvet Öztürk

DIE LINKE

Abg. Hermann Schaus

FraktAss Dr. Walter Fishedick (Fraktion der CDU)
 FraktAss Ralf Sturm (Fraktion der SPD)
 FraktAss Christian Baumann (Fraktion der FDP)
 FraktAssin Pia Walch (Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
 FraktAss Adrian Gabriel (Fraktion DIE LINKE)

Landesregierung, Rechnungshof, Datenschutzbeauftragter, Landtag:

Name (in Druckbuchstaben)	Amtsbezeichnung	Ministerium, Behörde	Unterschrift
Boris Rhein	M	Mdl uS	
Meyer-Lamping	BORin	h	
Dietmar-Rehm	ROR	StK	D. Rehm
Peter Huth	LPI	HKUSt-LPP	
H.-J. Klinker	LPRP	Hndis-LPP	
U. Münch	LPP	u	

Anzuhörende:

Institution	Name	Unterschrift
Univ. / Universität Frankfurt	Prof. Dr. Erhard Denninger	E. Denninger
Juristische Fakultät der Ruhr-Universität Bochum	Prof. Dr. Feltes	
	RA Dr. Alexander Herbert	A. Herbert
Verwaltungsfachhochschule Wiesbaden FB Verwaltung	Prof. Dr. Jens Lächer	J. Lächer
Universität Frankfurt am Main FB Rechtswissenschaft Institut für Kriminalwissenschaften und Rechtsphilosophie	Prof. Dr. Cornelius Prittwitz	
Universität Konstanz	Prof. Dr. Antoinette Weibel	A. Weibel
Hessischer Landkreistag		
Hessischer Städte- und Gemeindebund		
Hessischer Städtetag		
Amnesty International Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.		
Bayerisches Innenministerium	Hubertus Andrä Leiter Sachgebiet Polizeieinsatz	H. Andrä
Bund der Steuerzahler Hessen Landesverband Hessen e. V.		
Bund Deutscher Kriminalbeamter Landesverband Hessen	Landesvorsitzender Günter Brandt	G. Brandt
Der Polizeipräsident in Berlin	Polizeipräsident Dieter Glietsch	
Deutsche Polizeigewerkschaft im Deutschen Beamtenbund Landesverband Hessen	Landesvorsitzender Heini Schmitt Werninghaus	H. Schmitt
Deutsche Polizeigewerkschaft (DPolG) Bundvorsitzender	Herr Wendt	H. Wendt
Deutscher Beamtenbund und Tariftunion DBB - Hessen e. V.		
DGB Bezirk Hessen-Thüringen		
Gewerkschaft der Polizei Landesbezirk Hessen	Landesvorsitzender Jörg Bruchmüller	J. Bruchmüller

Hessischer Datenschutzbeauftragter	Dr. Robert Piendl	<i>Piendl</i>
Hessisches Ministerium des Innern und für Sport Hauptpersonalrat		
Hessisches Ministerium des Innern und für Sport Hauptpersonalrat der Polizei		
Humanistische Union e. V. Bundesgeschäftsstelle - Haus der Demokratie und Menschenrechte		
Katholische Polizeiseelsorge Hessen	Landespolizeidekan Alfred Heil	
Polizeipfarramt der Evangelischen Kirche Hessen und Nassau	Pol.Pfarrer Werner Hinz, Polizeipfarramt Frankfurt	<i>W. Hinz</i>
ver.di - Landesbezirk Hessen		

Protokollierung: Sonja Samulowitz, RDirin Heike Thaumüller

Öffentliche mündliche Anhörung zu dem

Gesetzentwurf

der Fraktion der SPD für ein Gesetz über die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für die hessische Polizei beim Hessischen Landtag (LandespolizeibeauftragtenG)

– Drucks. [18/2322](#) –

und dem

Antrag

der Fraktion der SPD betreffend die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags

– Drucks. [18/2359](#) –

INA, ÄR

hierzu:

Stellungnahmen der Anzuhörenden

– Ausschussvorlage INA/18/29 –

(Teil 1 verteilt am 20.09.10, Teil 2 am 19.10.10, Teil 3 am 26.10.10, Teil 4 am 28.10.10)

Vorsitzender: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich eröffne die 35. Sitzung des Innenausschusses des Hessischen Landtags: öffentliche mündliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz über die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für die hessische Polizei beim Hessischen Landtag.

Wir fangen wie immer mit den Kommunalen Spitzenverbänden an. Da sich niemand angemeldet hat, frage ich, ob ein Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände anwesend ist. – Das ist nicht der Fall. Dann fahren wir mit den Statements der anderen Anzuhörenden fort.

Als Ersten rufe ich Herrn Prof. Dr. Erhard Denninger von der Universität Frankfurt auf. Ich bitte alle Anzuhörenden, nicht ihre schriftlichen Stellungnahmen noch einmal mündlich vorzutragen, sondern das Ergebnis oder zusätzliche Informationen, die wir dringend brauchen, im Rahmen eines etwa fünfminütigen Statements vorzutragen.

Herr Prof. **Dr. Denninger:** Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren! Zunächst bedanke ich mich für die freundliche Einladung, hier ein Statement abzugeben. Sie wissen vielleicht, dass ich mich seit Jahrzehnten mit Fragen des Polizeirechts beschäftige.

Ich möchte mein Statement zu dem heutigen Thema mit einer rechtspolitischen Vorbemerkung beginnen und dann zu ein paar eher juristischen Einzelfragen kommen. Man muss sich darüber im Klaren sein, dass man grundsätzlich zwei Modelle verfolgen kann: zum einen das Ombudsmannmodell – wie ich es hier nennen möchte – und zum

anderen das Modell des Wehrbeauftragten. Der Unterschied liegt darin, dass bei dem ersten Modell jeder das Beschwerderecht haben soll, während das beim zweiten Modell nur auf die Angehörigen des polizeilichen Dienstes zutrifft.

Der vorliegende Gesetzentwurf spricht sich klar für das zweite Modell aus und lehnt sich dabei sehr stark – meines Erachtens in einigen Punkten zu stark – an das Vorbild des Wehrbeauftragtengesetzes an. Einige Paragraphen sind – wenn ich das so sagen darf – einfach abgeschrieben. Dem könnte man noch ein bisschen Aufmerksamkeit schenken.

Ich brauche hier auf die Einwände gegen einen solchen Polizeibeauftragten nicht näher einzugehen. Übrigens: Wenn ich hier von einem „Polizeibeauftragten“ spreche, wähle ich allein aus Zeitgründen nur die männliche Form. Die weibliche Form ist immer mitgedacht. Ich spare dadurch mindestens 20 % der Redezeit.

Ich möchte nur ganz kurz sagen: Die Gegenargumente sind – auch in den schriftlichen Stellungnahmen, soweit ich das sehen konnte – so ausführlich vorgetragen worden, dass ich nur kurz darauf einzugehen brauche. Ich fasse sie unter dem Stichwort „überflüssige Bürokratie“ zusammen. Es seien genug andere Stellen da, die die Probleme, mit denen wir es hier zu tun haben, lösen könnten.

Ich möchte zwei Gegenargumente in den Mittelpunkt stellen und sie auch mit Nachdruck vertreten. Nützlich zur Lösung der hier bestehenden Probleme könnte eine Stelle sein, die sich durch zweierlei auszeichnet: erstens durch die Gewährleistung absoluter Diskretion und zweitens durch ein Maximum an Unvoreingenommenheit und Neutralität. Dabei geht es nicht um Neutralität im Sinne von Gleichgültigkeit, sondern um Neutralität im Sinne einer positiven Distanznahme gegenüber dem aktuellen institutionalisierten Betrieb. Diskretion und Unvoreingenommenheit: Das spricht dafür, eine Stelle einzurichten, die sich außerhalb der Organisation der Polizei befindet und die die Desiderate, um die es hier geht, gesetzlich im Einzelnen absichert. Wir haben schon eine Reihe von anderen Erfahrungen. Auch die sind in den Papieren dargestellt. Ich meine, man muss, wenn man auf die ausländischen Erfahrungen zurückgreift, immer berücksichtigen, um welche Modelle es sich handelt. Die englische IPCC etwa ist ein anderer Verein als das, was hier angestrebt wird. Deswegen kann man zwar einzelne Sachverhalte übernehmen, aber man kann sie nicht einfach institutionell kopieren.

Im Ergebnis – das ist das Fazit meiner rechtspolitischen Überlegungen – meine ich, dass die Vorteile der Einrichtung einer unabhängigen Stelle eines Landesbeauftragten deutlich überwiegen. Ich spreche mich daher dafür aus.

Wenn Sie mir noch ein paar Anmerkungen zu dem vorliegenden Gesetzentwurf gestatten: Der Landespolizeibeauftragte wird als Hilfsorgan des Landtags beschrieben. Ich möchte davor warnen, den Begriff „Hilfsorgan“ zu sehr zu strapazieren. Man kann aus ihm abgesehen davon, dass klargestellt wird, dass der Landespolizeibeauftragte an die Legislative angebunden ist – an den Landtag –, eigentlich wenig ableiten. Das wird auch in der Literatur zum Grundgesetz und zur Landesverfassung entsprechend gesehen. Als Hilfsorgane werden auch die Untersuchungsausschüsse des Bundestags oder des Landtags angesehen.

In der Begründung des Gesetzentwurfs versucht man, aus diesem Terminus ein Gegenargument abzuleiten. Das wäre ein schwaches Argument; denn – ich komme gleich darauf – es geht hier z. B. um die Befugnis der Akteneinsicht. Ich habe mir das angesehen und gestutzt, als ich gelesen habe, dass der Landesbeauftragte zwar ein uneinge-

schränktes Besuchsrecht, aber keinerlei Akteneinsicht haben soll. Ich glaube aber, er kann seine Funktion nur sinnvoll erfüllen, wenn er auch ein Akteneinsichtsrecht bekommt; denn nur dann ist er in der Lage, die Ausführungen der Beschwerdeführer, die er anhören will und mit denen er über das weitere Verfahren reden will, mit dem zu konfrontieren, was in den Akten steht. Es scheint mir unabdingbar zu sein, dass er über das Besuchsrecht hinaus auch ein Akteneinsichtsrecht bekommt.

Zunächst noch ein Wort zur Wahl des Landespolizeibeauftragten. Die Vorschlagsrechte werden benannt. Mir schwebt eine eher überparteiliche Stelle vor. Das legt die Frage nahe, ob es nicht sinnvoll wäre, auch bei dem Vorschlagsrecht des Innenausschusses – das ich für richtig halte – eine etwas qualifiziertere Mehrheit vorzusehen als die jetzt in den §§ 8 und 9 der Geschäftsordnung des Landtags verankerte. Das sollte man prüfen. Das würde vielleicht auch bedeuten, dass zwar nicht mehr jede Fraktion ein Vorschlagsrecht hat, dass aber der Vorschlag, den der Innenausschuss dem Landtag dann macht, besser qualifiziert und überparteilicher ist. Schließlich geht es darum, dieser Stelle von vornherein eine parteiübergreifende Autorität zu verleihen. Die technischen Möglichkeiten, um dies umzusetzen, muss man sich eben überlegen.

Ich möchte noch zwei Sätze zu den Aufgaben machen. Zunächst einmal wird klar, dass hier, genau wie beim Wehrbeauftragtengesetz, ein Aufgabendualismus vorgesehen ist. Das kann man wohl so lassen. Aber eine andere Frage ist, ob man dem Landesbeauftragten nicht eine stärkere Stellung bei den Verfahren der Normsetzung bei polizeirechtlichen Fragen einräumen sollte. Das ist auf dem Umweg über die Geschäftsordnung, die das bei der Vorlage vorsieht, denkbar. Aber ich meine, der Gesetzgeber sollte stärker hervorheben, dass in allen Fragen, in denen es um dienstrechtliche und sonstige Probleme des Polizeirechts geht, aber auch bei der Ausrüstung und der Bewaffnung der Landespolizeibeauftragte, der da vielleicht über Erfahrungen verfügt, gehört wird und Stellung nehmen kann.

Ein weiterer Punkt ist – ich habe das in meiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt und will es hier nur erwähnen –: Die Bezugnahme auf die Grundsätze der inneren Führung scheint mir aus dem Wehrbeauftragtengesetz zu stammen. Da hat es auch seinen Sinn. Ich glaube, im Polizeirecht braucht man das nicht. Der Polizeibeamte bzw. die Polizeibeamtin als Staatsbürger in Uniform – das klingt ein bisschen komisch. Das, was mit den Grundsätzen der inneren Führung in den Jahren 1956 ff. im Amt Blank und in der Folge von Graf Baudissin, General de Maizière und anderen ausgearbeitet wurde, verweist auf Probleme, die bis in die Weimarer Zeit zurückreichen und die für die heutige Polizei nicht mehr interessant sind. Dass man den Terminus „Grundsätze der inneren Führung“ durch eine andere Formulierung ersetzt, etwa durch „moderne Grundsätze der Personalführung“ oder Ähnliches, ist sinnvoll, mehr aber auch nicht.

Zu den Befugnissen habe ich das Wichtigste schon gesagt. Erstens geht es um die Akteneinsicht. Zweitens möchte ich auch das Besuchsrecht etwas verstärkt wissen. In diesem Gesetzentwurf ist es für den Stellvertreter nicht vorgesehen. Das scheint mir nicht sachgerecht zu sein. Wenn eine längere Vakanz eintritt, sollte auch der Stellvertreter ein Besuchsrecht haben; sonst wird sozusagen der ganze Betrieb lahmgelegt. Aber man sollte vielleicht auch darüber nachdenken, dass die Funktion des Stellvertreters von der Legitimation her etwas aufgewertet wird – nicht nur dadurch, dass er vom Beauftragten selbst ernannt wird, sondern auch dadurch, dass der Landesbeauftragte ein Vorschlagsrecht hat und dann der Landtag über ein Zustimmungsrecht bezüglich des Stellvertreters verfügt. Das würde die Stellung dieser Person erheblich stärken und dadurch auch einen sicheren Ablauf des Betriebs gewährleisten.

Ich darf darauf hinweisen, dass das Wehrbeauftragtengesetz an dieser Stelle über eine merkwürdige Konstruktion verfügt: Der Stellvertreter soll nämlich bei längeren Vakanzen ein Besuchsrecht haben, bei kürzeren dagegen nicht. Ich glaube nicht, dass das eine sehr sinnvolle Lösung ist.

Am Schluss möchte ich noch einmal auf die Diskretion eingehen, die ich bereits am Anfang erwähnt hatte. Gesetzlich müsste das dahin gehend deutlich geregelt werden, dass immer dann, wenn sich jemand an diesen Beauftragten wendet, gesichert ist, dass ein Vorhaben mit Diskretion behandelt wird. Das sollte in dem Gesetz deutlicher zum Ausdruck kommen, als es jetzt der Fall ist.

Herr **Dr. Herbert**: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Zunächst darf ich mich recht herzlich dafür bedanken, dass ich in einem solch illustren Gremium Gehör finde. Nach einem solch qualifizierten Vortrag wie dem von Herrn Prof. Denninger habe ich es schwer, ähnlich qualifizierte Ausführungen zu machen. Ich versuche es gar nicht erst auf diesem Niveau; ich mache es anders.

Ich bin Fachanwalt für Verwaltungsrecht und habe in den letzten Jahren mehrfach Polizisten gegen ihren Dienstherrn vertreten. Dabei habe ich den Eindruck gewonnen, dass die Polizei nicht so richtig in der Lage ist, interne Konflikte adäquat zu lösen, und dass die Selbstkontrolle in der Polizei nicht richtig funktioniert. Die Polizisten, die ich vertrete, sind oft sehr frustriert und fühlen sich gemobbt. Das führt bis zur Dienstunfähigkeit: zu psychischen Problemen einerseits und zu Ausfällen als Polizist im Dienst andererseits. Mir hat sich im Laufe der Jahre der Eindruck aufgedrängt, dass es innerhalb der Polizei Seilschaften gibt, die bestimmte Entscheidungen treffen und diese hinterher irgendwie durchziehen.

Die Probleme, die die Beamten haben, sind auf ganz unterschiedlichen Gebieten zu finden. Es geht um Beurteilungen, Beförderungen, Versetzungen – also um eine räumliche Frage: Wo kann ich meinen Dienst tun? – und natürlich auch um Dienstunfähigkeit bzw. Dienstfähigkeit. Deswegen bin ich der Auffassung, dass es sehr wichtig ist, dass von außen eine neutrale Stelle eingesetzt wird, die hineinschaut, die die Möglichkeit hat, zu ermitteln, und die in der Lage ist, solche Vorgänge aufzuklären und Transparenz herzustellen, etwas, woran es auf jeden Fall mangelt. Deswegen befürworte ich den Vorschlag, der hier zur Diskussion steht.

Ich denke aber auch, es ist sinnvoll, wenn ein Akteneinsichtsrecht hinzukommt, damit wirklich herausgearbeitet werden kann, wo das Problem liegt. Es kann durchaus sein, dass das Problem beim Beamten liegt. Nicht jeder Beamte, der sich gemobbt fühlt, ist ein Opfer. Das muss man klar sagen. Aber die vielen Fälle, mit denen ich es in den letzten Jahren zu tun hatte, haben mir gezeigt, dass da ein großes Problem besteht und dass sich die Beamten allein gelassen fühlen. Sie suchen das Gespräch, aber sie finden keinen Ansprechpartner, der auf ihre Probleme eingeht. Da wäre eine solche Stelle sehr hilfreich, und es würde insgesamt die Motivation der Beamten im Dienst stärken, was sicherlich auch kein grober Fehler wäre.

Ich habe mir vier Beispielfälle notiert, mit denen ich es in meiner Arbeit zu tun hatte. Ich habe mir noch mehr Beispiele herausgesucht, aber die betreffenden Beamten haben mir nicht erlaubt, sie hier zu erwähnen; denn sie haben einerseits Angst, dass es herauskommt, um welche Person es geht, und andererseits befürchten sie, dass ihnen Nachteile daraus erwachsen, dass ich ihre Fälle hier schildere. Ich werde diese vier Bei-

spiele jetzt nicht vortragen; denn Sie können sie auch nachlesen. Ich will nur zwei kurz skizzieren.

Ein Beamter hatte einen schweren Dienstunfall und möchte wieder gesund werden. Er wendet sich an seinen Dienstherrn und beantragt eine Kur. Der Dienstherr sagt, das könne man auch ambulant machen, der Beamte müsse nicht in Kur gehen, und schickt ihn zum Zentralen Psychologischen Dienst der Polizei. Der kommt zu dem Ergebnis, der Beamte muss dringend eine Kur machen. Was macht der Dienstherr? Er schickt ihn nicht in die Kur, sondern erklärt, er glaube dem Gutachten des ZPD nicht, die seien nicht geeignet qualifiziert, und der Beamte müsse daher einen weiteren Psychiater aufsuchen. In Kur ist er immer noch nicht, obwohl der Unfall schon ein Jahr zurückliegt. Aber der ZPD sagt, es sei dringend geboten, dass der Beamte in Kur geht.

Ein anderes Beispiel: Eine Polizistin, die noch nicht auf Lebenszeit verbeamtet war, sollte – aus welchen Gründen auch immer – vom Dienstherrn aus dem Dienst entfernt werden. Was die Gründe waren, wissen wir nicht. Der Dienstherr schickt die Beamtin zum Psychologen, um die Dienstfähigkeit klären zu lassen. Der Psychologe macht Tests und stellt fest, die Beamtin ist dienstfähig. Der Dienstherr stellt sie trotzdem außer Dienst. Sie darf also jahrelang keinen Dienst mehr machen. Dann denkt der Dienstherr weiter nach und schickt sie zum nächsten Psychologen. Auch dieser kommt nach Tests zu dem Ergebnis, die Beamtin ist polizeidienstfähig. Jetzt sagt der Dienstherr: „So geht es nicht weiter“, und lässt die anderen Beamten in der Dienststelle der Beamtin Aufsätze darüber schreiben, was ihnen alles an dem Dienstverhalten der Polizistin in den letzten Jahren aufgefallen ist, d. h. wo sie sich komisch verhalten hat. Es gibt also ein Bündel Papier, das allerdings nicht in der Personalakte enthalten ist. Dieses Bündel Papier wird an einen Gutachter geschickt, der dann erklärt: Die Testergebnisse sind immer noch ganz gut, aber nach dem, was ich hier lese, können Sie nicht polizeidiensttauglich sein. – Die Beamtin wird entlassen.

Gott sei Dank haben wir Verwaltungsgerichte. Diese Entscheidung wurde aufgehoben. Wir haben versucht, mit dem Dienstherrn ein Gespräch darüber zu führen – die Beamtin ist drei Jahre lang auf Kosten des Staates spazieren gegangen –, wie man die Wiedereingliederung der Beamtin und den Ausgleich des ihr angetanen Unrechts bewerkstelligen kann. Es gebe keinen Gesprächsbedarf, hat der Dienstherr geantwortet; denn alle würden selbstverständlich gleich behandelt, und deshalb sei es für ihn nicht erforderlich, weitere Maßnahmen zu treffen.

Ich lasse es bei diesen zwei Beispielen bewenden. Zusammenfassend sage ich: Ich halte es für sehr wichtig, dass solche Stellen eingerichtet werden – wie auch immer sie im Einzelfall konstruiert sind. Es gibt Leute, die sind besser dafür qualifiziert, zu beurteilen, wie man das geschickt organisiert. Aber ich denke, es ist sehr wichtig, und es würde die Motivation der Beamten erhöhen, wenn sie wüssten, dass sie sich, wenn ihnen übel mitgespielt wird oder wenn sie glauben, dass ihnen übel mitgespielt wird, an jemanden wenden können, der sich neutral damit befasst und nicht an irgendwelche Weisungsstränge gebunden ist, sodass sie ihm nicht zutrauen, dass er sich ihrer Anliegen überhaupt annimmt.

Herr Prof. **Dr. Löcher**: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Auch ich bedanke mich für die Einladung zu dieser Sitzung. Um mit dem Ergebnis meiner Stellungnahme zu beginnen: Meines Erachtens verspricht die Einrichtung des Amtes eines Polizeibeauftragten nicht nur, die im Gesetzentwurf unterstellten Probleme zu lösen, sondern sie verspricht auch, weit darüber hinaus positive Wirkungen auf die Polizei zu

entfalten. Ich muss vorausschicken, dass ich keinerlei Zugang zu irgendwelchen Erkenntnisquellen habe, die die in der Gesetzesbegründung aufgezeigten Befunde verifizieren könnten. Ich kann weder eine Aussage zu der Frage treffen, ob es unangemessene Disziplinarverfahren gegenüber Beamten gegeben hat, noch zu der Führungskultur der Polizei oder Ähnlichem. Ich denke, das war aber auch nicht meine Aufgabe.

Wie kann ich dann aber zu der Auffassung kommen, dass das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel sehr gut erreicht werden kann? Erleichtert hat mir die Arbeit – worauf Herr Prof. Denninger schon hingewiesen hat –, dass der vorliegende Vorschlag fast ein Abbild der Regelung des Wehrbeauftragtengesetzes ist. Ich konnte mich also ein Stück weit mit dem beschäftigen, was die Wehrbeauftragten seit 1959 – damals hat der erste Wehrbeauftragte sein Amt angetreten – bewirkt haben. Die Wirkungen sind auch seit 1959 analysiert worden. Ich habe mich gefragt, ob diese Wirkungen auf das Amt eines Landespolizeibeauftragten übertragbar sind.

Meines Erachtens sind sie das. Das liegt zum einen daran, dass der vorliegende Gesetzentwurf über weite Strecken mit dem Wehrbeauftragtengesetz identisch ist, zum anderen aber auch an der Ähnlichkeit zwischen der hierarchischen Struktur der Polizei und der hierarchischen Struktur der Bundeswehr.

Welche Wirkungen sind zu erwarten, wenn man einen Landespolizeibeauftragten nach dem Muster des Wehrbeauftragten einsetzt? Es ist zu erwarten, dass der Polizeibeauftragte von den Polizeibeamten sehr gut angenommen wird. Es ist zu erwarten, dass der Polizeibeauftragte nach anfänglichem Widerstand vonseiten der Polizeiführung im Laufe der Zeit eine hohe Akzeptanz erfahren wird. Dieser Wandel in der Akzeptanz wird insbesondere dadurch begründet sein, dass sich die Arbeit und die Ausstattung der Polizei verbessern können. Insbesondere der Jahresbericht, den der Wehrbeauftragte zu erstellen hat, zeigt, welcher immenser Handlungsdruck hier, auch auf die Politiker, ausgeübt wird. Das heißt, wenn Soldaten beklagen, dass die Ausstattung nicht gut ist, handeln die Politiker, weil die Öffentlichkeit es erwartet. Eine Verbesserung der Organisation, der Sachausstattung der Polizei und insbesondere – das halte ich für ganz wichtig – eine Verbesserung des Ansehens der Polizei in der Bevölkerung und des Vertrauens der Bevölkerung in die Polizei sind zu erwarten.

Wieso das? Man könnte vordergründig meinen, dass ein solcher Jahresbericht, der Mängel aufzeigt, Angst und Schrecken verbreitet. Aber das Gegenteil ist der Fall. Ein Jahresbericht ist nur ein Mängelbericht. Er ist wie ein TÜV-Bericht. Er besagt nicht, dass ein Auto im Ganzen schlecht ist, sondern dass es kleinere Mängel hat, die man beseitigen kann. Wird ein solcher Mangel der Bevölkerung aufgezeigt, wirkt das bereits vertrauensbildend. Wird im folgenden Jahresbericht geschildert, dass diese Mängel angegangen worden sind, wirkt das vertrauensbildend. Es ist nicht so, dass die Bevölkerung denken muss: „Mensch, das ist ja furchtbar“, sondern sie sagen sich eher: Klasse, dass sich jemand darum kümmert.

Hier spielt auch die interne Struktur, dieses Abgeschottetsein nach außen, eine große Rolle. Das wird durch einen solchen Polizeibeauftragten durchbrochen. Man kann durchaus davon sprechen – so wird es auch in Bezug auf die Bundeswehr gesagt –, dass hierdurch eine Demokratisierung der Polizei erfolgt. Damit ist auch eine Verbesserung des Führungsverhaltens innerhalb der Polizei verbunden, womit nicht unterstellt werden soll, dass es jetzt schlecht ist. Aber auch bei einem guten System kann man manches verbessern. Wie gesagt, ich kann mir zurzeit gar kein Bild von der Führungskultur in der Polizei machen.

Es wird eine Erhöhung der Transparenz von Entscheidungen im Rahmen der Polizei und eine Verbesserung des Verwaltungshandelns geben. Das ist auch ganz interessant; denn wenn man sich die Jahresberichte des Wehrbeauftragten anschaut, erkennt man, dass hier ein gewaltiger Wandel bei den Rügen der Soldaten stattgefunden hat. Ging es zunächst tatsächlich um Verletzungen der Grundrechte der Soldaten, handelt es sich heute eher um die Ausstattung, die Verwaltung, um Personalangelegenheiten und anderes. Auch daran sieht man, dass eine gewaltige Verbesserung der Situation in der Bundeswehr stattgefunden hat. Ich nehme an, dass solche Effekte auch bei der Polizei eintreten werden.

Alle diese Wirkungen können aber nur eintreten, wenn – hier folge ich Herrn Prof. Denninger weitgehend – an diesem Gesetzentwurf noch Veränderungen vorgenommen werden. Zunächst muss dem stellvertretenden Landespolizeibeauftragten das Recht eingeräumt werden, sämtliche Rechte des Landespolizeibeauftragten geltend zu machen. In diesem Gesetzentwurf fehlt das Recht, im Falle einer Vakanz die Dienststellen der Polizei zu besuchen – ob diese Vakanz nun krankheitsbedingt ist oder eintritt, weil das Amt gerade nicht besetzt ist. Das Akteneinsichtsrecht ist das wichtigste Investigationsrecht mit den größten Wirkungen. Es verhilft einem dazu, aufzuzeigen, welche Mängel tatsächlich bestehen und beseitigt werden müssen.

Denken Sie nicht nur daran, dass dieser Sachverhalt erörtert wird. Sie dürfen nicht vergessen, es handelt sich hierbei um ein Kontrollorgan des Parlaments, das weitgehend die Rechte des Parlaments abbildet und nicht etwa weniger Rechte haben sollte. Wie wir schon gehört haben, besitzt ein Untersuchungsausschuss ein Akteneinsichtsrecht. Warum soll der Landespolizeibeauftragte solche Rechte nicht auch haben können?

Mir geht es hier in erster Linie um die Wirkungen auf die Öffentlichkeit. Stellen Sie sich vor, es kommt ein Jahresbericht heraus, in dem steht: Aufgezeigt wurde dieser und jener Mangel durch verschiedene Polizeibeamte; mir war es aber nicht möglich, nachzuvollziehen, ob diese Vorwürfe berechtigt sind oder nicht, weil ich keine Akteneinsicht hatte. – Welche Wirkungen wird das in der Öffentlichkeit haben? Die Polizei schottet sich ab, sie geben die Akten nicht heraus usw., wird es heißen. Dass die gesetzliche Grundlage nicht geschaffen worden ist, wird in Vergessenheit geraten. Das verringert das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei. Es sollten also weitestgehende Rechte eingeräumt werden, insbesondere ein Akteneinsichtsrecht, soweit das datenschutzrechtlich möglich ist.

Es gibt noch viele kleine Änderungen und eine größere. Ich denke, um dem Eindruck vorzubeugen, ein Landespolizeibeauftragter stelle ein Kontrollorgan der jeweiligen parlamentarischen Mehrheit dar, nicht aber ein Kontrollorgan des Landtags, sollte die Amtszeit nicht mit der Wahlperiode des Landtags identisch sein. Es sollte eine Überlappung geben. Das heißt, der Polizeibeauftragte sollte sein Amt vor der Wahl beginnen und immer noch im Amt sein, wenn gewählt wird. Er sollte nicht gleich ersetzt werden können, wenn politischer Einfluss ausgeübt wird. Das darf nicht passieren.

Meines Erachtens sind auch die Voraussetzungen für die Wählbarkeit und die Zulässigkeit einer Wiederwahl unzureichend geregelt worden. Das müsste nachgebessert werden. Der konkrete Zeitpunkt des Beginns des Amtsverhältnisses – Übergabe der Urkunde – und des Endes des Amtsverhältnisses fehlen noch. Auch über eine Berichtspflicht in kürzeren Abständen wäre zu diskutieren. Es ist die Frage, ob der Landespolizeibeauftragte auch bei drohenden Grundrechtsverletzungen tätig werden darf. Das ist nicht geregelt. An dieser Stelle gibt es auch juristische Auseinandersetzungen in Bezug auf

das Amt des Wehrbeauftragten. Man sollte hier einfach eine Lösung finden, und dann erübrigen sich die Fragen.

Frau Prof. **Dr. Weibel:** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Zweierlei möchte ich vorneweg sagen. Erstens. Ich bin Sozialwissenschaftlerin und kann deswegen nicht garantieren, dass ich den juristischen Text in seiner Komplexität ganz erfasst habe. Zweitens. Ich bin Schweizerin. Insofern ist es für mich neu, vor dem Innenausschuss eines Landtags etwas sagen zu dürfen.

In meiner Funktion als Sozialwissenschaftlerin und Vertrauensforscherin habe ich mich vor allen Dingen damit beschäftigt, unter welchen Bedingungen die Einrichtung des Amtes eines Landespolizeibeauftragten eine geeignete Maßnahme darstellen würde, um Polizeibeamtinnen und -beamten Hilfestellung zukommen zu lassen. Ich ging davon aus, dass das sowohl eine Anlaufstelle bei eher persönlich gefärbten Problemen – man fühlt sich z. B. gemobbt – als auch bei institutionellen Problemen sein soll. Es ist also durchaus auch eine Anlaufstelle im Sinne des Whistleblowings.

In meiner Betrachtung möchte ich auf zwei Aspekte eingehen, die die Effektivität oder die Art und Weise, wie die Stelle auszugestalten wäre, stark beeinflussen. Erstens wird eine solche Anlaufstelle nur aufgesucht werden – das wurde schon des Öfteren gesagt –, wenn sowohl ein Vertrauen in die Person, die die Stelle bekleidet, als auch ein Vertrauen in die institutionelle Ausgestaltung des Amtes vorhanden sind. Zweitens werde ich ein bisschen spezifischer darauf eingehen, dass der Aufbau des Vertrauens insbesondere in das Amt stark von der subjektiv wahrgenommenen Fairness der Verfahren abhängt.

Warum ist Vertrauen so wichtig? Ich glaube, das ist relativ klar. Aber ein Polizeibeamter, der eine solche Stelle aufsucht, sieht sich subjektiv sehr hohen Risiken gegenüber. Einerseits spricht man immer wieder von einem Stillhaltepakt oder „code of silence“ in der Polizei, gegen den man gegebenenfalls verstößt, andererseits könnte auch das Bild von der starken Persönlichkeit bis zu einem gewissen Grad gefährdet werden. Man zeigt vielleicht Schwäche, indem man sich als Mobbingopfer zu erkennen gibt.

Daraus resultiert das, was sich eben erwähnt habe, nämlich die Anforderungen an die Stelle und an die Person, die – ich werde nachher noch etwas zur Selektion sagen – sozial kompetent, integer und verschwiegen sein muss. Anforderungen werden aber auch an die Stelle selbst gestellt: Mit welchen Befugnissen ist die Stelle ausgestattet? Kann diese Stelle tatsächlich heikle Angelegenheiten regeln? Wie mächtig ist sie? Wie kann man Kompromisse schließen? Die Neutralität der Stelle, ihre Unabhängigkeit, wurde auch schon erwähnt.

Aus dieser Perspektive – der Vertrauensperspektive – sind folgende Punkte bezüglich des Gesetzentwurfs festzulegen. Ob man dem Landesbeauftragten bzw. der Landesbeauftragten als Mensch Vertrauen schenkt, wird davon abhängen, ob man bei der Wahl vor allem auf Sach- und soziale Kompetenzen achten kann. Vertrauen entsteht durch Erfahrung; es muss also erst verdient werden. Das heißt, hier spielt die Zeit eine Rolle.

In diesem Zusammenhang könnte der Selektionsmodus für den Landesbeauftragten kritisch betrachtet werden. Die erste Frage ist, nach welchen Kriterien ausgewählt wird. Das ist noch offen, ist aber für die anschließende Umsetzung sehr wichtig: Wird mehr auf das Parteibuch oder mehr auf die Person an sich geachtet? Die zweite Frage hat etwas

mit der Erfahrungszeit zu tun und damit, dass der Aufbau von Vertrauen seine Zeit braucht. Unter diesem Aspekt finde ich diese Fünfjahreskadenz ebenfalls etwas heikel, denn dadurch wird unter Umständen die Kontinuität gefährdet. Es ist natürlich nicht ausgeschlossen, dass eine Person noch einmal gewählt wird; aber da könnte man fragen, ob Kontinuität nicht wichtiger ist als parteipolitische Überlegungen.

Ob man dem Amt Vertrauen schenkt, wird nicht zuletzt davon abhängen, ob es mit genug Macht und Verhandlungsgeschick ausgestattet ist, um Veränderungen zu initiieren. Hier hat die Whistleblowing-Forschung gezeigt, dass es wichtig ist, wie eine Stelle, über die vielleicht Whistleblowing stattfindet, das sieht, also eine Polizeibehörde oder das Ministerium. Gibt es in der Polizei schon ein Verständnis dafür, dass eine solche Stelle für alle Beteiligten von Vorteil ist? Wie wurde bislang mit Problemen umgegangen? Hat man sie als Chance für Veränderungen gesehen? Gab es vielleicht sogar ein Total Quality Management, oder hat man eher versucht, Probleme totzuschweigen? Es ist also ganz wichtig, dass auch auf der anderen Seite ein Verständnis dafür aufgebaut wird, dass das eine sinnvolle Stelle ist.

Entscheidend für den Aufbau von Vertrauen ist zudem die empfundene Fairness bei den Ergebnissen und Verfahren: Was passiert mit meinen Eingaben? Wie wird vorgegangen? Wie kommuniziert man mit mir?

Um es kurz zu machen: Zufriedenheit mit dem Ergebnis ist wahrscheinlich sehr schwer zu erreichen und dürfte nicht in jedem Fall gelingen. Das liegt in der Natur der Sache. Nicht immer ist jemand, der sich als Opfer empfindet, tatsächlich ein Opfer. Deswegen konzentriert man sich hier lieber auf die Verfahrensfairness. Die Verfahrensfairness – das weiß man auch – kann oft die mangelnde Zufriedenheit mit einem Ergebnis kompensieren. Wenn der Betreffende das Gefühl hat, es ist mit rechten Dingen zugegangen, kann das durchaus positive Effekte haben.

Ich möchte direkt auf die Konsequenzen dieser Verfahrensfairness eingehen. Bei der Verfahrensfairness – das kennen Sie alle aus dem Juristischen relativ gut – geht es auch um gleiches Recht für alle. Es geht um Neutralität, Transparenz und Partizipation. Wie müsste das im Rahmen dieser neuen Stelle umgesetzt werden? Die Neutralität könnte durch die angestrebte Doppelfunktion der Stelle – dadurch, dass sie gleichzeitig parlamentarisches Kontrollorgan ist – gefährdet sein. Hier ist es positiv, dass der Landesbeauftragte unabhängig von der Exekutive agieren und damit Investigationen bis auf höchster Ebene durchführen kann. Aber es könnte durchaus empfunden werden, dass eine Abhängigkeit vom Parlament vorhanden ist. Ich habe es schon einmal gesagt: Je mehr das Ganze politisch ausgestattet wird, je stärker man die Kontrollfunktion betont, desto schwieriger wird es sein, die andere Funktion wahrzunehmen.

Das Kriterium der Transparenz wird erfüllt, wenn in den Ausführungsbestimmungen des Gesetzes und innerhalb der Polizeibehörde viel klarer spezifiziert wird, was persönliche, soziale und dienstliche Probleme sind: einerseits im Sinne einer Klärung, in welchen Fällen dies eine Anlaufstelle ist, zum anderen im Sinne einer Klärung, was dort eigentlich unter ethischem Führungsverhalten zu verstehen ist. Ich habe vorhin auch schon erwähnt, dass nur, wenn auch innerhalb der Polizei Diskussionen über dieses Problem in Gang kommen – die sind vielleicht schon in Gang gekommen; das weiß ich als Außenstehende nicht –, das notwendige Problembewusstsein geschaffen und die Chance erhöht wird, dass eine solche Stelle überhaupt genutzt wird.

Zu dem Kriterium der Partizipation. Das würde bedeuten, dass die Polizeibeamten bei der Schaffung und Ausgestaltung der Stelle in irgendeiner Form einbezogen werden,

etwa indem die Polizeigewerkschaft bei der Wahl des Landesbeauftragten eine Stimme erhält oder indem man die Ausführungsbestimmungen gemeinsam erarbeitet. All das sind Möglichkeiten, um die Chance zu erhöhen, dass man nachher tatsächlich Probleme lösen kann.

Abschließend möchte ich feststellen: Ich habe relativ lange nach Studien gesucht, die sich direkt mit der Idee der Einsetzung eines Landespolizeibeauftragten und einer Ombudsperson sowie mit Whistleblowing innerhalb der Polizei befassen. Evidenzbasiert kann ich jetzt schon sagen, es gibt eine einzige Studie. Daher kann ich nicht guten Gewissens sagen, wir wissen schon, wie die Welt funktioniert. Aber diese eine Studie aus dem Jahr 2007, die ich gefunden habe, zeigt, dass die Einrichtung einer internen Ombudsstelle – das ist nicht das Gleiche – sich nicht auf Whistleblowing auswirkt. Dass es eine Ombudsstelle gibt, zeigt also überhaupt keine Wirkung. Es wirkt sich allerdings aus, wenn es eine interne Vorschrift gibt, Missstände zu melden, und wenn die internen Kommunikationsprozesse schon stattgefunden haben.

Vorsitzender: Damit haben wir die erste Gruppe der Sachverständigen angehört. Jetzt haben die Abgeordneten das Wort.

Abg. **Nancy Faeser:** Ich bedanke mich zunächst für die positive Resonanz auf unseren Gesetzentwurf, vor allen Dingen aber auch für die Anregungen, die sehr konkret und hilfreich sind. Wir werden sie zu einem großen Teil übernehmen.

Zum Akteneinsichtsrecht haben wir allerdings eine Nachfrage: Wir haben es deshalb bislang noch nicht in unseren Gesetzentwurf eingearbeitet, weil wir dort ein verfassungsrechtliches Problem gesehen haben. Herr Prof. Denninger hat auf Seite 40 seiner Stellungnahme die Analogie zu einem Untersuchungsausschuss gezogen, der ein Akteneinsichtsrecht hat. Der Untersuchungsausschuss ist aber im Gegensatz zu anderen Hilfsorganen in der Hessischen Verfassung verankert. Deswegen hat er dieses besondere Recht. Wir Abgeordneten haben ansonsten kein Akteneinsichtsrecht.

Deswegen frage ich speziell Herr Prof. Denninger und Herrn Prof. Löcher: Sind Sie dennoch der Meinung, dass man das verfassungsrechtlich umsetzen kann, dass man das mit diesem Gesetzentwurf umsetzen kann? Wenn ja, würden wir das sehr gern übernehmen, weil wir Ihre Ausführungen inhaltlich teilen: Wir sind der Auffassung, dass eine unabhängige Stelle ein solches Durchgriffsrecht benötigte, gerade auch im Hinblick darauf, dass man dadurch vieles ausräumen kann.

Herr Prof. Denninger hat darauf hingewiesen, welche Wirkung es in der öffentlichen Wahrnehmung hat, wenn man eingestehen muss, dass man die Akten nicht einsehen konnte oder durfte. Das schadet dem Ansehen der Polizei, was wir ausdrücklich nicht wollen. Wir haben bewusst die Form eines Landesbeauftragten und nicht die eines Ombudsmanns gewählt, weil wir für die Polizeibeamten eine unabhängige Stelle einrichten wollten.

Abg. **Hermann Schaus:** Ich habe zwei Fragen an Prof. Denninger und Prof. Löcher. Es geht mir um Ihre Einschätzung: Ombudsmann oder Landespolizeibeauftragter – welche Form ist Ihrer Meinung nach qualitativ oder im Hinblick auf die Unterstützung der Polizistinnen und Polizisten bei Problemen sowie als Anlauf- und Akzeptanzstelle sinnvoller? Inwieweit sehen Sie da Parallelen?

Meine zweite Frage bezieht sich auf die auch von Dr. Feltes in seiner Stellungnahme aufgeworfene Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, in einem solchen internen Disziplinarverfahren bei einer Selbstanzeige Straffreiheit zu gewähren, um bestimmte Probleme klären zu können.

Eine Frage habe ich an Frau Prof. Weibel. Sie haben, wenn ich Sie richtig verstanden habe, von Risiken gesprochen, die den Aufsuchenden drohen. Könnten Sie im Zusammenhang mit Ihrer Einschätzung erläutern, ob es einen Korpsgeist gibt und inwieweit das in Behörden wie der Polizei anders zu beurteilen ist als in einem normalen Betrieb? Wie sollte Ihrer Meinung nach das Führungsverhalten von der Anlage her sein, um so etwas abzubauen?

Abg. **Wolfgang Greilich:** Ich habe an Prof. Denninger Fragen hinsichtlich der Punkte, die Frau Kollegin Faeser teilweise schon angesprochen hat, nämlich hinsichtlich der Problematik, die sich daraus ergibt, dass man die Gesetzesvorschriften für den Wehrbeauftragten mehr oder weniger abgeschrieben hat, ohne dabei richtig zu beachten, dass es einen Unterschied zwischen Bundes- und Landesrecht gibt. Beim Wehrbeauftragten haben wir eine Verankerung im Grundgesetz. Art. 45b GG bildet eine klare Grundlage für die Einrichtung der Stelle eines Wehrbeauftragten. In der Hessischen Verfassung gibt es für diesen Fall keine entsprechenden Regelungen.

Deswegen stellt sich mir die Frage, inwieweit es möglich ist, einfach nur durch die Änderung der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags eine Art Hilfsorgan des Landtags zu institutionalisieren, das sicherlich nicht mehr Rechte haben kann – darauf hat Frau Faeser schon hingewiesen – als der Landtag selbst. Aus meiner Sicht ist insbesondere das Akteneinsichtsrecht eine problematische Geschichte. Wir haben in der Hessischen Verfassung den Art. 16, und im Art. 17 ist das Petitionsrecht verankert; im Grundgesetz ist das genauso geregelt. Das sind Gebiete, für die sich klare Regelungen ergeben, wann und in welchen Grenzen ein Akteneinsichtsrecht besteht. Ich wüsste gern, wie Sie diesen Konflikt zwischen Landes- und Bundesrecht bewerten. Kollege Dr. Feltes hat in seinem Gutachten geschrieben, dass seines Erachtens eine Änderung der Hessischen Verfassung erforderlich wäre, wenn man den Gesetzentwurf in der Form, wie er jetzt vorliegt, zum Gesetz erheben wollte.

Die zweite Frage in diesem Zusammenhang ist: Sie haben ausgeführt, dass es ein Diskretionsrecht geben muss. Sie haben in Ihrem Gutachten geschrieben, dass das Legalitätsprinzip insofern zu durchbrechen wäre, als keine Anzeigepflicht besteht. Ich gehe einen Schritt weiter: Das Bundesrecht ist vorrangig. Wir haben die Strafprozessordnung. Ein Aussageverweigerungsrecht hätte ein Landespolizeibeauftragter nach meiner rechtlichen Bewertung nicht. Wie schätzen Sie das ein? Wie verträgt sich das mit dem Ziel der Diskretion? Wäre es unter diesem Gesichtspunkt nicht sinnvoller, keinen kleinen Wehrbeauftragten in Hessen einzusetzen, sondern die Probleme auf andere Weise zu lösen?

Herr Prof. **Dr. Denninger:** Das ist eine Fülle von Fragen. Zunächst geht es um das Thema Akteneinsicht. Ich glaube, man muss sich fragen, was die eigentliche Funktion eines solchen Beauftragten ist und worin sie nicht besteht. Das Akteneinsichtsrecht und das Gewaltenteilungsprinzip könnten sich in die Quere kommen. Das Gewaltenteilungsprinzip ist in der Hessischen Verfassung ausdrücklich nicht enthalten; aber man leitet es aus dem Aufbau der verschiedenen Organe ab, der analog zum Grundgesetz erfolgt ist. Das ist sicher richtig.

Das heißt aber auch, man sollte nicht davon ausgehen, dass die Hessische Verfassung – die ein ehrwürdiges Alter hat – in allen Punkten vollständig sein muss. Das Schweigen der Verfassung muss also nicht unbedingt ein Verbot bedeuten. So würde ich das sehen. Wenn ich dann die Frage stelle, was eigentlich die Aufgabe dieses Organs ist, lautet die Antwort: Es ist ein Hilfsorgan des Landtags. Es gehört eindeutig zur Legislative und darf nicht im Sinne der Exekutive mitregieren; das ist klar. Das kann und soll es aber auch nicht; denn die Aufgabe besteht darin, zunächst einmal Informationen zu sammeln und dann zu versuchen, quasi ein Mediationsverfahren einzuleiten und zu vermitteln bzw. – technischer ausgedrückt – Entscheidungen der Entscheidungsträger vorzubereiten. Mehr ist es nicht. Der oder die Beauftragte setzt keine Verwaltungsakte und spricht keine Urteile. Von daher würde ich sagen: Ein Eingriff in die Gewaltenteilung ist hier nicht zu befürchten.

Das kann ich mit der Antwort auf die zuletzt gestellte Frage verbinden. Es geht nicht nur darum, dass diese Funktion in der Geschäftsordnung des Landtags verankert ist, sondern es wird ein parlamentarisches Gesetz mit dem entsprechenden Rang verabschiedet. Die Frage ist nur, ob dazu eine Änderung der Hessischen Verfassung notwendig ist. Wie Sie wissen, würde das einen Volksentscheid erforderlich machen. Ich halte es aus dem vorhin angedeuteten Grund nicht für notwendig, dass man davon ausgeht, dass die Hessische Verfassung alles abschließend geregelt hat. Die Funktion des Beauftragten liegt zwischen der einer auswärtigen Vermittlungsstelle und der eines Untersuchungsausschusses. Die Funktion des Landesbeauftragten entspricht nicht der eines Untersuchungsausschusses, und so soll es auch nicht sein. Aber man kann sagen, dass er, gerade was die Informationsbeschaffung angeht, ähnliche Funktionen hat.

Im Übrigen würde ich sagen – das war ein guter Hinweis –: Das Amt des Wehrbeauftragten hat eine verfassungsrechtliche Basis. Aber das ist nicht zwingend notwendig, wenn es darum geht, die einzelnen Funktionen, so, wie sie im Wehrbeauftragtengesetz geregelt sind, auch über die Hessische Verfassung zu verankern. Man kann auch sagen: Das Akteneinsichtsrecht ist nicht unbeschränkt, sondern es kann, analog zum Wehrbeauftragtengesetz, aus zwingenden Geheimhaltungsgründen, die der Minister dann vertreten muss, das Akteneinsichtsrecht verweigert werden, sodass das Arcanum der Exekutive – ich bin da vorsichtig; aber es wird noch vertreten – auf jeden Fall gewahrt werden kann.

Das Fazit meiner Rede: Ich glaube nicht, dass wir für ein Akteneinsichtsrecht, das gesetzlich – nicht geschäftsordnungsmäßig – verankert wird, eine Verfassungsänderung brauchen.

Die zweite Frage bezog sich darauf, ob man eventuell ein Ombudsmannsystem einführen sollte. Ich kann mich kurz fassen: Ich würde erst einmal einen Versuch mit einem Landespolizeibeauftragten nach dem Modell des Wehrbeauftragten wagen und nicht gleich ein Ombudssystem, wie es Schweden oder England haben, hier einführen wollen. Das ist nicht zwingend notwendig, weil wir ein ganz anderes verwaltungsrechtliches und disziplinarrechtliches Schutzsystem haben. Wichtig scheint mir die Einrichtung einer Mediationsstelle zu sein, deren Arbeit auf den beiden Grundgedanken der Diskretion und der Unvoreingenommenheit beruht. Man sollte erst einmal Erfahrungen sammeln. Dann kann man sich immer noch überlegen, ob man das so fortführt. Ich halte es zurzeit für abwegig – so wird es unter anderem von der Humanistischen Union vorgeschlagen –, auch auf der Bundesebene ein Ombudsmanngesetz zu verabschieden.

Zur Straffreiheit. Ich bin kein Strafrechtler und möchte mich da auch nicht einmischen. Ich kann nur sagen – das ist bereits angedeutet worden –, dass die Strafprozessordnung

als Bundesrecht Vorrang hat. Aussagepflichten sind nicht statuiert. Der Polizeibeamte hat die Möglichkeit, zu dem Beauftragten zu gehen, er muss es aber nicht machen. Die Entscheidung darüber, was er ihm sagt, liegt bei ihm.

Eine andere Frage ist das Grenzproblem der Nichtanzeige von Verbrechen, die vielleicht irgendwann einmal vorkommen: Mord und Totschlag, terroristische Anschläge und Ähnliches. Ich meine, das bleibt unberührt: Das ist Strafrecht und hat bundesrechtlichen Rang.

Herr Prof. **Dr. Löcher**: Erstens. In Bezug auf die verfassungsrechtliche Einschätzung schließe ich mich Herrn Prof. Denninger an, der auf diesem Gebiet weitaus mehr als Experte ausgewiesen ist als ich. Ich möchte ergänzend anmerken, dass es einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gibt, in den, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, keinesfalls eingegriffen werden kann.

Ansonsten könnte man, selbst wenn es Probleme gäbe – das stelle ich jetzt einfach einmal in den Raum –, mit ein wenig juristischer Fantasie auch über einen Beistand, wie es ihn im Verfahrensrecht gibt, nachdenken. Ein Beistand darf anwesend sein, wenn ein Beteiligter Verfahrenshandlungen vornimmt. Er kann den Betroffenen beispielsweise bei einem Gang zur Behörde begleiten. Er kann aber auch mit ihm zusammen das Akteneinsichtsrecht in Anspruch nehmen. Jedenfalls könnte er unter Berücksichtigung des Datenschutzrechts über diesen Weg wenigstens einen Teil der Akten des Betroffenen einsehen – soweit andere Gesetze das nicht verhindern. Insgesamt kann man sagen, dass das verfassungsrechtlich zulässig ist.

Die zweite Frage lautete, ob nicht durch einen Ombudsmann die gleiche oder eine ähnliche Wirkung erzielt werden könnte wie durch einen Landespolizeibeauftragten. Das hängt davon ab, wie wir die Rolle des Ombudsmanns definieren: welche Aufgaben und welche Stellung er hat. Wenn es sich um eine interne Stelle handelt – „intern“ bedeutet innerhalb des Ministeriums oder innerhalb der Polizei –, ist es völlig ausgeschlossen, dass dieser Ombudsmann irgendeinen Erfolg haben wird. Das hat vor allem zwei Gründe.

Der erste und wichtigste Grund ist, dass es eine erfolgreiche Arbeit nur geben wird, wenn die Polizisten Vertrauen in die Person und in die Funktion haben. Wenn man einen Ombudsmann hat, der intern angegliedert ist, besteht immer die Gefahr, dass man denkt: „Mensch, was sagt der denn; das ist doch eigentlich ein Kollege“ – wie auch immer. Das hat überhaupt keinen Sinn. Neutralität, auch nach außen, kann nur gewahrt werden, wenn es sich um eine externe Stelle handelt.

Herr Prof. Denninger, Sie erlauben, dass ich Ihnen ein bisschen widerspreche: Der Begriff „Hilfsorgan“ gefällt mir eigentlich ganz gut; denn der Landesbeauftragte ist gewissermaßen das Ohr des Parlaments in der Polizei. Er hört, was dort geschieht, und er hört besser als die Mitglieder des Parlaments. Deshalb gefällt mir der Begriff „Hilfsorgan“ ganz gut. Um das Bild vom Organ weiter zu verwenden: Er ist keine Hand, sondern er kann nur das aufschreiben, was er gehört und geprüft hat und was sich dann als richtig erwiesen hat.

Ich möchte noch einmal darauf hinweisen – ich habe es vorhin nicht deutlich genug gesagt –, dass der Landespolizeibeauftragte eine Schutzfunktion hat. Er schützt die Polizei. Sehr oft werden nämlich Vorhaltungen von Menschen – Polizisten, Beamte, wer auch immer – gemacht, die sich betroffen oder sogar verfolgt fühlen, ohne dass etwas

dahintersteckt. Der Landespolizeibeauftragte schützt die Polizei, indem er z. B. solche Sachverhalte aufklärt und in seinem Bericht schreiben kann: Diese und jene Vorwürfe haben überhaupt nicht gestimmt. – Auch das wirkt in der Öffentlichkeit vertrauensbildend: Man sieht, dass vieles, was in den Medien publiziert wird, nicht ganz stimmt oder nicht gut genug recherchiert worden ist, oder man erkennt, dass der Betroffene nicht ganz die Wahrheit gesagt hat. Auch diese Funktion kann meines Erachtens nur ausgeübt werden, wenn wir in dem Landespolizeibeauftragten ein Hilfsorgan des Parlaments haben.

Zum Schluss möchte ich Ihnen sagen: Überlegen Sie sich, dass ein Landespolizeibeauftragter auch instrumentalisiert werden kann, wenn ihm kein Akteneinsichtsrecht zusteht. Zum Beispiel können im Jahresbericht die Aussagen von zehn, 20, 30 oder 50 Menschen auftauchen, die angeben, das und das sei passiert. Man kann aber deren Vorhaltungen nicht überprüfen, nicht geraderücken und nicht deutlich machen, dass es gar nicht so war, wie sie es geschildert haben. Das kann initiiert werden. Der Landespolizeibeauftragte kann – auch aus politischen Gründen – ohne Akteneinsichtsrecht und ohne die Möglichkeit der Investigation instrumentalisiert werden. Das muss verhindert werden, damit er wirklich die positiven Effekte für die Polizei bewirken kann, die sich diejenigen, die den Gesetzentwurf vorgelegt haben, offensichtlich wünschen.

Frau Prof. **Dr. Weibel**: Darüber, ob ein solcher Stillhaltepakt existiert, wird in der Literatur immer noch diskutiert. Es ist aber recht plausibel, wenn man an die Bedingungen denkt. Wir haben es bei der Polizei mit Aufgaben zu tun, die gefährlich sein können. Also ist man auf den Partner angewiesen, und das schweißt alle zusammen. Wir haben eine ausgeprägte Hierarchie und einen eher autoritären Führungsstil. Also dürfte es eine solche Norm geben.

Ich glaube, die Frage zielte aber mehr darauf ab, wie man damit umgehen kann, dass sich die Leute trotzdem – auch wenn es eine solche Norm gibt – äußern. Da ist es ganz wichtig, die Frage zu stellen, ob man mithilfe eines partizipativen Führungsstils daran etwas ändern könnte. Ich könnte mir vorstellen, dass es ein erster Schritt in diese Richtung ist, wenn man die Einrichtung einer solchen Stelle zum Anlass nimmt, um intern darüber zu diskutieren, was ein solcher Problemkatalog eigentlich enthält.

Abg. **Wolfgang Greilich**: Es tut mir leid, wenn es teilweise etwas juristisch wird, aber es geht nun einmal um das Verfassungsrecht. Dabei wird es schon ganz spannend.

Herr Prof. Denninger, Ihre Ausführungen waren zwar sehr erhellend, haben für den interessierten Juristen aber auch neue Fragen aufgeworfen. Sie sagen, eine einfache gesetzliche Regelung wäre eine ausreichende Grundlage. Wie kann man aber, wenn es, einzelfallbezogen, um Befugnisse geht, die dem Hessischen Landtag selbst nach dem Gewaltenteilungsgrundsatz nicht zustehen – Eingriff in die Exekutive –, mit einem einfachen Gesetz die Befugnisse des Landtags und die daraus abgeleiteten Befugnisse eines solchen Landespolizeibeauftragten regeln? Das leuchtet mir in Anbetracht des Systems nicht ganz ein.

Auch die Befugnisse des Wehrbeauftragten waren – aus unterschiedlichen Gründen – zunächst nicht in der Verfassung verankert. Dann hat man aber die Verfassung geändert, um die Grundlage für die Einsetzung eines Wehrbeauftragten zu schaffen, der in die Exekutive eingreifen kann. Das war mit der Maßgabe verbunden, dass ein Bundesgesetz Näheres regelt. Herr Prof. Feltes hat sehr deutlich erklärt, dass die jetzige Grund-

lage nicht ausreicht. Sie selbst haben darauf verwiesen, die Aufgabe des Landespolizeibeauftragten bestehe eher in einer Art Mediation.

Ich glaube, was die Aufgabenstellung eines wie auch immer gearteten Ansprechpartners betrifft, sind wir uns relativ einig. Die Mediation ist in der Tat ein gutes Beispiel dafür, wie man so etwas ausgestalten könnte. Nur, die Mediation spielt sich üblicherweise in dem jeweiligen Bereich ab. Wenn ich an das Prinzip der Gewaltenteilung denke, frage ich mich daher: Ist es die Aufgabe des Parlaments, Mediation im Bereich der Exekutive zu betreiben? Dazu hätte ich gern etwas gehört.

In Bezug auf die Strafprozessordnung stimme ich Ihnen zu, was die Beamten angeht. Natürlich ist ein Beamter – auch nach diesem Gesetzentwurf – nicht verpflichtet, sich an den Landespolizeibeauftragten zu wenden. Er könnte es machen. Die Frage ist nur: Wie ist die Stellung des Landespolizeibeauftragten? Wenn die Strafprozessordnung vorschreibt, dass es kein Zeugnisverweigerungsrecht eines Landespolizeibeauftragten gibt, muss der Beamte, der sich an diesen Landespolizeibeauftragten wendet, wissen, dass es mit der Diskretion ganz schnell vorbei ist, wenn es zu einem wie auch immer gearteten Strafverfahren gegenüber wem auch immer kommt. Der Landespolizeibeauftragte muss dann in einem Strafprozess im Rahmen seiner Aussageverpflichtung sagen, welche Kenntnisse er aus den diskreten Gesprächen mit dem Beamten hat. Ist das zutreffend?

Herr Prof. **Dr. Denninger**: Das sind in der Tat sehr erwägenswerte Fragen. Ich möchte vorweg sagen, dass ich das im Einzelnen noch nicht überprüft habe. Ich behalte mir vor, das noch einmal sorgfältig zu prüfen.

Jetzt kann ich nur so viel sagen: Die Hessische Verfassung ist, wie ich vorhin gesagt habe, an vielen Punkten nicht vollständig. Das kann sie auch gar nicht sein. Die Frage ist, ob hier wirklich, wie Sie gesagt haben, in Bereiche der Exekutive eingegriffen wird. Ich stelle mir vor, das sind allenfalls Informationseingriffe, und Informationseingriffe sind zwar grundrechtlich relevant, aber organisationsrechtlich durchaus nicht immer streng nach dem Gewaltenteilungsprinzip zu verurteilen. Das Gewaltenteilungsprinzip hat auch eine gewisse Elastizität. Das zeigt sich z. B. an Vorschriften wie Art. 91 der Hessischen Verfassung. Das Zitationsrecht des Parlaments, ein Unrecht der parlamentarischen Kontrolle, führt auch dazu, dass die Exekutive – sogar öffentlich – Rede und Antwort stehen muss. Ich meine, das ist ein Hinweis darauf, dass eine Figur wie der Landesbeauftragte von der Exekutive Auskünfte einholen kann. Er macht nicht – und soll das auch nicht – die Arbeit eines Untersuchungsausschusses. Er hat erst recht keine Befugnisse, zu verurteilen.

Er ist also weder Teil der ersten noch Teil der dritten Gewalt, und so soll es auch bleiben. Ich glaube – ich kann mich nur wiederholen –, die Tatsache, dass das in der Verfassung nicht vorgesehen ist, und der Hinweis auf die Entstehung des Wehrbeauftragtengesetzes sind nicht unbedingt maßgeblich für eine hessische Regelung und die hier zu treffenden gesetzlichen Entscheidungen. Mehr kann ich im Moment nicht dazu sagen.

Herr Prof. **Dr. Löcher**: Ich möchte noch einmal kurz auf den Einwand eingehen, dass hier der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung berührt sein könnte. Das ist sicher nicht der Fall. Die Kontrollaufgabe des Parlaments könnte überhaupt nicht erfüllt werden, wenn es keine Informationsrechte in Bezug auf die Exekutive gäbe. Damit greift man nicht in irgendwelche Rechte ein; man handelt nicht selbst. Das Bundesverfassungsgericht hat sich schon mehrfach mit der Frage beschäftigt, inwieweit ein Parlament mit

Handlungen in die Exekutive eingreifen kann. Das spielt aber in unserem Fall überhaupt keine Rolle. Hier geht es nur um Informationen, ohne die eine parlamentarische Kontrolle gar nicht möglich ist.

Vorsitzender: Mir liegen zu diesem Themenkomplex keine weiteren Fragen vor.

Ich erteile jetzt Herrn Andrä, Leiter des Sachgebiets Polizeieinsatz im Bayerischen Innenministerium, das Wort.

LtdMinR **Andrä:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Ich freue mich, dass ich als Führungskraft der bayerischen Polizei heute im Innenausschuss des Hessischen Landtags aus bayersicher Sicht zu diesem Gesetzentwurf Stellung nehmen darf. Ziel des Gesetzentwurfs ist die Schaffung einer neutralen Stelle außerhalb der Polizeiorganisation, an die sich ausschließlich Beschäftigte der Polizei mit dienstlichen und privaten Problemen wenden können. Die Unterschiede zum Wehrbeauftragten wurden von meinen Vorrednern schon umfassend dargestellt. Deshalb möchte ich auf weitere Ausführungen hierzu verzichten.

Unter dem Gesichtspunkt des Bestimmtheitsgrundsatzes ist es zweifelhaft, ob der Begriff „innere Führung“, der in § 2 Abs. 2 des Gesetzentwurfs aufgeführt wird, aussagekräftig und konkret genug formuliert ist, um ohne nähere Erläuterungen in den Gesetzestext aufgenommen zu werden.

Eine Hürde könnte sicherlich auch die in § 8 vorgesehene Regelung darstellen, wonach keine anonymen Eingaben bearbeitet werden sollen. Bedeutet das für den jeweiligen Beschwerdeführer, dass er sich beim Landesbeauftragten namentlich mit allen Angaben zur Person vorstellen muss? Das könnte für die Beschäftigten eine Hemmschwelle darstellen, wenn es darum geht, sich an den Landesbeauftragten zu wenden.

Ungelöst ist aus unserer Sicht auch die Stellung des Landesbeauftragten. Er soll kein Mitglied des Hessischen Landtags sein; daher würden ihm weder Immunität noch Indemnität zustehen. Ferner wäre – auch das ist schon erwähnt worden – der Landesbeauftragte im Falle eines Strafverfahrens gegenüber der Staatsanwaltschaft wohl voll auskunftspflichtig, da ihm nach der derzeitigen Rechtslage aufgrund der Strafprozessordnung kein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht. Dieser Umstand könnte zu einem massiven Konflikt führen, da sich aus § 10 des Gesetzentwurfs eine Verschwiegenheitspflicht ableiten lässt.

Zu dem Thema Akteneinsicht bleibt festzuhalten, dass es zu Problemen kommen kann, wenn der betreffende Sachverhalt Gegenstand staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen ist; denn nur die Staatsanwaltschaft kann letztlich über die Akteneinsicht entscheiden.

Auch in Bayern waren wir in der Vergangenheit mit von verschiedenen Seiten kommenden Forderungen nach der Einführung des Amtes eines Landesbeauftragten für die Polizei befasst. Heute sieht die Situation so aus, dass den Beamten und den Tarifbeschäftigten der Polizei eine ausreichende Zahl von Möglichkeiten geboten wird, ihre Beschwerden vorzubringen oder Eingaben zu machen. Dies wird insbesondere durch die Tatsache untermauert, dass seitens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – zumindest für die bayerische Polizei kann ich das feststellen – noch keine Forderungen nach der Einsetzung eines Landesbeauftragten für die Polizei oder eines Ombudsmanns an uns herangetragen wurden. Dieses Thema ist von den Kollegen noch nie erörtert worden.

Eine entsprechende Bedürfnislage der Zielgruppe ist zumindest für Bayern derzeit nicht erkennbar.

Wir bieten unseren Beamtinnen und Beamten sowie unseren Tarifbeschäftigten – neben den Vorgesetzten, die eine Führungsaufgabe wahrnehmen – eine Vielzahl von Einrichtungen an, an die sie sich mit dienstlichen und privaten Problemen wenden können. Zu nennen sind hier die Polizeiseelsorger, der Zentrale Psychologische Dienst, die Suchtberater, die Gleichstellungsbeauftragten sowie der Polizeiliche Soziale Dienst der Präsidien. Vor Ort stehen den Kollegen regionale Mitarbeiter zur Verfügung.

Als weitere feste Ansprechpartner bei Problemlagen der Mitarbeiter – das gilt für alle Problemlagen – haben sich die Personalräte etabliert. Alle Beschäftigten können sich jederzeit an die durchaus auch freigestellten örtlichen Personalräte wenden. Sie können sich auch unmittelbar an die Berufsvertretungen wenden und diese einschalten.

Nicht zuletzt ist es die Aufgabe der jeweiligen Vorgesetzten, ihren Mitarbeitern als Ansprechpartner bei Problemen dienstlicher und privater Natur zur Verfügung zu stehen. Darauf legen wir insbesondere beim höheren Polizeivollzugsdienst besonderes Augenmerk. So wird die soziale Kompetenz unserer künftigen bayerischen Führungskräfte vor der Zulassung zum Studium an der Hochschule der deutschen Polizei in Münster in einem zweitägigen Assessmentcenter umfangreich geprüft.

In der Summe ist aus meiner Sicht festzuhalten, dass bereits jetzt die Möglichkeit besteht, verschiedenste, passgenaue Hilfsangebote zu machen. Im Übrigen steht es jedem Beschäftigten der bayerischen Polizei frei, sich im Wege der Parlamentspetition an den Bayerischen Landtag zu wenden und seine Beschwerden dort vorzubringen. Nicht zuletzt ist festzustellen, dass viele Entscheidungen der Vorgesetzten, z. B. im Zusammenhang mit Stellenbesetzungen, gerichtlich überprüft werden können, auch die Maßnahmen der Polizei insgesamt.

Wichtig ist – das stelle ich besonders heraus –, dass jedem Anliegen, ob von Beschäftigten oder sonstigen Bürgern, an welcher Stelle und in welcher Form auch immer vorgebracht, nachgegangen wird. Diese Anliegen müssen geprüft werden, und es wird entsprechend darauf geantwortet. Gegebenenfalls müssen auch konkrete Maßnahmen umgesetzt werden.

Aus bayerischer Sicht besteht derzeit daher kein Bedürfnis nach der Einsetzung eines Landesbeauftragten für die Polizei. Dies wurde auch in der Sitzung des Ausschusses für kommunale Fragen und innere Sicherheit am 21.04.2010 so gesehen: Ein entsprechender Antrag der Freien Wähler wurde mit deutlicher Mehrheit abgelehnt. In diesem Zusammenhang wurde noch einmal thematisiert, dass es umfangreiche Hilfsangebote und Möglichkeiten gibt: dass sich die Polizeibeamtinnen und -beamten an die Personalräte, die Gleichstellungsbeauftragten, den Zentralen Psychologischen Dienst der Polizei, die Polizeiseelsorger und an andere wenden können. Durch die Schaffung einer siebten Institution sei nichts mehr hinzuzugewinnen. Zusammenfassend hat der Abg. Harald Schneider gesagt, ein solcher Polizeibeauftragter sei für ihn überflüssig wie ein Kropf. Insofern ist dieser Antrag mehrheitlich abgelehnt worden.

(Abg. Jürgen Frömmrich: So ist das in Bayern!)

– Das ist eben der bayerische Sprachgebrauch. – Es gibt wohl nur wenige Organisationen, die so im Fokus der Öffentlichkeit stehen wie die Polizei. Der Bayerische Landtag

und das Bayerische Staatsministerium des Innern sehen derzeit keine Notwendigkeit für die Einrichtung des Amtes eines Landesbeauftragten.

Herr **Brandt**: Sehr geehrter Herr Staatsminister, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordneten des Hessischen Landtags, sehr geehrte Damen und Herren! Der Bund Deutscher Kriminalbeamter hat eine schriftliche Stellungnahme abgegeben. Wir haben uns aber in den letzten Tagen aufgrund der Ereignisse noch einmal intensiv zusammengesetzt und auch die Betroffenen gefragt, die sich an uns gewendet haben. Wir haben den Beschluss gefasst, der Einrichtung des Amtes eines Landesbeauftragten für die Polizei zuzustimmen. Das ist unsere Idee, die wir hier unterstützen wollen.

Der Beauftragte muss unabhängig und unparteiisch sein und darf nicht der polizeilichen Hierarchie unterworfen werden. Er darf auch nicht dem Legalitätsprinzip unterworfen sein. Das heißt, es darf sich nicht um einen Polizeibeamten handeln. Meiner Meinung nach könnte ein ehemaliger Polizeibeamter diese Funktion ausüben. Wenn er pensioniert ist, dürfte das möglich sein.

Die Diskretion muss gewahrt bleiben. Deswegen habe ich die Diskussion über das Aussageverweigerungsrecht mit Interesse zur Kenntnis genommen. Ich denke, da muss man eine Entscheidung treffen. Vielleicht kann man das über einen Beraterstatus oder über einen Beisitzerstatus regeln. Vielleicht fällt jemandem noch etwas dazu ein.

Ich denke auch, dass der Polizeibeauftragte Ermittlungen einleiten können muss. Zumindest sollte er weitere Ermittlungen veranlassen können. In welcher Form die Stelle eines Polizeibeauftragten eingerichtet wird, ist uns egal, solange er genau seinen Zweck erfüllt.

Wir sehen bei diesem Gesetzentwurf die Gefahr – mit dieser Stelle sind ein großer Stab und ein immenser Kostenaufwand verbunden –, dass sich eine solche Institution verselbstständigt und vielleicht sogar der Polizei in organisatorischer Hinsicht Arbeit machen wird, indem z. B. im Hinblick auf irgendwelche Jahresberichte Forderungen an sie gestellt werden. So etwas darf es nicht geben. Diese Institution darf sich nicht verselbstständigen.

Wir haben in unserer schriftlichen Stellungnahme eine Stärkung der Personalräte gefordert. Das heißt, wir haben sowohl das eine als auch das andere gefordert. Wenn ich sage, dass wir in Hessen, was die Personalräte betrifft, nicht vorbildlich sind, ist das noch stark untertrieben. Wir haben eine sehr geringe Rate. Wenn man das mit anderen vergleicht, kommt man zu dem Schluss, dass sich da noch viel machen lässt. Eine Stärkung der Personalräte, eine Erhöhung ihrer Zahl, ist dringend erforderlich.

Das war unsere Stellungnahme, die, wie gesagt, auch von den aktuellen Ereignissen geprägt ist. Wir plädieren für die Schaffung der Institution eines Polizeibeauftragten, der unabhängig, unparteiisch und nicht der Legalität unterworfen sein soll.

Herr **Werminghaus**: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Wir, die Deutsche Polizeigewerkschaft Hessen, haben den Antrag der SPD von Anfang an positiv begleitet. Wir unterstützen ihn. Im Grunde brauche ich nur auf unsere schriftliche Stellungnahme zu verweisen. Ich möchte nur ergänzend sagen, dass wir die Anregung von Herrn Prof. Denninger, was die Überlappung der Amtszeit des Landespolizeibeauftragten und der Legislaturperiode betrifft, befürworten.

Herr **Wendt**: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Auch ich nehme zunächst einmal Bezug auf die Ihnen vorliegende schriftliche Stellungnahme. Zur Vermeidung von Wiederholungen verzichte ich darauf, das vorzutragen, was dort steht.

Auch aus Gründen der Aktualität weise ich zunächst einmal darauf hin, dass wir mit sehr großem Interesse und sehr großer Zustimmung zur Kenntnis genommen haben, dass der neue Landespolizeipräsident öffentlich gesagt hat, dass er sich um eine neue Führungskultur in der Polizei des Landes Hessen kümmern wolle. Das ist umso bemerkenswerter, als er damit auch feststellt, dass es erforderlich ist, eine neue Führungskultur zu entwickeln. Ich begrüße das ausdrücklich und sage es ganz ohne Ironie; denn es ist richtig und sinnvoll. Hier ist mehrmals darauf hingewiesen worden, dass es innerhalb der Polizei viele Institutionen gibt, die sich um bestimmte Probleme der Belegschaft kümmern. Das ist auch richtig so; ich komme gleich noch darauf zurück. Wenn diese Institutionen allerdings ausreichen würden, säßen wir alle nicht in dieser Anhörung. Dann wäre das gar kein Thema in der hessischen Polizei.

Die Polizei insgesamt ist nach einem streng hierarchischen System gegliedert. Das ist ihrer Funktionalität geschuldet; im Einsatz ist das nun einmal notwendig. Ein solches streng hierarchisches System schafft bestimmte Kommunikations- und Verhaltensmuster, die dann funktionieren, wenn alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf allen Hierarchieebenen die nächsthöhere Führungsebene relativ kritiklos anerkennen und die Entscheidungen klag- und widerspruchlos akzeptieren. Eine solche Belegschaft will niemand mehr. Sie passt eher in das Wilhelminische Zeitalter als in dieses Jahrhundert. Wir wollen eine moderne, intelligente und demokratisch konstituierte Polizei.

Mit diesen Kommunikationsmustern, wonach alles streng auf dem Dienstweg zu erfolgen hat, haben wir deshalb unsere Schwierigkeiten. Daraus ergeben sich Konfliktfelder, die mit den bisherigen Instrumenten offensichtlich nicht zu bewältigen sind. Einem Gewerkschafter fällt es natürlich schwer, zu sagen, auch die Personalräte können so etwas nicht. Aber die Personalräte haben zum einen ganz andere, nämlich personalvertretungsrechtliche Aufgaben, und sie sind zum anderen per Gesetz zur vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der Behörde verpflichtet. Wie sollen sie die Funktion eines Landespolizeibeauftragten ausüben, wenn z. B., was durchaus möglich ist, das Problem bei der Behördenleitung liegt, sie aber zur vertrauensvollen Zusammenarbeit mit ihr verpflichtet sind? Das wäre faktisch unmöglich.

Insofern sind wir der Auffassung, dass das Land Hessen diesen Weg gehen sollte. Das wäre auch ein Novum. In Deutschland gibt es so etwas bisher nicht. Warum soll Hessen hier nicht vorangehen? Wir haben deshalb in unserer schriftlichen Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Stelle eines Landespolizeibeauftragten zunächst einmal zeitlich befristet eingerichtet werden sollte. Man muss die Arbeit des Landespolizeibeauftragten sozialwissenschaftlich begleiten, um eine ständige Wirkungsanalyse machen und nach einem bestimmten Zeitraum eine sachgerechte Evaluation durchführen zu können.

Ich halte sehr viel davon, im Parlament eine qualifizierte Mehrheit dafür zu schaffen und diese Stelle auch nicht im Innenministerium anzusiedeln. Sonst entfaltet sie schnell die gleiche Wirkung wie die sogenannte Beschwerdestelle des Landes Sachsen-Anhalt. Die können Sie sich gern einmal anschauen. Ich habe noch nie einen solchen Unfug gesehen: Ein Polizeiobererrat richtet eine Beschwerdestelle im Innenministerium ein, evaluiert diese Stelle selbst und bescheinigt sich dann auch noch selbst den Erfolg. Einen solchen Unfug kann man sich in der Tat sparen; so etwas muss man nicht machen. Deshalb ist es

richtig, eine solche Stelle außerhalb des Ministeriums anzusiedeln und sie mit einer großen parlamentarischen Mehrheit auszustatten.

Lassen Sie mich noch ein Wort zu den Kosten sagen. Es ist kein hessisches Phänomen, dass Polizistinnen und Polizisten vermehrt krank werden. Das ist überall in Deutschland so. Das hat nicht nur etwas mit der demografischen Situation der Polizei zu tun, sondern auch damit, dass verschiedene Krankheitsbilder teilweise erst jetzt erkannt und ausreichend beschrieben werden. Darüber steht der Satz: Auch schlechte Führung macht krank. – Dort, wo sich Führungs-, Kommunikations- und Verhaltensmuster etabliert haben, die nicht mehr in die heutige Zeit passen, entwickeln sich Krankheitsbilder – wir sprechen nicht nur von dem Burn-out-Syndrom, sondern auch von posttraumatischen Belastungsstörungen –, die aufgrund eines autoritären Führungsstils häufig nicht als solche erkannt oder akzeptiert werden.

Daraus entwickeln sich wiederum neue Krankheitsbilder. Wir sprechen von der sogenannten „posttraumatic embitterment disorder“ bzw. der „Verbitterungsstörung“ innerhalb der Belegschaft, aus der heraus sich Krankheitsbilder entwickeln, die sich durchaus in hohen Krankheitsraten manifestieren können. Wenn Sie also von den Kosten der Einrichtung einer solchen Stelle sprechen, müssen Sie dem immer auch die durch den Personalausfall bedingten hohen Kosten in der Polizei gegenüberstellen. Ich denke, dass sich die Einrichtung des Amtes eines Polizeibeauftragten auch unter diesem Aspekt lohnt.

Ich finde es nicht verkehrt, wenn Hessen an dieser Stelle vorangeht. Deshalb stimmen wir diesem Gesetzentwurf ausdrücklich zu. Darüber, ob man das nun „innere Führung“ nennt oder mit den modernen Personalentwicklungsstrategien arbeitet, muss man in der Tat noch einmal sprechen. Ich orientiere mich eher an dem Prinzip der inneren Führung, da man das gut definieren kann. Wenn man im Zentrum Innere Führung der Bundeswehr in Koblenz ist, erkennt man, dass die dieses Prinzip schon sehr weit und sehr positiv entwickelt haben. Ich habe meine Zweifel, dass das, was Unternehmensberater uns heutzutage häufig an Personalentwicklungskonzepten mit auf den Weg geben, für die Polizei geeignet ist. Das ist eher für Neckermann und ähnliche Unternehmen geeignet, nicht aber für eine modern arbeitende Verwaltung. Auch hier halte ich mich eher an die traditionellen Muster, d. h. an die Definitionen, die die Bundeswehr entwickelt hat.

Lassen Sie mich noch einen Satz dazu sagen. Ich glaube nicht, dass alle Probleme der Polizei damit beseitigt sind. Wir müssen der Anwendung der Sozialwissenschaften in der Polizei weit größere Aufmerksamkeit schenken, als wir es bisher getan haben. Das heißt, wir schicken jeden Tag Zigtausende Kolleginnen und Kollegen auf die Straße – in menschliche Konfliktsituationen – und schauen gleichzeitig zu wenig in den Apparat hinein. Deshalb ist es auch unser Anliegen, an der Hochschule der Polizei ein sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut einzurichten, das disziplinübergreifend die vielen Probleme, die wir in der Polizei haben, aufgreift und erforscht und auch Stellen wie die eines Landespolizeibeauftragten mit solider empirischer Sozialforschung untermauert. Wir bitten Sie herzlich, das zu unterstützen.

Aber diesem Gesetzentwurf stimmen wir ausdrücklich zu. Wir wollen uns damit beschäftigen, wie man Probleme löst, und nicht damit, wie man Stellen einrichtet, um ein Problem nicht zu lösen. Wir sind auch nicht auf der Suche nach Problemen juristischer oder anderer Art, die dem im Wege stehen, sondern wir suchen nach Lösungen für die Probleme, die die Polizei hat. Ich glaube, dies könnte ein Weg sein.

Herr **Bruchmüller**: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren! Was die in dem Gesetzentwurf beschriebenen Probleme betrifft, haben wir in unserer Stellungnahme dafür geworben, sie unter anderem dadurch zu lösen, dass man die Personalräte stärkt. Dazu gebe ich Ihnen einen kurzen Abriss dessen, was in der Vergangenheit passiert ist: Wir haben in den Jahren 1999 und 2003 zwei Gesetzgebungsverfahren zur Kenntnis genommen, an deren Ende Gesetze verabschiedet wurden, durch die die Personalräte sowohl materiell als auch personell massiv geschwächt worden sind.

Herr Dr. Herbert hat vorhin gesagt, es mangle an Ansprechpartnern. Für mich ist es schon ein Unterschied, ob ein Polizeibeamter ein Telefongespräch führt, wenn er Sorgen hat, oder ob er relativ schnell ein persönliches Gespräch realisieren kann. Herr Wendt, ich sehe auch keine Konkurrenz in der Aufgabenwahrnehmung der Personalräte. Die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit einer Behörde verstehe ich nicht so, dass ich, wenn sich mir ein Kollege anvertraut hat, gleich zum Präsidenten gehe und das dort ausschüttele. Ich muss als Personalrat sehr verantwortungsvoll damit umgehen. Das ist für mich kein Widerspruch.

Herr Andrä aus Bayern hat darauf hingewiesen, der GdP-Landesvorsitzende Harald Schneider – den ich persönlich gut kenne – habe gesagt, ein Landespolizeibeauftragter sei überflüssig wie ein Kropf. Das mag so sein. Aber möglicherweise ist die personalrätliche Ausstattung in Bayern ganz anders als in Hessen. In der Tat, sie ist ganz anders als in Hessen. Wir haben in Hessen im Vergleich zur öffentlichen Verwaltung, aber auch im Bund-Länder-Vergleich, was die Polizeien angeht, das mit Abstand schlechteste personalrätliche Betreuungsverhältnis. Das ist den Gesetzesinitiativen in den Jahren 1999 und 2003 geschuldet.

Wir haben unsere Stellungnahme schon vor einigen Wochen erstellt. Vor einigen Wochen war die Lage – so heißt es in der Polizei – eine andere. Wir müssen, wie es schon Günter Brandt vom BDK gesagt hat, unsere Stellungnahme dahin gehend leicht korrigieren, dass wir uns nicht für ein Entweder-oder, also für den Personalrat anstatt des Landespolizeibeauftragten, aussprechen, sondern für ein Sowohl-als-auch. Ich denke, das ist der Punkt. Es ist ganz wichtig, dass man beide stärkt. Beides hat seine Berechtigung. In diesem Gleichschritt sollte man das künftig angehen und lösen. In diesem Sinne möchten wir den letzten Absatz unserer schriftlichen Stellungnahme korrigieren, in dem wir den Landespolizeibeauftragten als Ultima Ratio betrachten: Möglicherweise ist die Ultima Ratio eben eingetreten.

Herr **Hinz**: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Eigentlich wollten wir hier heute zu zweit sitzen. Es gibt zwei evangelische Kirchen in Hessen, die sich um die Polizeiseelsorge bemühen. Aber mein Kollege Kurt Grützner aus Kassel ist leider erkrankt, sodass ich unsere Stellungnahme allein abgeben muss. Wir haben mit unseren Beiräten – alles Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte – intensiv über den Gesetzentwurf diskutiert. Dabei kam heraus, dass eine positive Grundhaltung diesem Gesetzentwurf gegenüber vorhanden ist, gleichzeitig aber eine Fülle von Bedenken existiert, wie so etwas denn umzusetzen ist und wie es funktioniert.

Das Thema Diskretion, das hier schon mehrfach angesprochen worden ist, war dabei sehr wichtig. Wir Pfarrer haben unsere eigenen Erfahrungen und auch unser eigenes Recht, was die Diskretion anbelangt. Wir wissen, wie sehr einen das in der äußeren Wirksamkeit binden kann. Insofern wäre die Schaffung einer Stelle zu begrüßen, die da andere Möglichkeiten hat.

Im Gespräch mit den Polizeibediensteten wurde aber auch deutlich, dass sie das nicht nur als Kontrolleinrichtung begreifen, sondern eigentlich als einen Ausdruck von Wertschätzung für ihren Berufsstand und ihre Arbeit. Das bringt uns zu der Auffassung – an das anknüpfend, was schon Herr Prof. Denninger gesagt hat, –, dass die Aufgaben dieser Stelle eigentlich erweitert werden müssten und dass man das, was Herr Prof. Denninger mit dem Begriff „Normsetzung“ umschreibt, in das Aufgabenfeld des Landespolizeibeauftragten aufnehmen müsste: Der Landespolizeibeauftragte müsste sich demnach verstärkt mit ethischen Fragestellungen auseinandersetzen, auf diese Weise in die Polizei hineinwirken und Prozesse anregen.

Letztendlich geht es doch darum, dass man die Polizei ermuntert und instand setzt, ihre Probleme selbst zu lösen und auch ihre Fortentwicklung in eigener Regie anzugehen, statt durch übermäßige Eingriffe von außen Prozesse in Gang zu setzen, die zu dem führen, was wir eigentlich verhindern wollen.

Wir Polizeiseelsorger bemühen uns nach Matthäus 5,9, die Friedensstifter, die dort selig gepriesen werden, zu unterstützen und zu ihrer Seligkeit schon hier und jetzt etwas beizutragen. Das ist unsere Aufgabe, und dazu könnte natürlich auch diese neue Stelle dienen.

Vorsitzender: Ich eröffne die Fragerunde der Abgeordneten.

Abg. **Nancy Faeser:** Herr Brandt, Herr Bruchmüller, Sie haben beide gesagt, dass es in den letzten Wochen Ereignisse in der hessischen Polizei gab, die Sie dazu bewogen haben, ihre Stellungnahme etwas abzuändern. Könnten Sie das genauer beschreiben?

Abg. **Hermann Schaus:** Ich habe eine Frage an Herrn Andrä. Nach meiner Einschätzung hat er sich als Einziger der Expertinnen und Experten eher negativ geäußert. Können Sie mir sagen, wie in Bayern das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Polizeibeamtinnen und -beamten und freigestellten Personalräten aussieht? Kennen Sie die hessischen Zahlen? Diese Frage richtet sich auch an die Kollegen von den Polizeigewerkschaften in Hessen. Dann könnte man das noch einmal deutlich machen.

In dem Zusammenhang frage ich die Kollegen von den Polizeigewerkschaften, was ihrer Einschätzung nach zur Bewältigung der Problemfälle, um die es hier geht, an Veränderungen in den Mitbestimmungsrechten zwingend notwendig ist.

Herr **Brandt:** Frau Faeser, die Presseveröffentlichungen in den letzten Tagen und Wochen haben uns dazu gebracht, uns stark mit unseren Mitgliedern – unseren Kolleginnen und Kollegen – auseinandersetzen. Wir haben ganz viele Anfragen bekommen. Die Vorwürfe gegen Polizeiführungen und gegen Präsidenten der hessischen Polizei sind so gravierend, dass die Mitarbeiter einen starken Vertrauensverlust erlitten haben. Es war dort nicht von leichten Verfehlungen die Rede, sondern es stehen Strafverfahren im Raum. Es wird wohl nicht dabei bleiben. Nach dem, was mir zugetragen wurde, werden wir auch weiterhin in die Medien gezogen und müssen mit skandalösen Vorwürfen leben.

Das hat dazu geführt, dass wir uns noch einmal intensiv beraten haben. Wir haben das Ganze dann so eingeschätzt, dass ein Polizeibeauftragter der Ansprechpartner ist, der

den Betroffenen helfen kann, die sich in einer ausweglosen Situation sehen. Wenn die Situation in einer Behörde so aussieht, dass man seinem Präsidenten und seinem Vizepräsidenten ausgeliefert ist – oder wenn man sich so fühlt –, kann das das Einzige sein, was hilft. Das ist uns klar geworden. Deswegen möchten wir die Einrichtung einer Stelle in dieser Form unterstützen.

Herr **Bruchmüller**: Frau Faeser, auf Ihre Frage nach der Bedeutung der jüngsten Ereignisse möchte ich, ergänzend zu dem, was Herr Brandt eben gesagt hat, so antworten: Je größer ein Fehlverhalten ist, das in der polizeilichen Spitze angesiedelt ist, desto notwendiger ist es, eine Institution zu haben, an die man sich wenden kann. Es ist klar, dass sonst zu viel weggefiltert wird. Es ist schon ein Unterschied, ob es sich um das Fehlverhalten eines Kollegen in Ausübung seiner ganz normalen Tätigkeit oder um ein Fehlverhalten handelt, bei dem man, wenn man seiner Remonstrationspflicht nachkommen will, eine Stufe überspringen muss. Wenn man aber nichts überspringen kann, weil das Fehlverhalten relativ weit oben angesiedelt ist, braucht man eine solche Institution. Das war uns vor einigen Wochen, als wir unsere Stellungnahme abgegeben haben, noch nicht klar. Insofern haben wir, die GdP, von einem Sowohl-als-auch gesprochen und nicht davon, dass es das eine anstatt des anderen geben müsse. Wir haben das korrigiert.

Auf die Frage des Abg. Schaus nach der personalrätlichen Ausstattung kann ich, da es im Bundesvorstand meine Aufgabe ist, mich damit zu befassen, folgendermaßen antworten: Wir haben in Hessen bei 18.000 Beschäftigten insgesamt 30 freigestellte Personalräte. Die Zahlen für die Bundespolizei nenne ich jetzt nicht. Aber dort sieht es ganz anders aus. Es macht also einen Unterschied, wie das verteilt ist.

Wir hatten darüber hinaus im Jahr 2000 eine Änderung im Aufbau der Behörden. Die Verwaltung ist von der Dreistufigkeit mit den Bezirkspersonalräten zur Zweistufigkeit übergegangen. Die Zweistufigkeit war durchaus positiv, weil damit mehr Effizienzen verbunden waren. Aber es hat eben dazu geführt, dass die personalrätliche Betreuung durch Angehörige der zusätzlichen dritten Ebene wegfiel. Man hat das nicht auf die anderen Ebenen umgelegt. Das kam als besonderes hessisches Problem dazu.

Was die rechtlichen Voraussetzungen bei den Mitbestimmungsrechten betrifft: Wir fordern schon seit Jahren Mitbestimmungsrechte ein – in den letzten Jahren nicht so sehr, weil wir gemerkt haben, dass wir ein Stück weit gegen Windmühlenflügel gekämpft haben. Aber vielleicht kann man darüber neu nachdenken.

Herr **Wendt**: Auch ich möchte gern einen Satz zu dem Thema Personalvertretungsrechte sagen. Zunächst stimme ich meinem Kollegen von der Gewerkschaft der Polizei ausdrücklich zu, wenn er sagt, man müsse das eine tun, ohne das andere zu lassen. Wir brauchen selbstverständlich starke Personalräte, die sich auf diese wichtige Aufgabe konzentrieren können.

Aus eigener Erfahrung möchte ich sagen: Ich komme aus Nordrhein-Westfalen, wo ich in den vergangenen fünf Jahren massive Einschnitte in die personalvertretungsrechtlichen Möglichkeiten der Polizei und des öffentlichen Dienstes insgesamt erlebt habe. Wir sind froh, dass das jetzt wieder auf der Tagesordnung steht und dass diese Regelungen zurückgedreht werden, sodass sich neue Möglichkeiten eröffnen. Diese Regelungen haben die personalvertretungsrechtlichen Möglichkeiten der Polizei insgesamt und damit auch die Stimmung in der Polizei massiv negativ geprägt. Sie werden jetzt zurückgenommen, und das ist auch richtig so.

Aber lassen Sie mich noch etwas über das Verhältnis des Polizeibeauftragten zur Führung der Polizei sagen. Ich habe von dem Kommunikationsverhalten innerhalb einer hierarchischen Struktur gesprochen. In einer solchen Struktur werden Informationen von den unteren Hierarchieebenen bis zu den höheren übermittelt. Solche Kommunikationswege haben die Eigenart – das ist in der Systematik begründet –, dass die Informationen, die auf der untersten Hierarchieebene ihren Ausgang nehmen, Veränderungen unterworfen sind, bis sie zur obersten Ebene gelangen. Ich will das vorsichtig formulieren. Manchmal wird etwas weggelassen, manchmal wird etwas verändert, und manches wird auch verzerrt.

Insofern ist es eine Hilfestellung für die Führung, dass der Landespolizeibeauftragte die Möglichkeit hat, direkt mit ihr zu kommunizieren. Sie kommt so an ungefilterte Informationen. Wir haben großes Vertrauen in die Ankündigung des neuen Landespolizeipräsidenten, dauerhaft eine neue Führungskultur zu etablieren. Insofern sehen wir den Polizeibeauftragten nicht als eine Konkurrenz. Vielmehr ist seine Arbeit für die Führung der Polizei eine wertvolle Hilfe bei ihren Bemühungen, eine neue Führungskultur dauerhaft zu etablieren. Dass dies eine Daueraufgabe ist, brauche ich nicht näher zu erläutern. Der öffentliche Dienst und die Polizei in besonderer Weise sind permanent gesellschaftlichen Veränderungsprozessen unterworfen. Für diese Daueraufgabe braucht die polizeiliche Führung all ihre Kraft. Deshalb ist der Polizeibeauftragte an dieser Stelle richtig angesiedelt.

LtdMinR **Andrä**: Ich beantworte die Frage ganz kurz. Zum besseren Verständnis muss ich vorausschicken, dass es in Bayern seit dem 01.01.2010 eine neue Organisation gibt, so dass wir nur noch drei Ebenen haben: Innenministerium, Polizeipräsidien und die Dienststellen vor Ort. Das ist eine sehr schlanke Struktur.

In dieser Organisation sind derzeit über 90 Personalräte freigestellt. In jedem Polizeipräsidium gibt es einen Personalrat. Die bayerische Polizei hat derzeit insgesamt etwa 39.000 Beschäftigte.

Vorsitzender: Gibt es weitere Fragen aus dem Kreis der Abgeordneten? – Das ist nicht der Fall.

Meine Damen und Herren, ich bedanke mich sehr herzlich bei Ihnen, dass Sie heute zu uns gekommen sind. Es war eine sehr informative Veranstaltung.

Wiesbaden, 25. November 2010

Für die Protokollierung:

Der Vorsitzende:

Heike Thaumüller

Horst Klee