



Stenografischer Bericht

– öffentliche Anhörung –

65. Sitzung des Innenausschusses

19. Januar 2012, 10:05 bis 11:24 Uhr

Anwesend:

Vorsitzender Abg. Horst Klee (CDU)

CDU

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

SPD

Abg. Nancy Faeser
Abg. Dieter Franz
Abg. Lisa Gnadl
Abg. Günter Rudolph

FDP

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

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

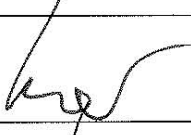
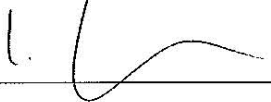
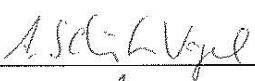

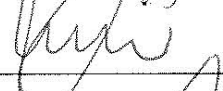

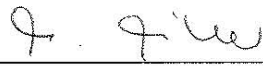

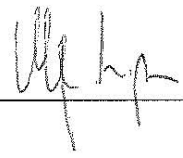
Abg. Ellen Enslin
Abg. Jürgen Frömmrich
Abg. Mürvet Öztürk

DIE LINKE

Abg. Hermann Schaus

FraktAss Dr. Walter Fishedick (Fraktion der CDU)
 FraktAss Ralf Sturm (Fraktion der SPD)
 FraktAss Sönke Greimann (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
Werner Koch	StS	HMdIUS	
Andreas v. Gall	VPräs	HR II	
Alexandra Schatz-Vogel	RD'in	HMdIS	
DIETL, Jürgen	JdP	- u -	
Klein, Henr.-Jo.	LPRP	- u -	
Mönch	LPP	u	
Dr. Müller, G.	LGRin	Stu	
Heyo-Langst		HMdIS	

Anzuhörende:

Institution	Name
Universität Frankfurt	Prof. Dr. Erhard Denninger
Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) Landesverband Hessen	Landesvorsitzender Günter Brandt Dirk Peglow
Deutsche Polizeigewerkschaft im Deutschen Beamtenbund (DPolG) Landesverband Hessen	Vorsitzender des Landesverbandes Heini Schmitt
Deutscher Beamtenbund und Tarifunion DBB – Hessen e. V.	vertreten durch DPolG
Gewerkschaft der Polizei (GdP) Bundesvorstand	Sascha Braun
Polizeipräsidium Westhessen Personalrat	Vorsitzender Lothar Hölzgen

Protokollierung: RDirin Heike Thaumüller, Beate Mennekes

Öffentliche mündliche Anhörung zu dem**Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD für ein Gesetz über den Einsatz von Polizeibe-
amtinnen und Polizeibeamten des Landes Hessen im Ausland
– Drucks. [18/4353](#) –**

hierzu:

Stellungnahmen der Anzuhörenden
– Ausschussvorlage/INA/18/70 –

(Teil 1 verteilt am 10.01.12)

Vorsitzender: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich darf Sie alle sehr herzlich zur 65. Sitzung des Innenausschusses des Hessischen Landtags begrüßen. Besonders darf ich für die Landesregierung Herrn Staatssekretär Koch begrüßen sowie einige Vertreter und Vertreterinnen aus der Verwaltung und ganz besonders die heute Anzuhörenden.

Prof. **Dr. Denninger:** Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich darf mich, wie es hier üblich ist, auf ein paar kurze Bemerkungen beschränken. Zwei Punkte möchte ich aus verfassungsrechtlicher Sicht ansprechen; ich habe sie in meiner schriftlichen Ausarbeitung näher beleuchtet und bitte Sie, das gegebenenfalls nachzulesen.

Das erste Problem ist die Frage: Ist ein solches Entsendegesetz verfassungsrechtlich überhaupt notwendig, wenn man die Aufgabe wahrnehmen lassen will?

Der zweite Punkt betrifft mit zwei Unterfragen das verfassungsrechtliche Gebot der Bestimmtheit einer Norm. Zum einen ist zu fragen: Reichen die Vorschriften, die hier vorgesehen sind, aus, um dem verfassungsrechtlichen Grundsatz Genüge zu tun? Das gilt für § 1a HSOG neu und für § 4 Entsendegesetz. Zum anderen ist zu fragen: Ist es notwendig, wenn ein Entsendegesetz verabschiedet wird, dass der Landtag noch jedem einzelnen Einsatz zustimmen muss?

Ich fange mit der ersten Frage an: Bis jetzt gibt es keine gesetzliche Regelung über die Tätigkeit von hessischen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten im Ausland. Jedoch gibt es eine kleine Ausnahme: Nach § 103 HSOG ist unter zahlreichen Voraussetzungen, die jetzt nicht im Einzelnen zu erörtern sind, geregelt, dass ein solcher Einsatz im Ausnahmefall möglich sein soll. Außerdem ist gleich zu Beginn auf die Regelungen des Schengener Durchführungsübereinkommens hinzuweisen, in dem auch Tätigkeiten inländischer Polizeibeamter im Ausland geregelt sind, etwa Observationen oder grenzüberschreitende Nacheile.

Was bedeutet das? – Das will sagen, dass die Tätigkeit von Polizeibeamten außerhalb der Landesgrenzen die große Ausnahme ist. Dies geht letztlich auf den Staatsbegriff zurück, von dem wir verfassungsrechtlich ausgehen müssen, also Art. 65 der Landesverfassung. Demnach ist Hessen eine Gliedrepublik der Bundesrepublik Deutschland. Ein Staat ist nach herkömmlicher Auffassung wesentlich auf eine Staatsbürgerschaft, also Einwohner, auf ein Territorium und auf eine Staatsgewalt angewiesen. Diese Staatsgewalt, als deren Exponent und wichtigste Ausdrucksform die Polizei rangiert, ist begrenzt

auf das Territorium. Das ist ein ungeschriebener Grundsatz des Verfassungsrechts und damit natürlich auch des Polizeirechts mit den angedeuteten Ausnahmen.

Man kann sich fragen, ob § 1 HSOG, der vorsieht, dass außer der dort erwähnten Aufgabenzuweisung auch noch andere Rechtsvorschriften der Polizei Aufgaben zuweisen können, ausreichen würde, einen solchen Einsatz mit einem Verweis, eventuell sogar auf § 114 HSOG, also die Verordnungsermächtigung, zu rechtfertigen. Das ist aber absolut und verfassungsrechtlich ganz unzweifelhaft zu verneinen, weil wir es mit einer bisher neuen Aufgabe der Polizei zu tun hätten. Wenn wir von der territorialen Zuordnung der Staatsgewalt ausgehen – man mag das als antiquiert ansehen oder nicht –, die von allen Nationen in Europa trotz des Gemeinschaftsrechts und der Überschneidungen, die sich da ergeben, siehe SDÜ, mindestens noch beachtet wird, dann ist die Aufgabe so wichtig, dass sie nur durch ein förmliches Gesetz zugewiesen werden kann. Um das auszuführen, müsste ich jetzt einen Vortrag über die Wesentlichkeitstheorie halten. Ich beschränke mich darauf, zu sagen: Es ist anerkannt – ein berühmtes Wort von dem Kollegen Schmidt-Aßmann –, dass die Vorstellung einer gesetzefreien Verwaltung in die juristische Märchenwelt gehört. – Ad eins.

Ad zwei. Wir müssen davon ausgehen, dass es weder einen Totalvorbehalt für das Parlament noch einen exekutivischen Kernbereich der Eigenverantwortung gibt, der so weit ist, dass er diese Aufgaben mit umfassen könnte. Die juristische „Wahrheit“ liegt dann irgendwo in der Mitte, und das wird nach dem sogenannten Wesentlichkeitsgedanken entschieden. Wesentlich notwendig für ein Parlamentsgesetz ist zunächst einmal das, was Grundrechte berührt. Man kann hier nach der Grundrechtsrelevanz fragen. Das wird in 90 % aller Fälle zu bejahen sein. In den anderen Fällen kann man noch daran denken – das hat der Kollege Wieland aus Speyer in seinen schriftlichen Bemerkungen ausgeführt –, dass nicht nur die Grundrechte der Bevölkerungsteile, in deren Grundrechte eingegriffen werden soll, zu bedenken sind, sondern auch die Grundrechte der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten. – Das eine ist also die Grundrechtsrelevanz.

Das andere ist der institutionelle parlamentarische Gesetzesvorbehalt, der besagt, dass Aufgabenzuweisungen grundsätzlich des Gesetzes bedürfen. Sie können das in Landesverfassungen, die jünger sind als die Hessische Verfassung, also in der baden-württembergischen, besonders in der sächsischen und in der thüringischen, aber auch in der bayerischen Verfassung – mit etwas anderen Worten ausgeprägt – finden. Man kann sagen: Es ist allgemein ein deutsches Länderverfassungsrecht, dass zunächst der Gesetzgeber Aufgabenbestimmungen und Aufgabenzuweisungen vorzunehmen hat. Im Übrigen ist auch der Bundesgesetzgeber davon ausgegangen, dass eine gesetzliche Aufgabenregelung erforderlich ist, deswegen hat er § 8 Bundespolizeigesetz gefasst.

Zu meinem zweiten Punkt: Wenn ein solches Gesetz in Kraft tritt, ist dann noch in jedem Einzelfall des Einsatzes eine Zustimmung des Parlaments notwendig oder nicht? An sich könnte man der Auffassung sein, dass es dann, wenn das Gesetz diese Aufgabenbestimmung generell vorsieht, zum exekutivischen Eigenverantwortungsbereich der Landesregierung gehört, dass sie im Rahmen des Auftrags darüber verfügen kann, die Polizei einzusetzen. Dabei gibt es aber Probleme. Ich komme zu dem Ergebnis, dass auch im Einzelfall – jedenfalls meistens – eine Landtagszustimmung notwendig wird, weil der Einsatz im Ausland nur in Absprache mit dem Bund möglich ist. Das Land Hessen kann nicht von sich aus – auch aus verfassungsrechtlichen Gründen, die ich hier nicht ausführen muss – eine Außenpolitik betreiben, die dazu führt, dass hessische Polizeibeamte in Afrika, Asien oder sonst wo eingesetzt werden. Das läuft über Absprachen mit dem Bund, die juristisch gesehen die Qualität von Staatsverträgen im Sinne von Art. 103

Abs. 2 der Hessischen Verfassung haben. Nach dieser Bestimmung ist eine Zustimmung des Landtags notwendig. Außerdem ist die Finanzierung solcher Einsätze über den Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz notwendig. Daran muss man denken, das darf man nicht vergessen. Ich würde dazu neigen, dass die Zustimmung in jedem Einzelfall – soweit ich das bisher geprüft habe, ich mache noch einen kleinen Vorbehalt – erforderlich ist. Dann kann man auch das Rückholrecht regeln.

Die Frage, ob die derzeitige Entwurfsregelung zweckmäßig ist, ist hingegen eher zu verneinen. Tatbestandlich ist Art. 2 jetzt mit § 1a HSOG neu auf zwei völlig verschiedene Sachverhalte gemünzt und will zwei völlig verschiedene Regelungen treffen. Zum einen geht es um völkerrechtlich mandatierte Einsätze in Absprache mit dem Bund, bei denen alles Mögliche geschehen kann; darauf komme ich gleich noch. Es ist die Rede von „polizeilichen oder anderen nicht militärische Aufgaben“. Die andere Sache ist davon völlig getrennt und regelt – kurz gesagt – humanitäre Rettungseinsätze. In § 1a HSOG neu Abs. 2 heißt es:

Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte können ferner im Einzelfall zur Rettung von Personen aus einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben im Ausland verwendet werden.

Der zweite Modellfall wären Geiselnbefreiungen wie in Mogadischu oder ähnliche Sachverhalte. Das wird in diesem Gesetzentwurf in einer Weise vermischt und zusammen geregelt, die meines Erachtens eher zu Unklarheiten als zu Klarheiten führt. Das ergibt sich schon daraus, dass § 1a Abs. 2, also die Regelung über die gegenwärtige Gefahrenabwehr im Einzelfall, nicht auf Abs. 1 Satz 4 verweist, sondern nur auf die Sätze 2 und 3.

Wenn man das juristisch liest, dann bedeutet das, dass die Rettungseinsätze nicht der Zustimmung und Beteiligung des Hessischen Landtags unterliegen, sondern rein exekutivisch geregelt werden sollen. Das kann man machen, wenn man es für sinnvoll hält. Es gibt einen gewissen Gesichtspunkt, der das unterstützt, nämlich die Gegenwartigkeit der Gefahr. Bei einer gegenwärtigen polizeilichen Gefahr ist der Eintritt des Schadens im Regelfall so nah – obwohl das Bundesverfassungsgericht einmal gesagt hat, es kann auch eine Dauergefahr sein –, dass dringend und sofort gehandelt werden muss. Dann kann es sein, dass die Einschaltung des Landtags vom Zweck des Einsatzes her nicht mehr möglich oder nicht sinnvoll ist. Daher ist zu überlegen, ob man das nicht trennt, wofür ich plädieren würde, um eine bessere Übersicht über die Gesamtregelung zu erhalten.

Das leitet mich über zu den Fragen der Bestimmtheit des Entwurfs. Die Normbestimmtheit – das möchte ich in Klammern vorausschicken – ist in der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schon seit etlichen Jahren zu einem ganz wichtigen primären Verfassungsgrundsatz aufgerückt. In vielen Fällen urteilt das Bundesverfassungsgericht erstens nach dem Gleichheitsverstoß, zweitens nach dem Bestimmtheitsgebot und drittens nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Man kann fast sagen, das gängige materielle Verfassungsrecht schrumpft auf diese drei Gesichtspunkte zusammen. Das heißt, der Bestimmtheitsgrundsatz ist sehr wichtig.

Wenn ich nun den Text der Entwurfsregelung lese, dann bekomme ich doch kalte Füße. In § 1a heißt es:

Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte können zur Mitwirkung an polizeilichen oder anderen nicht militärischen Aufgaben im Rahmen von internationalen Maßnahmen (...) verwendet werden.

Eine klassische und klare Polizeiaufgabe ist die Gefahrenabwehr. Aber was ist eine „andere nicht militärische Aufgabe“? Darunter fällt eigentlich alles. Das können soziale Aufgaben sein, es kann Sanitätshilfe sein, es können bauliche, verkehrspolizeiliche, pädagogische, kulturelle Aufgaben aller Art sein. Darunter können Sie rein begrifflich alles fassen, was nicht im klassischen Sinne eine polizeiliche Aufgabe ist.

Dazu kann ich nur sagen: Die Polizei, so tüchtig und kräftig sie nach allen Seiten wirken kann, ist nicht Mädchen für alles, auch nicht für den Wiederaufbau und die Entwicklung in Krisenregionen. Sie hat nicht die Aufgabe, Lehrer auszubilden, Schulen, Krankenhäuser und Waisenhäuser einzurichten, Brunnen zu bauen, das Nachrichtenwesen zu regulieren usw. All das wären nicht militärische polizeiliche Aufgaben. Wenn der Gesetzgeber so weit gehen will, das zu regeln, dann soll er bitte die wichtigsten Momente nennen, aber in der Form – „andere nicht militärische Aufgaben“ – geht es meines Erachtens nicht. Das ist im Übrigen auch nur aus § 8 des Bundespolizeigesetzes abgeschrieben. – Das ist der erste Punkt zum Thema Bestimmtheit.

Der zweite Punkt dazu ist die Frage der öffentlichen Ordnung, über die man nachdenken müsste. Nach geltendem hessischem Polizeirecht ist eine Aufgabe der Polizei die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und für die öffentliche Ordnung. Die öffentliche Ordnung hier brauche ich nicht zu erklären. Dazu gehören die gesamten nicht geschriebenen, aber unabdingbaren Regeln des Zusammenlebens usw.

Welche öffentliche Ordnung soll aber gemeint sein, wenn ein Einsatz in Nigeria, im Inneren Afrikas oder auch in Pakistan stattfinden soll, wo die öffentliche Ordnung in ihren Ausprägungen von der Scharia bestimmt ist? Dort gibt es 100 Peitschenhiebe bei Verkehrsübertretungen oder auch Steinigungen von Frauen. Ich will das nicht ausmalen, aber das scheint mir ein ganz ernster Punkt zu sein. Man kann nicht einfach den Polizeibegriff von Hessen auf das Ausland übertragen. Dann muss man sagen, welche Gefahren abgewehrt werden sollen. Das wäre zu prüfen und zu überlegen, darüber könnte man noch lange nachdenken. Ich möchte vorschlagen, dass mindestens die Standards der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und der Europäischen Menschenrechtskonvention, die hier nicht erwähnt sind, bei den Auslandseinsätzen geregelt und festgeschrieben werden. Dabei muss man allerdings immer im Auge behalten, dass nach allen herkömmlichen Regelungen – Sie können das sowohl in den §§ 102 und 103 HSOG als auch in den Vorschriften des Schengener Durchführungsübereinkommens nachlesen – nicht das materielle Recht des Entsendestaates, sondern das des Einsatzortes gilt. Das bitte ich zu bedenken. Es spielt für die Auslegung dessen, was eine polizeiliche Gefahr ist, eine Rolle.

Zu § 4 Polizeientsendegesetz, was die Bestimmtheit der Norm angeht: Man wollte diesen Punkt wohl deshalb regeln, um ein vereinfachtes Zustimmungsverfahren zu erreichen. Aber die Formulierung ist so kurz wie leer. Es heißt:

Eine Verwendung im Ausland nach § 2 ist dann von geringer Intensität und Tragweite, wenn er

– meines Erachtens müsste es „sie“ heißen, aber das wird ein Druckfehler sein –

aufgrund der Begleitumstände erkennbar von geringer Bedeutung ist und es sich nicht um eine Verwendung in einer Krisenregionen handelt.

Dazu kann ich nur sagen: Eine Leerformel, nämlich „von geringer Intensität und Tragweite“ wird durch eine zweite Leerformel, die vielleicht noch leerer ist, nämlich „erkennbar

von geringer Bedeutung“ erklärt. Das sagt gar nichts. Damit kann ein ernsthafter Jurist nichts anfangen. Außerdem legt es den Verdacht nahe, dass eine Verwendung in Krisenregionen durchgängig zulässig sein soll. Dazu muss ich fragen: Was ist eine Krisenregion? Auch das ist nicht bestimmt, es bedürfte einer Erläuterung und näheren Begrenzung. Abs. 2 des § 4 ist meines Erachtens so inhaltsleer, dass man ihn sich schenken könnte. Man sollte sich überlegen, was man da wirklich regelt, um ein solches Zustimmungsverfahren zu vereinfachen.

Ich komme zu meinem Fazit: Erstens. Das Entsendegesetz ist notwendig. Zweitens. Die Einsatzarten müssen getrennt und klar geregelt werden, ebenso drittens das anwendbare Recht – Einsatzortrecht oder Entsendestaatsrecht, wie auch immer. Für humanitäre Rettungsaktionen – ich habe in Klammern Geiselnbefreiungen notiert – gelten ganz andere Maßstäbe als für international veranlasste Polizeimaßnahmen. Bei den international veranlassten Maßnahmen muss klar sein, dass die Polizei nicht, wie ich gesagt habe, Mädchen für alles ist, also nicht etwa verantwortlich für den Wiederaufbau nach oder in einem Bürgerkrieg – was heißt Krisenregion? – und für die Entwicklung in solchen Regionen.

Abg. **Nancy Faeser:** Herr Prof. Denninger, wir nehmen Ihre Hinweise zum Bestimmtheitsgebot gerne auf, auch was die Definition der Krisenregion und andere Dinge betrifft. Da liegen noch wenige Erfahrungen vor, das muss neu geregelt werden. Sie haben die Notwendigkeit eines Gesetzes benannt und in Ihren schriftlichen Ausführungen darauf hingewiesen, dass der Verordnungsweg nicht ausreicht. Wir haben in Hessen nur einen Erlass, um solche Dinge zu regeln. Können Sie noch etwas dazu sagen, ob das aus Ihrer Sicht ausreichend wäre?

Abg. **Jürgen Frömmrich:** Ich möchte erstens nach der Praktikabilität eines solchen Gesetzes fragen. In der Regel werden internationale Anfragen an den Bund gerichtet, der Bund bedient sich dann der Bundesländer, und von den Bundesländern wird entsandt. Das Land Hessen würde also im Regelfall ein bis zwei Beamte in solche Missionen entsenden. Kann der Landtag der Praktikabilität geschuldet eine solche Entscheidung auch delegieren, um nicht das gesamte Parlament damit zu befassen?

Zweitens zum Rückholrecht: Das halte ich, mit Verlaub, in keiner Weise für praktikabel. Wir stehen dem Gesetzentwurf der SPD sehr positiv gegenüber und halten ihn für richtig. Sie haben in Ihrem Gutachten auch sehr schlüssig dargelegt, dass es verfassungsmäßig geboten sei, das zu regeln. Beim Zurückholen sehe ich aber ein Problem, was die Praktikabilität angeht. Ich will das kurz beschreiben: Der Bund bedient sich der Bundesländer, die Bundesländer stellen ein Kontingent, und dieses Kontingent geht in eine solche Mission. Dann fangen 16 Bundesländer an, nach und nach darüber zu diskutieren, ob sie nicht den einen oder anderen wieder zurückholen. Der Bund ist Verpflichtungen gegenüber internationalen Institutionen eingegangen. Er hat sich erklärt und gesagt: Wir bedienen uns zwar der Bundesländer, aber wir stellen das Kontingent. – Was die Praktikabilität angeht, halte ich diesen Passus des Rückholens für nicht durchführbar. Dazu hätte ich gern ein paar Ausführungen von Ihnen, wenn das aus dem Stand möglich ist.

Abg. **Hermann Schaus:** Herr Prof. Denninger, Sie haben den Fingerzeig auf den Begriff Krisenregion gelegt im Hinblick darauf, dass man das klarer regeln müsste. Wenn der Wille besteht, Polizeibeamtinnen und -beamte nicht in Krisenregionen zu entsenden,

würde das Ihrer Meinung nach auch automatisch Kriegsregionen einbeziehen, oder müssten die separat aufgeführt werden?

Die für mich viel wichtigere Frage, die Sie auch aufgeworfen haben, ist: Gibt es für die Begriffe Kriegsregion und Krisenregion eine offiziell anerkannte Definition, indem z. B. das Auswärtige Amt bestimmte Regionen ausweist? Wäre das ein Anhaltspunkt, sich danach zu richten?

Wenn man voraussetzt, dass in Krisen- und Kriegsregionen keine Polizeibeamtinnen und -beamten eingesetzt werden sollen, hieße das dann auch – da der Begriff Krieg im Zusammenhang mit Afghanistan von offizieller Seite benannt ist –, keine Polizeibeamtinnen und -beamten nach Afghanistan zu entsenden?

Abg. **Alexander Bauer:** Ich möchte auf den Aspekt der Grundrechtsverletzung eingehen. Nach der jetzigen Gesetzeslage verrichten die Polizeibeamten diesen Dienst auf freiwilliger Basis. Können Sie den Punkt noch ein bisschen beleuchten? Die Entsendung geschieht nicht durch eine Verordnung oder Verpflichtung, sondern allein auf einer freiwilligen Basis.

Abg. **Wolfgang Greilich:** Mir geht es einerseits um die Frage der Freiwilligkeit, andererseits um die Tatsache, dass die Entsendung letztlich im Rahmen eines Bundesauftrags, der Auslandsbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland geschieht, sodass der eigentlich Entsendende die Bundesrepublik Deutschland ist und das Land Hessen dem Bund nur Beamte, die sich freiwillig für diese Aufgabe melden, zur Erfüllung der Bundesaufgabe zur Verfügung stellt. Ist es dann nicht eine Frage, die nach Bundesrecht zu beurteilen ist? Warum müssen wir das landesgesetzlich nochmals regeln, auch wenn keine eigentliche Polizeiaufgabe im Auftrage des Landes des Diensthabenden im Ausland vollzogen wird?

Prof. **Dr. Denninger:** Die erste Frage betraf die Rechtsform. Geregelt ist das, wie Sie alle wissen, durch einen Erlass. Ich habe ausgeführt, dass ich der Auffassung bin: Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist ein förmliches Parlamentsgesetz notwendig. Wegen der Wichtigkeit einer Aufgabenzuweisung würde eine bloße Rechtsverordnung nicht ausreichen und erst recht nicht, Frau Faeser, ein bloßer Erlass. Ein bloßer Erlass ist rechtssystematisch gesehen, wenn Sie so wollen, schwächer als eine Rechtsverordnung, wobei wir den Unterschied jetzt nicht vertiefen müssen, das würde uns weit in die verwaltungsrechtliche Dogmatik hineinführen. Wenn ich verneine, dass z. B. unter Verweis auf § 114 HSOG eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage vorhanden ist, dann gilt das selbstverständlich auch für die Erlasslage, mit der ich mich in meiner schriftlichen Ausarbeitung gar nicht weiter auseinandergesetzt habe, weil ich davon ausgehe, dass sie allgemein bekannt ist.

Zu der Frage der Praktikabilität einer solchen Delegation, insbesondere ob das Rückholrecht praktikierbar ist, auch im Hinblick auf die Freiwilligkeit, die in den folgenden Fragen angesprochen wurde: Wir gehen davon aus, dass sich nur – so schien mir jedenfalls die Entwurfs- und die Gesetzeslage zu sein – Beamtinnen und Beamte im Auslandseinsatz betätigen dürfen, die sich freiwillig dazu gemeldet haben. Wenn nun allgemein die Möglichkeit des Einsatzes im Ausland in einem Gesetz verankert wird, dann könnte man auch sagen: Ein Anwärter, der Polizeibeamter werden will, nimmt das in Kauf. Er bekundet also seine Freiwilligkeit, die dann nicht noch jedes Mal im Einzelfall betont werden

muss. – Darüber kann man nachdenken, wenn man davon ausgeht, dass die Territorialität des Polizeieinsatzes nach wie vor der Regelfall sein soll. Nicht nur als Verfassungsrechtler, sondern auch als Polizeirechtler plädiere ich vehement dafür, dass es dann es zwei Stufen von Freiwilligkeit gibt. Man wird nur freiwillig Polizeibeamter. Auch darin steckt schon ein ganz wichtiges Freiwilligkeitsmoment. Das bedeutet, dass man das Verhältnis als Polizeibeamter auch auflösen kann. Man kann jederzeit aus dem Dienst austreten mit den Folgen, die dann personalrechtlich, bezügerechtig usw. abzusehen sind; das interessiert jetzt nicht. Wichtig ist, dass das Freiwilligkeitsprinzip in jedem Fall das gesamte Beamtenverhältnis umfasst.

Zum Rückholrecht: Man könnte der Auffassung sein, ein solches Rückholrecht ist nicht praktikabel, zumal der Bund dann geschlossen über die Polizeikräfte, die da antreten sollen, verfügen muss. Der Bund ist aber nicht der allmächtige Polizeiexekutor, sondern er muss alles in Absprache mit den Ländern regeln und da das Freiwilligkeitsmoment in Rechnung stellen. Wenn er sich international binden will oder binden muss, dann muss er Vorbehalte machen oder dafür sorgen, dass eventuell ausscheidende landesgesetzlich abgeordnete Polizeibeamte durch Bundesbeamte ersetzt werden, dass also § 8 Bundespolizeigesetz sozusagen die Reservestellung bedeutet. Ich meine, das ist Sache des Bundes, das braucht Hessen überhaupt nicht zu interessieren.

Insofern wird man aus Gründen der Bundestreue, des funktionierenden „Polizeiföderalismus“ das Rückholrecht, wenn man es beibehalten will, an bestimmte Tatbestände knüpfen, vor allen Dingen auch wegen persönlicher Voraussetzungen, persönlicher Gewissensentscheidungen, schwerer Erlebnisse, die der Beamte hatte und deswegen nicht mehr weitermachen kann usw. Die Fernsehnachrichten sind voll von schrecklichen Vorgängen, die in Krisenregionen oder Kriegsgebieten stattfinden, jedenfalls wird darüber intensiv berichtet. Man kann nur hoffen, dass nicht eines Tages auch deutsche Polizeibeamte von solchen Nachrichten erfasst werden.

Zu der Frage von Herrn Abgeordneten Schaus nach der Definition von „Krisenregion“: Aus dem Handgelenk kann ich nur sagen, dass es mehrere Ansatzpunkte gibt. Der wahrscheinlich wichtigste Ansatzpunkt ist die Neufassung des Gedankens eines möglichen Einsatzes, auch von militärischer Gewalt, im veränderten NATO-Vertrag. Das geht heute so weit, dass auch die Beeinträchtigung von Energiezulieferungen – auf Deutsch: Anbohren einer Ölpipeline in der Wüste oder Ähnliches – bereits als ein NATO-Einsatzfall gewertet werden könnte. Das muss dann natürlich politisch erörtert und geprüft werden. Theoretisch ist es aber nach der derzeitigen NATO-Regelung so, dass auch Versorgungsengpässe, sonstige Engpässe schon als Krisenfall einen NATO-Einsatz – der damit nach Art. 5 des NATO-Paktes auch die Bundesrepublik betrifft – rechtfertigen könnten. Das ist hier zu bedenken.

Im Übrigen kann das Auswärtige Amt natürlich festlegen, dass bestimmte Gebiete für Touristen zweckmäßigerweise nicht zum Besuch offen stehen. Wir haben derzeit wieder einen blödsinnigen Fall laufen; ich darf es etwas salopp sagen, so traurig es ist. Aber das ist nicht maßgebend, sondern maßgebend wären hier die internationalen Absprachen, und da kommt in erster Linie die NATO-Regelung in Betracht. Das geht sehr weit. Sie können sich vorstellen, dass man politisch sehr viel darunter bringen kann, auch bevor der erste Schuss fällt. Das ist wichtig. Heute ist es so: Auch wenn viele Schüsse fallen und gegen die eigenen Leute – ich denke an Syrien –, dann heißt das noch nicht Krieg. Ich habe noch nicht gehört, dass es heißt: In Syrien herrscht Bürgerkrieg. Das könnte man sagen, vielleicht müsste es ein Politiker auch einmal deutlich sagen. Das zeigt, wie weit die Skala ist.

Wenn man die Freiwilligkeit etwas genauer definiert, vielleicht in dem Sinne, wie es bei der Wehrdienstverweigerung der Fall war, dann muss sie so geregelt sein, dass tatsächlich jeder Polizeibeamte, jede Polizeibeamtin den Einsatz jederzeit mit triftigen Gründen beenden kann. – Herr Bauer, ich hoffe, damit sind Ihre Fragen auch beantwortet.

Bleibt noch die Frage, warum eine solche Freiwilligkeit landesgesetzlich geregelt sein muss. Ich würde zunächst sagen: weil das ganze Beamtenverhältnis eine landesgesetzliche Angelegenheit ist. Begründung und Beendigung, wie auch immer, sind landesgesetzlich zu regeln und nicht primär durch Bundesgesetz. Ich habe jetzt noch nicht im Einzelnen geprüft, inwieweit der Bund das in sein Beamtenstatusgesetz – das ist das neue Beamtenrechtsrahmengesetz – aufnehmen könnte. Das könnte er wahrscheinlich machen.

Vorsitzender: Damit haben wir den ersten Teil der Anhörung beendet und kommen zum zweiten Block.

Herr **Brandt:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Sehr geehrte Damen und Herren! Der BDK begrüßt grundsätzlich den Gesetzentwurf der SPD-Fraktion. Wir haben einige wenige Anmerkungen dazu. Mein Vorredner hat ausführlich zu den Bestimmtheitsgeboten Stellung genommen, und ich möchte nichts wiederholen.

Wichtig ist für uns die aktive Zustimmung der Polizeibeamten selbst. In der Regel lässt sich der Verantwortliche bzw. die Organisation den Einsatz durch eine schriftliche Zustimmung bestätigen. Nur, das könnte man auch im Gesetz ausdrücken.

Der Gesetzentwurf regelt die völkerrechtlichen polizeilichen Missionen. Hier wünschen wir uns eine Gesamtlösung für alle Einsätze, die die Polizei im Ausland betreffen können, aber eventuell ist das rechtlich zu kompliziert. Dazu möchte ich nichts weiter ausführen.

Ich möchte ganz kurz darstellen, dass es tatsächlich polizeiliche Maßnahmen gibt, z. B. in Afghanistan, die in den sonstigen Bereich fallen. Polizeibeamte sind dort bei der Planung und Organisationsüberwachung der Baumaßnahme einer Polizeidienststelle tätig, also über das hinaus, was sie in Deutschland im Rahmen ihrer polizeilichen Arbeit machen. Das ist gang und gäbe, auch wenn der Schwerpunkt mit Sicherheit auf der Aus- und Fortbildung liegt, wo er angesiedelt sein sollte.

Wir haben auch noch Ad-hoc-Maßnahmen thematisiert. Es müsste auch eine Entscheidung möglich sein, wenn ein hessischer Beamter eingesetzt werden soll und der Landtag nicht rechtzeitig gefragt werden kann. Es kann Krankheiten und alles Mögliche geben, eine Nachrückerliste, die nicht ausreichend ist. Auch über solch eine Regelung sollte man nachdenken.

Man muss auch immer berücksichtigen: Jedes Bundesland, das sich nicht an der bundesweiten Lösung beteiligt, führt zu Auswirkungen auf die verbleibenden Länder. Wenn sich einige Länder nicht bereit erklären und den Einsatz verwehren, müssen die anderen Länder mehr Polizeibeamte in die internationalen Missionen entsenden. Es ist eine ungerechte Lösung, wenn man es von der Bundespolizei aus sieht.

Herr **Schmitt**: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordneten! Herr Staatssekretär! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich verweise auf unsere schriftliche Stellungnahme und mache folgende ergänzende Ausführungen:

Wir sehen weder das Erfordernis noch die Praktikabilität eines solchen Gesetzes. Wenn es aus verfassungsrechtlichen Gründen gebraucht wird, dann würden wir das natürlich respektieren. Es würde auch nichts schaden. Damit bleiben wir trotzdem bei der Frage der Praktikabilität. Das ist nach wie vor ein bedeutender Punkt. Wenn wir uns vor Augen führen, wie die Kontingente zusammengestellt werden, wie sie ausgebildet werden und in welcher relativ kurzen Zeiträumen die einzelnen Beamten abberufen werden, dann sehen wir ein Problem in der praktischen Umsetzung, das nur gelöst werden könnte, indem das Parlament einen grundsätzlichen Beschluss fasst. Das heißt, man bringt ein solches Gesetz auf den Weg, fasst danach einen grundsätzlich bejahenden Beschluss und überlässt dann die Abwicklung im Einzelfall – schon aus Praktikabilitätsgründen – der Administration, so will ich es einmal nennen. Das halten wir für einen zentralen Punkt.

Herr Frömmrich hat das Damoklesschwert angesprochen, das über dem einzelnen Kollegen schwebt, wenn das Parlament einen Rückholbeschluss fassen könnte. Das halten wir für ein fatales Signal. Ich möchte daran erinnern, dass die Kollegen schon jetzt durch die Debatten, die in den vergangenen Monaten in den Personalräten geführt worden sind, und auch durch die Einzelfälle, in denen Kollegen schon fast im Flugzeug gesessen haben und dann wieder zurückgeholt wurden, sehr verunsichert sind. Eine weitere Verunsicherung, wenn ein Parlament nach wie vor einen Rückholbeschluss für einzelne Länderkontingente fassen könnte, hielten wir für sehr fatal. Denn die Kollegen müssen bei aller Gefahr, bei aller Schwierigkeit des Einsatzes sicher sein, dass sowohl das Parlament als auch alle anderen Kräfte, die für die Entsendung und Absicherung Verantwortung tragen, absolut hinter ihnen stehen. Das ist ein ganz wichtiger Punkt. Deswegen bitte ich, bei der Debatte immer darauf zu achten, dass nicht das Signal gesendet wird: Der Einsatz an sich steht infrage.

Der Kollege Brandt hat es eben schon angedeutet: Wir vertrauen sehr auf die Lageeinschätzung der Fachleute vor Ort. Wir maßen uns nicht an, von hier aus beurteilen zu können, ob es sich um ein Krisen- oder Kriegsgebiet handelt; die Grenzen sind ohnehin fließend. Wir maßen uns auch nicht an, zu beurteilen, ob der Einsatz im Einzelfall vielleicht zu gefährlich wird. Das können die Polizeiführer vor Ort, die über viel Erfahrung verfügen, viel zutreffender als wir aus der Distanz.

Der zentrale Punkt bei allem ist – das will ich noch einmal unterstreichen –, dass die Kollegen freiwillig dahin gehen, dass sie den Einsatz wollen und jederzeit die Möglichkeit haben, ihn auch abubrechen. Das ist ein ganz entscheidender Punkt, unabhängig von der Frage, ob er gesetzlich geregelt werden muss oder nicht.

Weil die Gelegenheit jetzt günstig ist, würde ich gerne noch etwas ansprechen, das nicht unmittelbar mit der Frage zusammenhängt, ob das Gesetz verabschiedet werden soll oder nicht. Es gibt Dinge, die in der Vergangenheit schon, weil sehr stark darüber debattiert worden ist, geregelt wurden. Die Frage der Absicherung ist zwischenzeitlich per Erlass beantwortet worden. Wenn man dieses Thema noch einmal anpackt, dann wäre im Zuge der Beratungen zum zweiten Dienstrechtsmodernisierungsgesetz eine günstige Gelegenheit, die Absicherung auch gesetzlich zu verankern, z. B. im Hessischen Beamtenversorgungsgesetz.

Ein wesentlicher Punkt ist auch das Thema Rechtsschutz. Wenn die Kollegen, aus welchen Gründen auch immer, vor Ort in eine Situation geraten, die sie der Strafverfolgung

aussetzen würde, und man dann zu dem Ergebnis käme, dass die Immunität aufgehoben wird, wäre es hilfreich, wenn man auch für den Rechtsschutz eine sichere Regelung vorsehen würde.

Herr **Braun**: Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordneten! Herzlichen Dank für die Einladung, dass auch die Gewerkschaft der Polizei, vertreten durch den Bundesvorstand, Stellung nehmen darf. Die vielen Äußerungen insbesondere von Herrn Prof. Denninger sind von uns – ich maße mir das an, bei allem Respekt Ihnen gegenüber – mit außerordentlich positiver Zustimmung gehört worden. Besonders die juristische Frage sehen wir nahezu hundertprozentig genauso wie Sie. Wir sind froh, dass das so zur Sprache kommt.

Es gibt in der Diskussion allerdings zwei Punkte, die ich noch einmal vertieft ansprechen will. Es geht zum einen um das auch von Ihnen so aufgeführte Spannungsverhältnis zwischen den politischen Zusagen der Bundesregierung, die im politischen Alltag internationaler Beziehungen selbstverständlich so sein müssen, und um die Frage, wie sich die Länder dazu verhalten. Es ist offenkundig, dass es dort zu Spannungen kommen kann. Wir sagen aber: Es ist außerordentlich wichtig, dass sich die Politik in den Ländern und im Bund überhaupt einmal mit der Frage an sich auseinandersetzt. Ich darf daran erinnern, dass die Bundesregierung vor anderthalb Jahren – kurz vor der London-Konferenz zu Afghanistan – die Kontingentierung von 500 Polizeikräften in Aussicht gestellt hatte. Unmittelbar davor gab es dann entsprechende Kritik am Verfahren, und es kam die Frage auf: Was machen die Kolleginnen und Kollegen dort? Welchen Auftrag haben sie? Wofür werden sie eingesetzt? Wie sieht ihre Versorgung aus? Wie sieht ihre Absicherung aus? Diese Kritik hat dazu geführt, dass die Bundesregierung ihre Zusage auf 150 reduziert hat. Man kann also sehen: Anhand der aktuellen tagespolitischen Debatten und auch der Einflussnahmen der Berufsvertretungen sind Fragen aufgeworfen worden, die auch entsprechend beeinflusst wurden.

Zum anderen ist mir wichtig zu verdeutlichen: Für unsere Kolleginnen und Kollegen gibt es in dem jeweiligen Einsatz, in den sie hoch motiviert gehen – wir sind froh, dass sie das tun, wir sind auch grundsätzlich sehr positiv gegenüber den Einsätzen im Allgemeinen eingestellt –, einen Punkt, der sie besonders umtreibt, das ist die Frage der persönlichen Versorgung. Es ist für unsere Kolleginnen und Kollegen schlicht nicht hinnehmbar, wenn ihre persönlichen Versicherungen sagen: Du fährst ins Kriegsgebiet oder in ein Krisengebiet – es wird Rückgriff auf einen Bundesverteidigungsminister, auf die Aussagen eines Bundesaußenministers genommen –, ab jetzt bist du nicht mehr abgesichert. – Die Kolleginnen und Kollegen fahren dorthin und sagen: Ich weiß nicht, wie es bei einem Schadensfall mit mir weitergeht. – Deshalb sind der Erlass und die Regelungen dort ein erster richtiger Schritt, der aber längst nicht ausreichend ist. Wir kritisieren demzufolge auch die Deckelung auf 250.000 € und sind der Auffassung, dass es eine umfassende, vor allem auch gesetzliche Absicherung geben muss.

Der Kollege Schmitt sprach gerade von dem Damoklesschwert der Verunsicherung und der Debatte über ein Rückholrecht. Ja, es ist zutreffend, die Kolleginnen und Kollegen sollen in Auslandseinsätzen nicht verunsichert werden; das ist überhaupt keine Frage. Aber wenn ein Landesbeamter – das ist der Punkt der Lageeinschätzung – zum Bund abgeordnet wird, bedeutet das doch nicht, dass die Verantwortung des Landesdienstherrn mit dieser Abordnung endet, im Gegenteil. Es besteht doch, auch im Rahmen der Fürsorge, eine durchgehende Verantwortung für den Beamten. Das heißt, jede Landesregierung und auch die Bundesregierung ist doch verantwortlich dafür, jederzeit eine

Lagebeurteilung vornehmen zu können, um dann zu entscheiden, ob die eingesetzten Kräfte – immerhin dienstverpflichtete Beamte – zurückgeholt werden müssen.

Die Gewerkschaft der Polizei fordert seit Langem, dass es eine intensive Information nicht nur der Bundesregierung und der entsprechend nachgeordneten Behörden geben muss, sondern auch der Landesregierungen und der Parlamente, um hier jederzeit eine vernünftige – mit einem gewissen zeitlichen Verzug, das ist keine Frage –, umfassende Lagebeurteilung vornehmen zu können, und zwar auf jeder Ebene der entsprechenden Verantwortung. Das darf nicht ausarten in eine Diskussion über ein Damoklesschwert, aber wir halten die Frage der Lagebeurteilung, um tatsächlich die Fürsorge für den Beamten ausüben zu können, für elementar wichtig, insbesondere wenn wir Leute in Krisenregionen schicken.

Letzte Bemerkung dazu, um das vielleicht auch in Richtung Bund weiterzutragen: Wir sehen, dass der auch in der öffentlichen Wahrnehmung als am wichtigsten angesehene Auslandseinsatz in Afghanistan eine wesentliche Veränderung erfährt. Im Jahre 2014 wird die Bundeswehr dort abziehen, jedenfalls ist das geplant. Die Polizeikräfte aber sollen dort bleiben. Wir als Gewerkschaft der Polizei haben zwei Dinge daran zu kritisieren:

Erstens. Wir sind der Auffassung, dass unsere Kolleginnen und Kollegen insgesamt eine Exitstrategie brauchen. Sie müssen wissen: Wann ist mein Auftrag erledigt, auch in einer gewissen zeitlichen Perspektive?

Zweitens – ein ganz wesentlicher Punkt –: Wer sichert den Schutz der eingesetzten Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten? Bislang macht das die Bundeswehr, und zwar ganz hervorragend. Unsere Kontakte zur Bundeswehr sagen: Das ist ein so enges und herausragendes Schutzverhältnis, dass es zurzeit eine große Frage ist, wer den Schutz der weiteren deutschen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten in Afghanistan gewährleisten wird, wenn die Bundeswehr dort abgezogen ist. Die Frage muss natürlich in jedem einzelnen Land und auch im Bund diskutiert werden. Wir bitten und appellieren an alle politisch Verantwortlichen, diese Frage mit aller Ernsthaftigkeit zu diskutieren und sich nicht auf die Bundeswehr an sich zu konzentrieren.

Herr **Hölzgen**: Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Liebe Kollegen! Es ist sehr vieles gesagt worden, das ich als Personalratsvorsitzender und auch als Gewerkschafter unterstreiche. Ich gestatte mir aber, an der Ecke einen ganz besonderen Blick auf die Arbeit eines Personalratsvorsitzenden zu lenken. Von uns wird ein Stück weit erwartet, dass wir, wenn sich Kolleginnen und Kollegen freiwillig bereit erklären, in den Auslandseinsatz zu gehen – insbesondere dann, wenn der Einsatz über sechs Monate dauert, denn dann sind wir in der Mitbestimmung –, das Ganze begleiten. Mit dieser Entwicklung sind wir in den letzten Monaten, gerade mit Blick auf Afghanistan, sehr kritisch umgegangen und haben uns sehr viele Entscheidungen nicht leicht gemacht, haben es sogar in das Benehmen eines jeden einzelnen Kollegen, einer Kollegin gestellt, nach ihrem Gewissen zu begleiten und zu entscheiden, ob wir Kolleginnen und Kollegen tatsächlich mit unserer persönlichen Stimme für einen Auftrag, den wir sehr wohl – so wie es der Kollege Braun schon ausgeführt hat – für sehr bedeutend und auch für sehr wichtig halten, in ein schwieriges Gebiet entlassen. In der Regel haben wir es unter der besonderen Berücksichtigung der freiwilligen Entscheidung unserer Kolleginnen und Kollegen begleitet.

Ich betone noch einmal ausdrücklich, dass wir im vergangenen Jahr – der Kollege Schmitt hat es eben angesprochen – lange um einen Grundsatzterlass gerungen haben,

der in der Vorschaltung einer gewünschten gesetzlichen Regelung jetzt endlich auf dem Tisch liegt. Das war lange Zeit nicht so. Es lang monatelang brach, und wir mussten mit dem festgestellten Erfordernis, dass wir dort helfen sollen und wollen, in diese „schwierige Situation“ hineingehen und Kollegen dann unter Umständen auch – vor allem bei Formfehlern in der Beteiligung des Personalrates – „ausbremsen“, um endlich dem gesetzlichen Erfordernis, das durch ein Verwaltungsgericht sehr deutlich aufgezeigt wurde, gerecht zu werden und es auf den Weg zu bringen. Der Grundsatzterlass ist aus der Situation heraus entstanden. Deswegen sage ich sehr deutlich: Es war richtig, über das Verwaltungsgericht Ordnung in ein solches Verfahren hineinzubringen und uns auf den richtigen Weg zu begeben.

Jetzt schauen wir auf ein mögliches Gesetzgebungsverfahren mit einem ganz bedeutenden Blick aus der personalrätlichen Begleitung, was die Rückholung angeht. Der Kollege Braun hat es eben schon gesagt: Wenn ich Kolleginnen und Kollegen mit meiner Stimme in einem bestimmten Aufgabenbereich ein Stück weit begleite, sie entsende und man mir das in der personalrätlichen Beteiligung auch abringt, dann möchte ich zu einem Zeitpunkt X, wenn die Situation nicht mehr die gleiche ist wie zum Zeitpunkt des Entsendens, dem Parlament als Personalratsvorsitzender sehr deutlich sagen können: Ich ziehe mein Mandat, meine personalrätliche Beteiligung an der Stelle zurück. Das Parlament möge sich bitte darum kümmern, dass mein Kollege schnellstmöglich aus der neuen Situation zurückgeholt wird, seine Sicherheit ist nicht mehr gewährleistet.

In Afghanistan sind wir sicherlich in einem Grenzbereich angelangt. Darüber kann man sehr kontrovers diskutieren. Aber Afghanistan ist heute, morgen sind wir vielleicht in einem anderen Krisengebiet unterwegs. Ich werfe nur einmal Afrika in den Raum. Sie haben es gerade angesprochen: In Äthiopien zur Grenze nach Eritrea gab es fünf tote Touristen. Auch in anderen Bereichen der Welt könnte es Gebiete geben, wo wir uns engagieren wollen, und plötzlich fände von heute auf morgen etwas statt, das ich als Personalratsvorsitzender nicht mehr begleiten könnte. Dann muss es möglich sein, dem zuständigen Parlament sehr deutlich zu sagen: Schau dir das an, kümmere dich darum, das ist so nicht mehr mit unserem Auftrag und mit dem, was wir dort ausrichten möchten, vereinbar.

Deswegen halte ich es für elementar wichtig, dass das Land Hessen Möglichkeiten und Einfluss hat, unsere Kolleginnen und Kollegen – im Einvernehmen mit dem Bund – aus einem Gebiet auch wieder zurückzuholen.

Vorsitzender: Wir kommen nun zur Fragerunde.

Abg. **Jürgen Frömmrich:** An dem Punkt wird es dann interessant. Sie haben gesagt: im Einvernehmen mit dem Bund. – Ich bin sehr dafür, eine Regelung zu treffen, die Beamtinnen und Beamten auch wieder zurückholen zu können, wenn sich die Situation ändert, unter der wir entsendet haben, wenn es zu gefährlich wird; das ist überhaupt keine Frage. Das ist eine politische Entscheidung. Die Frage ist: Wer trifft sie? Ich bin der festen Meinung, dass man das Rückholen im Kontext Bund/Land und in der Verantwortung, die der Bund hat, weil er der Verpflichtung aus internationalen Anfragen nachkommt und der Entsendende ist, nicht in das Prä der jeweiligen Länder stellen kann. Das geht nicht, weil man solche Einsätze ansonsten insgesamt gefährdet, für die wir, glaube ich – außer einem hier im Raum –, alle sind. Wir wollen friedentiftende internationale Einsätze, für die wir von internationalen Institutionen angefragt werden, unterstützen; denn der Aufbau von Zivilgesellschaften muss in unser aller Interesse sein. Gerade das ist ja

der Auftrag in Afghanistan. Darüber sind wir uns alle relativ einig, über den Weg streiten wir noch ein bisschen. Ich halte die Frage des Rückholens für zentral. – Das ist der erste Punkt.

Der zweite Punkt, der auch der Verantwortung des Landes bedarf, ist: Wenn wir Leute in solche Regionen schicken, dann müssen wir ihnen auch, wenn ihnen dort etwas passiert, eine vernünftige Versorgung und eine vernünftige Versicherung garantieren. In Richtung der Landesregierung sage ich: Da muss man noch nacharbeiten. Das muss anders geregelt sein, als es bislang geschehen ist. Wenn wir der Meinung sind, dass wir unsere Landesbeamten in solche Regionen entsenden, dann müssen wir auch gemeinsam einen entsprechenden Passus im Beamtenversorgungsrecht schaffen.

Herr Prof. Denninger hat vorhin ausgeführt, dass man das Kontingent unter Umständen, wenn einzelne Bundesländer ihre Beamten zurückholen, dann durch Beamte des Bundes auffüllen muss. Dazu habe ich eine etwas andere Auffassung.

(Abg. Alexander Bauer: Lieber Herr Kollege, die Frage!)

– Sie müssen schon mir überlassen, Herr Kollege Bauer, was ich sage oder nicht sage, was ich einleite.

(Abg. Holger Bellino: Eine halbe Stunde einleiten!)

Vorsitzender: Bleibt doch ruhig.

Abg. **Jürgen Frömmrich:** Geh doch so lange ein bisschen spazieren, wenn Dich das nicht interessiert.

(Abg. Holger Bellino: Unerhört ist das! Machen wir eine Fragestunde oder Statements?)

– Bisher war es ganz angenehm.

(Abg. Holger Bellino: Die anderen haben sich auch kurz gefasst!)

Vorsitzender: Das Wort hat der Kollege Frömmrich.

Abg. **Jürgen Frömmrich:** Ist Dir gestern Abend das Umfrageergebnis nicht bekommen, oder was?

Vorsitzender: Herr Frömmrich, das muss jetzt auch nicht sein. Das hat mit der Anhörung nichts zu tun.

Abg. **Jürgen Frömmrich:** Es hat aber auch nichts mit Anhörung zu tun, wenn er dazwischenquakt.

Wir müssen also gemeinsam sehen, dass wir Beamte, die wir in solche Krisengebiete entsenden, dann auch beamtenrechtlich versorgen. Die Frage, die sich daran anschließt, ist, wo man das am besten normiert, ob z. B. in einem solchen Entsendegesetz oder durch spezialgesetzliche Regelungen. Das war der Anknüpfungspunkt zum Beamtenversorgungsgesetz.

Abg. **Nancy Faeser:** Herr Hölzgen, ich bin Ihnen sehr dankbar, dass Sie den deutlichen Hinweis geben, dass man sich nicht aus der Verantwortung stehlen kann. Der Anlass für unser Gesetz war ja, zu sagen: Die Politik hat hier eine Verantwortung. – Wir haben uns mit dem Gesetzentwurf eindeutig für den Einsatz ausgesprochen. Es hat dem Land und auch den Einsätzen der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten gut getan, wie wir alle miteinander im Parlament darüber diskutiert haben. Es gibt eine Ausnahme – das ist schon gesagt worden –, aber insgesamt hatten wir eine gute Debatte im Parlament. Wir haben uns ausdrücklich für die Friedenseinsätze ausgesprochen und damit den Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten das Signal und auch eine Anerkennung gegeben, dass wir politisch dahinterstehen. Deswegen würden wir es auch gern verankert haben.

Ich möchte noch einmal auf die Rückholmöglichkeit eingehen, Herr Schmitt. Sie sehen die Notwendigkeit bislang nicht bzw. haben insbesondere die Praktikabilität angesprochen, nachdem Sie die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung von Herrn Prof. Denninger gehört haben. Es geht nicht darum, mit dem Gesetz jeden Einzelfall zu regeln, sondern es geht um die grundsätzliche Entscheidung – wie in Afghanistan –, zu sagen: Ja, wir stehen zu diesem Einsatz. – Daraus folgt dann eben auch die Entsendung von hessischen Polizeibeamtinnen und -beamten. Bislang gibt es schon eine Rückholmöglichkeit des Deutschen Bundestages, Herr Schmitt – auch für hessische Beamte –, und es gibt die Rückholmöglichkeit des Innenministers in alleiniger Entscheidung. Sie haben die Rückholmöglichkeit als ein Damoklesschwert bezeichnet, Herr Braun von der GdP hat das ganz anders gesehen. Vor dem Hintergrund will ich Sie fragen: Hängt dann nicht jetzt schon ein Damoklesschwert über den Beamten? Denn der Deutsche Bundestag könnte auch jederzeit sagen: Der Einsatz wird abgebrochen.

Noch viel intransparenter ist die Entscheidung einzelner Innenminister. Ich habe es sehr bedauert, dass sich Brandenburg einfach zurückgezogen und damit die anderen Bundesländer ein Stück weit im Regen hat stehen lassen. Wir sind ja zu einer gesetzlichen Regelung gekommen, weil wir nicht mehr möchten, dass sich Bundesländer aus der Verantwortung stehlen, und zwar in einem intransparenten Verfahren, das überhaupt nicht nachvollziehbar ist, indem ein Innenminister einfach entscheidet: Wir ziehen uns zurück, wir halten uns nicht mehr an die Absprache mit der Bundesrepublik Deutschland.

Abg. **Wolfgang Greilich:** Ich möchte alle vier Sachverständigen ansprechen und Sie vorweg bitten, die verfassungsrechtliche Problematik bei Ihren Antworten außen vor zu lassen. Das haben wir ausführlich mit Herrn Prof. Denninger erörtert, über das eine oder andere kann man auch unterschiedlicher Auffassung sein. Gehen Sie einfach davon aus, die verfassungsrechtliche Problematik würde sich nicht stellen. Unter dieser Prämisse frage ich: Bei welchen sachlichen Regelungspunkten sehen Sie einen konkreten Bedarf für ein Landespolizeientsendegesetz? Wir haben die Frage des Ob diskutiert, wir haben über die Frage der Rückholmöglichkeit gesprochen, die es ja gibt, wie Frau Kollegin Faeser dankenswerterweise erwähnt hat, und zwar sowohl durch den Bund als die entsendende Ebene als auch durch den hessischen Innenminister als Dienstherrn des jeweiligen Beamten. Wo besteht ein zusätzlicher Regelungsbedarf?

Dann zu der Versorgung: Vor allem Herr Schmitt hat erwähnt, dass wir die Regelungslücke in Hessen erst einmal auf dem Erlassweg geschlossen haben. Wo gibt es dort Regelungsbedarf, den man nicht per Novelle, Dienstrechtsreform, Beamtenversorgungsgesetz schließen könnte? Welches Bedürfnis besteht für eine besondere gesetzliche Regelung im Rahmen eines Polizeientsendegesetzes?

Abg. **Hermann Schaus:** Herr Braun, in Ihren Grundsätzen, die Sie uns übermittelt und jetzt auch dargestellt haben, haben Sie eine Differenzierung vorgenommen, was den Polizeieinsatz in Kriegs- und Krisengebieten angeht. In Kriegsgebieten lehnen Sie ihn ab. Für Krisengebiete schreiben Sie: „Die Sicherstellung des Schutzes der Polizeibeamten durch bewaffnete – deutsche – Sicherheitskräfte ist integraler Bestandteil der Einsatzbedingungen deutscher Polizisten.“ Wie definieren Sie „Kriegsgebiete“ und „Krisengebiete“ oder grenzen das ab? Ist mit „bewaffneten – deutschen – Sicherheitskräften“ ausschließlich die Bundeswehr gemeint?

Vorsitzender: Ich möchte mir noch einen Hinweis gestatten. Auf der Delegationsreise mit dem hessischen Ministerpräsidenten haben wir einen Polizeibeamten in Palästina getroffen, der bis auf das Thema Versorgung mit den ganzen Regelungen zufrieden war. Das war ein ganz entscheidender Diskussionspunkt. Alles andere – das Zurückholen, die eigenen Gründe, das Abbrechen – hat er uns in einer Art und Weise erläutert, die für uns alle, einschließlich des Fraktionschefs der LINKEN, nachvollziehbar war. – Das nur als kurze Zwischenbemerkung.

Wir kommen nun zur Antwortrunde.

Herr **Schmitt:** Frau Faeser, wenn wir ein Rückholrecht des Bundes haben, dann kann das in der Praxis nur so aussehen, dass man irgendwann zu der Erkenntnis gelangt: Der Einsatz ist, aus welchen Gründen auch immer, in Gänze abubrechen. Das heißt, dann werden alle Länderkontingente zurückgeholt. Das wäre für mich ein schlüssiger Vorgang.

Wenn wir zusätzlich ein Rückholrecht für jedes einzelne Länderparlament gesetzlich regeln, hätte das zur Folge, wenn ein einzelnes Land davon Gebrauch macht, dass nur das Kontingent, sprich: ein oder zwei Beamte eines einzelnen Bundeslandes, zurückgeholt wird. Dann würde ich Schwierigkeiten bei der Begründung sehen. Der Einsatz ist für alle Beamten, die in dem Land im Einsatz sind, gleichermaßen gefährlich oder ungefährlich. Es kann nicht sein, dass der Einsatz dann für hessische Beamte gefährlicher erscheint und sie deshalb zurückmüssen. Daher halte ich das für fragwürdig.

Wenn wir feststellen, dass wir jetzt schon quasi ein Damoklesschwert des Bundes haben und eines, das durch die Länderinnenminister ausgeübt werden kann, dann würde ein zusätzliches sicher nicht zur Beruhigung der Kollegen beitragen. Deswegen halte ich das schlicht und ergreifend für entbehrlich.

Ich möchte noch einmal darauf hinweisen: Sie können noch so schöne Berichte schreiben, aber niemals zu Papier bringen, wie es vor Ort aussieht. Das können nur die Leute beurteilen, die tatsächlich vor Ort sind. Nur sie haben ein zutreffendes Gespür dafür, inwieweit sich die Situation verschärft oder entschärft. Deswegen warne ich vor der Erwartung, dass man zu Hause sitzen, Papiere durchlesen und dann sagen kann: Jetzt wird es zu gefährlich, jetzt holen wir sie zurück.

Damit möchte ich gleich an die Frage von Herrn Greilich anschließen: Wenn wir das Thema Absicherung – ich halte es für thematisch passender, es im Hessischen Beamtenversorgungsgesetz niederzuschreiben –, die Frage des Rechtsschutzes an anderer Stelle regeln, dann würde ich nur noch eine Notwendigkeit für ein Entsendegesetz sehen, weil es von verfassungsrechtlicher Seite so erachtet wird. Weitere Einzelheiten kann man sicher auch in anderen Fachgesetzen regeln.

Herr **Braun**: Dem konkreten Bedarf stimme ich zu. Wenn es in den Spezialgesetzen zusätzlich geregelt ist, dann sind diese Teilbestandteile mit Sicherheit auch dort zu regeln; das ist überhaupt keine Frage. Aber für mich als Juristen ist es schwierig, wenn ich beurteile, dass es hier an einer gesetzlichen Ermächtigung fehlt, diesen Aspekt in meinen Gedanken ausblenden zu müssen. Das ist zumindest eine gewisse intellektuelle Hürde für einen Juristen, über die ich nicht hinüber kann; das meine ich ohne jede Polemik.

(Abg. Günter Rudolph: Nur zu!)

– Es geht nicht um Polemik.

(Abg. Nancy Faeser: Es geht um den Grundsatz!)

– Genau. Es geht um die Frage, ob eine grundsätzliche Rechtsproblematik ordentlich geregelt wird. Deshalb kann ich nicht sagen: Ich denke mir das weg und beantworte nur die Frage der Versorgung. Die Gewerkschaft der Polizei als Gesamtorganisation hält es für elementar wichtig, dass diese Frage geregelt ist.

Ich darf nur an einen Teilaspekt, nämlich die Frage der Bestimmtheit des polizeilichen Auftrags, den Sie ausgeführt hatten, erinnern: Mit Interesse habe ich gehört, dass Polizeibeamte quasi als „Hilfsbauingenieure“ ihre Fachlichkeit bei der Entwicklung von Polizeidienststellen zur Verfügung stellen. Ich halte diese Fachlichkeit und diese Aspekte für wichtig und richtig, aber dann soll man auch gesetzlich regeln, dass beispielsweise das Training, die Ausbildung, die Weiterentwicklung von anderen Polizeikräften ein Teil des polizeilichen Auftrags sein kann. Das kann ein Gesetzgeber regeln. Dann soll er es in ein Gesetz schreiben; dabei verfriert ihm nichts, wenn Sie mir diesen Lapsus gestatten.

Man geht doch hier über das hinaus, was Sie, Herr Professor, deutlich gemacht haben. Der alte Polizeibegriff der Gefahrenabwehr ist nur noch ein relativ kleiner Teil, im Ausland ein nahezu gar nicht vorhandener Teil der polizeilichen Einsatzsituation, sondern wir reden heute über Training, Beratung und Prävention. Das alles sind ganz wesentliche und auch wichtige Punkte polizeilicher Arbeit, deshalb gehören sie nach unserer Auffassung in ein solches Gesetz. Das kann man in das Polizeigesetz eines Landes hineinschreiben. Deshalb kann ich die Frage nicht unter dem Gesichtspunkt beantworten: Was würde fehlen, wenn wir uns einige Probleme beiseite denken?

Bewaffnete deutsche Kräfte für die Sicherheit von Polizeibeamten: Der Punkt, auf den Sie abstellen, geht noch ein bisschen weiter. Ich darf unsere Ausführungen dazu noch einmal vortragen. Wir haben geschrieben:

Sofern deutsche Polizisten in Krisengebieten mit militärischen Aktivitäten eingesetzt werden, muss die Frage geklärt sein, wer den Schutz der deutschen Polizeibeamten garantiert.

Der Punkt „mit militärischen Aktivitäten“ ist der Versuch – Sie merken das auch unserem Papier an –, das ganze Spannungsfeld sämtlicher militärischer Aktivitäten in Krisengebieten sprachlich ein bisschen zu fassen. Ich glaube, es gelingt zurzeit niemandem, genau zu beschreiben, auch völkerrechtlich nicht: Was passiert eigentlich in Afghanistan? Ist das ein asymmetrischer Krieg? Gibt es dort tatsächlich Kombattanten? Menschen in Zivilkleidung sind nach der Haager Kriegsordnung mit Sicherheit keine Kombattanten. Unsere Kolleginnen und Kollegen vom Bundeswehrverband sagen aber, dass sie genau von diesen Personen beschossen werden und diese ständig als Gegner wahrnehmen, obwohl sie völkerrechtlich eigentlich keine Kombattanten sein dürften. Zumindest darf man die Frage stellen.

Die GdP musste sich in ihrer Stellungnahme mit der Frage auseinandersetzen: Wie beschreiben wir „Krisengebiete mit militärischen Aktivitäten“? Wie beschreiben wir das, was man Krieg nennt, ohne dass es ausgesprochen wird? Wir sind hier möglicherweise – ich gebe das gerne zu – zu unscharfen oder nicht hundertprozentig zielgenauen Formulierungen gekommen. Aber ich kenne auch niemanden, der genau sagen kann, was wir z. B. in Afghanistan vorfinden. Was finden wir in Libyen vor, wenn deutsche Polizeibeamte dort eventuell am Aufbau einer ordentlichen Strafverfolgung teilnehmen und sich die Lage verändert, wenn es zu einer revolutionären Gegenbewegung kommt? Was ist das? Ist das dann wiederum eine asymmetrische kriegerische Auseinandersetzung? Ich glaube, das kann niemand fassen.

Deshalb haben wir gesagt: Wenn es zu militärischen Aktivitäten kommt, dann ist unsere erste Stoßrichtung – das gilt auch für Afghanistan –, dass dies die Bundeswehr übernehmen soll. Aber natürlich sind wir nicht blind und nehmen die internationalen Verflechtungen und Bündnisse der Bundesrepublik Deutschland wahr. Wenn z. B. befreundete NATO-Kräfte zeitweise den Schutz übernehmen würden, wäre das auch in Ordnung. Wir haben hier eine politische Frage aufgeworfen und gesagt: Wir erwarten, dass die deutsche Bundesregierung klärt, wer den Schutz deutscher Polizeibeamter im Ausland dann, wenn es um militärische Aktivitäten geht, übernimmt.

Ich gestatte mir die Schlussbemerkung: Bei allem, was wir über die afghanische Nationalarmee wissen, auch bei allem Respekt gegenüber ihrer Entwicklung, muss trotzdem gesehen werden, dass es zum jetzigen Zeitpunkt zureichende Anhaltspunkte dafür gibt, die permanente Sicherheitsgarantie durch diese Kräfte zumindest in Zweifel ziehen zu dürfen. Ich glaube, ich habe es vorsichtig genug formuliert, aber deutlich gemacht, dass wir mit einer gewissen Sorge betrachten, was die Leistungsfähigkeit der ANA angeht.

Herr Brandt: Herr Greilich, ich versuche einmal, den verfassungsrechtlichen Aspekt auszublenken. Wir handeln in Deutschland und in Hessen nur dann, wenn wir die notwendigen Gesetze haben. Das muss auch für solch eine Auslandsmission gelten, anders wäre es nicht zu verstehen. Bei einem dermaßen schwierigen Einsatz – auch für den einzelnen betroffenen Polizeibeamten –, dessen Ausmaß man bei der Entsendung vielleicht noch gar nicht bewusst wahrgenommen hat, kann man schwer verletzt oder getötet werden. Deswegen brauchen wir ein Gesetz. Ich kann nur dem beipflichten, was Herr Schmitt gesagt hat: Eine Regelung z. B. im Hessischen Beamtenversorgungsgesetz wäre genau richtig.

Vorsitzender: Von den Anzuhörenden gibt es keine Wortmeldungen mehr, es gibt auch keine weiteren Fragen an Sie.

Meine Damen und Herren, ich darf mich sehr herzlich bedanken, dass Sie heute Morgen bei uns waren.

Gleich im Anschluss geht es weiter mit unserer 66. Sitzung.

Wiesbaden, 6. Februar 2012

Für die Protokollierung:

Der Vorsitzende:

Heike Thaumüller

Horst Klee