



# ZUR ZUKUNFT DER POLIZEI IN DEUTSCHLAND

**ANGELA BORGWARDT**

Dokumentation zur Fachtagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 17. Oktober 2011

Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin

## **IMPRESSUM**

**Zur Zukunft der Polizei in Deutschland.**

**Dokumentation zur Fachtagung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin  
am 17. Oktober 2011 in Berlin.**

**Herausgeberin:**

Friedrich-Ebert-Stiftung

Forum Berlin

Hiroshimastr. 17

10785 Berlin

**Text und Redaktion:** Angela Borgwardt

**Foto:** Heike Wächter

**Copyright 2012 by Friedrich-Ebert-Stiftung  
Forum Berlin**

**ANGELA BORGWARDT**

# **ZUR ZUKUNFT DER POLIZEI IN DEUTSCHLAND**

Dokumentation zur Fachtagung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin,  
am 17. Oktober 2011

Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin

## INHALTSVERZEICHNIS

Einführung.....	4
Perspektiven der Entwicklung der Polizei in Deutschland .....	5
Impuls: Mehr Sicherheitsaufgaben bei sinkenden Ressourcen .....	5
Impuls: Aufgabenkritik und Synergieeffekte durch Länderkooperationen .....	7
Impuls: Ausreichend Personal und stärkerer Rückhalt in der Politik .....	9
Künftige Herausforderungen .....	11
Berichte aus den Foren: Kernthesen zur Zukunft der Polizei.....	16
Forum 1: Gewalt gegen Polizeibeamte – reichen unsere Gesetze aus?.....	16
Impuls: Konsequente Anwendung des geltenden Rechts .....	16
Impuls: Bessere Schutzmaßnahmen für Polizistinnen und Polizisten .....	17
Wichtige Ergebnisse.....	19
Forum 2: Ist eine Verfassungsänderung im Bereich Luft- und Seesicherheit nötig?.....	20
Impuls: Stärkerer Einbezug der Bundeswehr und Verfassungsänderungen.....	20
Impuls: Strikte Aufgabentrennung von Polizei und Bundeswehr und Klärung durch das BVerfG.....	22
Wichtige Ergebnisse.....	23
Forum 3: Brauchen wir eine Bundesfinanzpolizei? .....	24
Impuls: Bessere Führung und Reformen innerhalb der gegebenen Strukturen .....	24
<i>Impuls: Bundesfinanzpolizei als Bündelung der Kräfte und politisches Signal .....</i>	<i>26</i>
Wichtige Ergebnisse.....	27
Forum 4: Braucht der Bund mehr Kompetenzen im Polizeibereich? .....	28
Impuls: Stärkere Vernetzung auf nationaler und internationaler Ebene .....	28
Impuls: Intensivierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern.....	30
Wichtige Ergebnisse.....	31
Auslandseinsätze der Polizei – .....	32
Vor welchen Aufgaben stehen wir? .....	32
Bericht aus der Praxis.....	33
Aufgaben für die Politik .....	35
Die Referentinnen und Referenten.....	41

Aufgaben, Struktur und Ausstattung der Polizei in Deutschland werden zunehmend zum Gegenstand der politischen Debatte. Für die Entwicklung zukunftsfähiger Konzepte erscheint es unverzichtbar, die Diskussion durch die Beiträge von Expertinnen und Experten aus Politik und Praxis fachlich zu fundieren, die wichtige Erfahrungen und Impulse beizutragen haben. Darauf verwies Dr. Irina Mohr, Leiterin des Forums Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung sowie Veranstalterin und Gastgeberin der Fachkonferenz. Mohr verdeutlichte in ihrer Einführung, dass die Zukunft der Polizei in Deutschland stark von der historischen Entwicklung geprägt ist – etwa in Bezug auf die föderale Aufgabenverteilung, die sich in vieler Hinsicht bewährt habe, angesichts neuer globaler Problemlagen in bestimmten Aspekten aber auch hinterfragt werden müsse: „Die Geschichte der Polizei in Deutschland ist auch eine Geschichte der Kompetenzverschiebungen und des Zuwachses an Aufgaben für die verschiedenen Behörden und ihre Beamtinnen und Beamten. Und diese Geschichte muss vor dem Hintergrund europäischer und globaler Entwicklungen sowie einer internationalen Sicherheitsarchitektur interpretiert und fortgeschrieben werden, die sich ebenfalls dynamisch verändert.“ Eine langfristige strategische Ausrichtung der Polizei müsse diesen Belangen Rechnung tragen.

Wenn in der gegenwärtigen politischen Debatte Organisationsstrukturen und Aufgabenzuweisung der Polizei auf den Prüfstand gestellt werden, sollten die Erfahrungen und Anliegen der Praxis stärker gehört werden, so Irina Mohr. Die Fachkonferenz verfolgte deshalb das Ziel, bei den politischen Entscheidungen zur Zukunft der Polizei „aus Betroffenen wieder Beteiligte zu machen – und dies vor den gewachsenen Ansprüchen an Organisation und Aufgabenerfüllung.“ Das gelte für die Personal- und Finanzausstattung ebenso wie für die Aufgabendiskussion und strukturelle Entscheidungen. Durch einen offenen Austausch der Argumente solle die weitere Diskussion mit vielen Ideen und gegenseitigen Einsichten bereichert werden. Dahinter stehe die Hoffnung, „der gemeinsame Dialog möge Früchte tragen für die weiteren politischen Schritte hin zu einer Zukunft der Polizei, deren Organisation eine effiziente Aufgabenerfüllung ermöglicht wie auch die Belange der Praxis und der Beschäftigten mit einbezieht.“

Im ersten Teil der Konferenz wurde zunächst die aktuelle Lage der Polizei in Deutschland aus drei verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet und die sich daraus ergebenden Herausforderungen dargestellt. In den anschließenden Foren diskutierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer vertieft wichtige Einzelaspekte der zukünftigen Entwicklungen. In der Abschlussrunde griffen die Diskutantinnen und Diskutanten das Thema der Auslandseinsätze der Polizei auf, indem Erfahrungen aus der Praxis berichtet und Aufgaben für die Politik formuliert wurden.

### IMPULS: MEHR SICHERHEITSAUFGABEN BEI SINKENDEN RESSOURCEN

Über künftige Herausforderungen bei der Entwicklung der Polizei referierte Matthias Seeger, Präsident des Bundespolizeipräsidiums. Eine zukunftsgerechte Kursbestimmung müsse sich nicht nur mit polizeifachlichen Fragen, sondern auch mit gesellschaftlichen Entwicklungen und den politischen Rahmenbedingungen auseinandersetzen. Seeger erinnerte an die gewaltigen Umbrüche, die Deutschland in den letzten zwanzig Jahren erlebte, unter anderem die Wiedervereinigung, die Folgen der Terroranschläge 9/11 in den USA mit der anschließenden Verschärfung der Sicherheitslage, die Erweiterung der EU und des Schengen-Raums, die Finanzkrise 2008 und die bis heute andauernde Euro-Krise. All diese Ereignisse hätten die Entwicklungen in der Bundesrepublik und die Aufgaben der Sicherheitsbehörden stark beeinflusst, so Seeger. Für den Bereich der inneren Sicherheit stellte er fest, dass in den vergangenen zwei Jahrzehnten die Herausforderungen an die Polizei gestiegen sind. Bei der Einschätzung der Zukunftsperspektiven konzentrierte er sich auf drei Kernthesen.

#### ERSTENS: DIE POLIZEI WIRD SCHRUMPFEN.

Nach Auffassung von Seeger ist zu erwarten, dass sich die Gesamtzahl der Polizisten und Polizistinnen in Deutschland künftig weiter verringern wird. Ein wichtiger Grund liegt in der demografischen Entwicklung: Nach verschiedenen Prognosen wird die Bevölkerung der Bundesrepublik bis 2030 auf ca. 77 Millionen Einwohner zurückgehen, die Alterung der Gesellschaft aber weiter voranschreiten. Dabei wird sich der Anteil der Personen im Rentenalter in diesem Zeitraum voraussichtlich fast verdoppeln. Damit einher gehen Phänomene wie zunehmende Urbanisierung und Landflucht, sinkende Schulabgängerzahlen und wachsender Fachkräftemangel. Angesichts dieser Entwicklungen werde die Nachwuchsgewinnung auch für die Polizei immer schwieriger werden, so Seeger, da die Polizei mit der öffentlichen Hand und der Wirtschaft in einen Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte treten müsse. Die Polizei müsse aber auch deshalb mit weniger Personal auskommen, weil den Sicherheitsbehörden – wie auch anderen staatlichen Einrichtungen – in Zukunft weniger finanzielle Mittel zur Verfügung stehen werden. Viele Länder haben wegen der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse bereits damit begonnen, die Personalstärke zu reduzieren. Diese Entwicklung werde sich weiter fortsetzen und strukturelle Änderungen erforderlich machen, so Seeger: „Eine Kompensation durch Technik kann nur teilweise gelingen. Deshalb müssen wir stärker Synergien nutzen.“

#### ZWEITENS: DIE POLIZEI MUSS VERSTÄRKT IM NETZ AGIEREN.

Seeger erläuterte die neuen Herausforderungen durch die modernen Informations- und Kommunikationstechniken als „Schlüsseltechnologie des 21. Jahrhunderts“, die mit vier wichtigen Trends einhergehe: schnelles Wachstum, steigender Vernetzungsgrad, Zunahme mobiler Endgeräte und rasche Verbreitung von Neuigkeiten. Eine besondere Rolle spiele dabei das Internet:

„Die neuen Übertragungstechnologien sind bereits heute Angriffsziele und werden in Zukunft noch stärker bedroht sein.“ Zum Schutz der systemrelevanten IT-Systeme müsse man sich deshalb künftig qualitativ noch besser aufstellen, auch wenn es im Netz nie absolute Sicherheit geben könne. Seeger hält es für notwendig, ein sehr hohes Maß an Netzsicherheit zu gewährleisten sowie sicherzustellen, dass im Krisenfall schnell und effektiv gehandelt werden kann. Er verwies darauf, dass Cyber- bzw. Online-Kriminalität ihrem Wesen nach grenzüberschreitend ist. Deshalb sollte die internationale Zusammenarbeit und die Amtshilfe bei der Strafverfolgung innerhalb Europas, aber auch zwischen der EU und Drittländern wesentlich verbessert werden. Nur dann könnten die Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung wirksam sein: „Im digitalen Zeitalter müssen die Instrumente der polizeilichen Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung im Gleichklang mit der rasanten technischen Entwicklung stehen.“ Seeger betonte, dass das Internet kein rechtsfreier Raum sein dürfe: „Bei dessen Nutzung sind die Gesetze auch von staatlichen Stellen zu beachten, insbesondere die Grundrechte.“ Die Polizei müsse sich bei der Bekämpfung von Internet-Kriminalität entsprechend aufstellen: Neben der Grundqualifizierung zum sicheren Umgang mit aktuellen IT-Problemen auf Arbeitsebene kämen der kompetenten Beratung sowie der Aus- und Fortbildung durch Fachdienststellen eine große Bedeutung zu.

---

**DRITTENS: DIE DEUTSCHE POLIZEI WIRD ZUNEHMEND ALS AUFBAUHILFER IN „FAILED STATES“ UND BEI GROßLAGEN IM INLAND GEFRAGT SEIN.**

Seeger ist davon überzeugt, dass die deutsche Beteiligung an internationalen Einsätzen zur Friedenssicherung und Polizeimissionen in „failed states“ in Zukunft eher noch stärker werden wird und dass dabei die Bundespolizei einen wachsenden Personalanteil stellen wird. Wenn sich die Problematik der „failed states“ weiter verschärfe, sei dies aus Gründen der nationalen Sicherheit unvermeidlich, weil der Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung in Krisenstaaten auch weitreichende Auswirkungen auf die nationale Sicherheit hat, etwa in Form von Gefahren durch global operierenden Terrorismus und internationale organisierte Kriminalität.

Für die Bundespolizei, aber auch für die Länderpolizeien benannte Seeger weitere belastende Entwicklungen: Schon heute zeigt sich eine Inanspruchnahme der Polizei bei einer Vielzahl von Großlagen, die im Fokus politischer Auseinandersetzungen stehen, wie zum Beispiel bei Castortransporten oder Demonstrationen von Rechtsextremisten, aber auch bei Einsätzen im Umfeld von Fußballspielen, die sich meist an Wochenenden konzentrieren. Diese Anforderungen stellen für das Personal der Bereitschaftspolizei von Bund und Ländern eine starke Belastung dar, sagte Seeger – zumal in den letzten Jahren die Gewalt gegen Polizeibeamte stark zugenommen hat und nicht nur physische, sondern auch psychische Verletzungen nach sich zieht.

Angesichts der skizzierten Probleme durch den demografischen Wandel betrachtet es Seeger als beste Lösung, „leistungsstarke Polizeibehörden mit angemessener großräumiger regionaler Zuordnung und Zuständigkeit“ zu bilden. Die Polizei müsse künftig noch deutlich effizienter arbeiten, um die notwendige Sicherheit bei steigenden Aufgaben und weniger Ressourcen leisten zu

können. Die Polizeiarbeit werde künftig auch stark durch die Anforderungen der Informationsgesellschaft und die Internationalisierung der Aufgabenwahrnehmung bestimmt sein. In seinem Fazit machte der Bundespolizeipräsident deutlich, dass die Bewältigung der skizzierten Herausforderungen eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt: „Wir als Polizei stehen vor einem Bündel von Herausforderungen, an denen wir bereits arbeiten, auf die wir uns, so gut es geht, vorbereiten, für deren Bewältigung wir letztlich jedoch auf eine breite gesellschaftliche und politische Unterstützung angewiesen sind.“

## **IMPULS: AUFGABENKRITIK UND SYNERGIEEFFEKTE DURCH LÄNDERKOOPERATIONEN**

Für die zukünftige Entwicklung von Bundes- und Länderpolizei hob der Innenminister des Landes Rheinland-Pfalz, Roger Lewentz, fünf Aspekte als besonders wichtig hervor: Gewährleistung der inneren Sicherheit vor dem finanziellen Hintergrund der Schuldenbremse, Diskussion der polizeilichen Kernaufgaben, Folgen der demografischen Entwicklung auf die Personalentwicklung, Chancen und Risiken der Neuen Medien sowie Intensivierung der Länderkooperationen.

Lewentz berichtete, dass in der Innenministerkonferenz (IMK) gegenwärtig darüber diskutiert wird, ob die Anzahl der Polizeibeamten und Polizeibeamtinnen in Deutschland noch ausreichend ist und wie die vielfältigen Aufgaben der Polizei mit der Haushaltssituation der Länder in Einklang gebracht werden kann. Die damit verbundene Problematik schilderte er am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz: 2003 hatten sich alle im Landtag vertretenen Parteien (SPD, CDU, Grüne und FDP) gemeinsam darauf verständigt, dass die Zahl von 9.014 Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten die absolute Untergrenze darstellt, um innere Sicherheit auf einem hohen Niveau gewährleisten zu können. Wegen der zu erwartenden Pensionswellen erhöhte man in den folgenden Jahren die Polizeiausstattung auf 9.360 Beamtinnen und Beamte. Als aber 2010 aufgrund der Schuldenbremse Einsparungen im Landeshaushalt notwendig wurden, bestätigte man fraktionsübergreifend die Zahl von 9.014 als Zielgröße bis 2016. Nach Lewentz handelt es sich also nicht um einen realen Abbau von Personal, sondern lediglich um eine Rückführung auf das 2003 vereinbarte Niveau. Allerdings sind in Rheinland-Pfalz momentan etwa 1.000 Polizeibeamte nur eingeschränkt dienstfähig und stehen nicht ohne Weiteres für Wochenendeinsätze oder Wechselschichtdienst zur Verfügung. Dadurch wird das Erreichen dieses Ziels zu einer besonders schwierigen Aufgabe.

Ein weiteres Problem bei der finanziell notwendigen Reduzierung der Personalstärke ergibt sich aus dem Aufgabenzuwachs der Polizei angesichts neuerer Herausforderungen, so Lewentz. Er nannte die Gefahren durch islamistischen Terrorismus, Rechts- und Linksextremismus, steigende organisierte Kriminalität und Cybercrime, aber auch zusätzliche Aufgaben durch Großveranstaltungen (wie z. B. Fußballspiele) sowie Auslandseinsätze. Die Herausforderungen für die Polizeiarbeit seien in den letzten Jahren nicht nur gestiegen, sondern hätten auch eine neue Qualität gewonnen.

Die Sparzwänge in den Länderhaushalten wirken sich somit stark auf den Polizeibereich aus. Dies mache eine grundsätzliche Überprüfung der bestehenden Organisationsstruktur notwendig, sagte Lewentz: „Wir sind aufgerufen, endlich ernsthaft mit der Aufgabenkritik zu starten.“ Im Mai 2011 hat der rheinland-pfälzische Innenminister deshalb eine gemeinsame Kommission aus Vertretern der Gewerkschaften, Personalvertretungen und Polizeiexperten eingesetzt, in der intensiv darüber diskutiert wird, wie die Polizeistruktur optimiert werden könnte. Im Oktober 2011 wurden erste Vorschläge mit möglichen Ansatzpunkten vorgestellt. Die Ergebnisse dieser gemeinsamen Herangehensweise aller beteiligten Akteure hält Lewentz für vielversprechend, weshalb diese Kommission längerfristig fortgesetzt werden soll, um Perspektiven für eine zukunftsfähige Polizei zu entwickeln. Aufgrund der Komplexität brauche es genügend Zeit, um fundiert in die Aufgabenkritik einzutauchen. Er stellte fest, dass man bei der Polizei bisher immer nur neue Aufgaben aufgesattelt und nie irgendetwas gestrichen hat. Doch nun seien aufgrund wachsender Aufgaben und finanzieller Zwänge grundlegende Veränderungen notwendig.

Der Innenminister nannte einige Maßnahmen, die auf Basis der Kommissionsvorschläge in Rheinland-Pfalz bereits umgesetzt werden: Die „Polizeiläden“, die interessierten Bürgerinnen und Bürgern Sicherheitsberatung bieten und bisher vorwiegend in teuren Innenstadtlagen präsent waren, werden nun in die Polizeidienststellen integriert. Die „Polizeipuppenbühnen“, in denen Polizeibeamte in Kindergärten und Jugendorganisationen Präventionsarbeit leisten, werden nach finanzieller Abwägung zugunsten der Verkehrserziehung nicht mehr weitergeführt. In einigen Bereichen, wie zum Beispiel den Stabsabteilungen, wurden bestehende Doppelverantwortungen beseitigt. Dienststellen sollen aber möglichst nicht geschlossen werden, um das Netz der inneren Sicherheit engmaschig zu erhalten.

Lewentz betonte, dass bei allen Sparmaßnahmen immer oberste Priorität haben müsse, weiterhin die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger auch in der Fläche auf hohem Niveau zu gewährleisten. Alle Verantwortlichen seien aufgerufen, die innere Sicherheit als Kernaufgabe zu definieren und der Polizei die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen. Ausstattung und Personal dürften keinesfalls so stark heruntergefahren werden, dass in manchen Situationen oder Regionen die Aufrechterhaltung von Sicherheit und öffentlicher Ordnung gefährdet wird. Mit seinen Vorstellungen eines Rechtsstaats sei es unvereinbar, wenn Sicherheit zum Privileg einiger Weniger würde, die sich private Sicherheitsdienste leisten können. Lewentz betonte allerdings auch, dass eine Landesregierung bei Einsparungen im Polizeibereich nur relativ kleine Handlungsspielräume hat. Deshalb sei es umso wichtiger, hier kreative Lösungen zu finden.

Eine sinnvolle Strategie ist seiner Ansicht nach der Ausbau von Kooperationen mit benachbarten Bundesländern, um Synergieeffekte zu schaffen. Beispielhaft nannte er die rheinland-pfälzische Wasserschutzpolizei, die in einer „Rheinpolizei“ mit Hessen und Baden-Württemberg kooperiert, sowie das Polizeiorchester, das künftig auch Südhessen mit abdecken wird. Es gebe noch viele weitere Felder, die über die Jahre deutliche Einsparungen bringen könnten. Nach Ansicht von

Lewentz ist das Potenzial der Zusammenarbeit zwischen den Landespolizeien bei Weitem noch nicht ausgeschöpft.

Darüber hinaus müssten auch andere Punkte auf den Prüfstand gestellt werden. So wird zum Beispiel darüber diskutiert, ob die Polizei künftig weiterhin Profifußballspiele mit öffentlichen Steuergeldern sichern sollte, ohne dass sich die Veranstalter finanziell angemessen an den Kosten beteiligen. Solche Diskussionen werden mit Blick auf Schuldenbremse verstärkt zu führen sein, sagte Lewentz. Er betonte die große Bedeutung einer begleitenden öffentlichen Debatte über die Belange der inneren Sicherheit, die auch über die unterschiedlichen Verantwortungsebenen hinweg geführt werden sollte. Zwischen Bund und Ländern dürfe es kein Gegeneinander geben, sondern jeder habe, von der Verfassung abgeleitet, spezifische Aufgaben zu übernehmen, an deren Verteilung nichts verändert werden sollte: „Aber wir müssen diese Aufgaben mit Leben erfüllen und mit Verantwortung wahrnehmen.“

### **IMPULS: AUSREICHEND PERSONAL UND STÄRKERER RÜCKHALT IN DER POLITIK**

Die Polizei genießt in der Bevölkerung laut verschiedener Umfragen ein sehr hohes Maß an Vertrauen, sagte Bernhard Witthaut, Vorsitzender der Gewerkschaft der Polizei (GdP): „Die Polizei hat mit ihrer sehr guten Arbeit, eingebettet in die demokratische Grundordnung, mit dazu beigetragen, dass wir alle gemeinsam in Deutschland sicher leben können.“ Da im föderalen Staat Bundesrepublik Deutschland die Länder für die Polizei zuständig sind, müssten sie auch für eine ausreichende Personalstärke sorgen, damit die Polizei ihrer zentralen Aufgabe – der Gewährleistung von innerer Sicherheit und öffentlicher Ordnung – nachkommen kann.

Aus den vorangegangenen Vorträgen sei deutlich geworden, so Witthaut, dass durch die demografische Entwicklung, aber auch durch die Haushaltsprobleme und die Schuldenbremse der Länder die Zukunftsperspektiven der Polizeiarbeit gefährdet werden – und dies angesichts wachsender Aufgaben. Ganz entscheidend für die innere Sicherheit ist deshalb für den GdP-Vorsitzenden, die Anzahl der Polizistinnen und Polizisten am tatsächlichen Personalbedarf auszurichten, und nicht, diese Zahl allein an Sparzielen zu orientieren. Der Weg müsse vielmehr umgekehrt sein: Jedes Land sollte ermitteln, wie viel Personal gebraucht wird, um die anstehenden Aufgaben zu erfüllen und die Sicherheit im Land zu gewährleisten. Aus einer Beschreibung der Kernaufgaben sollte dann ein differenziertes Ergebnis für die erforderliche Personalstärke abgeleitet werden.

Witthaut warnte eindringlich vor den Gefahren, die mit Personalabbau vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und einer dünneren Besiedlung außerhalb der Städte verbunden sind. Bei proportionaler Verringerung der polizeilichen Präsenz drohe künftig die Situation, dass kein ausreichender Schutz in der Fläche mehr gewährleistet werden kann. Er verdeutlichte dies an

einem Beispiel aus dem Berliner Umland: In manchen dünn besiedelten Regionen könnte es dazu kommen, dass bei einem Notruf die Polizei erst nach 25 Minuten, bei schlechten Verkehrsverhältnissen vielleicht sogar erst nach 45 Minuten eintrifft. Dies sei weder „Schwarzmalerei“ noch „Panikmache“, sondern eine erwartbare Folge der Organisationsreform in Brandenburg, die einen deutlichen Personalabbau einschließt. Aber auch in den anderen Bundesländern seien die Perspektiven ähnlich. Aus Sicht von Witthaut sollte deshalb viel intensiver auf die demografische Entwicklung reagiert werden. Man dürfe nicht aufgrund der sinkenden Zahlen der auf dem Land lebenden Menschen dort einfach die Polizeipräsenz abbauen. Vielmehr müsse man festlegen, in welchen Reaktionszeiten Polizei vor Ort sein muss, um den Menschen die notwendige Sicherheit zu geben.

Ein weiterer kritischer Punkt ist nach Witthaut die extreme Einsatzbelastung der Polizistinnen und Polizisten. Betroffen sind insbesondere die Bereitschaftskräfte der Bundespolizei, die jedes Wochenende bei Fußballspielen und anderen Anlässen eingesetzt werden. Im ersten Halbjahr seien 70.000 Bereitschaftspolizistinnen und -polizisten in einem anderen Bundesland eingesetzt worden: „Das ist eine Dimension, die beinahe unvorstellbar ist.“ Damit werde deutlich, dass mit dem vorhandenen Personal in der Bundesrepublik Deutschland die Einsatzerfordernisse vor Ort gar nicht mehr bewerkstelligt werden können. In Bundesländern, in denen am meisten Personal gespart wird, trete dieses Phänomen besonders deutlich zutage.

Eine zentrale Forderung der GdP ist deshalb ein deutlich stärkerer Rückhalt der Polizeiarbeit in der Politik. Natürlich müssten misslungene Einsätze öffentlich kritisiert und intern aufgearbeitet werden, da Corpsgeist und Kameraderie die Qualität und das Ansehen der Polizei beschädige. Doch findet er es sehr ärgerlich, wenn manche Politiker Großeinsätze der Polizei „geradezu reflexartig mit polemischer Häme überziehen“, was häufig „mit einem bedrückenden Maß rechtlicher Unkenntnis“ gepaart sei. So werde von manchen Politikern die Rechtsprechung von Verwaltungsgerichten und Bundesverfassungsgericht schlicht ignoriert. Unter Bezug auf Urteile des Bundesverfassungsgerichts hätten nämlich die Verwaltungsgerichte der unteren Instanzen der Polizei aufgegeben, „jede – ich betone ‚jede‘ – angemeldete Demonstration auch tatsächlich durchzusetzen.“ Damit hätten diese Gerichte der Polizei auch bei lokalen Naziaufmärschen einen „glasklaren Auftrag“ erteilt, doch würden manche Politikerinnen und Politiker die Polizeibeamtinnen und -beamten in solchen Fällen bei ihrer Arbeit behindern. Ein solches Verhalten findet Witthaut nicht akzeptabel: „Wir brauchen als Polizei den Rückhalt in Staat und Gesellschaft.“

Für die Zukunft wünscht sich Witthaut eine zahlenmäßig ausreichend stark aufgestellte Polizei, die gut geschult und vernünftig ausgestattet ist, gesundheitlich erholt und motiviert ihren Dienst für die Bürgerinnen und Bürger des Landes versieht und zudem mehr Migrantinnen und Migranten in ihren Reihen versammelt. Um dieses Ziel zu erreichen, brauche es vor allem ausreichend Personal – auch um die Sicherheit für die sinkende Bevölkerung auf dem Land aufrechterhalten zu können: „Lasst uns gemeinsam dafür kämpfen, dass wir mehr Personal für eine sichere Zukunft in Deutschland haben.“

## KÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN

In der anschließenden Diskussion wurden besondere Herausforderungen benannt, die bei der Entwicklung der Polizei in Zukunft zu bewältigen sind.

### POLIZEISTÄRKE AN WACHSENDEN AUFGABEN AUSRICHTEN

Michael Hartmann, MdB, Stellvertretender innenpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, verdeutlichte die Problematik der Polizeistärke aus seiner Sicht: Auch wenn die Forderung nach mehr Personal vor dem Hintergrund wachsender Aufgaben nachvollziehbar sei, werde aufgrund der Gesamtsituation der öffentlichen Haushalte in den nächsten Jahren eine Steigerung der Mittel für mehr Personal im Polizeibereich bzw. im öffentlichen Dienst faktisch kaum möglich sein. Doch sollte ein weiterer Personalabbau möglichst verhindert werden: Personal dürfe nur dann reduziert werden, wenn nachweislich echte Synergieeffekte eintreten. Denn man könne nicht einerseits sagen, die hoheitlichen Aufgaben des Staates sollten auf dem derzeitigen Stand erhalten bleiben und gleichzeitig immer mehr Aufgaben mit immer weniger Personal bewältigen zu wollen: „Wir müssen hier eine rote Linie einziehen und dürfen nicht weiteres Personal abbauen.“ Bei Bundespolizei und BKA ist angesichts der Fülle der Aufgaben dieser Punkt nach Auffassung von Hartmann schon erreicht. „Wir brauchen technisch, personell und finanziell so ausgestattete Behörden, damit diese ihre Sicherheitsaufgaben gut wahrnehmen können.“ Dabei werde zum Beispiel der uniformierte Schutzmann an der Ecke genauso gebraucht wie (zunehmend mehr) Personal, das sich souverän im Netz bewegen kann.

### EINE ANGEMESSENE BEZAHLUNG DER POLIZISTINNEN UND POLIZISTEN SICHERSTELLEN

Roger Lewentz berichtete, dass in Rheinland-Pfalz in der Koalitionsvereinbarung für die nächsten fünf Jahre eine jährliche Erhöhung der Beamtenbesoldung um ein Prozent festgelegt wurde. Aufgrund der Schuldenbremse sei das auch für die Beamten ein gutes Ergebnis; immerhin habe man dadurch Nullrunden verhindern und Klarheit für die rheinland-pfälzischen Beamtinnen und Beamten schaffen können. Bernhard Witthaut merkte dazu kritisch an, dass eine Erhöhung der Besoldung um ein Prozent pro Jahr angesichts der erwartbaren Inflationsrate keine Steigerung, sondern einen realen Lohnverlust bedeute. Die Gewerkschaft werde gegen solche Lösungen mobilisieren, da die Polizistinnen und Polizisten ein Anrecht auf angemessene Entlohnung haben, so der Vorsitzende der GdP. Lewentz kann zwar verstehen, dass diese Regelung in der Beamtenenschaft in Rheinland-Pfalz mit wenig Freude aufgenommen wird, doch habe man durch diese Lösung Schlimmeres an anderer Stelle verhindern können, zum Beispiel eine Absenkung bei den Anwärterbezügen.

---

## **INNERE SICHERHEIT TROTZ SPARZWÄNGE GEWÄHRLEISTEN**

Der rheinland-pfälzische Innenminister verdeutlichte, dass die Politik die finanziellen Möglichkeiten immer genauso im Blick haben müsse wie die politisch definierten Notwendigkeiten: Die Länder stehen vor der schwierigen Aufgabe, ihre Haushalte in Ordnung zu bringen. Die Schuldenbremse bringt unausweichliche Sparzwänge mit sich, da die Bundesländer auf solche Haushaltsvorgaben unmittelbar reagieren müssen. Gleichzeitig haben sie – im Gegensatz zum Bund – kaum Möglichkeiten, ihre Einnahmehasis zu verbessern; sie können sich höchstens im Bundesrat dagegen wehren, dass ihre Einnahmehasis immer weiter reduziert wird. In Rheinland-Pfalz hat der Landtag der Schuldenbremse Verfassungsrang gegeben.<sup>1</sup> Der Innenminister steht nun vor der Aufgabe, den Doppelhaushalt auf Landesebene auf 110 Millionen zurückzuführen. Dies beschränke den Handlungsspielraum in den einzelnen Bereichen enorm, so Lewentz. Aus seiner Sicht wären die Sparmaßnahmen ohne den verfassungsrechtlichen Zwang wohl kaum durchsetzbar. Witthaut von der GdP betonte, dass der zentrale Stellenwert der inneren Sicherheit trotz Sparzwänge nicht aus den Augen verloren werden dürfe. Es sei wichtig – gerade aufgrund der Schuldenbremse – klare Schwerpunkte und Aufgaben für die innere Sicherheit festzulegen.

---

## **EFFIZIENZ PRÜFEN UND KREATIVE LÖSUNGEN FINDEN**

Wie sich die Sparanforderungen auf Bundesebene auswirken, verdeutlichte der Präsident des Bundespolizeipräsidiums, Matthias Seeger: Der Haushalt der Bundespolizei ist bei 2,4 Milliarden Euro gedeckelt. Davon müssen 41.000 Beschäftigte bezahlt werden – zwei Drittel des Haushalts sind Personalkosten –, 700 Millionen sind durch Verträge (Liegenschafts-, Beschaffungsverträge) fest gebunden, sodass nur etwa 100 bis 150 Millionen Euro flexibel eingesetzt werden können. Mit dieser Summe müsse man natürlich mehr haushalten als je zuvor, so Seeger, da man den Bürgerinnen und Bürgern die gleiche Sicherheit bieten wolle wie in den vergangenen Jahren: „Wir dürfen nicht bei der Sicherheit sparen, sondern wir müssen bei den Kosten für die Sicherheit sparen. Da sind kreative Gedanken gefragt. Es gibt keine Denkverbote.“ Die Organisation der Bundespolizei wird gegenwärtig detailliert durchgeprüft. So wird zum Beispiel analysiert, ob in Zukunft noch 66 Hubschrauber und 6.000 Einsatzfahrzeuge zwingend notwendig sind, welche Fahrstrecken wie stark frequentiert werden und ob eingesetzte Personenzahl, Fahrkilometer und Aufgriffe in einem vernünftigen Verhältnis stehen. Matthias Seeger ist zuversichtlich, dass dabei noch Einsparmöglichkeiten zu entdecken sind und der ineffektive Einsatz von personellen oder finanziellen Mitteln reduziert werden kann.

---

<sup>1</sup> Die Schuldenbremse wurde 2009 im Grundgesetz verankert, um die Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland zu beschränken. Demnach müssen Bund und Länder seit 2011 verbindliche Regelungen zur Reduzierung des Haushaltsdefizits umsetzen. Neben einigen anderen Ländern hat Rheinland-Pfalz die Schuldenbremse auch in der Landesverfassung verankert (Einfügen von Art. 119).

---

## ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEN LÄNDERN INTENSIVIEREN

Auch Roger Lewentz hält intelligente Lösungen für unverzichtbar, um die Erfordernisse der inneren Sicherheit und die notwendigen Sparzwänge in Einklang zu bringen. Für ihn stehen dabei verstärkte Kooperationen zwischen den Ländern im Vordergrund, da dadurch in unterschiedlichsten Bereichen „enorme Beträge“ eingespart werden könnten: „Da ist noch viel Luft im System des Föderalismus. Diese Luft muss man rauslassen und die freien Gelder dann sehr gezielt einsetzen.“ Zwar gebe es bei den Länderkooperationen schon große Fortschritte, aber auch weiterhin viel Potenzial. Als Beispiel nannte er die Hubschrauberstaffeln als besonders große Kostenfaktoren; hier könnten durch Kooperationen nennenswerte Kosteneinsparungen erzielt werden, ohne dass die Länder ihre taktischen Möglichkeiten reduzieren müssten. Lewentz nimmt hier in den Ländern bereits eine Aufbruchstimmung wahr und ist davon überzeugt, dass sich hier in den nächsten Jahren viel verändern wird.

Michael Hartmann geht ebenfalls davon aus, dass durch Kooperationen zwischen den Ländern weitere Synergieeffekte geschaffen werden können. So seien zum Beispiel die Kooperationsmöglichkeiten im technischen Bereich und bei Aus- und Fortbildung noch lange nicht ausgereizt. Zudem sollte auch über die Frage diskutiert werden, ob die gegenwärtige Verteilung der polizeilichen Aufgaben zwischen Polizei und Zoll sinnvoll ist: „Wir haben die Bundespolizei, wir haben das BKA, und wir haben die polizeilichen Aufgaben des Zolls. Dreimal aufgeteilt, zwei unterschiedliche Ressortzuständigkeiten.“ Hier könnte man zumindest im Bereich der Technik, die sehr kostenintensiv ist und hochqualifiziertes Personal braucht, mutige Lösungen entwickeln, ohne gleich in die üblichen Kämpfe um Ressorthoheiten zu verfallen. Zudem wäre es denkbar, im Bereich Zoll und Bundesministerium des Innern manche Aufgaben zusammenzufassen, ohne grundsätzlich die Kompetenzen zu verlagern. Natürlich müsse man dabei immer mit der gebotenen Umsicht vorgehen, doch sollte es auch bei diesem Thema keine Denkverbote geben.

---

## MIT PERSONELLEN RESSOURCEN SORGSAMER UMGEHEN

Ein großes Problem sieht Matthias Seeger darin, dass die Bundespolizei immer mehr zusätzliche Aufgaben – insbesondere der Länderpolizeien – übernehmen muss. Er nannte beispielhaft die Fracht- und Luftfrachtsicherheit in ganz Deutschland, grenzpolizeiliche Aufgaben des Landes Bremen im Seehafen sowie neue Aufgaben auf dem Flughafen Kassel. Durch den stetigen Aufgabenzuwachs könne die Bundespolizei sehr schnell an die Grenzen des noch Machbaren stoßen, so Seeger: „Wir müssen mit der wichtigsten Ressource, die wir haben, das sind die Kolleginnen und Kollegen, noch sorgsamer umgehen als in der Vergangenheit.“ Deshalb hat er schon Gegenmaßnahmen ergriffen, etwa bei der Bundesbereitschaftspolizei. Diese ist während der Fußballsaison täglich, auch am Wochenende, in starkem Maße bundesweit gefordert. In der Vergangenheit waren diese Kräfte in der fußballfreien Zeit auch intensiv im Einzeldienst tätig. Seeger hat sich dafür eingesetzt, dass die Bundesbereitschaftspolizisten und -polizistinnen zwischen den Saisonzeiten nun eine deutlich geringere Einsatzbelastung haben.

Bernhard Witthaut stimmte zu, dass die wachsenden Aufgaben bei nahezu gleicher Personalstärke dauerhaft nicht zu bewerkstelligen sind: Schon heute zeigt sich als Folge dieser Organisationsveränderungen eine enorme Einsatzbelastung der Bereitschaftspolizei. Laut verschiedener Studien besteht im Bereich der Bundespolizei eine starke Überlastung der Beamtinnen und Beamten, die immer häufiger durch Krankheit ausfallen bzw. dienstunfähig sind. Dieses Problem betrifft nach Witthaut auch die Länderpolizeien, sodass insgesamt ein verbessertes Gesundheitsmanagement notwendig wäre. Zudem müsse sich die Gesellschaft dringend darüber verständigen, welchen Stellenwert das Thema innere Sicherheit haben soll. Wenn man der Gewährleistung der inneren Sicherheit aus finanziellen Gründen keinen höheren Stellenwert einräume, stelle sich irgendwann nicht mehr die Frage von Effektivität und Effizienz, sondern die Polizei könne nur noch „einen Brand nach dem nächsten löschen“, so der GdP-Vorsitzende.

---

## **FÜR MODERNE AUSSTATTUNG DER POLIZEI SORGEN**

Witthaut kritisierte auch die teilweise äußerst mangelhafte Ausstattung der Polizei, die die effektive Kriminalitätsbekämpfung zu behindern drohe. Als katastrophales Beispiel nannte er die praktische Einführung des bundesweiten Digitalfunks für Polizei, Feuerwehr und Rettungsdienste, Zoll etc. Das Projekt sei seit vielen Jahren in Planung und habe bereits enorme Kosten verschlungen, ist aber noch immer nicht umgesetzt. Deshalb müssen die Polizistinnen und Polizisten bei ihren Einsätzen immer noch mit veraltetem, störanfälligen Analogfunkgeräten mit geringen Reichweiten arbeiten, während die Gegenseite zumeist über viel leistungsfähigere High-Tech-Geräte verfügt: „Das ist das typische Beispiel Ferrari und Fiat“, so Witthaut. Mit dem bereits eingesetzten Geld hätte man in kürzerer Zeit sehr viel mehr für die innere Sicherheit bzw. eine bessere Ausstattung der Polizistinnen und Polizisten tun können. Nach Einschätzung von Roger Lewentz ist die Einführung des Digitalfunks aber inzwischen auf einem guten Weg, man stehe kurz vor einem „technischen Quantensprung“.

---

## **ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN BUNDESPOLIZEI UND BKA VERBESSERN**

Die sogenannte Werthebach-Kommission<sup>2</sup>, die Empfehlungen zur besseren Koordination der Sicherheitsbehörden auf Bundesebene erarbeitet hat, schlug unter anderem vor, BKA und Bun-

---

<sup>2</sup> Die sogenannte Werthebach-Kommission (offiziell: „Kommission zur Evaluierung der Sicherheitsbehörden“) versammelte verschiedene Experten unter dem Vorsitz von Dr. Eckart Werthebach, dem ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsschutzes. Sie wurde am 19.4.2010 vom damaligen Bundesinnenminister Thomas de Maizière eingerichtet und hatte den Auftrag, die Aufgaben und Ablauforganisationen der deutschen Sicherheitsbehörden auf Bundesebene (Bundeskriminalamt, Bundespolizei, mit polizeilichen Aufgaben betraute Teile der Zollverwaltung) zu analysieren und Vorschläge für eine bessere Kooperation zu erarbeiten. Die Kommission legte ihren Bericht am 9. Dezember 2010 vor. Zu den wichtigsten Empfehlungen gehörte, Bundeskriminalamt und Bundespolizei unter einem Dach bzw. in einer gemeinsamen Behörde zusammenzuführen. Vgl. Signale für eine neue Sicherheitsarchitektur. Zusammenfassung des Berichts der Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“ vom 9. Dezember 2010

despolizei zusammenzuführen. Der Bundesminister des Innern, Hans-Peter Friedrich, entschied sich im Juni 2011 jedoch gegen eine Fusion. Die Eigenständigkeit beider Behörden bleibt erhalten, aber die Strukturen sollen reformiert und die Zusammenarbeit verbessert werden.<sup>3</sup> BKA und Bundespolizei würden diese Entscheidung begrüßen, so Matthias Seeger. Es sei sicher richtig, genau zu prüfen, auf welchen Feldern eine engere Kooperation sinnvoll ist und welche Synergieeffekte bzw. Kostenersparnisse dadurch erzielt werden können. Er nannte den IT-Bereich als Beispiel, in dem BKA und Bundespolizei bereits einen Kooperationskurs verfolgen und auch gemeinsame Aus- und Fortbildungen durchführen. Eine engere Zusammenarbeit würde sich zum Beispiel aber auch in Fällen von Piraterie anbieten.

Nach Ansicht von Michael Hartmann haben die Empfehlungen der Werthebach-Kommission insgesamt nicht weitergeführt, weil wesentliche Fragestellungen ausgeklammert wurden und die Ergebnisse aus polizeifachlicher Sicht wenig tragfähig waren. Die Vorschläge seien nicht geeignet gewesen, in der Praxis zu neuen Synergien und mehr Effizienz zu führen. Wenn man die Polizeien des Bundes effektiver organisieren möchte, könne man auf bereits existierende, gut funktionierende Ansätze aufbauen – auch unter Einbeziehung der Länder. Als positives Beispiel nannte Hartmann das Gemeinsame Terrorabwehrzentrum (GTAZ), in dem nicht nur die Sicherheitsbehörden der Länder und des Bundes bei der internationalen Terrorismusbekämpfung zusammenarbeiten, sondern auch die Nachrichtendienste eingebunden sind. Das GTAZ sei für alle beteiligten Akteure mit Mehrwert verbunden und könnte Modell für weitere Kooperationen sein.

---

## **GEWINNUNG VON NACHWUCHSKRÄFTEN AKTIV GESTALTEN**

Angesichts des demografischen Wandels wird künftig eine wichtige Aufgabe darin bestehen, genügend Nachwuchskräfte für die Polizei zu gewinnen, um weiterhin innere Sicherheit zu gewährleisten. Wie Roger Lewentz ausführte, hat die rheinland-pfälzische Landespolizei hierbei einen neuen Weg beschritten und die „zweigeteilte Laufbahn“ eingeführt. An drei höheren Berufsfachschulen im Land wurden spezielle Polizeiklassen eingerichtet, die jungen Leuten mit Mittlerer Reife die Möglichkeit einer Laufbahn im Polizeidienst eröffnen. Nach zwei Jahren Weiterbildung verfügen sie über die Fachhochschulreife und haben Zugang zur normalen Polizeiausbildung. Mit diesem Weg über die Mittlere Reife ist auch die Hoffnung verbunden, mehr Interessenten mit Migrationshintergrund zu erreichen, um den Anforderungen einer Einwanderungsgesellschaft gerecht zu werden. Nach Meinung von Witthaut sollten dringend mehr Migrantinnen und Migranten für den Polizeiberuf gewonnen werden. Dafür müssten im den Bereich

---

([http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/Bundespolizei/werthebach\\_2.pdf](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/Bundespolizei/werthebach_2.pdf?__blob=publicationFile)?\_\_blob=publicationFile; 01.12.2011).

<sup>3</sup> Vgl. Doch keine deutsche Super-Polizei, tagesschau.de, 15.03.2011 (<http://www.tagesschau.de/inland/bkafusion100.html>; 12.12.2011).

der Nachwuchsgewinnung auch mehr Mittel investiert und aktiv Maßnahmen ergriffen werden, zum Beispiel durch die Förderung von Sprachkompetenzen.

## **BERICHTE AUS DEN FOREN: KERNTHESEN ZUR ZUKUNFT DER POLIZEI**

### **FORUM 1: GEWALT GEGEN POLIZEIBEAMTE – REICHEN UNSERE GESETZE AUS?**

#### **IMPULS: KONSEQUENTE ANWENDUNG DES GELTENDEN RECHTS**

Polizeibeamte sind in ihrer täglichen Arbeit zunehmend extrem fordernden Situationen im Einsatzbereich ausgesetzt. Dies verdeutlichte Matthias Seeger, Präsident des Bundespolizeipräsidiums. Immer häufiger erleiden Polizistinnen und Polizisten schwere Verletzungen, zum Beispiel bei der Sicherung von Fußballveranstaltungen oder Demonstrationen, etwa bei den Castor-Transporten. Nach einer Untersuchung des Bundespolizeipräsidiums ist die Gewalt gegen Polizeibeamte in den letzten Jahren stark angewachsen: Im Jahr 2010 wurden allein auf Bundespolizeibeamte 1.228 Angriffe registriert. Der Trend ist weiter ansteigend, und auch die Intensität der Gewalt hat deutlich zugenommen. Für Seeger kommt in diesen Zahlen ein hohes Maß an Nichtachtung der Staatsgewalt und eine enorme Gewaltbereitschaft in bestimmten Gruppen der Gesellschaft zum Ausdruck. Er betonte zugleich, dass die Polizei bei den Bürgerinnen und Bürgern insgesamt hohes Vertrauen und Ansehen genießt und die steigende Gewaltbereitschaft gegen Polizeibeamte nur einen kleinen Teil der Bevölkerung betrifft. Zu den gewaltbereiten Gruppierungen gehören Rechts- und Linksextremisten, aber vor allem junge, oft alkoholisierte Männer, deren enormes Gewaltpotenzial sich häufig bei Fußballspielen entlädt. Zunehmend sei festzustellen, dass bisher unbescholtene Menschen, teilweise aus „gutem Hause“ und in guter sozialer Position (z. B. Juristen, Mediziner) es als „Spaß“ betrachten, sich mit der Polizei zu prügeln.

Ein Angriff auf die Polizei sei immer ein Angriff auf den Rechtsstaat, so Seeger, den man keinesfalls dulden dürfe. Hier werde ein gesamtgesellschaftliches Problem deutlich, dem man gemeinsam entschlossen entgegentreten müsse. Nach Seegers Ansicht reichen die gegebenen Gesetze aus, um auf diese Entwicklung zu reagieren. Er erläuterte die verschiedenen Möglichkeiten der vorhandenen Strafgesetze. Angesichts der zunehmenden Widerstandshandlungen gegen Polizeibeamte hat die Regierung im November 2011 eine Änderung des Paragraphen 113 Strafgesetzbuch („Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte“) beschlossen: Der Strafraum wurde von zwei auf drei Jahre erhöht und die strafverschärfenden Regelbeispiele („besonders schwere Fälle“) um das Mitführen von gefährlichen Werkzeugen ergänzt, worunter zum Beispiel auch Schottersteine oder Pyrotechnik fallen können. Darüber hinaus wurden Rettungskräfte, Feuerwehrleute und Hilfeleistende des Katastrophenschutzes in den Anwendungsbereich des § 113 einbezogen, weil auch sie zunehmend von Gewalttätigkeiten betroffen sind. Seeger betrachtet diese Strafverschärfung als wichtiges Signal für den Schutz der Polizeibeamten, „die täglich für unser aller Sicherheit im Einsatz sind und dabei immer öfter Leib und Leben riskieren müssen.“ Bei Widerstandshandlungen, bei denen Polizeibeamte verletzt werden, greift zudem das normale Strafrecht; die entsprechenden Paragraphen finden sich in den Abschnitten für Straftaten gegen

die körperliche Unversehrtheit und gegen das Leben. Weitere Möglichkeiten zur Sanktionierung von Gewalttätern liegen in den Strafandrohungen für Körperverletzungsdelikte bis hin zu Totschlag und Mord, die bis zu zehn Jahre Freiheitsstrafe nach sich ziehen können. Es gibt also bereits zahlreiche gesetzliche Sanktionierungsmöglichkeiten von Gewaltstraftaten gegen Polizeibeamte.

Seeger ist deshalb der Auffassung, dass die Polizisten und Polizistinnen durch die Gesetze gut gegen Gewalt geschützt sind. Defizite sieht er hingegen bei der konsequenten Anwendung des geltenden Rechts. Die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden sollte ausgebaut und verbessert werden, insbesondere durch eine Anwendung des beschleunigten Verfahrens, was durch die Strafprozessordnung auch möglich ist. Dafür sei die Herstellung einer klaren Beweislage sehr wichtig, was nur durch eine lückenlose Dokumentation der polizeilichen Einsatzmaßnahmen gewährleistet werden kann. Es dürfe zum Beispiel nicht hingenommen werden, dass von insgesamt ca. 25.400 erfassten Fällen des Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte im Jahr 2009 nur ca. 6.500 zu einer Verurteilung führten, was nur etwa einem Viertel aller erfassten Fälle entspricht.<sup>4</sup>

Von elementarer Bedeutung ist nach Seeger auch die Bereitstellung von ausreichend finanziellen Mitteln für eine angemessene technische Ausrüstung und Ausbildung der Beamtinnen und Beamten. Ergänzend müsse auch das polizeiliche Einsatztraining weiter optimiert werden. „Gemeinsam sollten wir alles tun, um der Gewalt gegen unsere Polizeibeamten rasch und konsequent Einhalt zu gebieten. Mit aller Entschlossenheit sollten wir die schützen, die uns schützen“, sagte Seeger.

## **IMPULS: BESSERE SCHUTZMAßNAHMEN FÜR POLIZISTINNEN UND POLIZISTEN**

Die Folgen von Gewalttaten gegen Polizistinnen und Polizisten haben inzwischen ein enormes Ausmaß angenommen. Der Vorsitzende der GdP, Bernhard Witthaut, verwies in seinem Vortrag auf Ergebnisse einer Befragung von Polizeibeamtinnen und -beamten, die im Rahmen eines Projekts zum Thema „Gewalt gegen Polizeibeamte“ vom Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen durchgeführt wurde.<sup>5</sup> Demnach ist zwischen 2005 und 2009 die Anzahl der verletz-

---

<sup>4</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt.

<sup>5</sup> Vgl. Karoline Ellrich/Dirk Baier/Christian Pfeiffer: Gewalt gegen Polizeibeamte. Befunde zu Einsatzbeamten, Situationsmerkmalen und Folgen von Gewaltübergriffen (Forschungsbereich Nr. 3 des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V.). Hannover 2011 (<http://www.kfn.de/versions/kfn/assets/polizeifob3.pdf>; 10.12.2011). Der Bericht gibt die Ergebnisse einer Online-Befragung von 20.938 Polizeibeamten und -beamtinnen aus zehn Bundesländern (Februar/März 2010) wieder, die zu ihren Gewaltopfererfahrungen befragt wurden. Ein Schwerpunkt der Untersuchung lag auf Beamten und Beamtinnen, die zwischen 2005 und 2009 Opfer eines Gewaltübergriffs waren, der zu einer nachfolgenden Dienstunfähigkeit von mindestens einem Tag führte.

ten Polizistinnen und Polizisten im Einsatz stetig gestiegen, 13 Prozent aller Befragten haben einen Gewaltübergriff erlebt, der zu einem Tag Dienstunfähigkeit führte, und rund 8 Prozent eine Attacke, die eine Erkrankung bis zu sechs Tagen nach sich zog.

Witthaut forderte konkrete Maßnahmen, um den Schutz der Beamtinnen und Beamten im Einsatz zu verbessern. Beispielhaft nannte er die bundesweite Einführung eines dynamischen Gehörschutzes, um schwerwiegende Hörprobleme der Polizisten und Polizistinnen durch pyrotechnische Gegenstände und Knallkörper in Stadien zu vermeiden. Ein solcher Gehörschutz kostet pro Stück nur 1,30 Euro und sollte allen Polizeibeamten schnell zur Verfügung gestellt werden, was aber bisher erst in einigen Bundesländern üblich ist. Aufgrund der hohen Verletzungsgefahr setzt sich die GdP darüber hinaus für ein generelles Nutzungsverbot pyrotechnischer Gegenstände in Stadien ein. Viele Polizistinnen und Polizisten kritisieren auch die mangelnde Unterstützung durch ihren Dienstherrn im Konfliktfall. Nach Ansicht von Witthaut sollte es selbstverständlich sein, dass der verantwortliche Vorgesetzte betroffenen Beamtinnen und Beamten in gerichtlichen Verfahren eine gute Rechtsberatung oder einen Rechtsanwalt an die Seite stellt.

Neben konkreten Maßnahmen hält die GdP auch ein politisches Signal für notwendig, um Polizistinnen und Polizisten zu unterstützen, die täglich für den Rechtsstaat ihr Leben und ihre Gesundheit in Gefahr zu bringen. Die Gewerkschaft fordert deshalb eine neue gesetzliche Regelung, die Einführung eines eigenen Schutzparagrafen (§ 115 StGB), der tätliche Angriffe auf Polizeibeamtinnen und -beamte mit einer Strafandrohung zwischen drei Monaten und fünf Jahren deutlicher härter bestrafen soll als Widerstandshandlungen. Damit soll explizit geregelt werden, dass Attacken auf Polizeibeamte Strafen nach sich ziehen können, auch wenn der Beamte nicht verletzt wird. Die GdP sei sich darüber bewusst, dass damit auch rechtssystematische Probleme verbunden sind, doch wäre das aus ihrer Sicht ein wichtiger Schritt zum Schutz der Kolleginnen und Kollegen.

Witthaut machte auf den engen Zusammenhang zwischen eingestellten Strafverfahren bei der Gewalt gegen Polizeibeamte und dem Gesamtaufkommen von Kriminalität aufmerksam. Je weniger Verfahren eingestellt werden, desto stärker würden die Straftaten zurückgehen. Eine öffentliche Hauptverhandlung vor Gericht hätte in diesem Bereich also offenbar eine deutlich präventive Wirkung und sei – im Vergleich zu einer Verfahrenseinstellung – ein besseres Instrument, um neue Straftaten zu verhindern.

Die Gewerkschaft der Polizei ist aber auch schon selbst im Präventionsbereich aktiv, um der wachsenden Gewaltbereitschaft etwas entgegenzusetzen. Die Junge Gruppe der GdP hat die Antigewaltkampagne „Auch Mensch – Polizei im Spannungsfeld“ entwickelt, die darauf zielt, das Bewusstsein junger Menschen für gewaltfreie Formen der Auseinandersetzung zu schärfen. Mit dieser Aktion soll darauf hingewiesen werden, dass bei Angriffen nicht nur der Polizist in Uniform Opfer von Gewalt ist, sondern auch der Mensch dahinter, seine Familie und Freunde,

und die Polizei nicht als Gegner, sondern als Partner im demokratischen Miteinander zu sehen ist.<sup>6</sup>

---

## WICHTIGE ERGEBNISSE

Im Forum bestand weitgehender Konsens, dass keine weiteren Strafverschärfungen gebraucht werden, sondern andere Bausteine wichtiger sind, um der Gewalt gegen Polizeibeamte entgegenzuwirken. Zum einen sollten die bestehenden Gesetze von der Justiz konsequenter und in beschleunigten Verfahren umgesetzt werden. Zum anderen sei ein ganzes Bündel an praktischen Maßnahmen notwendig, unter anderem konkrete Schutzmaßnahmen für Polizistinnen und Polizisten, mehr Unterstützung des Dienstherrn in gerichtlichen Verfahren, bessere Mittel zur (gerichtsfähigen) Dokumentation von Gewalttaten sowie eine zielgerichtete Aus- und Fortbildung von Polizeibeamten und -beamtinnen zum Umgang mit der gegen sie ausgeübten Gewalt.

In der Diskussion wurde deutlich, dass künftig sehr viel mehr Prävention notwendig ist, um die Gesellschaft für den „Menschen“ hinter dem uniformierten Polizisten bzw. der Polizistin zu sensibilisieren und zu verdeutlichen, welche Konsequenzen Gewaltausübung auf den Betroffenen und sein soziales Umfeld hat. Die Präventionsmaßnahmen sollten bereits frühzeitig ansetzen, um Kindern und Jugendlichen die tragende Rolle der Polizei in einem demokratischen Rechtsstaat zu vermitteln. In diesem Zusammenhang kommt zum Beispiel Initiativen wie der „Polizeipuppenbühne“ eine wichtige Bedeutung zu. Aber auch Aktivitäten in sozialen Medien könnten dazu beitragen, einen persönlichen Kontakt bzw. direkte Kommunikation zwischen Polizei und Bürgern herzustellen. Ein wichtiger Beitrag wäre auch ein Alkoholverbot in Fußballstadien und öffentlichen Verkehrsmitteln, da die Erfahrung zeigt, dass die Zahl der Straftaten und Körperverletzungsdelikte bei Fußballspielen mit generellem Alkoholverbot geringer ist.

Sehr kontrovers wurde die Kennzeichnungspflicht von Polizeibeamten und -beamtinnen diskutiert. Matthias Seeger lehnte eine Kennzeichnungspflicht von Bundespolizisten mit Klarnamen ab, um zu vermeiden, dass die Beamtinnen und Beamten und ihre Familie in ihrem Privatleben Repressalien und Übergriffen ausgesetzt sind. Er kann sich aber das Tragen einer Identifizierungsnummer vorstellen, um im Einzelfall eine gerichtliche Identifizierung zu ermöglichen, ohne den Persönlichkeitsschutz der betroffenen Beamtin bzw. des betroffenen Beamten zu gefährden. Die GdP lehnt dagegen jegliche Kennzeichnungspflicht – sei sie namentlich oder numerisch – strikt ab, weil damit jedem Polizeibeamten und jeder Polizeibeamtin grundsätzlich unterstellt werde, potenzielle Straftäter zu sein. Witthaut begründete dies damit, dass die Aufklärungsrate von Straftaten, die von Polizistinnen und Polizisten im Einsatz begangen werden, schon heute bei fast 100 Prozent liege. Die numerische Kennzeichnung, wie sie etwa in Berlin per Verord-

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu: <http://www.gdp.de/id/p110510>.

nung erlassen wurde, berge zudem die Gefahr, dass Polizistinnen und Polizisten zu Unrecht beschuldigt werden, was strafrechtliche oder disziplinarrechtliche Konsequenzen, aber auch Karriereeinbußen nach sich ziehen könne. Die Kennzeichnungspflicht sollte freiwillig sein, auf jeden Fall das Ergebnis von Überzeugungsarbeit und nicht per Verordnung „von oben“ durchgesetzt werden.

Einige Diskutanten betonten hingegen die grundsätzliche Notwendigkeit einer Kennzeichnungspflicht – ob per Namen oder Nummer. Unbestritten sei, dass die Polizei mit wenigen Ausnahmen sehr gute Arbeit mache. Doch komme es bei Großdemonstrationen im Zuge von Rangeleien manchmal auch zu strafrechtlich relevanten Übergriffen auf Demonstranten durch im Nachhinein kaum noch identifizierbare Polizisten. Dadurch werde Misstrauen auch bei friedlichen Demonstranten erzeugt und das Ansehen der Polizei leide insgesamt wegen einer kleinen Minderheit in ihren Reihen. Befürworter einer Kennzeichnungspflicht sehen diesen Schritt als unverzichtbar, um eine gerichtliche Überprüfung bei polizeilichen Übergriffen zu ermöglichen. Eine zukunftsfähige Polizei, die zu Recht das Vertrauen der Bevölkerung beansprucht, könne keine Closed-shop-Mentalität vertreten, sondern müsse sich stärker zur Gesellschaft öffnen. Bei der Kennzeichnungspflicht gehe es nicht um eine Vorverurteilung von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten, sondern um mehr rechtsstaatliche Transparenz und das Angebot, Polizeibeamte nicht nur als anonyme „Funktionsträger“, sondern als Menschen wahrzunehmen.

## **FORUM 2: IST EINE VERFASSUNGSÄNDERUNG IM BEREICH LUFT- UND SEESICHERHEIT NÖTIG?**

### **IMPULS: STÄRKERER EINBEZUG DER BUNDESWEHR UND VERFASSUNGSÄNDERUNGEN**

Dr. August Hanning, ehemaliger Präsident des BND und Staatssekretär a. D. im Bundesinnenministerium, skizzierte zunächst die Entstehungsbedingungen des Luftsicherheitsgesetzes. Bei den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA hatten zum ersten Mal Terroristen vollbesetzte Passagierflugzeuge entführt, um sie als Waffe zu missbrauchen. Daraufhin wurde auch in Deutschland eine gesetzliche Regelung zum Umgang mit solchen Situationen geschaffen: Das Luftsicherheitsgesetz von 2005 legitimierte als ultima ratio auch den Abschuss von gekidnappten Passagierflugzeugen, wenn damit eine größere Anzahl von Menschen bedroht wird.<sup>7</sup> Das Gesetz wurde jedoch zum Gegenstand eines Streitverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht, das die Regelungen in vorliegender Form für verfassungswidrig erklärte: Die Abschussermächtigung verstoße gegen das Grundrecht auf Leben (Art. 2 Abs. 2 GG) und gegen die Garantie der Men-

---

<sup>7</sup> Das Luftsicherheitsgesetz ist ein Bundesgesetz, das Flugzeugentführungen und terroristische Anschläge auf den Luftverkehr verhindern und dadurch die Luftsicherheit erhöhen soll. Es trat am 15. Januar 2005 in Kraft.

schenrechte (Art. 1 Abs. GG) der unschuldigen Entführungsopter.<sup>8</sup> Für Hanning ist jedoch entscheidend, dass die Exekutive auch in einem solchen Fall noch in einen Abwägungsprozess eintreten kann. Momentan liege zwar keine unmittelbare Bedrohungslage in Deutschland vor, doch brauche es unbedingt eine vernünftige Regelung, die der Exekutive hier Entscheidungsspielräume gibt: Wie die Angriffe vom 11. September 2001 gezeigt hätten, könnten im Extremfall Gefahren von enormer Tragweite drohen, wenn ein solches Flugzeug nicht abgeschossen wird. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts gelte nur für den zivilen Fall eines kriminellen Akts. Die Verwendung eines Flugzeuges als Massenvernichtungswaffe komme aber im Bedrohungspotenzial sehr nah an einen militärischen Angriff heran, für den im Kriegsvölkerrecht andere Regelungen gelten – könnte hier also eine Lösung liegen?

Zum Thema Seesicherheit erläuterte Hanning, dass bei maritimem Terrorismus auch außerhalb des deutschen Hoheitsgebietes die Zuständigkeit bei der Bundespolizei liegt. Im Maritimen Sicherheitszentrum in Cuxhaven arbeiten alle Behörden und Einrichtungen zusammen, die Verantwortung für maritime Sicherheit tragen. Die in den letzten Jahren sprunghaft gewachsene Piraterie könne aber nur wirksam durch gezielte Operationen gegen die Ausgangsbasen an Land bekämpft werden. Dies mache die Situation vor Ostafrika so schwierig, weil Somalia ein „failed state“ ohne funktionierende staatliche Ordnung ist. Der Bundestag hat der Bundeswehr zwar ein Mandat für die multinationale Mission der EU „Operation Atalanta“<sup>9</sup> erteilt, dies ist aber nach Auffassung von Hanning innerstaatlich rechtlich nicht genügend unterfüttert. Piraterie sei als eine Form der Kriminalität zwar im Kern eine Polizeiaufgabe, doch spreche unter praktischen Gesichtspunkten vieles dafür, auch die Bundesmarine damit zu beauftragen. Nach der derzeit herrschenden Rechtsauffassung könne die Marine bei der Pirateriebekämpfung quasi nur zur Nothilfe, nicht aber gezielt strafverfolgend eingesetzt werden.

Nach Auffassung von Hanning lässt das Verfassungsrecht aber noch andere Möglichkeiten zu. Er ist sich sicher, dass angesichts wachsender und neuartiger Aufgaben und vor dem Hintergrund des absehbaren Personalabbaus bei der Polizei die Zusammenarbeit mit der Bundeswehr bei manchen Aufgaben unumgänglich sein wird. Er plädierte für Überlegungen, wie beide Organe der Sicherheit – Polizei und Bundeswehr – besser zusammen eingesetzt werden können, um Synergien zu erreichen. Um die notwendige rechtliche Basis zu schaffen, sollten die entsprechenden Änderungen im Grundgesetz vorgenommen werden. Hanning betrachtet es als unum-

---

<sup>8</sup> Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil im Februar 2006 entschieden, dass Paragraph 14 Absatz 3 des Gesetzes gegen das Grundgesetz verstößt, da er den Abschuss von Passagierflugzeugen erlaubte, die von Terroristen gekapert wurden. Das Gericht sah dies als unvereinbar mit der Menschenwürde an, da tatunbeteiligte Menschen an Bord des Luftfahrzeugs nicht zur Rettung anderer Menschen getötet werden dürften, und erklärte den Paragraphen für nichtig. Zum ändern habe der Bundesgesetzgeber keine Zuständigkeit zum Erlass eines Gesetzes, das den Einsatz der Streitkräfte im Inland zur Bekämpfung von Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen mit spezifisch militärischen Waffen erlaubt.

<sup>9</sup> Die „Operation Atalanta“ soll dem Schutz von humanitären Hilfsleistungen nach Somalia, der freien Seefahrt und zur Bekämpfung der Piraterie vor den Küsten Somalias dienen.

gänglich, die Bundeswehr stärker in die Sicherheitsarchitektur Deutschlands einzubeziehen. Der Einsatz der Bundeswehr im Innern sei zwar ein Reizthema, doch sollte nicht mit Reflexen reagiert, sondern nach vernünftigen Lösungen gesucht werden. In Zukunft sollte die Bundeswehr im weiteren Sinne als Sicherheitsbehörde begriffen und effizienter aufgestellt werden.

## **IMPULS: STRIKTE AUFGABENTRENNUNG VON POLIZEI UND BUNDESWEHR UND KLÄRUNG DURCH DAS BVERFG**

Deutschland verfügt über eine hervorragende Sicherheitsarchitektur, die den Vergleich mit anderen Ländern nicht scheuen muss, betonte Dr. Dieter Wiefelspütz, innenpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion. In Deutschland herrsche eine strenge, historisch begründete Unterscheidung zwischen den Streitkräften und der Polizei: Die Bundeswehr dient der Verteidigung des Landes gegen militärische Angriffe von außen, die Polizei ist das zuständige Organ für die innere Sicherheit. Diese klare Aufgabentrennung zwischen Polizei und Bundeswehr in Deutschland sollte nach Ansicht von Wiefelspütz unbedingt beibehalten werden, da sie ein Gütezeichen deutscher Verfassungsstaatlichkeit sei. Die Ausnahmen von diesem Prinzip sind im Grundgesetz streng geregelt (Art. 87a Abs. 3 und 4, Art. 35 Abs. 2 GG). Deutschland habe dadurch eine hervorragende Qualität an rechtsstaatlicher Sicherheit, was eine außerordentlich wertvolle Errungenschaft ist. Auch wenn an einigen Stellen Verbesserungen sinnvoll seien, dürften aus Soldaten keine Hilfspolizisten werden. Vielmehr sollten die Länder mehr Polizisten einstellen.

Bei seinen Ausführungen konzentrierte sich Wiefelspütz auf das Thema Luftsicherheit. Im Mittelpunkt seines Vortrages stand die Frage, welche Möglichkeiten bereits heute bestehen, um ein Flugzeug, das als Waffe benutzt wird, abzuschießen. Zwei wesentliche Fallkonstellationen sind aus seiner Sicht zu unterscheiden: Wenn im Flugzeug unbeteiligte Personen sitzen, verbietet das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) ganz klar den Abschluss. Handelt es sich bei einer akuten Bedrohung um ein unbemanntes Flugobjekt oder um ein Flugzeug, das ausschließlich mit Terroristen besetzt ist, darf es laut Urteil abgeschossen werden. Da die Polizei aber nicht über entsprechende Waffen verfügt, würden zum Abschluss militärische Waffensysteme der Bundeswehr benötigt. Daraus ergibt sich ein verfassungsrechtliches Problem, da für polizeiliche Aufgaben nur polizeiliche Waffen eingesetzt werden dürfen (Art. 35 Abs. 2 GG). Das Abschießen eines Flugzeuges wäre ein Akt der Gefahrenabwehr im Inneren, die bisher Aufgabe von Polizei und Ordnungsbehörden ist. Hier stellt sich nach Wiefelspütz die Frage, ob die Bundeswehr in engen Grenzen auch zur Gefahrenabwehr eingesetzt werden kann. Das Verfassungsgericht solle deshalb klären, ob es Art. 35 GG wirklich kategorisch verbietet, für polizeiliche Aufgaben im unabwiesbaren Notfall auch militärische Mittel einzusetzen oder ob das eine Auslegungsfrage ist.

Wiefelspütz erinnerte daran, dass das Verfassungsgericht das Luftsicherheitsgesetz gegenwärtig noch einmal prüft und das Plenum (alle 16 Richter) vielleicht zu einer anderen Entscheidung kommt als der Erste Senat in seinem Urteil von 2006. Nach seiner Auffassung besteht schon heute eine verfassungsrechtlich legitimierte Möglichkeit zum Abschuss eines Flugzeuges, das als

Waffe eingesetzt wird, wenn es sich bei der Bedrohung nicht um einen kriminellen, sondern um einen kriegerischen Akt handelt. Die Anschläge von 9/11 könnten als solcher Fall angesehen werden, ansonsten wurden Flugzeugentführungen immer als kriminelle Akte eingestuft, die an das Abschussverbot des Verfassungsgerichtsurteils gebunden wären. Sobald eine solche Aktion zweifelsfrei als militärischer Angriff zu bewerten ist, befindet man sich im Rechtsgebiet des Kriegsrechts und es wäre rechtlich prinzipiell zulässig, notfalls auch ein Flugzeug mit Unbeteiligten abzuschießen. Die Abwehr von Terrorflugzeugen durch Waffengewalt sei somit auch heute schon rechtlich möglich, sofern es sich um Verteidigung im Sinne des Artikels 87a Abs. 1 GG handelt. Das Bundesverfassungsgericht habe sein Nein zu dem Gesetz ausschließlich auf einen nichtkriegerischen Luftzwischenfall bezogen, begründete Wiefelspütz seine Ansicht. Der UN-Sicherheitsrat hatte nach den Anschlägen vom 11. September 2001 das Recht der USA anerkannt, sich militärisch zu verteidigen (obwohl die angreifende Terrororganisation Al Qaida keine staatliche Organisation ist), und die Nato hatte den Bündnisfall festgestellt. Neu war damals die Bewertung, dass auch der Angriff einer nicht staatlichen Organisation einen Bündnisfall hervorrufen kann (es folgte die „Operation Enduring Freedom“). Nach Ansicht von Wiefelspütz kann sich Deutschland in solchen Fällen also militärisch verteidigen, da diese das Kriegsrecht auslösen. Eine Grundgesetzänderung hält er deshalb nicht für erforderlich.

---

## WICHTIGE ERGEBNISSE

Im Forum wurden zunächst wichtige Übereinstimmungen der Referenten deutlich. Beide waren sich darin einig, dass im Bereich Luftsicherheit keine akute Gefahr für Deutschland vorliegt bzw. die Bedrohung aus der Luft quantitativ ein zu vernachlässigender Faktor ist. Dennoch sehen beide im Bereich Luft- und Seesicherheit grundsätzlichen Handlungsbedarf. Es bedürfe klarer gesetzlicher Regelungen, wenn dieser seltene Fall doch eines Tages eintreten sollte. Man müsse vorausschauend Klarheit schaffen in Bezug auf Zuständigkeiten und Eingriffsbefugnisse.

Einen Schwerpunkt der Diskussion bildete die Frage, ob die rechtliche Grundlage bei Auslandseinsätzen von Polizei und Streitkräften ausreichend ist. Nach Auffassung von Hanning bräuchte es hier zwingend eine Grundgesetzänderung, um die notwendige Rechtssicherheit herzustellen. Wiefelspütz meinte hingegen, man solle erst einmal abwarten: Zwar habe das Bundesverfassungsgericht in seinem Lissabon-Urteil festgestellt, dass Deutschland auch bei Einsätzen im Ausland, also etwa in internationalen Gewässern, zwingend eine nationale Befugnis brauche. Doch sei diese Entscheidung des BVerfG gerade in der Diskussion, da die Grünen zur Frage des Rettungseinsatzes in Libyen das Verfassungsgericht angerufen haben, um die Frage der Legitimation bei Auslandseinsätzen zu prüfen. Man solle dem Gericht nun die Chance geben, die alte Entscheidung zu revidieren und deutlich zu machen, ob die Befugnisse internationalen Rechts ausreichen oder nicht.

Der zweite Schwerpunkt der Diskussion beschäftigte sich mit der Frage der Pirateriebekämpfung auf See. Wiefelspütz merkte an, dass Piraterie zwar eine materiell polizeiliche Aufgabe ist, da es sich um „Raub“ auf hoher See handelt. Angesichts der Beteiligung der Bundesmarine an Opera-

tionen in besonders gefährlichen Gebieten sieht er hier aber durchaus auch eine militärische Aufgabe. Laut Verfassungslage könne die Bundesregierung im Fall von Rettungsaktionen nach Zweckmäßigkeitserwägungen entscheiden, ob Polizei oder Bundeswehr zuständig ist. Piraterie werde von anderen Ländern auch mit Militärschiffen bekämpft. Nach Auffassung von Hanning sollte Deutschland für diesen Bereich mehr Verantwortung übernehmen und zusätzliche Kräfte ausbilden.

Eine weitere Frage betraf den Einsatz privater Sicherheitsunternehmen auf deutschen Schiffen in durch Piraterie gefährdeten Gebieten. Beide Referenten stellten klar, dass das Gewaltmonopol hier unbedingt beim Staat verbleiben muss. Für Wiefelspütz ist Privatisierung auf diesem Gebiet ein falscher Weg. Dadurch könnten Konfliktsituationen eskalieren und zusätzliche Sicherheitsrisiken entstehen. Nach Auffassung von Hanning sollte es aber möglich sein, dass private Sicherheitsunternehmen diese Aufgabe wahrnehmen, wenn der Staat mangels Ressourcen nicht in der Lage ist, sein Gewaltmonopol auszuüben. Wichtig sei jedoch, dass dies unter staatlicher Aufsicht geschieht. Es sollte also eine eindeutige Rechtsgrundlage geschaffen werden, damit klar ist, was private Sicherheitsdienste beim Schutz von Schiffen in internationalem Gewässer dürfen und was nicht.

### **FORUM 3: BRAUCHEN WIR EINE BUNDESFINANZPOLIZEI?**

#### **IMPULS: BESSERE FÜHRUNG UND REFORMEN INNERHALB DER GEGEBENEN STRUKTUREN**

Der Zoll steht bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben gegenwärtig in einem Spannungsverhältnis zwischen der Steuerverwaltung (als Finanzbehörde) und dem Vollzugsdienst, der Aufgaben der inneren Sicherheit übernimmt und Straftaten bekämpft, unter anderem im Bereich der organisierten Kriminalität, Menschenhandel, Rauschgiftdelikte etc. Deshalb wird seit einigen Jahren darüber diskutiert, die Vollzugsbereiche des Zolls in eine Bundesfinanzpolizei weiterzuentwickeln.

Klaus H. Leprich, Bundesvorsitzender der Deutschen Zoll- und Finanzgewerkschaft (BDZ) sieht hier jedoch keinen Handlungsbedarf. Wenn Aufgaben der Zollverwaltung an andere Bundesverwaltungen übertragen werden sollen (z. B. an die Bundespolizei), wäre dafür eine Verfassungsänderung (Art. 108 und 173 GG) erforderlich, was aber nicht gewünscht sei. Der BDZ setzt sich für die Eigenständigkeit des Zolls ein, der allerdings noch Reformbedarf aufweise. Leprich wies darauf hin, dass das Projekt „Strukturentwicklung Zoll“ (2005) leider immer noch nicht umgesetzt ist. Man habe nur Einheiten organisatorisch zusammengeführt, aber keine gemeinsame Steuerung etabliert. Um die Schwächen des bisherigen Systems zu beseitigen, sollte das

Zollkriminalamt (ZKA)<sup>10</sup>, das sehr gut aufgestellt sei, künftig steuernde und koordinierende Funktionen übernehmen. Leprich sieht hier nur teilweise ein Strukturproblem, sondern im Wesentlichen ein Führungsproblem. Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) solle sich künftig nur auf Führungsaufgaben beschränken und die Detailsteuerung dem ZKA überlassen. Die Hauptaufgabe der Reform liegt nach Auffassung von Leprich im BMF: Es gebe eine Führungsschwäche an der Spitze der Finanzverwaltung. Hier müsse auch eine andere Philosophie Einzug halten und ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass der Zoll nicht nur eine Einnahmeverwaltung ist, sondern auch der Sicherung der Gefahrenabwehr dient.

Leprich erinnerte an die politische Diskussion über die Bildung einer Bundessteuerverwaltung. Auf diesem Wege sei als erster Schritt die Einrichtung einer Bundessteuerfahndung unter dem Dach des ZKA durchaus sinnvoll. Es bestünden jedoch erhebliche Widerstände in den Ländern. Für die entsprechenden gesetzlichen Regelungen wäre deshalb die Politik zuständig. Bisher sind die unterschiedlichen Aufgaben des Zolls in einer gemeinsamen Verwaltung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen angesiedelt, was nach Auffassung des BDZ auch so bleiben sollte. Notwendig sei vielmehr, innerhalb der bestehenden Strukturen Verbesserungen zu erreichen.

In bestimmten Aufgabenbereichen gibt es kaum Unterschiede zwischen der Polizei und dem Zoll mit polizeilichen Aufgaben, so Leprich. Die Zöllner und Zöllnerinnen seien hervorragend für polizeiliche Aufgaben (z. B. im Bereich der Organisierten Kriminalität) ausgebildet und hätten hier sogar weitergehende Befugnisse als Polizistinnen und Polizisten. Zu kritisieren sei jedoch, dass der Zoll im Vergleich zur Bundespolizei in dienstrechtlichen, laufbahnrechtlichen und besoldungsrechtlichen Punkten teilweise benachteiligt ist, etwa in Bezug auf die Altersgrenze oder berufliche Perspektiven.

Unbefriedigend ist nach Leprich auch die gegenwärtige Laufbahnsituation. Bis 2005 gab es eine Laufbahntrennung zwischen dem Grenz- und dem Binnenzolldienst, die dann abgeschafft wurde, was sich negativ auf die Ausbildungsinhalte und die Nachwuchsgewinnung auswirke. In der Bundeslaufbahnverordnung seien alle Zollbeamtinnen und -beamten dem nichttechnischen Verwaltungsdienst zugeordnet, das entspreche jedoch nicht dem tatsächlichen Berufsbild. Deshalb strebt der BDZ gegenwärtig eine eigene Laufbahnverordnung an, um das schwierige, diffuse Berufsbild zu verbessern. Denkbar wäre zum Beispiel eine Y-Ausbildung: Die Erstausbildung von Steuerverwaltung und Vollzugsdienst würde bis zu einem gewissen Grad gemeinsam stattfinden, dann könnten sich die Ausbildungswege trennen.

---

<sup>10</sup> Das Zollkriminalamt (ZKA) ist eine Bundesoberbehörde im Fachbereich des Bundesministeriums der Finanzen. Es ist Zentralstelle des deutschen Zollfahndungsdienstes und hat seinen Hauptsitz in Köln.

Schließlich sprach Leprich noch die fehlende polizeiliche Eilzuständigkeit von Zollvollzugskräften an, die erst in wenigen Bundesländern gesetzlich gegeben ist. Der BDZ fordert hier eine bundeseinheitliche Regelung: Alle Zollbeamtinnen und -beamten mit polizeilichen Aufgaben sollten gesetzlich die Eilzuständigkeit erhalten.<sup>11</sup>

---

*IMPULS: BUNDESFINANZPOLIZEI ALS BÜNDELUNG DER KRÄFTE UND POLITISCHES SIGNAL*

Die Entwicklung der Vollzugsbereiche des Zolls zu einer Bundesfinanzpolizei ist notwendig und wird wahrscheinlich auch kommen – so lautete die Position von Josef Scheuring, Vorsitzender der Gewerkschaft der Polizei (GdP), Bezirk Bundespolizei. Er ist davon überzeugt, dass Deutschland eine schlagkräftige Bundesfinanzpolizei braucht. Es müsse endlich auch politisch deutlich gemacht werden, dass die Sicherung der Einnahmen des Staates ein herausragendes Ziel deutscher Politik ist.

Scheuring stellte fest, dass beim Zoll hochqualifizierte, polizeiliche Vollzugsarbeit geleistet wird. Er berichtete von Zollbeamten und -beamtinnen mit Vollzugsaufgaben, die darüber klagen, nicht ausreichend Anerkennung zu finden. Die GdP setzt sich dafür ein, dass dienstrechtliche Angleichungen (z. B. besondere Grenzen für Lebensarbeitszeit) vorgenommen und die notwendigen rechtlichen Grundlagen für eine angemessene Bezahlung geschaffen werden. Viele Zöllnerinnen und Zöllner im Vollzugsbereich kritisieren Scheuring zufolge zudem die mangelnde Unterstützung der Politik; es herrsche der Eindruck vor, dass der Bundesfinanzminister gar kein Interesse an einer schlagkräftigen Vollzugsarbeit des Zolls habe. Scheuring ist davon überzeugt, dass der Staat hier durch Einrichtung einer Bundesfinanzpolizei ein klares Signal setzen sollte, dass Straftaten auch im Bereich Finanzen kein Kavaliersdelikt sind. Seiner Ansicht nach ist es nicht möglich, die gewünschten Verbesserungen (z. B. eine rechtliche Gleichstellung und bessere Anerkennung der Zollvollzugsbeamten) in den gegebenen Strukturen zu erreichen.

Bei der Entwicklung einer Bundesfinanzpolizei sollten die Vollzugsdienste im Zoll unter dem Dach des ZKA gebündelt werden, das auch die Weisungsbefugnis erhalten sollte. Durch die Einrichtung einer Bundesfinanzpolizei könnten Doppelstrukturen abgeschafft werden, was auch Kosten senken und effektiveres Arbeiten ermöglichen würde. Für die GdP ist es nicht nachvollziehbar, warum man den Zollbeamtinnen und -beamten im Vollzug die polizeilich erforderlichen

---

<sup>11</sup> In den meisten Bundesländern besteht für den Zoll keine polizeiliche Eilzuständigkeit, etwa beim Verdacht auf eine Straftat außerhalb seines Zuständigkeitsbereiches. Der Zoll muss sich daher im Vorfeld von Kontrollen erst mit der örtlichen Polizei in Verbindung setzen. Zollvollzugskräften ist es z. B. untersagt, zur Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr oder zur Verfolgung von Straftaten unaufschiebbare erste Maßnahmen zu treffen (etwa den Gebrauch von Schusswaffen bei Anwendung unmittelbaren Zwangs). Auch für Zollbeamte gilt nur das sogenannte Jedermannsrecht: Dieses befugt „jedermann“ dazu, eine andere Person, die er bei einer Straftat ertappt, bei Fluchtgefahr auch ohne richterliche Anordnung vorläufig festzunehmen.

gesetzlichen Rahmenbedingungen und die dienstrechtlichen Arbeitsgrundlagen verweigert. Die gegenwärtigen Behördenstrukturen im Zoll sind nach Scheuring untauglich, um Kriminalität effektiv und zugleich effizient zu bekämpfen.

Eine gesonderte Laufbahnverordnung des Zolls lehnt die GdP ab. Es gehe vielmehr darum, die Polizeikräfte zu bündeln, damit man bei der Kriminalitätsbekämpfung (insbesondere bei Finanzstraftaten) effektiv sein könne. Der Staat müsse im Finanzbereich härter durchgreifen, so Scheuring, um gesellschaftspolitisch deutlich zu machen, dass Schmuggel- und Finanzstraftaten (wie z.B. die Transferierung von Geldern ins Ausland) höchst sozialschädliche Verhaltensweisen darstellen und mit allen polizeilichen Mitteln, die in einem Rechtsstaat zur Verfügung stehen, verfolgt werden. Unter dem Namen „Finanzpolizei“ komme dies als Signal am besten zum Ausdruck.

---

## WICHTIGE ERGEBNISSE

Im Forum herrschte Konsens, dass im Bereich des Zolls einige Mängel behoben werden müssten: So fehle es nicht nur an der nötigen Anerkennung und Wertschätzung der Zollvollzugsbeamten und -beamtinnen für die kompetente Arbeit im Bereich der Verbrechensbekämpfung oder der Strafverfolgung, sondern es zeigten sich auch strukturelle Mängel. Die Strukturen in der jetzigen Form seien nicht dazu geeignet, um die praktischen Aufgaben adäquat zu erledigen. Kritisiert wurden Defizite bei den Gehalts- und Beförderungsstrukturen von Zollbeamten im Vollzug, teilweise auch Probleme der zugewiesenen rechtlichen Kompetenzen (Eilzuständigkeit). In der Diskussion wurde auch auf die komplizierte Verwaltungsstruktur des Zolls hingewiesen, die personelle Ressourcen verschwende und eine effektive Arbeit erschwere.

Über den richtigen Reformansatz bestanden jedoch unterschiedliche Auffassungen. Auf der einen Seite stand die Überzeugung, dass die notwendigen Reformen innerhalb der gegebenen Strukturen umgesetzt werden können, indem die Führung und die Kooperation des Zollvollzugs mit der Polizei verbessert wird. Auf der anderen Seite wurde die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Strukturveränderung betont, die die Einrichtung einer Bundesfinanzpolizei einschließt. Dazu brauche es keine neue Behörde und auch keine Verfassungsänderung, sondern es müssten nur entsprechende Änderungen im Bundespolizeigesetz vorgenommen werden. Dann könnten auch effizientere Verwaltungsstrukturen, mehr Klarheit in Berufsbild und Ausbildung sowie eine dienstrechtliche Gleichstellung von Zollvollzugsbeamten und Polizeibeamten erreicht werden.

Es wurde deutlich, dass es im Kern darum gehen muss, die Arbeit von Polizei und Zollvollzugsbereich bei der Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität und organisierter Kriminalität möglichst effizient zu organisieren und zu koordinieren. Große Einigkeit bestand bei der Frage, dass entschiedener als bisher gegen Steuer-, Zoll- und Wirtschaftskriminalität vorgegangen werden sollte. Wenn der Vollzugsbereich des Zolls die erforderlichen Instrumente und Möglichkeiten hätte –

gegebenenfalls kooperierend mit der Polizei –, könnten deutlich höhere, dem Staat rechtlich zustehende Einnahmen eingetrieben werden. Dies anzuerkennen und die nötigen Reformen einzuleiten, wurde als dringender Auftrag an die Politik formuliert.

## **FORUM 4: BRAUCHT DER BUND MEHR KOMPETENZEN IM POLIZEIBEREICH?**

### **IMPULS: STÄRKERE VERNETZUNG AUF NATIONALER UND INTERNATIONALER EBENE**

Die Herausforderungen für die Polizeiarbeit sind immer weiter gestiegen, sagte Jörg Ziercke, Präsident des BKA. Er verwies auf die Phänomene von Internetkriminalität („Cybercrime“), international agierendem Terrorismus und grenzüberschreitender, organisierter Kriminalität und verdeutlichte, dass die Nationalstaaten bei der Bekämpfung dieser Phänomene heute schnell an die funktionalen und territorialen Grenzen ihres Rechts- und Institutionengefüges stoßen. Dadurch werde es künftig immer wichtiger, die Zusammenarbeit der bestehenden Organisationen auf nationaler, aber auch auf internationaler Ebene zu verstärken und die Strategien der Bekämpfung weiterzuentwickeln. Die neuen Herausforderungen machen nach Ansicht von Ziercke eine stärkere Vernetzung der Behörden erforderlich. Die Infrastruktur für den Austausch von Informationen müsse auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene weiter ausgebaut werden. Sinnvoll könnten auch gemeinsame Kompetenzzentren von Bund und Ländern sein. Zudem sei es sehr wichtig, die Sicherheitsstruktur Deutschlands viel mehr als bisher im Kontext der Europäischen Union und im internationalen Rahmen zu betrachten.

Ziercke griff ein paar Punkte heraus, die für eine effektive Bekämpfung der neuen Phänomene notwendig sind.

Im wachsenden Bereich der Cybercrime seien Kooperationen von Staat und Privatwirtschaft in Form von institutionalisierten Public-Private-Partnerships wichtig, um die präventive Kriminalitätsbekämpfung zu verbessern und gemeinsame Abwehrstrategien zu entwickeln. Die Bekämpfung wie auch die Prävention von Cybercrime sei jedoch eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe: Jede und Jeder müsse seinen Teil der Verantwortung in der Wertschöpfungskette vom privaten User über Unternehmen bis zu staatlichen Akteuren annehmen.

Bei der Terrorismusbekämpfung seien das Kooperationsnetzwerk des gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums und das Gemeinsame Internetzentrum greifbare Belege einer erfolgreichen Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Die Erfahrungen zeigten, wie wichtig der Austausch von Informationen in Echtzeit ist. Selbstverständlich seien im Rahmen des geltenden Rechts die verfassungsrechtlichen Befugnisse strikt einzuhalten: Informationen dürfen nur bei konkreter Gefahr oder begründetem Verdacht an die Polizei übergehen. Die Änderungen des Bundeskri-

minalgesetzes<sup>12</sup>, die dem BKA zusätzliche Befugnisse einräumten, betrachtet Ziercke als einen wichtigen Schritt zu einer effektiveren Terrorismusbekämpfung. Seitdem kann das BKA bei länderübergreifender Terrorismusgefahr in Eigenzuständigkeit eingreifen und es stehen ihm erweiterte Möglichkeiten der Gefahrenabwehr zur Verfügung. Dabei sei aber keineswegs ein „deutsches FBI“ entstanden, so Ziercke: Bei aller erwünschten Zusammenarbeit müsse immer das Trennungsgebot beachtet werden und Befugnisse mit hoher Eingriffstiefe in die Grundrechte stünden zudem unter dem Vorbehalt richterlicher Anordnung.

Bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden, organisierten Kriminalität (OK) müssten auf Bundesebene das Bundeskriminalamt, auf der europäischen Ebene die Joint Investigation Teams (JIT) einbezogen werden, wo die Polizeien der verschiedenen Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Auch sei zumindest zu diskutieren, ob das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) beispielsweise in die spezifische OK-Bekämpfung der italienischen Mafia eingebunden werden sollte – auf Landesebene würden bereits anlassbezogen Informationen ausgetauscht.

Nach Ziercke bedarf es künftig keiner neuen Kompetenzen des Bundes, sondern vor allem eindeutiger und aktueller Lagebilder, um mit den Entwicklungen im Kriminalitätsbereich Schritt halten zu können. Ohne fundiertes Lagebild könnten auch keine wirkungsvollen Instrumente entwickelt werden. Die bisherigen Lagebilder hätten sich grundlegend verändert, sodass die alten Maßnahmen auf den Prüfstand gestellt und die Strategien an die neuen Erfordernisse angepasst werden müssen. Darüber hinaus müsse bei der justiziellen Rechtshilfe sehr viel mehr getan werden, um zum Beispiel das globale Phänomen der organisierten Kriminalität effektiv bekämpfen zu können.

Aus Sicht des BKA-Präsidenten hat sich die föderalistische Struktur seit Gründung der Bundesrepublik bewährt. Ziercke sieht die Sicherheitsstruktur in Deutschland grundsätzlich gut aufgestellt und die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern gut verteilt, auch wenn er vor allem angesichts neuer Kriminalitätsphänomene Verbesserungsbedarf sieht, um die anstehenden Heraus-

---

<sup>12</sup> Das Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (BKAG) vom 1. August 1997 regelt die Aufgaben des Bundeskriminalamtes (BKA). Die letzte Reform, die rechts- und verfassungsrechtlich umstritten war, trat zum 1.1.2009 in Kraft. Dem BKA wurden dabei – begrenzt auf die Gefahrenabwehr des internationalen Terrorismus – zusätzliche Befugnisse eingeräumt, die bis dahin nur den Polizeien der Bundesländer zugestanden hatten. Neben der Online-Durchsuchung wurden weitere Befugnisse der Gefahrenabwehr neu geregelt, unter anderem Rasterfahndung, Einsatz von verdeckten Ermittlern, Überwachung von Telekommunikation, Ortung von Mobilfunkgeräten ([http://www.bka.de/DE/DasBKA/Auftrag/bkag/bkag\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bka.de/DE/DasBKA/Auftrag/bkag/bkag__node.html?__nnn=true); 12.12.2011).

forderungen zu bewältigen. Im 21. Jahrhundert reiche es nicht mehr aus, national zu denken, so Ziercke. Künftig müsse stärker europaweit und weltweit agiert werden, indem die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den Polizeien der Nationalstaaten auf rechtsstaatlicher Basis gefördert wird. Die Strategien der Kriminalitätsbekämpfung müssten internationalisiert werden, da man mit den klassischen Instrumenten der Kriminalitätsbekämpfung allein an Grenzen stoße.

## **IMPULS: INTENSIVIERUNG DER ZUSAMMENARBEIT VON BUND UND LÄNDERN**

Auch aus der Perspektive der Länder hat sich das föderalistische System der Sicherheitsstruktur bewährt, meinte Roger Lewentz, Innenminister des Landes Rheinland-Pfalz. Bei der Bekämpfung von Kriminalität müssten dem Bund nicht mehr Kompetenzen zugestanden werden. Doch werde die Regionalisierung und Internationalisierung von Kooperationen immer wichtiger. Seiner Erfahrung nach funktioniert die Regionalisierung in Form der fachlichen Zusammenarbeit zwischen Landeskriminalämtern (LKA) und BKA bereits gut, man begegne sich mit gegenseitigem Vertrauen: Von der Basis gelangen die Informationen an die Landeskriminalämter und von dort zum BKA; die Landeskriminalämter setzen dann die taktischen Standards des BKA um.

Für Lewentz ist es ganz entscheidend, dass zwischen Bund und Ländern eine intensive und kollegiale Zusammenarbeit möglich ist. Der Verfassungsschutz müsse die Polizeiarbeit mit den gewonnenen Erkenntnissen unterstützen, dürfe aber auf keinen Fall die Grenzen nachrichtendienstlicher Tätigkeit überschreiten und Vollzugskompetenzen an sich ziehen. Die klare, verfassungsgemäße Abgrenzung muss bestehen bleiben, sagte Lewentz. Die intensive Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sollte dann durch Kooperationen auf internationaler Ebene ergänzt werden, was jedoch in der Zuständigkeit des BKA liege. Bei der Bekämpfung von Cybercrime erscheint es Lewentz wichtig, dass die Länder mit dem Bund gemeinsame Informationsnetzwerke bilden. Insgesamt wünscht sich der rheinland-pfälzische Innenminister ein intensiveres, aber eindeutig abgestimmtes Miteinander von Bund und Ländern. Wahllose Eingriffe des Bundes in Länderangelegenheiten müssten verhindert werden. Der Grundsatz der föderalen Teilung der Kompetenzen dürfe auf keinen Fall verloren gehen.

Lewentz äußerte sich auch zu der Frage, ob die dem Bundesfinanzministerium unterstellten Zollvollzugsdienste bundeseinheitlich eine Eilzuständigkeit erhalten sollten, wie es die Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft (BDZ) fordert. Einige Bundesländer haben diese Eilzuständigkeit bereits gesetzlich verankert, in anderen Ländern wird diese Forderung noch kontrovers diskutiert. Lewentz verdeutlichte, dass Rheinland-Pfalz diesen Weg nicht mitgehen werde: Er sei strikt dagegen, dass Zollpolizeivollzugsbeamte Befugnisse der Länderpolizei wahrnehmen und eine solche Regelung in die Polizeigesetze des Landes eingearbeitet wird. In Rheinland-Pfalz gebe es auch eine sehr klare Abgrenzung zwischen Polizei und Verfassungsschutz, der dort als Teil der

Polizeiabteilung im Innenministerium geführt wird. Aufgrund dieser besonderen Konstruktion müsse auch die Trennung zwischen Polizei und Verfassungsschutz anders bewertet werden.

Lewentz befürwortet die klassische Aufteilung in Bundespolizei und BKA, die beibehalten werden sollte. Eine Vermischung der Aufgaben sei unbedingt zu vermeiden. Er sieht Deutschland mit seiner Sicherheitsstruktur Deutschlands sehr gut aufgestellt. Die Zusammenarbeit zwischen den Behörden von Bund und Ländern laufe in der Regel gut, auch wenn sie an manchen Stellen natürlich noch verbessert bzw. intensiviert werden könnte.

---

## WICHTIGE ERGEBNISSE

In der Diskussion kam das Forum übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für den Bund ausreichend sind bzw. der Bund nicht mehr Kompetenzen im Polizeibereich braucht. Sowohl aus Sicht des Bundes wie auch aus Ländersicht ist die Sicherheitsstruktur der Bundesrepublik Deutschland gut organisiert und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern funktioniert. Konsens war aber auch, dass die Kooperation auf nationaler und internationaler Ebene noch deutlich verstärkt werden muss, um den neuen Herausforderungen bei der Bekämpfung von Internetkriminalität, Terrorismus und organisierter Kriminalität wirksam begegnen zu können.

In der Diskussion spielte die Frage der Vorratsdatenspeicherung eine wichtige Rolle. Es wurde kritisiert, dass der Deutsche Bundestag bei der Umsetzung der 2006 verabschiedeten EU-Richtlinie nicht vorankomme, mit der die Mitgliedstaaten zur Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten auf Vorrat verpflichtet wurden.<sup>13</sup> Zentraler Streitpunkt ist die Dauer der Datenspeicherung, also die Frage, wie lange die Telekommunikationsprovider die entsprechenden Daten vorhalten bzw. speichern sollen. Konkrete Vorschläge reichen von sieben Tagen bis zu sechs Monaten. Die SPD-Bundestagsfraktion befürwortet grundsätzlich die Vorratsdatenspeicherung und favorisiert eine Speicherung von drei Monaten. Dieser Zeitraum wird als praktisch ausreichend betrachtet, um bei polizeilichen Ermittlungen die Verbindungen von Strafverdächtigen nachverfolgen zu können. Dagegen sieht der von Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger vorgelegte Gesetzesentwurf nur eine siebentägige Datenspeicherung vor. Hier wurden starke Zweifel geäußert, dass diese kurze Frist für eine Strafverfolgung ausreichend sein

---

<sup>13</sup> Am 9. November hatte der deutsche Bundestag das „Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG“ beschlossen, das am 1. Januar 2008 in Kraft trat. Das Bundesverfassungsgericht erklärte jedoch die deutschen Vorschriften zur Vorratsdatenspeicherung mit Urteil vom 2. März 2010 für verfassungswidrig und daher nichtig. Die Anmerkungen des Gerichts müssen nun in das Gesetz eingearbeitet werden, doch konnte bisher noch kein neuer Gesetzesentwurf verabschiedet werden, da die CDU/FDP-Regierung keine Einigkeit in dieser Frage erzielen konnte. (<http://www.bfdi.bund.de/DE/Themen/KommunikationsdiensteMedien/Telekommunikation/Artikel/Vorratsdatenspeicherung.html?nn=408920>; 12.12.2011).

kann. Ziercke merkte an, dass in der öffentlichen Diskussion häufig falsche Vorstellungen über die geplante Vorratsdatenspeicherung bestehen: Es gebe eben keine zentrale Speicherung der Daten, auf die die Polizei sofort zugreifen könne. Vielmehr würden die Daten dezentral bei jedem einzelnen Provider gespeichert, und die Ermittlungsbehörden hätten auch nur im Einzelfall auf richterlichen Beschluss Zugriff.

Ingesamt wurde deutlich, dass das Potenzial möglicher Kooperationen zwischen Bund und Ländern noch nicht ausgeschöpft ist und die Zusammenarbeit in allen Bereichen noch verbessert werden könnte. Auch angesichts der Haushaltsproblematik erscheint es in jedem Fall notwendig, noch mehr gemeinsame Kompetenzen und Aufgabenbereiche zu definieren, Ressourcen zu bündeln und damit Synergien zu schaffen. Die Länder sollten nicht einzeln agieren, sondern in ständiger Abstimmung untereinander, aber auch zusammen mit dem Bund, zum Beispiel in gemeinsamen Kompetenzzentren. Die Verlagerung von Länderkompetenzen auf den Bund wurde allgemein abgelehnt.

## AUSLANDSEINSÄTZE DER POLIZEI – VOR WELCHEN AUFGABEN STEHEN WIR?

Die klassische Aufgabe der deutschen Polizei ist die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf dem Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland. In den letzten zwei Jahrzehnten sind aber zunehmend Polizeieinsätze im Ausland hinzugekommen, unter anderem zur Stabilisierung von Postkonfliktgesellschaften.

Deutsche Polizistinnen und Polizisten nehmen seit 1989 an friedenssichernden Einsätzen internationaler Mandatsträger (Vereinte Nationen, Europäische Union, OSZE etc.) in verschiedenen Ländern der Welt teil. Auf Basis des Beschlusses der Innenministerkonferenz vom 25.11.1994 sind auch Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten (PVB) aus den Bundesländern und des BKA an den Einsätzen beteiligt.<sup>14</sup> Nach dem sogenannten Königsteiner Schlüssel werden bis zu einer Gesamtzahl von 450 Beamten und Beamtinnen im Einsatz zwei Drittel von den Länderpolizeien und ein Drittel von der Bundespolizei gestellt.<sup>15</sup> Während sich die Rolle des Militärs bei internationalen Stabilisierungseinsätzen auf die Wahrung des Friedens durch Trennung der Konfliktparteien, die Überwachung eines Waffenstillstandsabkommens und auf die Ausbildung militärischer

---

<sup>14</sup> Bund-/Länder-Arbeitsgruppe „Internationale Polizeimissionen“: Auslandseinsätze der deutschen Polizei ([http://www.bundespolizei.de/DE/06Die-Bundespolizei/Aufgaben-Verwendungen/International/IPM/Infoblaetter/Infoblatt\\_HistorieAuslandseinsaetze.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundespolizei.de/DE/06Die-Bundespolizei/Aufgaben-Verwendungen/International/IPM/Infoblaetter/Infoblatt_HistorieAuslandseinsaetze.pdf?__blob=publicationFile); 12.12.2011).

<sup>15</sup> Der Königsteiner Schlüssel regelt die Aufteilung des Länderanteils bei gemeinsamen Bund-Länder-Finanzierungen. Im Polizeibereich sollen damit die notwendigen zu entsendenden Polizisten und Polizistinnen möglichst gerecht unter den Ländern aufgeteilt werden. Er berücksichtigt deshalb die finanzielle und die demografische Stärke eines Bundeslandes. Vgl. ebd.

Kräfte beschränkt, übernehmen nichtmilitärische Akteure (wie Polizeibeamtinnen und -beamte) den Aufbau der Polizei und des Justiz- und Vollzugswesens.<sup>16</sup>

Die Abschlussdiskussion auf der Fachtagung widmete sich folgenden Fragen: Sind die deutschen Polizeikräfte für solche Einsätze ausreichend ausgebildet und ausgerüstet? Welche Herausforderungen stellen sich ihnen vor Ort? Welche politischen Maßnahmen sollten in Zukunft umgesetzt werden, um die Situation von Polizistinnen und Polizisten bei Auslandseinsätzen zu verbessern?

## BERICHT AUS DER PRAXIS

Aus der Praxis berichtete Kriminaldirektor Uwe Mainz, der zehn Jahre lang für die Aus- und Fortbildung von Polizeibeamtinnen und -beamten für Auslandseinsätze zuständig war. Darüber hinaus war er auch selbst im Ausland eingesetzt: in den Jahren 2000/2001 ein Jahr lang im Kosovo, 2010 im Rahmen der europäischen Mission EUPOL 15 Monate in Afghanistan, wo er Führungskräfte der örtlichen Polizei ausbildete.

Wenn sich Polizeibeamtinnen und -beamten für eine Teilnahme an einem Auslandseinsatz entscheiden, werden sie in speziellen Trainingsseminaren darauf vorbereitet. Aus Sicht von Uwe Mainz ist diese Vorbereitung der deutschen Polizistinnen und Polizisten inzwischen sehr gut. Hier habe es in den letzten zehn Jahren eine sehr positive Entwicklung gegeben. 2002 wurde das Training komplett auf englische Sprache umgestellt, weil die Missionssprache bei 90 Prozent der internationalen Einsätze Englisch ist. Diese Veränderung erwies sich zunächst als schwierig, da die englischen Sprachkenntnisse der Polizistinnen und Polizisten auch mit Abitur häufig nicht sehr gut waren. Vorhandene Sprachdefizite konnten jedoch durch intensives Lernen beseitigt werden. Mittlerweile ist die deutsche Ausbildung so erfolgreich, dass die Polizeien anderer Staaten sich in Deutschland für Auslandseinsätze trainieren lassen, zum Beispiel Polizistinnen und Polizisten aus der Schweiz, aus Luxemburg, Belgien, einem großen Teil der Niederlande und aus skandinavischen Ländern. „Die deutschen Polizisten gehen mit einer Vorbereitung ins Ausland, die im europäischen Vergleich, aber auch im weltweiten Vergleich schon recht einzigartig ist“, sagte Mainz.

Welches Leitbild liegt der Ausbildung der deutschen Polizei zugrunde bzw. wie treten die Polizeibeamtinnen und -beamten im Ausland auf? Nach der persönlichen Einschätzung von Uwe Mainz hat Deutschland die bürgernaheste Polizei weltweit. Die deutschen Polizisten und Polizistinnen hätten dieses Leitbild komplett verinnerlicht und würden es auch im Ausland vor Ort um-

---

<sup>16</sup> Nach Angaben der Gewerkschaft der Polizei (GdP) sind derzeit 364 Beamte von Bundespolizei, BKA, Zoll und Länderpartei an insgesamt zwölf Missionen beteiligt. Hinzu kommen zahlreiche Beamte, die sich in bilateralen Einsätzen oder als Verbindungsbeamte im Ausland aufhalten. Vgl. Pressekonferenz der GdP, 8. Juni 2011 (<http://www.gdp.de/id/p110803>; 01.12.2011).

setzen. Zudem zeichne sich die deutsche Polizei durch große interkulturelle Kompetenz aus, die mit viel Verständnis für die Mentalität des Gegenübers einhergehe. In den Vorbereitungsseminaren spielt die Vermittlung von interkultureller Kompetenz eine wichtige Rolle; sie wird in verschiedenen Übungen und Rollenspielen systematisch trainiert. Wenn die deutschen Polizistinnen und Polizisten bei internationalen Missionen entsprechend auftreten, wird im Ausland nach Ansicht von Mainz nicht nur ein positives Bild der deutschen Polizei vermittelt, sondern auch das Ansehen Deutschlands insgesamt gestärkt.

Durch die intensive Vorbereitung auf Auslandseinsätze kann die deutsche Polizei auch sehr gut mit den Herausforderungen vor Ort umgehen. Mainz erläuterte, dass deutsche Polizisten und Polizistinnen vor einem Einsatz in Afghanistan vier Wochen lang speziell auf die Lage im Land vorbereitet werden, was auch ein intensives Sicherheitstraining einschließt. Er wisse aus eigener Erfahrung, dass man vor Ort angesichts der Gefahrenlage immer sehr vorsichtig und auch recht angespannt sei. In solchen Missionen sei es aber notwendig, nach ein paar Tagen mental „umszuschalten“, um sich nicht von ständiger Sorge um Leib und Leben bei der Aufgabenerfüllung behindern zu lassen. In dauerhafter Anspannung lasse sich ein solcher Einsatz nicht lange durchstehen. Hier helfe manchmal nur, sich bewusst zu machen, dass auch im deutschen Alltag Gefahren drohen und man zum Beispiel trotz relativ vieler Verkehrstoter nicht auf das Autofahren verzichtet. Um mit der Angst umgehen zu können, sei es für „Insider“ allerdings auch typisch, die Gefahren mental zu relativieren. Auf jeden Fall würden die Medien die Sicherheitsprobleme solcher Einsätze häufig deutlich dramatischer darstellen, als sie es wirklich sind, so Mainz.

Dennoch gibt es auch bei bester Vorbereitung Aspekte, die die Polizeiarbeit vor Ort sehr anstrengend machen. Mainz nannte exemplarisch einige Punkte: Dazu gehört die Anforderung, sich dauerhaft in Englisch verständigen zu müssen, aber auch die Tatsache, dass man in solchen Ländern nicht nach bundesdeutschen Maßstäben wirklich effektiv arbeiten kann. Diese Erfahrung könne für Deutsche, wie auch für andere West- und Nordeuropäer, sehr frustrierend sein. In Missionsgebieten liege die tatsächliche Effektivität höchstens zwischen 10 und 15 Prozent, sagte Mainz: „Das ist manchmal unheimlich anstrengend, weil wir Polizisten sehr lösungsorientiert sind. Wir wollen alles sofort regeln, egal, wo wir hinkommen. Wenn man dann so viel Geduld und Spucke aufweisen muss, dann ist das für uns gar nicht leicht.“

Die Aufgabenbeschreibung bei Polizeieinsätzen im Ausland hat sich in den letzten Jahren deutlich geändert, so Mainz. Während noch vor zehn Jahren die Polizisten und Polizistinnen – zum Beispiel im Kosovo – hauptsächlich als vollziehende Sicherheitskräfte auftraten („law and force-ment“), liegen die heutigen Arbeitsschwerpunkte bei weltweiten Missionen überwiegend in den Bereichen Beratung, Training und Monitoring. Die deutschen Polizistinnen und Polizisten müssen im Ausland meist ganz andere Aufgaben als im Heimatland übernehmen, was die Arbeit vor Ort ebenfalls sehr anstrengend macht. Mainz wies darauf hin, dass die Anforderungen an die Polizei bei Auslandseinsätzen in den letzten Jahren erheblich gestiegen sind: Heute wird meist nicht mehr eine bestimmte Zahl an Polizeibeamtinnen und -beamten aus einem konkreten Land ange-

fordert, sondern viele Bewerber aus unterschiedlichen Ländern konkurrieren um eine spezielle Funktion.

Eine große Herausforderung für die Arbeit vor Ort ergibt sich auch durch die notwendige Zusammenarbeit der Polizeien aus zahlreichen Ländern: So sind bei UNO-Missionen in der Regel etwa 50 Nationen aus aller Welt beteiligt, und die verschiedenen, länderspezifischen Sozialisations- und Mentalitätshintergründe der Polizeikräfte erschweren die Zusammenarbeit. Man müsse schon sehr viel Energie investieren, um die Arbeit der verschiedenen Polizeikräfte vernünftig zu koordinieren, so Uwe Mainz. Das gelte selbst dann, wenn nur Staaten der Europäischen Union beteiligt sind, weil alle Polizeien eine andere Philosophie haben: „Die sind alle verschieden. Das immer alles auszubalancieren, ist wirklich anstrengend und drückt die Effektivität noch weiter herunter. Doch wir haben momentan nichts anderes. Damit müssen wir arbeiten. Und wenn man das eine Weile tut, dann findet man sich auch.“

Deutschland führt als bisher einziger Staat der Welt eine einwöchige Nachbereitung für Polizistinnen und Polizisten durch, die an einem Auslandseinsatz teilgenommen haben. Diese Art der Nachbetreuung ist nach Auffassung von Mainz eine wichtige Unterstützung, um die persönlichen Erfahrungen zu verarbeiten. Die Nachbereitungsseminare hätten gezeigt, dass nur ein sehr kleiner Prozentsatz der Polizistinnen und Polizisten nach solchen Auslandseinsätzen psychisch „entgleitet“. Die ganz große Mehrheit finde wieder ihren Weg zurück in den alltäglichen Dienst. Wichtig sei, dass in den Vor- und Nachbereitungen die Besonderheit eines solchen Einsatzes hervorgehoben wird: „Hier ist es normal, draußen ist es speziell – und nicht umgekehrt.“ Denn es gebe mittlerweile auch regelrechte „mission junkies“, also Polizisten, die nur noch ins Ausland gehen wollen, was aber eine ungesunde Haltung für das psychische Gleichgewicht sei. Die Polizeiführungen versuchen deshalb eine enge Folge von Auslandseinsätzen möglichst nicht zuzulassen.

## AUFGABEN FÜR DIE POLITIK

### STÄRKERE PARLAMENTARISCHE KONTROLLE

Die Landesparlamente sollten mitentscheiden können, ob und unter welchen Bedingungen Polizeivollzugsbeamte ihres Bundeslandes ins Ausland geschickt werden – dies forderte Nancy Faeser, MdL im Hessischen Landtag und Sprecherin für Innenpolitik der SPD-Landtagsfraktion. Denkbar wäre die bundesweite Einführung eines Entsendegesetzes, das die Voraussetzungen der Entsendung einheitlich regelt und die Mitsprache der Länderparlamente sichert. Faeser verdeutlichte den Handlungsbedarf am Beispiel Hessen. Anlässlich des Afghanistaneinsatzes war eine Diskussion darüber aufgekommen, ob hessische Polizeibeamte und -beamtinnen auch in Gebiete entsendet werden können, die nicht als befriedet gelten. Das angerufene Verwaltungs-

gericht Wiesbaden hatte daraufhin festgestellt, dass die gesetzliche Grundlage in Hessen nicht ausreicht, um hessische Polizeibeamtinnen und -beamten nach Afghanistan zu entsenden.<sup>17</sup> Infolgedessen brachte die SPD einen Gesetzesentwurf im Hessischen Landtag ein, um das Entsendeverfahren auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen und für das Parlament transparent zu machen. Im gegenwärtigen Verfahren entscheidet zunächst das Bundeskabinett generell über die Beteiligung der deutschen Polizei an einer internationalen Mission, anschließend wird in der Innenministerkonferenz über eine Beteiligung der jeweiligen Länder diskutiert. Die endgültige Entscheidung, ob und wie viele Polizistinnen und Polizisten entsendet werden, treffen dann die Innenminister der jeweiligen Länder. Eine gesetzliche Verpflichtung, das Landesparlament zu informieren, existiert nicht. Der Landtag kann nicht eingreifen, etwa wenn er der Meinung ist, dass der Einsatz von Polizeibeamten in einem Krisengebiet mit zu großen Gefahren für die Betroffenen verbunden ist. Die hessische SPD will deshalb mit dem Entsendegesetz eine gesetzlich abgesicherte Mitsprache der Länderparlamente am Entscheidungsprozess bei Auslandseinsätzen von Landespolizei erreichen.

Ein solches Entsendegesetz hält die Deutsche Polizeigewerkschaft (DPOlG) nicht für notwendig, letztlich sogar für kontraproduktiv, wie der DPOlG-Bundesvorsitzende Rainer Wendt erläuterte: Wenn alle Länder ein solches Gesetz einführen, könne es passieren, dass jede Auslandsmission alle drei Monate öffentlich in allen 16 Länderparlamenten diskutiert wird. Ein Landesparlament sei aber gar nicht in der Lage, aus großer räumlicher und inhaltlicher Distanz die Lage vor Ort, zum Beispiel in Afghanistan, fundiert zu beurteilen und kompetent über einen Polizeieinsatz bzw. seinen Abbruch zu entscheiden: „Vor Ort ist man auf Zusammenarbeit und ein Stück weit auch auf Kontinuität angewiesen.“ Die Beteiligung an einer Mission dürfe nicht „alle drei Monate unter das Kuratel einer Landtagsentscheidung“ gestellt werden. Man müsse mehr darauf vertrauen, dass die Polizeiführung vor Ort das Personal nach einer realistischen Lagebeurteilung auch richtig einsetzt. Die Einsatzerfolge in der Vergangenheit sprechen aus Sicht von Wendt auf jeden Fall für das bisherige Verfahren.

Nancy Faeser zeigte sich von den Einwänden nicht überzeugt. Länderparlamente könnten durchaus Entscheidungen treffen, die nicht alle drei Monate revidiert werden: „Wenn sich ein Parlament positiv dafür ausspricht, ist das auch eine Form der Verantwortung, dazu zu stehen, dass wir unsere Polizeibeamtinnen und -beamten ins Ausland zu friedenssichernden Maßnahmen entsenden.“

---

<sup>17</sup> Das Verwaltungsgericht Wiesbaden stellte am 3. März 2011 fest, dass das bisherige Verfahren, mit dem hessische Polizisten ins Ausland entsendet wurden, gegen das Beamtenrecht verstieß. Gerügt wurde außerdem die fehlende Beteiligung des Bundespolizei-Personalrats. Aus Sicht des Gerichts hätte zudem das Bundesinnenministerium als oberste Dienstbehörde die Abordnungen aussprechen müssen. Vgl. Gericht rügt Afghanistan-Einsatz hessischer Polizisten, faz.net, 03.03.2011 ([www.faz.net/aktuell/rhein-main/hessen/verstoss-gegen-beamtenrecht-gericht-ruengt-afghanistan-einsatz-hessischer-polizisten-1605585.html](http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/hessen/verstoss-gegen-beamtenrecht-gericht-ruengt-afghanistan-einsatz-hessischer-polizisten-1605585.html); 01.12.2011).

Auch Michael Hartmann, MdB, Stellvertretender innenpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, hält die Skepsis, ob ein Landesparlament kompetent über einen Einsatz entscheiden kann, für nicht nachvollziehbar: Mit der Bundeswehr habe man doch auch ein „Parlamentsheer“, bei dem niemand davon ausgehe, dass der Deutsche Bundestag per se nicht kompetent genug sei, um über diese Einsätze zu entscheiden. Vielmehr stärke das Parlamentsheer der Bundesrepublik Deutschland im Grundsatz die parlamentarische Demokratie. Wenn ein Parlament an solchen Entscheidungen beteiligt werde, sei es auch stärker in der Pflicht, zu dieser Entscheidung zu stehen und Verantwortung für den weiteren Verlauf der Auslandseinsätze zu übernehmen, wie zum Beispiel in Afghanistan. Hartmann stellte die gesetzliche Grundlage auf Bundesebene dar: Die Bundesregierung entscheidet nach dem Bundespolizeigesetz über den Entsendung von Bundespolizistinnen und -polizisten ins Ausland und muss das Parlament, den Deutschen Bundestag, darüber informieren. Dieser hat dann auch das Recht, den Einsatz abubrechen. Im europäischen Vergleich ist dieser Einfluss erheblich: „Wir haben weitgehendere Kontrollbefugnisse und Rückholbefugnisse in einem Bereich der Exekutive – der Polizei – als in vielen anderen Ländern mit viel bedeutenderer parlamentarischer Tradition als die Bundesrepublik Deutschland“, sagte Hartmann. Er tendiere jedoch zur allgemeinen Auffassung, dass die Polizei Exekutive ist und dieses Prinzip aufgrund der Kompliziertheiten in einem föderalen Staat nicht ohne Weiteres ausweitbar ist; für die Länder müsse sehr genau über mögliche Regelungen nachgedacht werden.

Im Unterschied zu Rainer Wendt von der Deutschen Polizeigewerkschaft begrüßte der Vorsitzende der Gewerkschaft der Polizei (GdP), Bernhard Witthaut, den Gesetzesentwurf der hessischen SPD, die damit eine wichtige Initiative auf den Weg gebracht habe. Aus politischer Perspektive sei es sehr problematisch, Polizistinnen und Polizisten in Gebiete zu entsenden, in denen teilweise noch kriegsähnliche Zustände herrschen. Hierfür brauche es neben einer eindeutigen gesetzlichen Grundlage auch die Einbindung der Landesparlamente, die die politische Verantwortung für ihre Polizei tragen. Darüber hinaus sei es auch dringend notwendig, die Personalvertretungen viel intensiver als bisher zu informieren und in den Entscheidungsprozess einzubinden. Die GdP fordert insgesamt eine stärkere parlamentarische Kontrolle des Verfahrens bei Auslandseinsätzen der deutschen Polizei, die immer häufiger in Konfliktgebieten stattfinden. Der Deutsche Bundestag sollte ein Rückholrecht für alle Polizeieinsätze haben bzw. durch einen entsprechenden Beschluss einen Einsatz beenden können. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung die Pflicht haben, den Deutschen Bundestag über jeden Polizeieinsatz umfassend zu informieren.

---

## **MEHR TRANSPARENZ, EINDEUTIGE RECHTLICHE REGELUNGEN UND EIN KOORDINIERENDES FÜHRUNGSZENTRUM**

Nach Ansicht des GdP-Vorsitzenden Witthaut muss dafür gesorgt werden, dass die Ziele der verschiedenen Polizeimissionen transparent sind und in der Öffentlichkeit auch diskutiert werden, zum Beispiel: Wie viele Polizistinnen und Polizisten sollen ins Ausland entsendet werden und in welches Land? Welche anderen Akteure sind an den Demokratisierungsmaßnahmen vor Ort beteiligt? Dienen die Einsätze von Polizeibeamtinnen und -beamten faktisch wirtschaftlichen

Interessen bzw. finden sie in Kooperation mit Wirtschaftsunternehmen statt? Witthaut erinnerte daran, dass in Saudi-Arabien Bundespolizeibeamtinnen und -beamten eingesetzt worden waren, die Art des Einsatzes und der Umfang der Kooperation mit dem Konzern EADS dem Deutschen Bundestag aber erst im Nachhinein bekannt wurde.<sup>18</sup> Sehr wichtig sei deshalb mehr Transparenz über die Einsätze und eine offene Diskussion über die polizeilichen Missionsziele.

Darüber hinaus müssten laut Witthaut die Rahmenbedingungen für den Polizeieinsatz vor Ort geklärt und eindeutig rechtlich geregelt werden. So sei zum Beispiel in Afghanistan noch unklar, was mit deutschen Polizeikräften passiert, wenn die Bundeswehr aus dem Land abzieht. Bei solchen Missionen müssten jedoch klare Ausstiegsszenarien entworfen werden, was auch einen Evakuierungsplan einschließt. Während die Evakuierung für die Bundeswehr klar geregelt ist, sei das bei der Polizei bisher nicht der Fall. Für Polizistinnen und Polizisten müssten aber die gleichen Rahmenbedingungen wie für die Bundeswehr gelten und der gleiche Schutz gewährleistet sein, so Witthaut. Hier bestehe noch großer Nachholbedarf. Die Polizeimissionen im Ausland, die zum Teil mit hohen persönlichen Risiken für die Betroffenen verbunden sind, sollten von der gleichen politischen Verantwortung getragen sein wie die Einsätze der Bundeswehr im Ausland. Um die gegenwärtigen Strukturen bei Polizeieinsätzen im Ausland in Bezug auf politische Verantwortung, polizeiliche Einsatzplanung und -führung zu optimieren, könnte nach Auffassung der GdP ein Nationales Polizeiliches Führungs- und Einsatzzentrum sinnvoll sein. Ein solches Zentrum könnte alle Auslandseinsätze der deutschen Polizei vorbereiten, durchführen und koordinieren, um dadurch Kräfte, Kompetenzen, Informationen und Verantwortung zu bündeln.

---

## **VERSORGUNGSSICHERHEIT UND ANERKENNUNG FÜR DIE BEAMTINNEN UND BEAMTEN**

Ein wichtiger Beweggrund für den Entwurf eines Entsendegesetzes durch die hessische SPD war die Feststellung des Verwaltungsgerichts Wiesbaden, dass die versicherungsrechtlichen Ansprüche der Beamtinnen und Beamten bei ihrer Entsendung nach Afghanistan gesetzlich nicht hinreichend geregelt sind. Das Gericht hatte auf Gesetzeslücken im Landesrecht aufmerksam gemacht, unter anderem im beamtenrechtlichen Bereich und bei der Hinterbliebenenversorgung; mit dem Gesetz sollen diese Lücken geschlossen werden. Auch Rainer Wendt, Bundesvorsitzender der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPoIG), sieht die versorgungsrechtliche Problematik von Polizeibeamtinnen und -beamten auf Auslandseinsätzen. Hier müssten bei Landesbeamten die gleichen Regelungen wie bei Bundesbeamten gelten. Beim Einsatzversorgungsverbesserungsge-

---

<sup>18</sup> Bei dem umstrittenen Bundespolizeieinsatz in Saudi-Arabien hatte der damalige Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble bei einem Besuch in Saudi-Arabien eine Sicherheitszusammenarbeit vereinbart. Die Details des Ausbildungsprogramms waren aber offenbar nicht festgelegt worden. Das Bundesinnenministerium bezog sich auf das Bundespolizeigesetz als rechtliche Grundlage. Der Verteidigungsminister benötigt für jeden Auslandseinsatz des Militärs ein Mandat des Bundestages, doch der Innenminister kann ohne parlamentarische Beteiligung Bundespolizisten entsenden. Vgl. Hauke Friederichs: Ohne Mandat – Polizei in Krisenregionen, Zeit Online, 09.06.2011 ([www.zeit.de/politik/deutschland/2011-06/polizei-auslandseinsatz](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-06/polizei-auslandseinsatz); 17.12.2011).

setz<sup>19</sup> werden neben Soldaten nur Bundespolizisten einbezogen. Bisher werden die Beamtinnen und Beamten aus den Ländern an die Bundespolizei abgeordnet und dann versorgungsrechtlich über die Bundespolizei abgesichert, was nach Ansicht der GdP aber nicht ausreicht. Sie möchte erreichen, dass eine gesetzliche Grundlage für die Entsendung von Landesbediensteten zum Zwecke der Auslandsverwendung in den jeweiligen Landespolizeigesetzen geschaffen wird. Die DPolG fordert, dass sich die Länder an die Versorgungsregelungen des Bundes anschließen, damit aktuell bestehende Ungleichbehandlungen, etwa bei Dienstunfähigkeit, abgeschafft werden. Auch sollten Polizistinnen und Polizisten, die bei einem Auslandseinsatz schwer verletzt wurden, sozial und finanziell besser als bisher versorgt werden.

Darüber hinaus bestehen noch Defizite bei der Rückkehr von Polizistinnen und Polizisten von einem Auslandseinsatz. Uwe Mainz betonte, dass es hier deutlich mehr Wertschätzung und Anerkennung bräuchte, auch von der Politik. Wie sich die Rückkehr eines Polizeibeamten oder einer Polizeibeamtin von einem Auslandseinsatz im Einzelfall gestaltet, hängt nach Mainz stark davon ab, ob man für die Bundespolizei oder eine Länderpolizei arbeitet. In der Regel sei die Bundespolizei hier schon einen Schritt weiter. Dagegen klagen viele Rückkehrer der Landespolizei über mangelnde Anerkennung und Wertschätzung. Dies liegt nach Auffassung von Mainz häufig an den konkreten Folgen solcher Auslandseinsätze für die Dienststelle: Wenn zum Beispiel ein Kommissariat acht oder neun Beamte umfasst, und ein Beamter geht für ein Jahr ins Ausland, dann fehlen für ein Jahr rund 15 Prozent der Personalkapazität, die nicht durch Vertretungskräfte ersetzt wird. Bei seiner Rückkehr erwarten ihn deshalb häufig nicht Anerkennung, sondern eher negative Gefühle, weil die Kolleginnen und Kollegen in seiner Abwesenheit seine Aufgaben mit übernehmen mussten. Hinzu komme manchmal auch Neid, da Auslandseinsätze mit höherer Entlohnung und einer besonderen Erfahrung verbunden sind, die manchen Kolleginnen und Kollegen – vielleicht aus familiären Gründen – verwehrt bleiben. Speziell bei Afghanistanseinsätzen würden sich viele Partnerinnen bzw. Partner oder Kinder von Polizeibeamten gegen eine Teilnahme aussprechen.

Um die Probleme nach der Rückkehr zu schmälern, könnte nach Wendt ein Personalpool als Ersatz für Polizeikräfte im Ausland sinnvoll sein. Sowohl in den Ländern als auch im Bund müsse dafür gesorgt werden, dass bei der Entsendung von Polizeibeamtinnen und -beamten ins Ausland nicht Lücken im Arbeitsprozess bleiben bzw. die Kolleginnen und Kollegen Mehrarbeit haben. Hier könnte man nach dem Vorbild anderer Länder gesonderte Personalstellen einrichten, um die fehlende Arbeitskraft zu kompensieren. Ein Auslandseinsatz dürfe nicht zulasten der Dienststelle zuhause gehen.

---

<sup>19</sup> Mit dem sogenannten Einsatzversorgungsverbesserungsgesetz, das 2012 in Kraft treten soll, will die Bundesregierung die Versorgung von Soldaten und Zivilbediensteten des Bundes verbessern, die bei einem Auslandseinsatz körperlich oder seelisch verletzt wurden (höhere Versorgungssummen bei schweren Verwundungen, erleichterte Übernahme als Berufssoldat). Vgl. Simone Meyer: Mehr Hilfe für Kriegsverletzte, Welt Online, 27.08.2011 ([http://www.welt.de/print/die\\_welt/politik/article13568451/Mehr-Hilfe-fuer-Kriegsverletzte.html](http://www.welt.de/print/die_welt/politik/article13568451/Mehr-Hilfe-fuer-Kriegsverletzte.html); 30.11.2011).

Nancy Faeser merkte an, dass man auf der Basis eines Entsendegesetzes ganz anders über Fragen einer Anerkennungskultur für Polizistinnen und Polizisten sprechen könnte, zum Beispiel darüber, wie die Rückkehr der Beamtinnen und Beamten erleichtert werden könnte. All diese Fragen gehörten in den parlamentarischen Raum.

## **AUSREICHENDE FINANZIERUNG UND MANDATIERUNG VON AUSLANDSEINSÄTZEN**

Wenn sich die Bundesregierung für die Teilnahme an einer internationalen Mission entscheidet, müsse sie auch ein dafür ausreichendes Budget dafür zur Verfügung stellen, ohne in die entsprechenden Haushalte der Bundes oder der Länder einzugreifen. Dies betonte Bernhard Witt Haut, der darauf verwies, dass andere europäische Staaten ein oder zwei Prozent ihres Haushaltes für diesen Bereich zusätzlich zur Verfügung stellen: Auslandseinsätze sind eine zusätzliche Aufgabe, die auch finanziert werden muss. So sieht es auch Nancy Faeser, die zudem anmerkte, dass die Budgethoheit bei den Parlamenten in Bund und Ländern liegt und dass deshalb die Finanzierungsfrage nur mit Parlamentsbeteiligung zu lösen ist. Wenn man sich politisch zu Auslandseinsätzen als staatliche Aufgabe bekennt, müssten auch die Parlamente über die entsprechenden Ausgaben in den regulären Haushalten entscheiden können.

Michael Hartmann wies darauf hin, dass Polizeieinsätze im Ausland nicht nur in vielbeachteten Krisengebieten wie Afghanistan stattfinden, sondern auch weniger bekannte Aufgaben umfassen, wie zum Beispiel Personen- und Objektschutz, Dokumentenberatung bei deutschen Auslandsvertretungen und Sicherheit auf ausländischen Flughäfen. Die zahlreichen Polizeimissionen unterschieden sich deutlich nicht nur in Bezug auf die Struktur, sondern auch hinsichtlich der Mandatierung: Manche finden auf Basis bilateraler Verträge statt, andere werden im Rahmen von EU- oder UN-Missionen durchgeführt. Alle Einsätze seien in Qualität, Kontrolle, Rückrufbarkeit und in der Befehlsgewalt höchst unterschiedlich strukturiert. Hartmann plädierte dafür, sich bei Polizeieinsätzen möglichst an internationale Missionen anzuschließen. Bilaterale Einsätze seien häufig wenig transparent. So gebe es zum Beispiel immer noch viel Unaufgeklärtes und Merkwürdiges beim letzten Polizeieinsatz in Saudi-Arabien, wo sich auch die eingesetzten Beamtinnen und Beamten gelegentlich als „Handlanger“ des kommerziellen Luft-, Raumfahrt- und Rüstungskonzerns EADS empfunden hätten. Nach Auffassung von Hartmann ist es deshalb besser, wenn solche Einsätze international mandatiert, kontrolliert und auf gesetzlicher Basis (wie zum Beispiel dem Bundespolizeigesetz) notfalls auch kurzfristig abgebrochen werden können – und dieser Prozess zudem von einem kompetenten und engagiert diskutierenden Parlament begleitet wird.

## DIE REFERENTINNEN UND REFERENTEN

### **Nancy Faeser, MdL**

Hessischer Landtag, Sprecherin für Innenpolitik der SPD-Landtagsfraktion

### **Dr. August Hanning**

Ehemaliger Präsident des BND und Staatssekretär a. D. im Bundesinnenministerium

### **Michael Hartmann, MdB**

Stellvertretender innenpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion

### **Klaus H. Leprich**

Bundvorsitzender der Deutschen Zoll- und Finanzgewerkschaft (BDZ)

### **Roger Lewentz**

Innenminister des Landes Rheinland-Pfalz

### **Uwe Mainz**

Kriminaldirektor, Ausbilder bei der europäischen Mission EUPOL in Afghanistan (2010/11)

### **Josef Scheuring**

Vorsitzender der Gewerkschaft der Polizei (GdP), Bezirk Bundespolizei

### **Matthias Seeger**

Präsident des Bundespolizeipräsidiums

### **Rainer Wendt**

Bundvorsitzender der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPOIG)

### **Dr. Dieter Wiefelspütz, MdB**

Innenpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion

### **Bernhard Witthaut**

Vorsitzender der Gewerkschaft der Polizei (GdP)

### **Jörg Ziercke**

Präsident des Bundeskriminalamts (BKA)