

**Bernd Brämer**

Lübeck, den 08.12.2008

Präsident der Bundespolizeiakademie  
Leiter des Fachbereiches Bundespolizei  
der Fachhochschule des Bundes für  
öffentliche Verwaltung

## **Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses**

**am 15.12.2008**

### **„Polizeiaufbau in Afghanistan“**

#### **➤ Vorbemerkung**

Die Bundespolizeiakademie ist u. a. damit betraut,

- den Nachwuchs für den Polizeivollzugsdienst der Bundespolizei zu gewinnen, einzustellen und auszubilden
- Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamte der Bundespolizei für einen Einsatz im Ausland auszuwählen
- Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamte des Bundes und der Länder allgemein für Einsätze in internationalen Polizeimissionen vorzubereiten (in regionaler Aufgabenteilung mit Landeseinrichtungen in Wertheim und Brühl)
- Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamte des Bundes und der Länder speziell auf einen Einsatz in Afghanistan vorzubereiten.

Vor diesem Hintergrund kann sich meine Stellungnahme auf rechtliche und personalwirtschaftliche Rahmenbedingungen des Einsatzes von Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten in Afghanistan und auf die Vorbereitung auf einen solchen Einsatz erstrecken (Punkt 2 der vorgesehenen Strukturierung der Anhörung). Insoweit möchte ich auf nachfolgende Aspekte eingehen, die in den der Anhörung zugrunde liegenden Anträgen (BT-Drucksachen 16/3648, 16/3421 und 16/6931) angesprochen worden sind:

- Parlamentsvorbehalt für Auslandseinsätze der Polizei
- Freiwilligkeit als Voraussetzung für die Entsendung von Polizistinnen und Polizisten in eine Auslandsverwendung

- Rahmenbedingungen für Auslandseinsätze (einschließlich Qualität der Vorbereitung auf Einsätze in Afghanistan und Bewerberlage)

Bei der Bewertung der rechtlichen Aspekte hat mich Herr Prof. Dr. Andreas Peilert, Dozent am Fachbereich Bundespolizei der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, unterstützt.

### ➤ **Einführung in die Problematik: Bedeutsamkeit polizeilicher und justizieller Aufbauhilfe in Transformationsstaaten**

Die Teilnahme an internationalen Friedensmissionen ist entsprechend der aktuellen Sicherheitspolitik eine neue Daueraufgabe der deutschen Polizei. Sie trägt in so genannten Transformationsstaaten entscheidend zum Aufbau eines funktionierenden Polizei-, Justiz- und Strafvollzugswesens und damit der Herstellung der Sicherheit und Ordnung bei. Von wichtiger Bedeutung ist dabei die Ausbildungsunterstützung für die Polizeien des Gastlandes und die Beratung für die Schaffung moderner rechtsstaatlicher Gesetze. Diese polizeiliche Aufgabenwahrnehmung muss jedoch von einer justiziellen Aufbauhilfe flankiert werden, die den Aufbau einer effektiven Gerichtsbarkeit sicherstellt, die wiederum die Polizei als Exekutive kontrolliert und damit erst für die Effektivität der polizeilichen Aufbauhilfe sorgt. Die Einsetzung einer „unabhängigen, mit Untersuchungskompetenzen ausgestatteten Polizeiombudsperson“ für bestimmte Aufgaben ist insoweit zwar als richtiger Schritt anzusehen, der jedoch nicht die justizielle Kontrolle der Polizei durch eine nach rechtsstaatlichen Grundsätzen arbeitende Justiz ersetzen kann.

### ➤ **Das Erfordernis eines gesetzlich geregelten Parlamentsvorbehalts**

Zum Teil wird für polizeiliche Auslandsmissionen ebenso wie für militärische Auslandseinsätze ausdrücklich ein Parlamentsvorbehalt eingefordert.<sup>1</sup> Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Sie ist weder aus der Sicht der zurzeit laufenden polizeilichen Missionen, noch aus verfassungsrechtlichen Überlegungen und ebenso wenig aus Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten zu befürworten.

### **Unterschiedliche Rechtsgrundlagen für die Entsendung von Soldaten und Polizeivollzugsbeamten ins Ausland**

Die Entsendung von Polizeivollzugsbeamten in eine internationale mandatsgebundene Mission erfolgt nach derzeitiger Rechtslage jeweils auf Grund eines förmlichen Beschlusses der Bundesregierung. Dies ergibt sich aus § 8 Abs. 1 Satz 3 BPolG. Im Gegensatz zu dieser Exekutiventscheidung bei dem mandats-

---

<sup>1</sup> BTDrucks 16/3421, S. 2.

gebundenen polizeilichen Auslandseinsatz verpflichtet das Grundgesetz die Bundesregierung, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die – grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Bundestages einzuholen.<sup>2</sup>

### **Verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer Parlamentsbeteiligung für Auslandseinsätze der Bundeswehr**

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedarf der Einsatz bewaffneter Streitkräfte grundsätzlich der vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestages.<sup>3</sup> Eine Gesamtschau der wehrverfassungsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes ergibt, dass der Einsatz bewaffneter Streitkräfte grundsätzlich eine Beteiligung des Parlaments vorsieht.<sup>4</sup> Musterbeispiele für solche Regelungen, die die Beteiligung des Parlaments vorsehen, sind Art. 45a, 45b, 87a Abs. 1 Satz 2, 80a und 115a Abs. 1 GG. Diese Vorschriften verdeutlichen, dass das Grundgesetz dem Parlament hinsichtlich der Streitkräfte nicht nur die Kontrolle und eine grundsätzliche Steuerung von Planung und Entwicklung vorbehält, sondern auch konkrete Entscheidungen über deren Verwendung.<sup>5</sup> Prägend hierfür ist deshalb der Begriff des „Parlamentsheeres“.<sup>6</sup>

Ein vergleichbares verfassungsrechtliches Regelungssystem existiert für den Bereich der Polizei nicht. Für die Landespolizeien und die Bundespolizei gilt vielmehr, dass ihr Einsatz beispielsweise bei einer Naturkatastrophe oder einem Unglücksfall, der das Gebiet mehr als eines Bundeslandes gefährdet, durch die Bundesregierung und gerade nicht durch das Parlament geregelt wird. Hieraus wird deutlich, dass der Einsatz von Bundeswehr und Polizei einen grundsätzlich anderen verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt aufweist: Die Bundeswehr erhält die Legitimation für ihr Handeln vom Parlament, die Polizei dagegen von der Exekutive. Die verfassungsrechtliche Grundlage des Parlamentsvorbehalts bildet also die Wehrverfassung, wohingegen die zusätzliche außenpolitische Tragweite eines polizeilichen Auslandseinsatzes in den Bereich der auswärtigen Angelegenheiten fällt.<sup>7</sup> Ebenso wie die rein polizeilich zu beurteilenden Sachverhalte unterliegt auch das außenpolitische Handeln „exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit“<sup>8</sup>.

Diese rechtliche Bewertung ist maßgeblich für die Beantwortung der Frage nach der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit einer Parlamentsbeteiligung für Aus-

<sup>2</sup> BVerfGE 90, 286 (Ls 1, 3a); kritisch hierzu: Wiefelspütz, Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und der Bundestag: Ist eine Reform geboten?, ZParlR 2008, S. 203 (204).

<sup>3</sup> BVerfGE 90, 286 (381).

<sup>4</sup> BVerfGE 90, 286 (381, 387).

<sup>5</sup> BVerfGE 90, 286 (385).

<sup>6</sup> BVerfGE 90, 286 (382); BVerfG, NJW 2008, S. 2018 (2022).

<sup>7</sup> Fischer-Lescano, Verfassungsrechtliche Fragen der Auslandsentsendung des BGS, AöR Band 128 (2003), S. 52 (88).

<sup>8</sup> BVerfGE 90, 286 (390).

landseinsätze. Bei der Bundeswehr handelt es sich auf Grund der Systematik des Grundgesetzes um eine zwingende verfassungsrechtliche Vorgabe, bei der Polizei besteht eine entsprechende Vorgabe dagegen auch dann nicht, wenn ihr Handeln mit außenpolitisch relevanten Implikationen verbunden ist.

### **Keine Übertragbarkeit des Regelungszweckes des Parlamentsbeteiligungsgesetzes auf die Entsendung von Polizeivollzugsbeamten ins Ausland**

Auf Grund der verfassungsrechtlichen Vorgaben ist folglich der Regelungszweck des Parlamentsbeteiligungsgesetzes für einen militärischen Einsatz nicht auf eine polizeiliche Mission übertragbar. Zum Teil wird die Ansicht<sup>9</sup> vertreten, polizeiliche und andere nichtmilitärische Auslandseinsätze seien in der Realität entgegen den gesetzlichen Vorgaben von militärischen nicht immer zu entscheiden. Daraus wird die Forderung nach einem Parlamentsvorbehalt auch für international mandatierte Einsätze nach § 8 BPolG abgeleitet.<sup>10</sup>

Die zugrunde liegende Annahme ist unzutreffend. Polizeiliche Missionen unterscheiden sich grundlegend von militärischen. Allein die Tatsache, dass Polizisten auch eine Uniform tragen und möglicherweise (zum Zwecke der Selbstverteidigung) mit Handfeuerwaffen bewaffnet sind, führt nicht zu einer Charakterisierung ihrer Tätigkeit als eine militärische. Ihre Tätigkeit bleibt nach Inhalt, Zweckrichtung und Auswirkung stets eine polizeiliche. Für militärische Aktionen sind Polizisten weder ausgebildet noch ausgerüstet.

Selbst in dem Fall, in dem die Polizei parallel zu einem dem Parlamentsbeteiligungsgesetz unterliegenden Einsatz der Bundeswehr tätig ist, ist sie ausweislich der in Betracht kommenden Mandate internationaler Organisationen nicht in eine kriegerische Auseinandersetzung eingebunden, die erst die besondere Verfahrensnotwendigkeit einer Parlamentsbeteiligung aktiviert. Der Sinn und Zweck des Parlamentsbeteiligungsgesetzes als einfachgesetzlicher Konkretisierung des Verfassungsgrundsatzes der Parlamentsbeteiligung bei militärischen Angelegenheiten greift also für den Bereich der Polizeien von Bund und Ländern nicht. Eine dem Parlamentsbeteiligungsgesetz entsprechende Regelung für die Polizei, auf Bundesebene also für die Bundespolizei, ist deshalb abzulehnen.

### **Ablehnung einer Änderung des Bundespolizeigesetzes**

Aus dem dargelegten verfassungsrechtlichen Hintergrund ergibt sich, dass eine Änderung des Bundespolizeigesetzes nicht erforderlich ist. Insbesondere die §§ 8, 65 BPolG genügen im Hinblick auf die parlamentarische Beteiligung den verfassungsrechtlichen Vorgaben.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> BTDrucks 16/3421, S. 2.

<sup>10</sup> BTDrucks 16/3421, S. 3.

<sup>11</sup> A.A.: BTDrucks 16/3421, S. 1.

## § 8 BPolG

Die Aufnahme eines Parlamentsvorbehalts für Auslandseinsätze und Auslandsmissionen in § 8 BPolG ist nach der verfassungsrechtlichen Prüfung nicht erforderlich.<sup>12</sup> Soweit der Deutsche Bundestag nach § 8 Abs. 1 Satz 4 BPolG über die beabsichtige Verwendung zu unterrichten ist und nach § 8 Abs. 1 Satz 5 BPolG durch Beschluss die Verwendung beenden kann, stellt dies ein rechtsstaatliches Plus dar, das verfassungsrechtlich nicht geboten ist. Die Regelung des § 8 BPolG geht also im Hinblick auf die Verfahrenssicherungen der Auslandsentsendung bereits in der derzeitigen Rechtslage über das verfassungsrechtlich gebotene Maß hinaus.

Festzuhalten ist ferner, dass Verwendungen nach § 8 Abs. 2 BPolG zur Rettung von Menschen aus einer gegenwärtigen Gefahr schon auf Grund ihrer Eilbedürftigkeit und des erforderlichen Geheimschutzes nicht einem langwierigen und offenen Entscheidungsprozess wie der parlamentarischen Beteiligung unterliegen dürfen. Dann nämlich könnte der Zweck des Einsatzes wegen der zeitlichen Abläufe und der Gefahr des bekannt Werdens gar nicht mehr erreicht werden.

Einer Änderung des § 8 BPolG bedarf es somit weder aus verfassungsrechtlichen Gründen noch aus Praktikabilitätserwägungen.

## § 65 BPolG

Der Forderung nach einer Änderung des § 65 Abs. 2 BPolG durch die Einführung einer Pflicht zu konkreter Vorabinformation des Parlaments und dessen Recht auf Rückruf bei Auslandsverwendungen der Bundespolizei ist ebenfalls nicht zu folgen.<sup>13</sup> Für einen Teil der dort geregelten Einsätze wird die demokratische Legitimation für die entsprechenden Entsendungen schon durch das Zustimmungsverfahren zu dem entsprechenden völkerrechtlichen Vertrag erreicht. Für die durch das Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit den zuständigen Stellen des anderen Staates vorgenommene Entsendung gilt, dass es sich um Sachverhalte handelt, die keines parlamentarischen Verfahrens bedürfen. Bei den auf § 65 BPolG gestützten Auslandsverwendungen handelt es sich nämlich beispielsweise um die Entsendung von Verbindungsbeamten, Teilnehmern an polizeilichen Aus- und Fortbildungen, zu Polizeiübungen oder zur Unterstützung der Auslandsstationen deutscher und ausländischer Fluggesellschaften.<sup>14</sup> Hinzukommen die ebenfalls zu den polizeilichen Standardtätigkeiten gehören Maßnahmen der

---

<sup>12</sup> So aber ausdrücklich: BTDrucks 16/3421, S. 1.

<sup>13</sup> So die Forderung in: BTDrucks 16/3421, S. 1f.

<sup>14</sup> Heesen/Hönle/Peilert, Bundesgrenzschutzgesetz, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, Gesetz über den unmittelbaren Zwang, Kommentar, 4. Aufl. 2002, § 65 Rdn. 5.

grenzüberschreitenden Kriminalitätsbekämpfung auf Grund multi- und bilateraler Verträge. Die Beteiligung des Parlaments an diesen, inzwischen zum polizeilichen Tagesgeschäft gehörenden Verwendungen wäre schon auf Grund ihres Umfangs praktisch nicht realisierbar.

Das Bundespolizeigesetz weist auch insofern keine Lücke auf, als Einsätze nach § 65 Abs. 2 BPolG theoretisch in mandatierte Auslandsmissionen nach § 8 BPolG münden können. Grundsätzlich ist es zunächst nicht zutreffend, dass Einsätze nach § 65 BPolG als Vorbereitungsmaßnahmen für international mandatierte Missionen eingesetzt werden.<sup>15</sup> Zudem bestehen für beide Einsatzformen getrennt und unabhängig von einander zu beachtende Verfahrensvorschriften. Sollte sich nach einem Einsatz nach § 65 BPolG eine Auslandsmission nach § 8 BPolG anschließen,<sup>16</sup> sind dessen Verfahrensvorschriften zu beachten. Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 3 BPolG trifft die Bundesregierung die Entscheidung über die Auslandsmission, das Parlament ist nach § 8 Abs. 1 Satz 4 BPolG zu unterrichten und hat gemäß Satz 5 der Vorschrift sogar das – wie geprüft nicht verfassungsrechtlich erforderliche – Recht die Auslandsverwendung zu beenden. Ebenso wenig bedarf es aus rechtlichen wie praktischen Gründen für Einsätze nach § 65 BPolG einer Informationspflicht für das Parlament und eines Rückrufrechtes für das Parlament.<sup>17</sup>

### **Zwischenergebnis**

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich die Auslandsverwendungen der Bundespolizei nach § 8 BPolG und nach § 65 BPolG auf eine ausreichende demokratische Legitimation zurückführen lassen. Gesetzlicher Änderungsbedarf für das Bundespolizeigesetz besteht deshalb für beide Vorschriften nicht.

### ➤ **Die Problematik des Freiwilligkeitsprinzips bei der Entsendung von Polizeivollzugsbeamten ins Ausland**

#### **Verfassungsrechtliche Beurteilung**

Den rechtlichen Anknüpfungspunkt für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit einer Abkehr vom Freiwilligkeitsprinzip stellt Art. 33 Abs. 5 GG dar. Zu den dort angesprochenen hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört auch die Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Danach muss der Dienstherr bei seinen Entscheidungen die wohlverstandenen Interessen des Beamten in gebührender

<sup>15</sup> Dahingehend aber: BTDrucks 16/3421, S. 2.

<sup>16</sup> Zu diesem Szenario siehe: BTDrucks 16/3421, S. 2.

<sup>17</sup> Dafür: BTDrucks 16/3421, S. 2.

Weise berücksichtigen.<sup>18</sup> Dies könnte einer Verpflichtung zu einer Auslandsverwendung entgegenstehen. Im gegenseitigen Treueverhältnis zwischen Dienstherrn und Beamten bildet die Treuepflicht die Kehrseite der Fürsorgepflicht. Diese streitet für eine Verpflichtung des Beamten zum Auslandseinsatz. Beide Pflichten sind nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz in Ausgleich zu bringen.

Grundsätzlich eröffnet das Weisungsrecht des Dienstherrn gemäß § 55 Satz 2 BBG korrespondierend mit der Gehorsamspflicht des Beamten<sup>19</sup> und seiner Pflicht zur vollen Hingabe an den Beruf (§ 54 Satz 1 BBG), die Möglichkeit, dem Beamten im Rahmen der dienstlichen Erfordernisse und des Zumutbaren, Aufgaben zuzuweisen. Eine generelle Beschränkung des Ortes der Leistungserbringung auf das Bundesgebiet ist nicht normiert.

Zu berücksichtigen ist vielmehr, dass Auslandsverwendungen nach § 8 BPolG zu den gesetzlich fixierten Aufgaben der Bundespolizei gehören. § 65 Abs. 2 BPolG macht ferner den starken Auslandsbezug der Bundespolizei deutlich. Insofern besteht grundsätzlich eine Pflicht des Bundespolizeibeamten diese Aufgaben ebenso wahrzunehmen wie die klassischen Inlandsaufgaben der Bundespolizei, wie Grenzschutz, Bahnpolizei oder Luftsicherheit. Verfassungsrechtlich wie einfachgesetzlich besteht die Pflicht des Polizeivollzugsbeamten die gesamten der Bundespolizei obliegenden Aufgaben auch wahrzunehmen.

Verfassungsrechtlich wäre somit eine Abkehr vom bislang praktizierten Freiwilligkeitsprinzip zulässig.

### **Zustimmungserfordernis nach § 123a BRRG**

Da eine Auslandsverwendung nach § 8 BPolG regelmäßig im Wege einer Zuweisung zu einer internationalen Einrichtung erfolgt, ist nach der einfachgesetzlichen Regelung in § 123a BRRG<sup>20</sup> die Zustimmung des Betroffenen erforderlich. Auch im Rahmen der Dienstrechtsreform ist nach § 63 Abs.2 Satz 2 des Beamtenstatutgesetzes eine weitere Gültigkeit dieser Vorschrift vorgesehen.

Wollte man für Missionen nach § 8 BPolG vom Grundsatz der Freiwilligkeit abrücken, müsste das Zustimmungsbedürfnis in § 123a BRRG aufgehoben werden.

<sup>18</sup> BVerfGE 43, 165f.; Pieper, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG – Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl. 2008, Art. 33 Rdn. 132.

<sup>19</sup> BVerfGE 9, 266 (286).

<sup>20</sup> § 123 a Abs. 1 BRRG: „Dem Beamten kann im dienstlichen oder öffentlichen Interesse mit seiner Zustimmung vorübergehend eine seinem Amt entsprechende Tätigkeit bei einer öffentlich Einrichtung außerhalb des Anwendungsbereichs dieses Gesetzes zugewiesen werden. Die Zuweisung einer Tätigkeit bei einer anderen Einrichtung ist zulässig, wenn dringende öffentliche Interessen dies erfordern; die Entscheidung trifft die oberste Dienstbehörde.“

Dies kann indes nicht dazu führen, dass schutzwürdige Belange betroffener Beamten nicht mehr bedacht werden müssten.

### **Fürsorgepflicht und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Einschränkungen**

Bei einer Anweisung an Beamtinnen oder Beamte, ohne ihre ausdrückliche Zustimmung an einer Auslandsmission teilzunehmen, müsste der Dienstherr im Rahmen seiner Fürsorgepflicht nicht nur die individuelle Geeignetheit (gesundheitliche Tauglichkeit, körperliche Belastbarkeit, ggf. erforderliche Sprachkenntnisse), sondern auch die Kriterien der Sozialauswahl (Alter, familiärer Hintergrund, Gesundheit) angemessen berücksichtigen und notfalls darlegen können. Angesichts der besonderen Belastungen und Gefährdungen im Ausland sind überdies ggf. gesteigerte Anforderungen an die fürsorgenden Maßnahmen (etwa im Sinne des § 133 f BRRG) zu stellen. In seine Entscheidung über die individuelle Zumutbarkeit der Entsendung hätte der Dienstherr ferner die tatsächliche Situation am ausländischen Einsatzort einzubeziehen.

Mindestens wären ferner die Kriterien zu beachten, die im Falle einer- unter bestimmten Bedingungen zustimmungsfreien- Abordnung (§ 27 BBG, 18 BRRG) zu einer anderen Dienststelle oder auch zu einem fremden Dienstherrn einzuhalten sind.

Für die nähere Ausgestaltung einer zu empfehlenden Neuregelung wird wegen der vergleichbaren Belastungen mit den Angehörigen des Auswärtigen Dienstes schließlich auf die besonderen Fürsorgeregelungen der §§ 15 bis 26 GAD (Gesetz über den auswärtigen Dienst) hingewiesen.

Zu den bei einer Neuregelung zu beachtenden Prämissen gehört schließlich die strikte Wahrung des ebenfalls verfassungskräftigen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Es wäre zu fragen, ob der dienstliche Zweck der Entsendung nicht auf anderweitige oder weniger einschneidende Art erreichbar wäre (Darlegungslast des Dienstherrn). Dies ist bereits dann anzunehmen, wenn wenigstens ein oder mehrere- geeignete(r) Freiwillige(r) vorhanden wäre (dazu bedürfte es der bundesweiten Abfrage, ggf. in Form einer Ausschreibung).

### **Zweckmäßigkeit einer Neuregelung**

Ungeachtet der verfassungsrechtlichen Möglichkeit, das Freiwilligkeitsprinzip bei Auslandseinsätzen abzuschaffen, ist kritisch zu hinterfragen, ob eine solche Regelung im Hinblick auf eine Verbesserung der Qualität der polizeilichen Aufgabenerfüllung im Ausland auch Ziel führend ist. Hierzu ist festzustellen, dass es gerade bei Auslandseinsätzen in besonderem Maße darauf ankommt, leistungsstar-



ke und motivierte Beamte zu entsenden. Ob Beamte, die beispielsweise gegen ihren Willen unter vom Inlandsdienst abweichenden gefährlicheren Verhältnissen im Ausland verwendet werden, die erforderliche Motivation aufbringen werden, muss zumindest bezweifelt werden. Die Abkehr vom Freiwilligkeitsprinzip könnte insofern auch ein Risiko für den Erfolg einer polizeilichen Mission darstellen, wenn alle Missionsteilnehmer nicht die gebotene hohe Motivation aufweisen. Gleiches gilt nicht nur für eine Mission, die mit Gefahren verbunden sein kann, sondern ebenso für eine Mission mit primär beratendem Charakter. Auf der Vorbildfunktion basierende Beratungsleistungen können ersichtlich nur durch Polizeivollzugsbeamte mit einem hohen Motivationsstand erbracht werden.

Letztendlich ist zu konstatieren, dass ein Beamter, der eine Auslandsverwendung entschieden ablehnt, auch nach Streichung seiner Zustimmungspflicht individuelle Wege finden dürfte, um seine Entsendung zu verhindern oder zumindest hinauszuzögern. Hiermit würden die personalwirtschaftlichen Planungen der Polizeien von Bund und Ländern durch einen starken Unsicherheitsfaktor belastet. Aus Zweckmäßigkeitserwägungen ist deshalb aktuell von einer Abkehr vom Freiwilligkeitsprinzip für Auslandseinsätze insbesondere für Einsätze in Afghanistan abzuraten.

### **Zwischenergebnis**

Eine Abkehr vom Freiwilligkeitsprinzip ließe sich zwar verfassungsgemäß umsetzen, doch sprechen derzeit Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte gegen eine Neuregelung. Diese Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte erreichen eine Intensität, dass sie Fragen nach der Geeignetheit einer Neuregelung aufkommen lassen und somit auch an rechtlichem Gehalt gewinnen.

## ➤ **Rahmenbedingungen für Auslandseinsätze**

### **Qualität der Vorbereitung auf Einsätze in Afghanistan**

Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamte des Bundes und der Länder werden – nachdem sie bereits eine zweiwöchige allgemeine Basisvorbereitung für Auslandseinsätze durchlaufen haben - auf einen Einsatz in Afghanistan in einem dreiwöchigen Kursus an der Bundespolizeiakademie vorbereitet. Die Inhalte dieser Fortbildung sind in einem Rahmenplan festgehalten, der auf folgenden Grundlagen entwickelt worden ist:

- Curriculum für die Einsatzvorbereitung deutscher Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamte für das zivile Krisenmanagement der Europäischen Union
- Art und Umfang der bisherigen Vorbereitung für Angehörige des Projektbüros in Afghanistan

- Erfahrungen der GSG 9 der Bundespolizei aus Einsätzen in Risikogebieten.

Der Vorbereitungskurs berücksichtigt die besondere Sicherheitssituation in Afghanistan, insbesondere die aktuelle Lage und die sich daraus ergebenden Einsatzszenarien. Erfahrungen von Rückkehrern aus Afghanistan werden unmittelbar in die Inhalte aufgenommen.

Besondere Schwerpunkte des Kurses sind

- Sensibilisierung für Minen/ Counter-Improvised Explosive Devices
- Gebrauch der speziellen Führungs- und Einsatzmittel
- Fahrtraining mit sondergeschützten geländefähigen Fahrzeugen
- Verhalten in Anschlagsszenarien und bei Geiselnahmen.

Aus der Rückkopplung mit den aus Afghanistan zurückgekehrten Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten ergibt sich, dass diese sich bisher durch den Kurs an der Bundespolizeiakademie für den Einsatz gut vorbereitet gefühlt haben.

Dabei muss der Inhalt der Vorbereitung selbstverständlich ständig an die aktuellen Gegebenheiten vor Ort und an die Erfahrungen der bereits eingesetzten Kräfte angepasst werden. Der Standard der Vorbereitung darf nicht hinter den derzeitigen Stand zurückgefahren werden.

Nach derzeitigem Erkenntnisstand werden die deutschen Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten damit gut auf einen Einsatz in Afghanistan vorbereitet.

### **Bewerberlage für den Auslandseinsatz**

Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten der Bundespolizei sind in ihrer Organisation bislang so sozialisiert, dass es ihnen freisteht, sich aus der „normalen“ Aufgabenwahrnehmung in der Bundespolizei heraus für eine – nicht alltägliche – Auslandsverwendung zu melden. Schon im Rahmen der Nachwuchswerbung ist dies den Bewerbern so vermittelt worden. Die eingestellten Bewerber haben dies so in ihrer Ausbildung erfahren (Auslandsverwendungen sind bisher nicht Gegenstand der Ausbildung). Die Praxis in der Organisation vermittelte dasselbe Bild.

Vor diesem Hintergrund haben sich in den Jahren 2007 und 2008 rund 100 Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamte allgemein für eine Auslandsverwendung beworben und zusätzlich in 2008 rund 20 speziell für Afghanistan. Von diesen rund 120 Personen wurden im Rahmen der durchgeführten Eignungsauswahlverfahren insgesamt 85 als für einen Auslandseinsatz geeignet eingestuft.

Mit diesen 85 Personen und den Wiederverwendern, die bereits einen oder mehrere Auslandseinsätze hinter sich haben, konnten die laufenden Missionen im bisherigen Umfang durchgeführt werden.

Eine nennenswerte Personalreserve an (schon getesteten und als geeignet befundenen) Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten, mit denen weitere Missionen übernommen oder bestehende Missionen im Umfang ausgeweitet werden könnten, gibt es derzeit noch nicht.

### **Veränderung der Rahmenbedingungen für Auslandseinsätze**

Die Bundespolizei arbeitet daran, die personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen so zu verändern, dass sich künftig mehr Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamte für Auslandsverwendungen bereit erklären als bisher.

Bereits in der **Ausbildung** von Anwärtinnen und Anwärtern sollte verdeutlicht werden, dass Auslandsverwendungen ebenso zum selbstverständlichen Aufgabenspektrum der Bundespolizei gehören wie Grenzpolizei, Bahnpolizei, Luftsicherheit und anderes.

Dazu müssen die Ausbildungspläne sowohl für den mittleren als auch für den gehobenen Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei entsprechend überarbeitet werden, mindestens aber entsprechende inhaltliche Anpassungen im Rahmen der bestehenden Ausbildungspläne vorgenommen werden. Dabei kommt auch der Verbesserung der Sprachkompetenz (insbes. Beherrschung der englischen Sprache) eine große Bedeutung zu, um bereits die Sprachbarriere als Hürde für eine Meldung zu einer Auslandsverwendung zu verringern. Vor diesem Hintergrund wurden bei der Nachwuchsgewinnung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst bereits die Mindestanforderungen an die Fremdsprachenkompetenz Englisch angehoben.

Auslandsverwendungen sollten von allen Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten und von deren Dienststellen als **Karriere fördernd** begriffen werden. Teilweise wird zurzeit noch befürchtet, der Weggang aus der Funktion in der Heimatdienststelle könnte sich negativ auf die Beurteilungsnote und die Beförderungschancen auswirken. Die Dienststellen haben Sorge, durch Weggang von Personal in Auslandsverwendungen könnten die Funktionen in der Heimatdienststelle für die Dauer der Auslandsverwendung nicht ordnungsgemäß wahrgenommen werden bzw. es könnte zu nicht akzeptablen Mehrbelastungen bei dem in der Heimatdienststelle verbleibenden Personal kommen.

Die Leitung der Bundespolizei will die Karriere fördernde Wirkung von Auslandsverwendungen hervorheben.

Dazu wird derzeit an einem neuen Auslandsverwendungskonzept gearbeitet

(beginnend mit einem Konzept für den höheren Dienst), das Anreize für das Personal beinhalten soll, sich einer Auslandsverwendung zu stellen. Gleichzeitig wird geprüft, wie den Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten die Sicherheit vermittelt werden kann, dass sie nach ihrer Wahl an ihre bisherige Dienststelle zurückkehren oder in eine gewünschte Anschlussverwendung wechseln können. Über einen organisatorisch bereits eingerichteten Auslandsverwendungspool soll die Belastung der „Heimatsdienststellen“, die eine vorübergehende Abwesenheit der im Ausland eingesetzten Kräfte bedeuten kann, ausgeglichen werden.

Nach wie vor sind die **finanziellen Anreize** für einen großen Teil der Bewerber ein wichtiger Baustein für die Entscheidung zur Teilnahme an einer Auslandsverwendung.

### ➤ Resümee

- Polizeiliche und militärische Auslandsmissionen sind nicht vergleichbar.
- Es bedarf keines Parlamentsvorbehalts für polizeiliche Auslandseinsätze.
- Grundsätzlich stehen alle Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten der Bundespolizei für alle der Bundespolizei gesetzlich zugewiesenen Aufgaben zur Verfügung. Es steht ihnen nicht frei, sich für oder gegen die Erfüllung einzelner Aufgaben zu entscheiden.
- Zu den gesetzlich zugewiesenen Aufgaben gehören nach § 8 BPolG auch Auslandsverwendungen. Zur Wahrnehmung auch dieser Aufgabe stellt sich die Frage nach Freiwilligkeit grundsätzlich nicht.
- Soweit eine Auslandsverwendung im Wege einer Zuweisung zu einer internationalen Einrichtung erfolgt (so regelmäßig bei internationalen Polizeimissionen), ist nach § 123a Abs.1 BRRG die Zustimmung des Beamten erforderlich.
- Es könnte daran gedacht werden, diese einfachgesetzliche Regelung zu ändern. Gleichwohl würden an eine Zuweisung eines Beamten an eine Internationale Einrichtung gegen seinen erklärten Willen strenge rechtliche Anforderungen zu stellen sein (Abwägung dienstlicher Gründe gegen die persönlichen Belange des Beamten, Kriterien der Auswahl des konkreten Beamten für die Maßnahme einschließlich individueller Geeignetheit für die Maßnahme, Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes einschließlich des Vorrangs freiwilliger Beamter).
- Unabhängig von der Rechtsfrage, ob Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten auch gegen ihren ausdrücklichen Willen in das Ausland entsandt werden könnten, sollte davon aus pragmatischen Gründen Abstand genommen werden, wenn die Personen individuell durch ihr Handeln die Bundesrepublik Deutschland repräsentieren sollen.

- Deutsche Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten werden unter Berücksichtigung aktueller Erfahrungen gut auf eine Auslandsverwendung in Afghanistan vorbereitet.
- Die derzeitige Bewerberlage ist ausreichend, um die laufenden Missionen im bisherigen Umfang durchzuführen.
- Eine nennenswerte Personalreserve an (schon getestet und als geeignet befundenen) Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten, mit denen weitere Missionen übernommen oder bestehende Missionen im Umfang ausgeweitet werden könnten, gibt es derzeit noch nicht.
- Den Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten sollte (bereits in ihrer Ausbildung) bewusst gemacht werden, dass Auslandsverwendungen zum selbstverständlichen Aufgabenspektrum der Bundespolizei gehören.
- Auslandsverwendungen sollten für alle Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten (deutlicher als bisher) als Karriere fördernd wirken.
- Finanzielle Anreize bleiben von hoher Bedeutung für die Bereitschaft, sich für eine Auslandsverwendung zu melden.