

Gutachtliche Äußerung
von
RiBVerwG Dr. Kurt Graulich
anlässlich der
Öffentlichen Anhörung zum Polizeiaufbau in Afghanistan
am 15.Dezember 2008
im
Deutschen Bundestag – Innenausschuss –

Betr.:

- a) BT-Drs. 16/3658
"Ausbildung der Polizeikräfte in Afghanistan forcieren"
- b) BT-Drs. 16/3421
"Änderung des Bundespolizeigesetzes für Auslandseinsätze der Bundespolizei"
- c) BT-Drs. 16/6931
"Ohne Polizei und Justiz keine Sicherheit – Polizei- und Justizaufbau in Afghanistan drastisch beschleunigen"

Gliederung:

I. EUPOL-Mission

- 1. Einordnung der EUPOL-Mission zwischen Völkerrecht, nationalem und europäischem Recht
 - a) Bilaterale Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Islamischen Republik Afghanistan über den Wiederaufbau der afghanischen Polizei
 - aa) Polizeiaufbau
 - bb) Polizeiprojektorganisation (German Police Project Team (GPPT))
 - b) European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL)
- 2. Kann die Bundesregierung darauf hinwirken, dass die zivile EUPOL-Mission personell auf 1.500 bis 2.000 Expertinnen und Experten erhöht und die Einsatzfähigkeit und Wirksamkeit, u.a. durch eigene Projektmittel, verbessert wird?
 - a) Finanzierung
 - b) Interoperabilität
- 3. Kann die Bundesregierung darauf hinwirken, dass die US-

Administration die nationale Ausbildung der afghanischen Polizei – und Militärkräfte unter dem Dach der Operation Enduring Freedom beendet und die militärischen Ausbildungsteile in die ISAF-Mission und die polizeilichen Fähigkeiten in die EUPO-Mission einbringt?

II. Allgemeine Fragen (u.a. gesetzliche Regelungen, Grundsatz der Freiwilligkeit, Parlamentsvorbehalt)

1. Gesetzliche Regelungen für den Einsatz deutscher Polizeibeamter im Ausland

a) Auf welchen gesetzlichen Grundlagen des deutschen Rechts beruht der Einsatz deutscher Polizeibeamter im Ausland?

aa) Verfassungsrecht

bb) Polizeirecht

aaa) Verwendung von Bundespolizei im Ausland (§ 8 BPolG)

bbb) Tätigwerden von Polizeivollzugsbeamten der Bundespolizei außerhalb der Bundesrepublik Deutschland (§ 65 Abs. 2 BPolG)

cc) Beamten- und Besoldungsrecht

aaa) Abordnung gem. § 123a BRRG

bbb) Auslandsverwendungszuschlag gem. § 58a BBesG

dd) Haushaltsrecht

b) Operationelle Weisungsbefugnisse von EUPOL

c) Soll die Bundesregierung darauf hinwirken, dass bürokratische Entsendehindernisse ausgeräumt und die Teilnahme an internationalen Friedensmissionen als karrierefördernd bewertet werden?

d) Soll die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass alle Bundesländer- auch der Freistaat Bayern – sich im angemessenen Umfang mit gut ausgebildeten Polizeikräften an der Stabilisierung Afghanistans beteiligen?

e) Soll die Bundesregierung die Einrichtung einer solide ausgebildeten und ausgestatteten afghanischen Gendarmerietruppe prüfen und in geeigneter Weise unterstützen?

f) Wie können Bund und Länder den Pool rasch verfügbarer qualifizierter Polizistinnen und Polizisten für internationale Stabilisierungsmissionen durch zusätzliche Stellen weiter ausbauen

und die Fähigkeiten zur Einsatzführung Einsatzbegleitung verbessern?

aa) Vergrößerung des Personalpools für Auslandseinsätze

bb) Verbesserung der Qualifikation

g) Sollen Restriktionen beim Polizeiaufbau (u.a. keine Lieferung von Tränengas) (BT-Drucks. 16/3648) aufgehoben werden?

2. Grundsatz der Freiwilligkeit

3. Parlamentsvorbehalt

a) Regelt das BPolG die Mitsprache des Parlaments bei Auslandseinsätzen der Bundespolizei, die Informationspflichten der Bundesregierung sowie die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments hinreichend?

aa) Verständnis von § 8 Abs. 1 S. 3 bis 5 BPolG nach Normentstehung und Staatspraxis

bb) Verfassungsrechtliche Maßgaben für die Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen bewaffneter Streitkräfte

aaa) Einsatz der Bundespolizei als "Einsatz bewaffneter Streitkräfte"?

bbb) "Bagatellgrenze" bei Bewaffnung nur zur Selbstverteidigung?

ccc) Handeln deutsche Bundespolizeibeamte in Afghanistan innerhalb eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit?

ddd) Was gilt beim Handeln außerhalb von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit?

eee) Gewaltenteilung und Interpellationsrecht des Parlaments aus Art. 43 Abs. 1 GG

b) Soll § 8 BPolG dahingehend geändert werden, in Abschnitt 1 § 8 einen Parlamentsvorbehalt für Auslandseinsätze der Bundespolizei vorzuschreiben?

c) Soll § 65 BPolG dahingehend geändert werden, dass in dieser Norm zukünftig eine Pflicht zur konkreten Vorabinformation des Parlaments sowie dessen Recht auf Rückruf bei Auslandsverwendung der Bundespolizei festgeschrieben wird?

Einzelheiten:

Entsprechend den Vorgaben durch das Ausschuss-Sekretariat werden die gutachtlichen Ausführungen zu den verfahrensgegenständlichen BT-Drucksachen unterteilt in solche Frage, welche die EUPOL-Mission betreffen (I.) und solche allgemeinen Fragen wie z.B. nach gesetzliche Regelungen, dem Grundsatz der Freiwilligkeit, Parlamentsvorbehalt u.a. (II.).

I. EUPOL-Mission

In den zu behandelnden BT-Drucksachen sind zur EUPOL-Mission Fragen enthalten, die sich unter drei verschiedenen Aspekten behandeln lassen, nämlich der Einordnung der Mission zwischen Völkerrecht, nationalem und europäischem Recht (1.), die Verbesserung der Wirksamkeit von EUPOL in Afghanistan (2.) sowie die Überführung US-amerikanischer Polizeiausbildungskräfte in die EUPOL-Mission (3.).

1. Einordnung der EUPOL-Mission zwischen Völkerrecht, nationalem und europäischem Recht

Polizeivollzugsbeamte der Bundespolizei befinden sich in zwei unterschiedlichen Verwendungen in Afghanistan. Ein Teil gehört zur bilateral vereinbarten Polizeiprojektorganisation (German Police Project Team (GPPT)) (vgl. unten a)) und ein anderer Teil zur Mission EUPOL Afghanistan der Europäischen Union (vgl. unten b)). Dies bedingt eine unterschiedliche rechtliche Bewertung dieser Einsätze.

a) Bilaterale Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Islamischen Republik Afghanistan über den Wiederaufbau der afghanischen Polizei

Ursprünglich hat die Bundesrepublik Deutschland auf Wunsch der afghanischen Übergangsregierung und der Vereinten Nationen die Führungsrolle beim Wiederaufbau der nationalen Polizei in Afghanistan übernommen. In einem ersten sog. Sitz- und Statusabkommen vom 15. März 2002¹ wurde von beiden Ländern der Umfang der polizeilichen Ausbildungs- und Ausstattungshilfe zugunsten der afghanischen Polizei beschrieben. In der

¹ BGBl. II 2008, 287

Präambel war darin die Übernahme der Führungsrolle der Bundesrepublik zur Koordinierung der internationalen Unterstützung für den Wiederaufbau der afghanischen Polizei vorgesehen sowie nach Art. 2 Abs. 1 die Einrichtung eines Projektbüros zum Wiederaufbau der afghanischen Polizei durch das Bundesministerium des Innern. In der Aufgabenbeschreibung des Projektbüros in Art. 2 Abs. 2 waren u.a. die Unterstützung bei der Errichtung einer Polizeiakademie (Nr.3) und die „Koordinierung der internationalen Unterstützung für den Aufbau der afghanischen Polizei“ (Nr. 5) angeführt. In dem anschließenden sog. Sitz- und Statusabkommens vom 23.Oktober 2006² stellen beide Länder in der Präambel fest, dass die Führungsrolle der Bundesrepublik Deutschland beim Aufbau der afghanischen Polizei in eine hervorgehobene Partnerschaft übergeht und dass durch die Errichtung, Ausstattung und den geregelten Betrieb der Polizeiakademie sowie zentraler Polizeieinrichtungen, durch die bisher erfolgte umfassende Aus- und Fortbildung afghanischer Polizeibeamter sowie die Umsetzung der Polizeistrukturereform („Tashkil“) wesentliche Ziele des Polizeiaufbaus in Afghanistan erreicht worden sind und der Schwerpunkt zukünftiger Unterstützung in der Beratung der Führungsebenen der afghanischen Polizei sowie der Ausbildung von Ausbildern liegen werde. Der Katalog der Aufgabenbeschreibung des Projektbüros enthält daher keine Aussage mehr über die Errichtung der Polizeiakademie und nur noch über die „Aktive Beteiligung an der Koordinierung der internationalen Unterstützung für den Aufbau der afghanischen Polizei“ (Nr. 4).

aa) Polizeiaufbau

Am 13.03.2002 hat die Bundesregierung die Einrichtung des Projektbüros Kabul mit 12 Polizeivollzugsbeamten beschloss³. Mit Beschluss vom 12.03.2003 hat das Bundeskabinett die Fortführung des Projektbüros "Polizei Kabul" bis zum 31.12.2005 sowie die Erhöhung des eingesetzten Personals bestimmt. Dieser Beschluss wurde am 06.12.2006 mit dem Ziel der Fortführung des Projektbüros bis zum 31.12.2007 erneuert. Am 06.06.2007 wurde unter Beachtung des Umstandes, dass "EUPOL Afghanistan" gebildet

² BGBl. II 2008, 291

³ www.bundespolizei.de > Projektgruppe Polizeiliche Aufbauhilfe Afghanistan

worden war, vom Bundeskabinett die Fortführung des deutschen Beitrages als Projektorganisation neben EUPOL Afghanistan beschlossen⁴.

bb) Polizeiprojektorganisation (German Police Project Team (GPPT))

Die Aufgaben des Projektbüros bestimmen sich nach Art. 2 Abs. 2 der geltenden Fassung des Sitz- und Statusabkommens vom 23. Oktober 2006⁵. Danach umfassen die Aufgaben (Nr. 1.) die Beratung der afghanischen Sicherheitsbehörden bei der Führung und Leitung einer den rechtsstaatlichen Grundsätzen und der Beachtung der Menschenrechte verpflichteten afghanischen Polizei, (Nr. 2.) die Unterstützung bei der Ausbildung afghanischer Polizeibeamter, insbesondere von Multiplikatoren, (Nr. 3.) die Umsetzung der bilateralen polizeilichen Ausstattungshilfe und (Nr. 4.) die aktive Beteiligung an der Koordinierung der internationalen Unterstützung für den Aufbau der afghanischen Polizei. Die dem Projektbüro einschließlich Außenstellen zugewiesenen Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten des Bundes und der Länder haben keine „executive power“ bzw. „substituting local police function“, sondern ausschließlich beratende Funktion für das afghanische Innenministerium (Afghan MoI). Das Projektbüro leistet dadurch Unterstützung beim Wiederaufbau der afghanischen Polizei; die letztendlichen Entscheidungen trifft jedoch die afghanische Administration selbst⁶.

Das Projektbüro arbeitet eng mit der deutschen Botschaft in Kabul, den im Rahmen des ISAF-Einsatzes vertretenen Einheiten der Bundeswehr und den vor Ort anwesenden internationalen Organisationen zusammen. Besonders wichtige Kooperationspartner sind darüber hinaus das Technische Hilfswerk (THW), die Civil Military Cooperation der Bundeswehr (CIMIC) sowie die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)⁷.

b) European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL)

⁴ [http://www.bundesregierung.de _1494/Content/DE/Pressemitteilungen/AA/2007/06/2007-06-06-deutschland-beteiligt-sich-mit-bis-zu-60-polizeiberaterinnen-und-beratern-an-eu-poli.html](http://www.bundesregierung.de/_1494/Content/DE/Pressemitteilungen/AA/2007/06/2007-06-06-deutschland-beteiligt-sich-mit-bis-zu-60-polizeiberaterinnen-und-beratern-an-eu-poli.html)

⁵ BGBl. II 2008, 291

⁶ Vogl, Wiederaufbauhilfe für Afghanistans Polizei a.a.O. S. 261

⁷ Vogl, Wiederaufbauhilfe für Afghanistans Polizei a.a.O. S. 262

EUPOL Afghanistan baut auf dem deutschen Polizeiprojekt auf. Die Mission führt die Reformen in Polizei und Innenministerium weiter, unterstützt die Ausbildungsarbeit und berät und begleitet die Polizei. Missionsteilnehmer verfügen nicht über exekutive Befugnisse, können ihre Waffen aber zur Selbstverteidigung einsetzen. EUPOL Afghanistan hat die von Deutschland innegehabte Führungsrolle beim Polizeiaufbau übernommen und fortgesetzt. EUPOL Afghanistan ist Teil der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Aus der Sicht europäischer Außen- und Sicherheitspolitik handelt es sich bei EUPOL Afghanistan um polizeiliches Peacebuilding. Dieses wird als ein bedeutendes, nicht-militärisches Instrument der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) der EU angesehen, die im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) entwickelt wird⁸. Die Polizeimissionen entwickeln sich immer stärker zu einem Schwerpunkt der GASP⁹. Kennzeichnend für ESVP ist der Dualismus und die Parallelität von militärischen und zivilen Maßnahmen¹⁰. Zu den „European Headline Goals“ für die Planziele des Zivilen Krisenmanagements zählen seit den Europäischen Räten von Santa Maria da Feira (Juni 2000) und Göteborg (Juni 2001) vier vorrangige Bereiche für die zivile Konfliktprävention und für zivile Kriseneinsätze, nämlich Polizei, Justiz, Verwaltung und Zivilschutz. Darunter wurde der Polizeieinsatz als vorrangig beurteilt¹¹.

Grundlage für die Beziehungen zwischen der EU und Afghanistan beim Polizeiaufbau ist die gemeinsame Erklärung vom 16. November 2005 "Für eine neue Partnerschaft zwischen der EU und Afghanistan". EU und afghanische Regierung verpflichten sich darin, gemeinsam auf ein sicheres, stabiles, freies und demokratisches Afghanistan hinzuarbeiten. Eine sogenannte Assessment Mission empfahl im Oktober 2006, dass die EU die Polizeireform weiter unterstützen sollte¹². Eine Fact-Finding Mission im Dezember 2006 hat die Grundlagen für die Planung geschaffen. Ein Einladungsschreiben der Regierung von Afghanistan vom 16. Mai 2007 lud die Europäische Union dazu ein, eine Polizeimission nach Afghanistan zu

⁸ Preuss, Internationale Polizeieinsätze: Das Beispiel der WEU-Polizei in Mostar, a.a.O. S. 462

⁹ Kugelmann, Polizei- und Ordnungsrecht S. 107 Rn. 148

¹⁰ Walter, Internationale Polizeieinsätze im Zivilen Krisenmanagement (ZMK) der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik S. 116 ff.

¹¹ Walter a.a.O. S. 117

¹² [http://www.auswaertiges-
amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Polizeiaufbau-EUPOL.html](http://www.auswaertiges-
amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Polizeiaufbau-EUPOL.html)

entsenden¹³. Am 23. April billigte der Rat das Operationskonzept, am 30. Mai 2007 schließlich verabschiedete er eine Gemeinsame Aktion als Rechtsgrundlage zur Entsendung von EUPOL Afghanistan¹⁴.

Die EUPOL Afghanistan ist eine „non-executive Mission“, die ihre Aufgaben u.a. durch Überwachen, Beraten und Trainieren ausführt¹⁵. Die Mitglieder der Mission genießen Immunität¹⁶.

2. Kann die Bundesregierung darauf hinwirken, dass die zivile EUPOL-Mission personell auf 1.500 bis 2.000 Expertinnen und Experten erhöht und die Einsatzfähigkeit und Wirksamkeit, u.a. durch eigene Projektmittel, verbessert wird?

a) Finanzierung

Soweit die Vergrößerung oder Verbesserung von EUPOL Afghanistan von der Bewilligung von Geldmitteln abhängt, ist dafür der spezifische EU-Finanzierungsmechanismus maßgeblich, der nicht der einseitigen deutschen Disposition unterliegt. EUPOL Afghanistan ist Teil der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Ziel der ESVP ist es, im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik Europas Handlungsfähigkeit im zivilen und militärischen Krisenmanagement zu gewährleisten¹⁷. Die Finanzierung von Missionen im Rahmen der ESVP erfolgt nach dem ATHENA-Mechanismus, der auf einem Beschluss des Rates beruht¹⁸. Diese

¹³ vgl. Begründungserwägung Nr. (8) in Council Joint Action 2007/369/CFSP on establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), Official Journal of the European Union L 139/33, 31.05.2007

¹⁴ vgl. Begründungserwägung Nr. (5) in Council Joint Action 2007/369/CFSP on establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), Official Journal of the European Union L 139/33, 31.05.2007

¹⁵ vgl. Art. 4 Abs. 2 des Council Joint Action 2007/369/CFSP on establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), Official Journal of the European Union L 139/33, 31.05.2007

¹⁶ vgl. Art. 8 Abs. 1 des Council Joint Action 2007/369/CFSP on establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), Official Journal of the European Union L 139/33, 31.05.2007

¹⁷ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Polizeiaufbau-EUPOL.html>

¹⁸ Bereits durch die EU-Gründungsverträge ist die Zuweisung von Gemeinschaftsmitteln zur Finanzierung militärischer Operationen untersagt. In Artikel 28 des Vertrags über die Europäische Union sind später die Grundsätze für die Finanzierung ziviler und militärischer Krisenbewältigungsoperationen im Rahmen der EU niedergelegt worden. Operationen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen können auch danach nicht aus Gemeinschaftsmitteln finanziert werden. Deshalb haben sich die Mitgliedstaaten auf einen speziellen sog. Athena-Mechanismus zur Finanzierung gemeinschaftsrechtlicher Kriseninterventionsmaßnahmen geeinigt. Athena ist der vom Rat 2004 geschaffene Mechanismus zur Verwaltung der Finanzierung der gemeinsamen Kosten solcher Operationen.

Finanzierung betrifft zuvörderst die militärischen Krisenreaktionskräfte. Der mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete ATHENA-Mechanismus zielt auf die reibungslose administrative Abwicklung der Finanzierung¹⁹. Die Mittel selbst kommen nur dann nicht aus dem Haushalt der EG, wenn es sich um Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen handelt, deren Kosten zu Lasten der Mitgliedstaaten gehen (Art. 28 Abs. 3 UAbs. 2 EUV). Diese Bezüge sind eng zu verstehen, da gerade Spielraum für die Sicherheitspolitik gelassen werden sollte. Aktionen und Maßnahmen des zivilen Bereichs der ESVP fallen dagegen unter die allgemeinen Kosten für die GASP und werden aus dem Haushalt der Gemeinschaft getragen, wenn nicht eine Sonderregelung getroffen wird²⁰.

Am 23. April billigte der Europäische Rat das Operationskonzept und am 30. Mai 2007 verabschiedete er eine Gemeinsame Aktion als Rechtsgrundlage zur Entsendung von EUPOL Afghanistan. Danach ist zunächst eine jährliche Finanzierung der Mission aus Mitteln der EU von 43,6 Millionen Euro vorgesehen. Die Ausgaben dieser Mittel haben den Regeln des EU-Haushaltsrecht zu folgen²¹.

Die EUPOL-Mission wird nach vollständigem Aufwuchs zunächst 231 Polizei- und Rechtsstaatsexperten umfassen. Der Rat der Europäischen Union hat am 26. Mai 2008 beschlossen, die Mission zu verstärken, mit dem Ziel, die Anzahl der Polizisten und Experten zu verdoppeln²². In der erweiterten Mission werden rund 400 Polizisten und Experten für die ESVP-Mission arbeiten. Für

Die gemeinsamen Kosten liegen unter 10 %, die gesamten Mehrkosten einer Operation. Der Rest der Ausgaben wird nach dem Grundsatz, dass die Kosten dort getragen werden, wo sie anfallen, direkt von den Mitgliedstaaten finanziert. Athena wird unter der Aufsicht eines Sonderausschusses verwaltet, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, die über ihre jeweiligen Minister ihren eigenen nationalen Parlamenten rechenschaftspflichtig sind. In dem Ausschuss sind die jeweiligen Minister der Mitgliedstaaten vertreten, die wiederum, weil ja die Beiträge aus den Mitgliedstaaten kommen, letztendlich auch ihren Parlamenten gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Die nationalen Parlamente besitzen entweder entsprechende Fachausschüsse, die darüber befinden können und den jeweiligen Minister über die Verwendung der Mittel befragen können, oder es gibt Haushaltskontrollausschüsse, welche die Verwendung dieser Mittel überprüfen (vgl. mündliche Anfrage vom 10. Mai 2007 von Esko Seppänen – MdEP - für die Fragestunde des Europäischen Parlaments während der Juni-Tagung 2007 gemäß Artikel 109 der Geschäftsordnung an den Rat).

¹⁹ Kugelmann, Polizei- und Ordnungsrecht S. 111 Rn. 160

²⁰ Kugelmann, Polizei- und Ordnungsrecht S. 107 Rn. 161

²¹ vgl. Art. 13 des Council Joint Action 2007/369/CFSP on establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), Official Journal of the European Union L 139/33, 31.05.2007

²² Council Joint Action 2008/391/CFSP of 26 May 2008 amending Joint Action 2008/131/CFSP extending the mandate of the European Union Special Representative for Afghanistan, Official Journal of the European Union L 137/52, 26.05.2008

die erweiterte EUPOL-Mission ist Deutschland bereit, bis zu 120 Polizisten und Experten zur Verfügung zu stellen²³. Deutschland stellt das größte Kontingent der EUPOL-Mission und mit Peter Horst einen der beiden stellvertretenden Missionsleiter. Bis September 2008 leitete der deutsche Brigadegeneral Jürgen Scholz EUPOL Afghanistan.

Eine Vergrößerung von EUPOL hängt somit vorrangig von einer Entscheidung des Europäischen Rates und der Bewilligung von EU-Haushaltsmitteln ab.

b) Interoperabilität

Von den finanziellen Voraussetzungen abgesehen, werden aber auch tiefer liegende Probleme im Verhältnis der kooperierenden europäischen Teilnehmerstaaten an EUPOL gesehen: "Alle reden von Koordination, aber keiner möchte koordiniert werden."²⁴ Der von fachlicher Seite beklagte Koordinierungsschwäche liegt ein Mangel an Interoperabilität zwischen den beteiligten Partnern und den unterschiedlichen Systemen ihrer jeweiligen Sicherheitsarchitektur zugrunde, aber auch ein elementarer Unterschied zwischen militärischen und polizeilichen Kriseninterventionskräften. Grundlegende Voraussetzung für eine Interoperabilität wäre die Herstellung gleicher Ausbildungs- und Handlungsstandards innerhalb der Polizeikräfte der beteiligten Nationen²⁵. Wer allein die einschlägigen Schwierigkeiten des deutschen Föderalstaates in dieser Hinsicht kennt, wird sich über die Erreichbarkeit dieses Zieles unter den EU-Staaten keine Illusionen machen dürfen.

3. Kann die Bundesregierung darauf hinwirken, dass die US-Administration die nationale Ausbildung der afghanischen Polizei – und Militärkräfte unter dem Dach der Operation Enduring Freedom beendet und die militärischen Ausbildungsteile in die ISAF-Mission und die polizeilichen Fähigkeiten in die EUPOL-Mission einbringt?

Eine rechtliche Handhabe, die US-Administration zur Übertragung ihrer polizeilichen Ausbildungsfähigkeiten von der Operation Enduring Freedom auf die EUPOL-Mission zu bewegen, besteht nicht. Einer Integration dieser – an

²³ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Polizeiaufbau-EUPOL.html>

²⁴ Walter a.a.O. S. 131

²⁵ Walter a.a.O. S. 131/132

Personen gebundenen – Fähigkeiten eines Nichtmitgliedsstaates der EU in ein ESVP-Projekt wäre auch schwerlich mit EU-Recht vereinbar, nicht zuletzt wegen der Finanzierung aus EU-Haushaltsmitteln. Weniger formale Schwierigkeiten dürften hinsichtlich der Idee einer bilateralen Zusammenarbeit zwischen den USA und Deutschland auf der Basis des auch nach dem Start der EUPOL Mission fortgesetzten Polizeiprojektes German Police Project Team (GPPT) bestehen, weil dieses nicht den Regeln des EU-Abstimmungsprozesses unterliegt.

Von dieser Beurteilung geht anscheinend auch die deutsche Staatspraxis aus. Nach einer Verlautbarung des Auswärtigen Amtes vom September 2008 wird die Bundesregierung sich bei den Ausbildungsbemühungen im Bereich des Polizeiaufbaus eng mit den USA abstimmen und einen Beitrag zum Ausbildungsprogramm Focussed District Development (FDD) leisten. Im Rahmen des FDD-Programms werden afghanische Polizisten eines Distriktes in zweimonatigen Kursen intensiv ausgebildet. Anschließend werden die Polizisten an ihren Arbeitsplätzen von Mentoring-Teams begleitet²⁶. Diese Verlautbarung spricht eher für die Absicht der Bundesregierung nach Kooperation und Synchronisierung der eigenen Entwicklungsarbeit mit derjenigen der USA als für eine ersetzende Integration der amerikanischen Hilfen in die EUPOL-Mission.

II. Allgemeine Fragen (u.a. gesetzliche Regelungen, Grundsatz der Freiwilligkeit, Parlamentsvorbehalt)

Die in den verfahrensgegenständlichen BT-Drucksachen enthaltenen allgemeinen Fragen lassen sich in solche nach den beachtlichen gesetzlichen Regelungen für den Einsatz deutscher Polizeibeamter im Ausland (1.), der Bedeutung des Grundsatzes der Freiwilligkeit beim Auslandseinsatz (2.) sowie solchen nach der Bedeutung des Parlamentsvorbehaltes bei solchen Einsätzen (3.) unterscheiden.

1. Gesetzliche Regelungen für den Einsatz deutscher Polizeibeamter im Ausland

²⁶ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Downloads/080909-Afghanistan-Konzept2008.pdf>

Die Angehörigen internationaler Polizeimissionen haben drei Rechtsordnungen zu beachten. Ausgangspunkt ist das spezifische Regime des Völkerrechts oder Unionsrechts, auf dem der Einsatz beruht (vgl. die Ausführungen oben unter I.1.). Davon geht auch § 8 Abs. 3 BPolG aus, wonach die Wahrnehmung der in § 8 Abs. 1 BPolG bezeichneten Aufgaben durch die Bundespolizei sich nach den dafür geltenden völkerrechtlichen Vereinbarungen oder den auf Grund solcher Vereinbarungen getroffenen Regelungen richtet. Nach Maßgabe der vorrangigen internationalen Vorschriften kommen darüber hinaus innerstaatliche Rechtsvorschriften zum Zuge. Die nationale Rechtsordnung des Einsatzstaates, vorliegend Afghanistans, gilt grundsätzlich auch für die Bediensteten der internationalen Mission. Berater oder Ausbilder werden mit der Zustimmung der betroffenen Regierung vor Ort tätig – vorliegend aufgrund der Sitz- und Statusabkommen; sie üben keine Eingriffsbefugnisse aus. Hinzu tritt die Bindung an die Rechtsordnung ihres Heimatstaates, vorliegend also Deutschlands (s. unten a)), die allerdings – besonders im operationellen Bereich - von den Vorgaben der internationalen Rechtsordnung überlagert sein kann (s. unten b))²⁷.

a) Auf welchen gesetzlichen Grundlagen des deutschen Rechts beruht der Einsatz deutscher Polizeibeamter im Ausland?

Beim Polizeieinsatz in Afghanistan gilt für die Entscheidung über die Entsendung von Polizeiberatern deutsches Verfassungsrecht (aa)) und Bundespolizeirecht (bb)), insbesondere aber die beamtenrechtlichen Rechte und Pflichten einschließlich des Disziplinar- und Besoldungsrechts (cc)) sowie das Haushaltsrecht (dd)).

aa) Verfassungsrecht

Die Verbandskompetenz des Bundes zur Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an internationalen Friedensmissionen leitet sich aus Art. 32 GG ab. Danach ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Bundesangelegenheit. Ergebnisbezogen lässt sich feststellen, dass das Bundesverfassungsgericht sich in seiner grundlegenden Entscheidung zum damaligen Bundesgrenzschutz nicht im Detail mit Fragen des bundespolizeilichen Auslandseinsatzes befasst hat. Es hat aber die

²⁷ Kugelmann, Polizei- und Ordnungsrecht S. 110 Rn. 157

Vorgängernorm von § 8 BPolG, nämlich § 8 BGSG ausdrücklich angesprochen und bestätigend angeführt, dass diese dem "Bundesgrenzschutz" ferner polizeiliche Aufgaben im **Ausland** zuweist, ohne darin offenbar ein besonderes verfassungsrechtliches Problem zu sehen²⁸.

bb) Polizeirecht

Polizeivollzugsbeamte der Bundespolizei in Afghanistan werden an zwei unterschiedlichen Projekten bzw. Missionen eingesetzt ("verwendet"), nämlich an EUPOL Afghanistan und an der deutsch-afghanischen Polizeiorganisation (German Police Project Team (GPPT)). Beide Einsätze beruhen auf unterschiedlichen internationalen Rechtsgrundlagen und sind auch nach dem Recht der Bundespolizei unterschiedlich zu beurteilen. Dies hängt mit der unterschiedlichen Systematik von § 8 BPolG (aaa) einerseits und § 65 BPolG (bbb) andererseits zusammen.

aaa) Verwendung von Bundespolizei im Ausland (§ 8 BPolG)

Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 BPolG kann die Bundespolizei zur Mitwirkung an polizeilichen oder anderen nichtmilitärischen Aufgaben im Rahmen von internationalen Maßnahmen auf Ersuchen und unter Verantwortung (Nr. 1) der Vereinten Nationen, (Nr. 2) einer regionalen Abmachung oder Einrichtung gemäß Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen, der die Bundesrepublik Deutschland angehört, (Nr. 3) der Europäischen Union oder (Nr. 4) der Westeuropäischen Union im Ausland verwendet werden. Die Verwendung der Bundespolizei darf nicht gegen den Willen des Staates erfolgen, auf dessen Hoheitsgebiet die Maßnahme stattfinden soll (Satz 2). Die Entscheidung über die Verwendung nach Satz 1 trifft die Bundesregierung (Satz 3). Der Deutsche Bundestag ist über die beabsichtigte Verwendung zu unterrichten (Satz 4). Er kann durch Beschluss verlangen, dass die Verwendung beendet wird (Satz 5).

Es handelt sich bei § 8 BPolG nicht um eine Aufgabenzuweisungsnorm wie bei den §§ 1 bis 7 BPolG, sondern – wie auch bei den §§ 9 bis 11 BPolG um eine die Verwendung der Bundespolizei regelnde Vorschrift²⁹. Die Aufgabenzuweisungsnormen der §§ 1 bis 7 BPolG eröffnen den polizeilichen

²⁸ BVerfGE 97, 198 iuris Rn. 77

²⁹ Blümel/Drewes/Malmberg/Walter, BPolG § 1 Rn. 2

Handlungsraum als Voraussetzung für ein Tätigwerden der Bundespolizei und dienen darüber hinaus als konstitutive "Vor-Voraussetzung" für rechtseingreifende Maßnahmen gegenüber dem Bürger, die sich freilich zusätzlich und vor allem auf eine Befugnisnorm stützen lassen müssen. Demgegenüber betreffen die Vorschriften über die Verwendung der Bundespolizei nicht dessen originäre Aufgaben, sondern die Bereiche, in denen er nur als unterstützendes Organ für andere Behörden oder Organisationen tätig wird³⁰. Die von Verwendungsnormen betroffenen Aufgabenbereiche der Bundespolizei, finden sich z.B. im Verhältnis zum Bundestagspräsidenten, Bundeskriminalamt, Auswärtigen Amt, Bundesamt für Verfassungsschutz, wobei die betreffenden Polizeivollzugsbeamten jeweils in diese Verfassungsorgane oder Behörden funktionell eingegliedert werden³¹. Im Rahmen dieser Verwendungen handelt die Bundespolizei nicht aus eigenem, sondern aus fremdem Recht³².

Ähnlich wie die Aufgabenzuweisungen entspricht die Regelung in § 8 BPolG über Verwendungen dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) und unterliegt, da sie keine Eingriffsbefugnisse verleiht, nicht den strengeren Anforderungen wie sie aus dem Gesetzesvorbehalt bei Grundrechtseingriffen folgen³³. Dementsprechend ist die Begründung des Gesetzesentwurfs zu § 8 BGSZG auch zutreffend davon ausgegangen, die Regelungen über "Verwendungen" des Bundesgrenzschutzes (= Bundespolizei) begründeten nicht konstitutiv eine Rechtsgrundlage³⁴. Allerdings hat die Regelung insofern aufgabenbegrenzende Funktion, als sie auch beim Auslandseinsatz nur solche Tätigkeiten erlaubt, die polizeilicher oder nicht-militärischer Art sind³⁵. Außerdem gilt aufgrund der Enumeration in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 BPolG das Regime des Zusammenwirkens von Regierung und Parlament, welches § 8 Abs. 1 BPolG vorschreibt nur in den Katalogfällen. Die Verwendungsfälle in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 BPolG sind dort abschließend beschrieben³⁶. Bilateral Vereinbarte Einsätze fallen nicht darunter. Ein solcher Spezialfall ist in § 8 Abs. 2 BPolG geregelt, der aber auf keine der Varianten des derzeitigen Afghanistan-Einsatzes passt.

³⁰ Gröpl in DVBl. 1995, 329, 331

³¹ Blümel/Drewes/Malmberg/Walter, BPolG § 8 Rn. 1

³² Blümel/Drewes/Malmberg/Walter, BPolG § 1 Rn. 15

³³ In diesem Sinn auch Pieroth in VerwArch 1997, 568, 571

³⁴ BT-Drs. 12/7562 S. 29 ff.

³⁵ BT-Drs. 12/7562 S. 40 ff.

³⁶ Blümel/Drewes/Malmberg/Walter, BPolG § 65 Rn. 5

Die Beteiligung der Bundespolizei an EUPOL Afghanistan erfüllt die Voraussetzungen von § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BPolG zur Mitwirkung an polizeilichen oder anderen nichtmilitärischen Aufgaben im Rahmen von internationalen Maßnahmen auf Ersuchen und unter Verantwortung der Europäischen Union oder Es handelt sich gem. der EU-Terminologie um eine Mission, die durch Beobachtung, Beratung und Training etc. der lokalen Polizei ohne Exekutivaufgaben geprägt ist (i.e. Strengthening of Local Police Mission) und beruht auf einer Beschlusslage gem. dem EU-Vertrag. Am 23. April billigte der Europäische Rat das Operationskonzept und am 30. Mai 2007 schließlich verabschiedete er eine Gemeinsame Aktion als Rechtsgrundlage zur Entsendung von EUPOL Afghanistan³⁷. Der Beschluss des Bundeskabinetts vom 6.6.2007 über die Beteiligung an EUPOL Afghanistan mit bis zu 60 Polizeivollzugsbeamten und -beamtinnen der Bundespolizei³⁸ ist als "Entscheidung über die Verwendung" gem. § 8 Abs. 1 Satz 3 BPolG zu verstehen. Daran hängt im Weiteren das Beteiligungsregiment des Deutschen Bundestages nach § 8 Abs. 1 Sätze 4 und 5 BPolG.

Demgegenüber erfüllt die Beteiligung der Bundespolizei an der deutsch-afghanischen Polizeiprojektorganisation (German Police Project Team (GPPT) nicht die Voraussetzungen von § 8 Abs. 1 Satz 1 BPolG, denn es handelt sich dabei nicht um eine "internationale(n) Maßnahme(n) auf Ersuchen und unter Verantwortung" einer der unter Nr. 1 bis 4 aufgeführten Organisationen. Grundlage für die Projektarbeit sind ausschließlich bilaterale Abkommen zwischen der deutschen und der afghanischen Regierung. Eine "Verwendung der Bundespolizei" nach dem Regime von § 8 BPolG liegt bei diesem Einsatz daher nicht vor. Deshalb wird auch keine "Verwendungsentscheidung" i.S.v. § 8 Abs. 1 BPolG getroffen, an der das Parlament Beteiligungsrechte wie in § 8 Abs. 1 Sätze 4 und 5 BPolG haben könnte. Polizeirechtlich sind die Abordnungsfälle im Rahmen von GPPT somit nur nach Maßgabe von § 65 Abs. 2 BPolG zu beurteilen.

³⁷ vgl. Begründungserwägung Nr. (5) in Council Joint Action 2007/369/CFSP on establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), Official Journal of the European Union L 139/33, 31.05.2007

³⁸ www.bundesregierung.de/nn_1494/Content/DE/Pressemitteilungen/AA/2007/06/2007-06-06-deutschland-beteiligt-sich-mit-bis-zu-60-polizeiberaterinnen-und-beratern-an-eu-poli.html

bbb) Tätigwerden von Polizeivollzugsbeamten der Bundespolizei außerhalb der Bundesrepublik Deutschland (§ 65 Abs. 2 BPolG)

Polizeivollzugsbeamte der Bundespolizei dürfen gem. § 65 Abs. 2 BPolG außerhalb der Bundesrepublik Deutschland tätig werden, soweit völkerrechtliche Vereinbarungen dies vorsehen oder das Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit den zuständigen Stellen des anderen Staates einer Tätigkeit von Beamten der Bundespolizei im Ausland allgemein oder im Einzelfall zustimmt. Die Regelung ergänzt die "als Verwendung der BPol" im Ausland in § 8 BPolG abschließend normierten Fälle um eine nicht auf die Bundespolizei als solche, sondern auf die einzelnen Bundespolizei-Beamten bezogene Ermächtigung, im Ausland tätig zu werden. Anders als § 8 BPolG ist § 65 Abs. 2 BPolG keine Rechtsgrundlage für Einsatzverwendungen der Bundespolizei im Ausland, sondern ermöglicht die Entsendung von Bundespolizei-Beamten in das Ausland zu sonstigen Anlässen wie z.B. als Verbindungsbeamte, für Aus- und Fortbildung sowie anlässlich von Übungen u. v. m.³⁹

cc) Beamten- und Besoldungsrecht

aaa) Abordnung gem. § 123a BRRG

Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte des Bundes und der Länder werden für die Dauer von in der Regel 6 bis 12 Monaten in den Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, Referat P I 5, Polizeiliche Aufbauhilfe Afghanistan, abgeordnet und für den jeweiligen Zeitraum gem. § 123a B⁴⁰RRG der Polizeiorganisation (German Police Project Team (GPPT)) zur Dienstleistung zugewiesen bzw. zur Deutschen

³⁹ Blümel/Drewes/Malmberg/Walter, BPolG § 65 Rn. 4 und 5

⁴⁰ **Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts**
Beamtenrechtsrahmengesetz

§ 123a

(1) Dem Beamten kann im dienstlichen oder öffentlichen Interesse mit seiner Zustimmung vorübergehend eine seinem Amt entsprechende Tätigkeit bei einer öffentlichen 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.

(2) Dem Beamten einer Dienststelle, die ganz oder teilweise in eine öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtung ohne Dienstherrneigenschaft oder eine privatrechtlich organisierte Einrichtung der öffentlichen Hand umgewandelt wird, kann auch ohne seine Zustimmung eine seinem Amt entsprechende Tätigkeit bei dieser Einrichtung zugewiesen werden, wenn dringende öffentliche Interessen dies erfordern.

(3) Die Rechtsstellung des Beamten bleibt unberührt.

Botschaft in Kabul abgeordnet⁴¹. Die Projektgruppe „Polizeiliche Aufbauhilfe Afghanistan“ im Bundesministerium des Innern ist als eine Koordinierungsstelle für Beamtinnen und Beamte aus dem Bundeskriminalamt und von der Bundespolizei sowie als Verbindungsstelle zwischen dem Kabuler Projektbüro und den Bundesländern, anderen Staaten sowie den Vereinten Nationen eingerichtet worden⁴². Die Länderpolizisten werden im Wege der Abordnung in die Bundespolizei integriert⁴³. Somit wird eine einheitliche dienstrechtliche Ebene für die im Ausland eingesetzten Polizeibeamten unterschiedlicher Bundesländer und des Bundes geschaffen. Die finanziellen Mittel des Stabilitätspaktes Afghanistan werden vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Verfügung gestellt und dem Bundesministerium des Innern vom Auswärtigen Amt zur Bewirtschaftung zugewiesen⁴⁴.

bbb) Auslandsverwendungszuschlag gem. § 58a BBesG

Besoldungsrechtlich handelt es sich bei der Entsendung der Polizeivollzugsbeamten des Bundes und der Länder um eine besondere Auslandsverwendung gem. § 58a Abs. 2 BBesG⁴⁵, für die es den dort geregelten Auslandsverwendungszuschlag gibt. Gemäß § 58a Abs. 2 Satz⁴⁶ 1 BBesG wird

⁴¹ www.bundespolizei.de > Projektgruppe Polizeiliche Aufbauhilfe Afghanistan

⁴² Vogel, Wiederaufbauhilfe für Afghanistans Polizei a.a.O. S. 261 ff.

⁴³ Lisken Denninger, in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts C S. 134 Fn. 252 unter Hinweis auf BVerfGE 97, 198 (218 ff.)

⁴⁴ Vogl, Wiederaufbauhilfe für Afghanistans Polizei a.a.O. S. 261

⁴⁵ www.bundespolizei.de > Projektgruppe Polizeiliche Aufbauhilfe Afghanistan

⁴⁶ **§ 58a Auslandsverwendungszuschlag**

(1) Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium der Verteidigung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Gewährung eines Auslandsverwendungszuschlages an Beamte, Richter oder Soldat, die im Ausland im Rahmen von humanitären und unterstützenden Maßnahmen verwendet werden, nach Maßgabe der folgenden Absätze zu regeln.

(2) Der Auslandsverwendungszuschlag wird für eine besondere Verwendung gewährt, die auf Grund eines Übereinkommens, eines Vertrages oder einer Vereinbarung mit einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung oder mit einem auswärtigen Staat auf Beschluss der Bundesregierung im Ausland oder außerhalb des deutschen Hoheitsgebietes auf Schiffen oder in Luftfahrzeugen stattfindet. Er gilt die mit der besonderen Verwendung verbundenen Belastungen ab. Ein Beschluss der Bundesregierung ist nicht erforderlich für Einsätze der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk nach § 1 Abs. 2 des THW-Helferrechtsgesetzes, wenn Einvernehmen zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem Auswärtigen Amt besteht.

(3) Der Auslandsverwendungszuschlag wird für jeden Tag der Verwendung gewährt und als einheitlicher Tagessatz für jede Verwendung festgesetzt. Die Belastungen und erschwerenden Besonderheiten der Verwendung sind durch unterschiedliche Stufen des Zuschlages zu berücksichtigen. Der Tagessatz der höchsten Stufe beträgt 92,03 Euro. Ein Kaufkraftausgleich wird nicht vorgenommen. Ist der Beamte, Richter oder Soldat wegen Verschleppung, Gefangenschaft oder aus sonstigen mit dem Dienst zusammenhängenden Gründen, die er nicht zu vertreten hat, dem Einflussbereich des Dienstherrn entzogen, werden für diesen Zeitraum Aufwandsentschädigungen und Zulagen, die zum Zeitpunkt des Eintritts des Ereignisses

nach Maßgabe der auf der Grundlage des § 58a Abs. 1 BBesG erlassenen Verordnung über die Gewährung eines Auslandsverwendungszuschlags, der Auslandsverwendungszuschlag für eine besondere Verwendung gewährt, die aufgrund eines Übereinkommens, eines Vertrages mit einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung oder mit einem auswärtigen Staat auf Beschluss der Bundesregierung im Ausland oder außerhalb des deutschen Hoheitsgebietes auf Schiffen oder in Luftfahrzeugen stattfindet.

Zur Höhe des Auslandsverwendungszuschlags enthält § 58a BBesG selbst nur einige grundlegende Vorgaben. Dies betrifft namentlich die Festsetzung und Gewährung als einheitlicher Tagessatz (§ 58a Abs. 3 Satz 1), die Gewährung nach der jeweiligen Belastung bzw. den erschwerenden Besonderheiten differenzierenden Stufen (§ 58a Abs. 3 Satz 2) und die Festlegung eines Höchstbetrages (§ 58a Abs. 3 Satz 3). Im Übrigen ist das Nähere in der Auslandsverwendungszuschlagsverordnung bestimmt. Sie regelt zunächst die (allerdings nur beispielhafte) Konkretisierung derjenigen Umstände, die als Belastungen und erschwerende Besonderheiten im Einsatzgebiet und am Einsatzort berücksichtigungsfähig sein sollen (§ 2 AusIVZV). Neben anderen (hier nicht streitigen) Regelungen über die Anspruchsdauer und die Anrechnung anderer Bezüge (§§ 4, 5 AusIVZV) hat in der Verordnung ferner das gesetzlich vorgegebene Stufenmodell eine nähere Ausgestaltung erfahren. § 3 Abs. 1 AusIVZV sieht insoweit sechs Stufen mit in der Höhe entsprechend gestaffelten Tagessätzen vor. Zur Unterscheidung der einzelnen Stufen findet sich eine textliche graduelle Abstufung der zu fordernden Belastungen und erschwerenden Besonderheiten, und zwar (inzwischen) unter Beifügung konkretisierender Regelbeispiele. Die Regelbeispiele sind auch hier nicht abschließend gemeint. Gleichwohl nehmen sie gegebenenfalls an der Bindungswirkung teil, welche für die dafür zuständigen Stellen der Exekutive bei Einstufung einer konkreten Auslandsmission nach § 3 Abs. 2 AusIVZV

zustanden, weitergewährt. Daneben steht Auslandsverwendungszuschlag nach dem Tagessatz der höchsten Stufe zu.

(4) Der Auslandsverwendungszuschlag wird zusätzlich zu den bei Verwendungen im Inland zustehenden Bezügen gezahlt. Zulagen und Vergütungen werden jedoch nur gewährt, soweit die jeweiligen besonderen Voraussetzungen auch bei der besonderen Verwendung vorliegen. Die Vorschriften der §§ 52 bis 58 finden auf die besondere Verwendung keine Anwendung. Ein nach diesen Vorschriften bestehender Anspruch auf Auslandsdienstbezüge an einem anderen ausländischen Dienstort bleibt unberührt. Werden von einem auswärtigen Staat oder einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung Leistungen für eine besondere Verwendung gewährt, sind diese, soweit damit nicht Unterkunft und Verpflegung abgegolten werden, in vollem Umfang auf den Auslandsverwendungszuschlag anzurechnen. § 9a Abs. 2 ist nicht anzuwenden.

besteht. Geht es um eine andauernde Verwendung im Rahmen eines schon begonnenen Auslandseinsatzes, ist zudem eine weitere Einschränkung zu beachten. Insoweit sieht nämlich § 3 Abs. 3 Satz 2 AusIVZV allein für den Fall einer nicht nur vorübergehenden wesentlichen Änderung der Verwendungsverhältnisse eine Neufestsetzung des Tagessatzes vor⁴⁷.

In Streit geraten ist die Frage einer Anrechnung Seitens der Europäischen Union gezahlter Tagesgelder ohne definierte Zweckbestimmung auf den Auslandsverwendungszuschlag nach deutschem Besoldungsrecht. Dabei ging es in einem vom VG Köln⁴⁸ entschiedenen Fall um einen Tagesbetrag von 100,00 Euro für den Einsatz bei der Europäischen Polizeimission in Mazedonien (EUPOL PROXIMA). Nach den Ausführungen in den Urteilsgründen entspricht die Anrechnung der nicht weiter definierten Tagesgelder (sog. "per diems") auf den Auslandsverwendungszuschlag der erklärten Absicht des Gesetzgebers, die mit der Änderung des § 58 a Abs. 4 S. 5 BBesG⁴⁹ verfolgt wurde. Da in der Vergangenheit die gleichzeitige Gewährung eines Auslandsverwendungszuschlages (sowie gegebenenfalls auch von Trennungsgeld) und der gezahlten nicht anrechenbaren Tagesgelder neben der Inlandsbesoldung zu einer erheblich überdimensionierten Abgeltung der besonderen Umstände der Auslandsverwendung führte, erschien dem Gesetzgeber die Anrechnung entsprechender Tagesgelder geboten, soweit sie nicht für Unterkunft und Verpflegung gewährt wurden. In den Gesetzesmaterialien ist ausgeführt, dass mit der Änderung im Bundesbesoldungsgesetz klargestellt werden soll werden, dass Leistungen eines auswärtigen Staates oder einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung im Rahmen von humanitären und unterstützen soweit mit den Leistungen nicht Unterkunft und Verpflegung abgegolten werden. (Bundestagsdrucksache 15/2944 S. 8). Diese Änderung führte zu deutlichen finanziellen Einbußen für den betroffenen Personenkreis und gilt auch für die bei EUPOL Afghanistan eingesetzten Beamten.

dd) Haushaltsrecht

⁴⁷ OVG Münster DVBl 2008, 735 iuris Rn. 37

⁴⁸ VG Köln, Urteil vom 15.03.2007 – VG 15 K 3312/06

⁴⁹ Die Regelung wurde durch Gesetz zur Regelung von Rechtsfragen hinsichtlich der Rechtsstellung von Angehörigen der Bundeswehr bei Kooperationen zwischen der Bundeswehr und Wirtschaftsunternehmen sowie zur Änderung besoldungs- und wehrsoldrechtlicher Vorschriften (BwKoopReglG) vom 30.07.2004 (BGBl. I 2004 S. 2027) eingeführt.

Die entsendenden Dienstbehörden tragen die Kosten der Dienstbezüge ihrer Beamten selbst. Der Bund trägt die auslandbedingten Mehrkosten⁵⁰. Soweit Haushaltsmittel des Bundes erforderlich sind wie z.B. für die Kosten der Inlandsbesoldung solcher Polizeivollzugsbeamter, die sich in polizeilichen Auslandseinsätzen befinden, werden diese aus dem Kapitel 0625 (Bundesministerium des Innern) Titel 422 01 getragen. Die auslandsbedingten Mehrkosten für die Auslandseinsätze in internationalen Krisengebieten von Polizeivollzugsbeamten des Bundes und der Länder werden 2008 aus dem Kapitel 0502 (Auswärtiges Amt) und den Titeln 687 65 und 687 29 (Stabilitätspakt Südosteuropa = Kosovo und Stabilitätspakt Afghanistan) getragen⁵¹. Die Polizeivollzugsbeamten der Länder werden während des Auslandseinsatzes durch das jeweilige Bundesland besoldet. Die zusätzlichen Kosten, sog. auslandsbedingte Mehrkosten (d.h. auslandsbedingte Personalkosten, Reisekosten, Transportkosten, Kosten für die persönliche Ausstattung sowie für die Vor- und Nachbereitung der Beamten), werden vom Bund finanziert⁵².

b) Operationelle Weisungsbefugnisse von EUPOL

Für deutsche Beamte gilt auch während der EUPOL-Mission das deutsche Recht, insbesondere das Bundesbeamtengesetz, das Bundespolizeibeamtengesetz und das Bundesdisziplinalgesetz weiter. Die operationellen Weisungsbefugnisse nimmt aber die Einsatzleitung (Head of Mission) von EUPOL wahr⁵³. Für an EUPOL abgeordnete Beamte wird die Disziplinargewalt von den nationalen oder zuständigen EU-Dienststellen ausgeübt, je nach der abordnenden Behörde⁵⁴. Mitglieder der Mission verfügen über Privilegien und Immunitäten⁵⁵. Die Einzelheiten werden in jedem Fall durch eine Vereinbarung mit dem Empfangsstaat geregelt wie beispielsweise in Sitz- und Statusabkommen. Ein Vereinbarungsrahmen sind

⁵⁰ BT-Drs. 16/4334 St. 4

⁵¹ vgl. BT-Drs. 16/8476 S. 6

⁵² vgl. BT-Drs. 16/8476 S. 6

⁵³ vgl. Art. 6 Abs. 2 des Council Joint Action 2007/369/CFSP on establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), Official Journal of the European Union L 139/33, 31.05.2007

⁵⁴ vgl. Art. 6 Abs. 4 Satz 2 des Council Joint Action 2007/369/CFSP on establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), Official Journal of the European Union L 139/33, 31.05.2007

⁵⁵ vgl. Art. 8 Abs. 1 des Council Joint Action 2007/369/CFSP on establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), Official Journal of the European Union L 139/33, 31.05.2007

die Verfahrensregeln des Art. 24 EUV. Die darauf beruhende Vereinbarung ist ein völkerrechtlicher Vertrag. Bestimmungen über die operationellen Befugnisse und den Status des Personals enthalten die auf dem EU-Vertrag basierenden Rechtsgrundlagen, bei denen es sich um Gemeinsame Aktionen nach Art. 14 EUV handelt. Beispiele dafür waren EUJUST LEX und EU BAM Rafah⁵⁶.

c) Soll die Bundesregierung darauf hinwirken, dass bürokratische Entsendehindernisse ausgeräumt und die Teilnahme an internationalen Friedensmissionen als karrierefördernd bewertet werden?

Der Bund hat sich mit der Situation deutscher Laufbahnbeamter in internationalen Organisationen befasst und auch die Situation nach ihrer Rückkehr erwogen. Nach § 1a Abs. 1 Satz 1 BundesLaufBVO sind Eignung, Befähigung und fachliche Leistung im Rahmen von Personalentwicklungskonzepten durch Personalführungs- und -entwicklungsmaßnahmen zu erhalten und zu fördern. Dazu gehören unter anderem nach § 1a Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 BundesLaufBVO ein die Fähigkeiten und Kenntnisse erweiternder Wechsel der Verwendung, insbesondere auch die Tätigkeit bei internationalen Organisationen. In der Antwort auf eine Bundestagsanfrage hat die Bundesregierung am 04.03.2003 dazu ausgeführt, eine erfolgreich absolvierte Tätigkeit in internationalen Organisationen werde bei Beförderungen als ein "zusätzliches Qualifikationsmerkmal" gewertet. Aufgrund der Bundeslaufbahn-Verordnung würden internationale Bedienstete grundsätzlich bei Beförderungsentscheidungen der Heimatbehörden in gleicher Weise einbezogen wie anwesende Bedienstete⁵⁷. Nach Auskunft der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage berücksichtigen die Verwendungsrichtlinien der Bundespolizei außerdem die Auslandsverwendung als wichtigen Karrierebaustein⁵⁸.

d) Soll die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass alle Bundesländer- auch der Freistaat Bayern - sich im angemessenen Umfang mit gut ausgebildeten Polizeikräften an der Stabilisierung Afghanistans beteiligen?

⁵⁶ Kugelman, Polizei- und Ordnungsrecht S. 110 Rn. 159

⁵⁷ BT-Drucks. 15/517 S. 6

⁵⁸ vgl. BT-Drs. 16/8476 S. 9

Am 17.10.2008 befanden sich insgesamt 32 deutsche Polizeibeamte in Afghanistan, von denen 11 zur Bundespolizei gehörten. An Landespolizeibeamten kamen davon 2 aus Berlin, 1 aus Baden-Württemberg, 4 aus Hessen, 2 aus Mecklenburg-Vorpommern, 3 aus Niedersachsen, 7 aus Nordrhein-Westfalen, 1 aus dem Saarland und 1 aus Sachsen-Anhalt. Das Bundeskriminalamt, sowie die Länder Bremen, Bayern, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Sachsen und Thüringen hatten zu diesem Zeitpunkt keine Polizeibeamten nach Afghanistan entsandt⁵⁹.

Die Konferenz der Innenminister hat auf ihrer 186.Sitzung am 18.04.2008 beschlossen, einen verstärkten deutschen Beitrag zum Polizeiaufbau in Afghanistan zu unterstützen, insbesondere zur Ergänzung des Engagements im Rahmen der ESVP-Mission EUPOL AFG. Die Innenminister und -senatoren sahen in diesem Beschluss die Notwendigkeit, neben dem Engagement im Rahmen der ESVP-Mission EUPOL auch bilaterale Projekte in Afghanistan im Einvernehmen mit der afghanischen Regierung und in Abstimmung mit der ESVP-EUPOL durchzuführen. Ausweislich der Beschlussniederschrift hat Bayern sich zu diesem Punkt der Stimme enthalten. Jedes Bundesland entscheidet eigenständig über seinen personellen Beitrag zur Polizeientwicklung in einem ausländischen Staat.

e) Soll die Bundesregierung die Einrichtung einer solide ausgebildeten und ausgestatteten afghanischen Gendarmerietruppe prüfen und in geeigneter Weise unterstützen?

Es gibt in Europa bei den in Verbänden operierenden Polizeien zwei unterschiedlich Konzepte, nämlich das von Gendarmerien und das in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg entstandene System von Bereitschaftspolizeien. Selbst die Bundespolizei, die in früheren Zeiten einer Gendarmerie noch am ehesten vergleichbar war, hat ihre geschlossenen Verbände allerdings auf 20% ihres Personalbestandes vermindert⁶⁰. Zu diesen Systemen gibt es konkurrierende Standpunkte in der europäischen

⁵⁹ www.bundespolizei.de > Projektgruppe Polizeiliche Aufbauhilfe Afghanistan. Eine davon abweichende Aufschlüsselung – ebenfalls zum Stichtag des 17.10.2008 findet sich unter www.bundespolizei.de > EUPOL Afghanistan; danach betrug die Zahl der in Afghanistan eingesetzten Polizeibeamten zu diesem Zeitpunkt insgesamt 33, wovon 13 von der Bundespolizei und 2 vom Bundeskriminalamt kamen. Von den Bundesländern hatten Berlin 2, Hessen 1, Hamburg 1, Niedersachsen 2, Nordrhein-Westfalen 6, Rheinland-Pfalz 1, Schleswig-Holstein 1, Sachsen 1 und Sachsen-Anhalt 3 Polizeibeamte entsandt.

⁶⁰ Walter a.a.O. S. 130

Polizei Praxis, die beim Verständnis der Hilfe für die afghanische Polizeientwicklung zu bedenken sind⁶¹. Außerdem findet die Diskussion um die Vorzugswürdigkeit eines dieser Systeme in großer Nähe zu einer anderen Streitfrage in Deutschland statt, nämlich der Stellung zur Trennung von Polizei und Militär bei der Erhaltung oder Herstellung von innerer Sicherheit⁶².

Bei der Gendarmerie handelt es sich um ein militärisch organisiertes Polizeikorps, wie es in Teilen Deutschlands nach französischem Vorbild Anfang des 19. Jahrhunderts aufgestellt und bis nach dem Ersten Weltkrieg – auch als Landjäger bezeichnet – unterhalten wurde⁶³. Eine Folgeerscheinung war die unklare Aufgabentrennung zwischen Polizei und Militär in diesen Fällen⁶⁴. Nach dem Zweiten Weltkrieg gingen die Gendarmerien – allerdings zu unterschiedlichen Zeitpunkten – in den Schutzpolizeien der Länder auf⁶⁵. In der neueren deutschen Tradition liegt daher der Verzicht auf eine – zwischen Polizei und Militär bestehende – Gendarmerie. Am nächsten kommt dem Konzept einer Gendarmerie noch die als geschlossene Einheiten fungierende in Deutschland nach dem Krieg allgemein in den Ländern eingeführte Bereitschaftspolizei, die jeweils Großverbände der Länderpolizeien sind. Je nach den Befugnissen und operativen Konzepten einer Gendarmerie stellen sich Fragen nach der Vereinbarkeit mit dem etwaigen Verbot des Einsatzes von Streitkräften im Innern. Diese sind freilich nach afghanischem Recht zu beantworten.

Der Gendarmerie-Gedanke ist auf dem Wege über die französische EU-Ratspräsidentschaft im September 2000 als Konzeption eines „Rapid Deployment-Verbandes“ aus geschlossenen Einheiten mit paramilitärischer Kommandostruktur lanciert worden. Auf der Tagung der EU-Verteidigungsminister am 03.10.2003 in Raum erneuerte Frankreich den Vorschlag eines geschlossenen Polizeiverbandes. Anlässlich eines informellen Treffens der EU-Verteidigungsminister am 17. September 2004 im niederländischen Noordwijk haben die Länder Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und die Niederlande eine Absichtserklärung zum Aufbau einer

⁶¹ Walter a.a.O. S. 129 ff.

⁶² Walter a.a.O. S. 133 ff.

⁶³ Boldt/Stolleis, Geschichte der Polizei in Deutschland Rn. 30

⁶⁴ Boldt/Stolleis, a.a.O. Rn. 34

⁶⁵ Boldt/Stolleis, a.a.O. Rn. 79

multinationalen Europäische Gendarmerietruppe (Force de gendarmerie européenne, FGE oder European Gendarmerie Force, EGF) mit einer Anfangsstärke von 900 Mann formuliert, der zukünftig auch andere EU-Länder beitreten können⁶⁶. Die Truppe mit Sitz in Vicenza hat einen Kern von 800 bis 900 Mitgliedern, die durch weitere 2.300 Personen verstärkt werden kann. Es handelt sich um eine Sonderformationen mit polizeilichem Auftrag, aber militärischem Status, die für Interventionen während oder unmittelbar nach militärischen Aktionen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgebildet, ausgerüstet und geeignet ist⁶⁷. Die EGF ist nicht Bestandteil des Zivilen Krisenmanagements der Europäischen Union (ZKM). Sie untersteht ausschließlich den nationalen Kräfestellern⁶⁸. An der EGF können sich Staaten beteiligen, deren Polizeieinheiten über einen militärischen Status verfügen. Die Bundesrepublik Deutschland verfügt nicht über derartige Kräfte und ist an der EGF nicht beteiligt⁶⁹. Die Aufstellung einer Gendarmerie liegt demnach mehr in der Tradition der daran teilnehmenden Länder als in derjenigen der Bundesrepublik Deutschland.

Ein ähnliches Konzept haben die USA im Zusammenhang mit dem letzten Irak-Krieg verfolgt. Sie haben schon in Vorbereitung auf den diesen krieg überlegt, ob es nicht sinnvoll sei, die „Konstablertruppe“ wiederzubeleben, die während des Zweiten Weltkrieges und zu Beginn des Besatzungsregimes in Deutschland und Japan ein wichtiges Element der Ordnungsmacht war⁷⁰. Es ergab sich aber rasch, dass der Bedarf für eine derartige Spezialtruppe auf der Grenze der Zuständigkeit von Militär und ziviler Polizei zwar erkennbar ist, die Aufstellung der Truppe aber für den aktuellen Konflikt viel zu spät kommen würde⁷¹. Ähnliche Überlegungen machte sich im selben Zusammenhang auch als Alliiertes der USA die polnische Regierung. Neben einer Einheit der Militärpolizei hat das Warschauer Innenministerium eine 130 Mann starke Polizei – Einheit für „Riot Control“ entsandt, also für den Bereich der Kontrolle gewaltbereiter Demonstranten, der Soldaten die größten Probleme bereitet⁷².

⁶⁶ Walter a.a.O. S. 122 ff.

⁶⁷ Walter a.a.O. S. 123

⁶⁸ BT-Drucks. 16/8476 S. 14

⁶⁹ BT-Drucks. 16/8476 S. 14

⁷⁰ Eisele, „Policekeeping“, a.a.O. S. 203

⁷¹ Eisele, „Policekeeping“, a.a.O. S. 204

⁷² Eisele, „Policekeeping“, a.a.O. S. 204

Nach Verlautbarung der Bundesregierung im Februar 2007 gibt es keine Pläne, eine paramilitärische Bereitschaftspolizei in Afghanistan aufzubauen⁷³. Vielmehr orientiert sich Deutschland bei seiner Hilfe für Afghanistan am eigenen Modell. Nach Verlautbarung des Auswärtigen Amtes im Februar 2008 bilden seit 2007 deutsche Polizeiexperten die afghanische Bereitschaftspolizei ANCOP (Afghan National Civil Order Police) aus⁷⁴. Die afghanische Bereitschaftspolizei wird durch deutsche Polizeibeamte ausgebildet, die durch amerikanische Ausbilder unterstützt werden sollen. Die afghanische Bereitschaftspolizei ist dem afghanischen Innenministerium zugeordnet⁷⁵. In den kommenden Monaten sind demnach weitere umfangreiche Aus- und Fortbildungsmaßnahmen geplant. In der Ausbildung lernen die Polizisten, wie sie mit Demonstranten reden, Megafone einsetzen und Sitzblockaden auflösen. Für diese deeskalierende Arbeit erhalten sie jetzt auch geeignete Ausstattung⁷⁶. Die Bundesrepublik unterstützt daher das in der neueren deutschen Tradition stehende System einer zu entwickelnden Bereitschaftspolizei in Afghanistan.

f) Wie können Bund und Länder den Pool rasch verfügbarer qualifizierter Polizistinnen und Polizisten für internationale Stabilisierungsmissionen durch zusätzliche Stellen weiter ausbauen und die Fähigkeiten zur Einsatzführung Einsatzbegleitung verbessern?

aa) Vergrößerung des Personalpools für Auslandseinsätze

Die Zusammensetzung der national entsandten Missionsteilnehmer erfolgt nach dem Königsteiner Schlüssel (ein Drittel Bund, zwei Drittel die Bundesländer). Motive der Auslandsverwendungen sind neben den finanziellen Anreizen die besonderen Herausforderungen einer Sonderverwendung sowie die Möglichkeit, sich in schwierigen Situationen initiativ und selbständig bewähren zu können. Der Prozentsatz der sog. Wiederverwender ist hoch, auch wenn auch verschiedentlich Probleme bei der Reintegration sowie mangelnde Akzeptanz bei den Heimatdienststellen beklagt werden. Die Verwendungszeiten und Wiederholungsmöglichkeiten werden daher begrenzt. Das Anforderungsprofil für derartige Auslandsverwendungen

⁷³ BT-Drs. 16/4334 S. 2

⁷⁴ BT-Drs. 16/8476

⁷⁵ BT-Drs. 16/4334 S. 2

⁷⁶ www.auswaertiges-amt.de >

/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/AktuelleArtikel/080212-ANCOP-Ausstattung.navCtx=242086.html

vereinigt ein Ensemble von Fertigkeiten und Fähigkeiten, die vom ausgeprägten Selbst- und Konfliktmanagement über die angewandte Psychologie bis zu technischen Grundkenntnissen reichen⁷⁷. Der Bund wäre wohl ebenso wie die Länder nicht in der Lage, die für internationale Polizeieinsätze benötigten Beamten auf Dauer aus dem Bereich von Bundespolizei und Bundeskriminalamt sowie den Länderpolizeien jeweils allein zu decken. Personalreserven im notwendigen Maße sind nicht vorhanden. Es wird deshalb einsatzkonzeptionell für eine eindeutige Schwerpunktbildung votiert⁷⁸.

Der Bund hat im April 2005 am Standort Gifhorn der Bundespolizei neben der bereits existierenden Einsatzhundertschaft eine mit dem Aufbau einer weiteren Hundertschaft begonnen, deren hauptsächlicher Einsatzzweck – neben der Wahrnehmung der originären Aufgaben einer Einsatzhundertschaft – der geschlossene Einsatz von der Führungsebene der Gruppe aufwärts bei Auslandsmissionen sein soll. Durch diese Einsatzkräfte soll der bisher von der Bundespolizei vorgehaltene Personalpool ergänzt werden, da dieser für Einsatzzwecke, die ein geschlossenes Führungserfordern, nicht geeignet ist. Zu diesem Zweck soll die Hundertschaft speziell für Auslandsmissionen ausgebildet werden⁷⁹. Nach Angaben der Bundesregierung haben 1.101 der aktiven Polizeivollzugsbeamten der Bundespolizei einen Auslandseinsatz absolviert und gelten daher für solche Einsätze als grundsätzlich geeignet⁸⁰.

Wie viele Polizistinnen und Polizisten der Länderpolizeien von ihrer Qualifikation her zur Polizeiausbildung im Ausland in der Lage sind, ist nicht bekannt. Der Bundesregierung liegen dazu keine Zahlen vor⁸¹. Andere Anhaltspunkte sind insoweit nicht ersichtlich. Insgesamt sind Bund und Länder seit 2003 darauf eingestellt, für das zivile Krisenmanagement der EU gemeinsam bis zu 910 Polizeivollzugsbeamte zur Verfügung zu stellen. Bei der aktuellen Einsatzbelastung bedarf es nach der Antwort der Bundesregierung auf eine Parlamentarische Anfrage daher keiner zusätzlichen Vorbereitung⁸².

bb) Verbesserung der Qualifikation

⁷⁷ Walter a.a.O. S. 126

⁷⁸ Walter a.a.O. S. 132

⁷⁹ Walter a.a.O. S. 135

⁸⁰ vgl. BT-Drs. 16/8476 S. 8

⁸¹ vgl. BT-Drs. 16/8476 S. 8

⁸² vgl. BT-Drs. 16/8476 S. 9 ff.

Von fachlicher Seite ist als verbesserungsbedürftig eine umfassende zentrale Analyse der bisherigen Einsätze und die Umsetzung in die polizeiliche Praxis angesehen worden. Die Verfahren von "lessons learned" und "best practice" seien selbst im nationalen Bereich nicht gelungen. Internationale Einsätze seien ein Paradigma für vernetzte Einsätze von Streitkräften, Polizei, zivilen staatlichen Stellen und NGO, wobei das Geflecht von Einsatz- und Zusammenwirkungsmöglichkeiten bisher noch nicht einmal ansatzweise analysiert worden sei⁸³.

Aufgrund eines Beschlusses der Innenminister und -senatoren der Länder vom 25. November 1994 ist eine Bund-/Länder-Arbeitsgruppe "Internationale Polizeimissionen" (AG IPM) unter dem Vorsitz von Nordrhein-Westfalen gegründet worden. Die AG IPM bedient sich zur Vorbereitung, Organisation und Koordination von Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Einsatz deutscher Polizeivollzugsbeamter des Bundes und der Länder im Rahmen internationaler Friedensmissionen einer im Bundesministerium des Innern mit personeller Unterstützung der Länder eingerichteten Geschäftsstelle. Zur Vor- und Nachbereitung der Einsätze der Polizeivollzugsbeamten stehen der AG IPM als Einrichtungen die Bundespolizeiakademie in Lübeck, das Institut für Aus- und Fortbildung der Polizei Nordrhein-Westfalens in Brühl sowie die Akademie der Polizei Baden-Württemberg, Außenstelle Wertheim, als Trainingszentren zur Verfügung⁸⁴. Auf dieser Grundlage wird eine strukturierte Ausbildung für Auslandsmissionen unternommen; vereinzelt wird Führungspersonal auch zu sog. Commander Courses entsandt⁸⁵.

g) Sollen Restriktionen beim Polizeiaufbau (u.a. keine Lieferung von Tränengas) (BT-Drucks. 16/3648) aufgehoben werden?

In BT-Drucks. 16/3648 wird die Frage aufgeworfen, ob Restriktionen beim Polizeiaufbau z.B. hinsichtlich der Möglichkeit der Lieferung von Tränengas aufgehoben werden sollen. Die Anfrage wiederholt zum Teil einen entsprechenden Punkt einer am 10.10.2006 von der Bundesregierung

⁸³ Walter a.a.O. S. 132

⁸⁴ <http://www.bundespolizei.de> >

/cln_109/nn_268544/DE/Home/_Startseite/IPM/Infoblaetter/_Infoblatt_ZKM,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/_Infoblatt_ZKM.pdf

⁸⁵ Walter a.a.O. S. 132; vgl. im Übrigen BT-Drucks. 16/8476 S. 12 ff.; die kritischen Beurteilungen von Buwitt, Internationale Polizeieinsätze bei UNO-Friedensmissionen S. 16 ff. aus dem Jahr 2001 dürften demgegenüber überholt sein

beantworteten Anfrage, in der es um einen Artikel in der FAZ vom 21. August 2006 ging, wonach u.a. die Ausrüstung mit Tränengas und Gummigeschossen nicht möglich sei⁸⁶.

In der Antwort vom 10.10.2006 wird dazu ausgeführt, Die Ausrüstung mit Tränengas werde von Deutschland nicht unterstützt. Art und Inhalt der deutschen Hilfe beim Polizeiaufbau in Afghanistan, also auch die Möglichkeit der Lieferung von Waffen und Munition bestimmen sich im Übrigen im bilateralen deutsch-afghanischen Verhältnis nach den Regelungen in den Sitz- und Statusabkommen vom sowie der Vereinbarung über die Gewährung polizeilicher Ausbildungs- und Ausstattungshilfe.

Das Sitz- und Statusabkommen vom 15. März 2002⁸⁷ sowie das dieses ablösende Sitz- und Statusabkommen vom 23. Oktober 2006⁸⁸ sehen jeweils in Art. 3 Abs. 3 vor, dass die Angehörigen des Projektbüros, soweit es sich um Polizeibeamte handelt, zum Selbstschutz bewaffnet sind. Darüber hinaus enthalten die Abkommen keine Aussagen über die Ausstattung mit Waffen oder deren Lieferung.

Die Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern der Bundesrepublik Deutschland und dem Innenministerium der Interimsregierung Afghanistan über die Gewährung polizeilicher Ausbildungs- und Ausstattungshilfe im Rahmen des Stabilitätspakts Afghanistan vom 15. März 2002⁸⁹ sieht zwar in Art. 2 Abs. 3 die Beschaffung von Ausstattungsgegenständen im Namen und im Auftrag des Innenministeriums der Interimsregierung Afghanistan durch das Bundesministerium des Innern der Bundesrepublik Deutschland oder durch eine von ihm beauftragte Dienststelle vor. Nach Art. 2 Abs. 4 der Vereinbarung sind aber Waffen und Munition sowie Maschinen zur ihrer Herstellung von der Lieferung ausgeschlossen.

Eine Aufhebung oder Einschränkung des Lieferverbotes für Waffen und Munition bedürfte daher der Änderung der Vereinbarung vom 15. März 2002.

⁸⁶ BT-Drs. 16/2893 S. 2 und 6

⁸⁷ BGBl. II 2008, 287

⁸⁸ BGBl. II 2008, 291

⁸⁹ BGBl. II 2008, 289

Soweit es nicht um die Ausstattung mit Waffen geht, hat die Bundesrepublik Deutschland nach Verlautbarung des Auswärtigen Amtes im Rahmen von EUPOL mit der Ausrüstung von Bereitschaftspolizei begonnen. Im Februar 2008 ist neue Ausrüstung für 500 Bereitschaftspolizisten übergeben worden. Sie umfasst insbesondere eine komplette Körperschutzausstattung und Polizeihelme sowie für die tägliche Arbeit notwendige Ausrüstung. In einem weiteren Schritt wird Deutschland 2008 weitere 1.400 Mann mit diesen sogenannten Führungs- und Einsatzmitteln ausstatten⁹⁰.

2. Grundsatz der Freiwilligkeit

Die Personalgewinnung für die Aufbauhilfe in Afghanistan erfolgt nach dem Freiwilligenprinzip. Eine Zuweisung von Bundes- oder Landespolizeibeamten zu entsprechenden Ausbildungseinsätzen im Ausland ist nach dem Beamtenrechtsrahmengesetz nur mit Zustimmung der Beamten möglich. Nach Verlautbarung der Bundesregierung aus Februar 2007 ist auch nicht die Einführung einer Dienstpflicht für Bundespolizeibeamte zur Teilnahme an Auslandseinsätzen vorgesehen⁹¹. Alle Polizeibeamten werden vor ihrer Entsendung im Rahmen eines fünftägigen Seminars an der Grenzschutzschule Lübeck auf ihren Einsatz in Afghanistan vorbereitet⁹². Es gibt auch ausreichend Polizistinnen und Polizisten, die sich freiwillig zur Verfügung stellen⁹³.

3. Parlamentsvorbehalt

a) Regelt das BPolG die Mitsprache des Parlaments bei Auslandseinsätzen der Bundespolizei, die Informationspflichten der Bundesregierung sowie die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments hinreichend?

aa) Verständnis von § 8 Abs. 1 S. 3 bis 5 BPolG nach Normentstehung und Staatspraxis

Die Regelung des Einsatzes der Bundespolizei im Ausland war im Gesetzgebungsverfahren umstritten. Der Deutsche Bundestag hatte

⁹⁰ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/AktuelleArtikel/080212-ANCOP-Ausstattung.navCtx=242086.html>

⁹¹ BT-Drs. 16/4334 S. 4

⁹² Vogl, Wiederaufbauhilfe für Afghanistans Polizei, a.a.O. S. 262

⁹³ vgl. BT-Drs. 16/8476 S. 8

angesichts der damals bevorstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Auslandseinsatz der Bundeswehr⁹⁴ beschlossen, einen § 8 als "Leernorm" aufzunehmen. Diese sollte dann unter Berücksichtigung höchstrichterlicher Erkenntnis gestaltet werden⁹⁵. Der vom Bundesrat angerufene Vermittlungsausschuss griff hingegen den ursprünglichen Gesetzentwurf der Koalitionsparteien und der Bundesregierung auf und ergänzte ihn sowohl um die Unterrichtungspflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag als auch um dessen Recht, durch Beschluss die Beendigung der Verwendung zu verlangen. Diese Vorschläge wurden zum Gesetzestext⁹⁶. In einer aktuellen Antwort auf eine Parlamentarische Anfrage hat die Bundesregierung die Einführung eines über die bestehende Regelung hinaus gehenden Parlamentsvorbehaltes für nicht geboten gehalten. Sie erachtet vielmehr die Beteiligung des Deutschen Bundestages nach § 8 Abs. 1 Satz 4 und 5 BPolG (Unterrichtungspflicht und Rückholrecht) als ausreichend⁹⁷.

bb) Verfassungsrechtliche Maßgaben für die Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen bewaffneter Streitkräfte

Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Einsatz der Bundespolizei im Ausland nichts Spezifisches zu entnehmen. Außer der eher affirmativen Erwähnung in der Entscheidung aus dem Jahr⁹⁸ zum Bundesgrenzschutzgesetz hat das Gericht sich nicht mehr zu § 8 BPolG geäußert. Allerdings lassen sich einige gewichtige Anhaltspunkte in seiner Rechtsprechung zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des Parlamentsvorbehalts beim Einsatz der Bundeswehr finden⁹⁹, die letztlich allesamt gegen einen Parlamentsvorbehalt beim Auslandseinsatz der Bundespolizei sprechen, insbesondere, wenn es nur um den Einsatz nicht-exekutiv tätig werdender Vollzugspolizei geht. Einige der dabei verwendeten verfassungsrechtlichen Prinzipien sollen auf ihre Übertragbarkeit vom Streitkräfteeinsatz auf den Polizeieinsatz untersucht werden (aaa) bis ccc))

⁹⁴ BVerfG NJW 1994, 2207

⁹⁵ Blümel/Drewes/Malmberg/Walter, BPolG § 8 Rn. 4 unter Bezugnahme auf Schreiber in NVwZ 1995, 521, 523

⁹⁶ Blümel/Drewes/Malmberg/Walter, BPolG § 8 Rn. 4; vgl. auch Riegel DÖV 1995, 317, 318

⁹⁷ BT-Drucks. 16/8476 S. 14)

⁹⁸ BVerfGE 97, 198

⁹⁹ BVerfG NJW 2008, 2018 "AWACS-Entscheidung"

zuzüglich einiger allgemeiner verfassungsrechtlicher Erwägungen, die sich in der rechtswissenschaftlichen Literatur finden (ddd) bis eee)).

aaa) Einsatz der Bundespolizei als "Einsatz bewaffneter Streitkräfte"?

Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze über den Parlamentsvorbehalt beim Auslandseinsatz der Bundeswehr lassen sich auf einen entsprechenden Einsatz der Bundespolizei nicht unmittelbar übertragen, denn ein unter dem Grundgesetz nur auf der Grundlage einer konstitutiven Zustimmung des Bundestags zulässiger Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn deutsche *Soldaten* in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind¹⁰⁰. Dies ist bei Polizeivollzugsbeamten der Bundespolizei nicht der Fall¹⁰¹. Hinzu kommt als einfachgesetzliches Argument, dass in § 8 Abs. 1 Satz 1 BPolG die Verwendung der Bundespolizei im Ausland nur "an polizeilichen oder anderen nicht-militärischen Aufgaben" vorgesehen ist.

bbb) "Bagatellgrenze" bei Bewaffnung nur zur Selbstverteidigung?

Das Bundesverfassungsgericht hat in der AWACS-Entscheidung sich mit der Frage nach einer Art "Bagatellgrenze" auseinander gesetzt, unterhalb von der die Verwendung von Bundeswehr im Ausland noch nicht als "Einsatz bewaffneter Streitkräfte" angesehen werden und daher das Parlament bei der Entsendung nicht beteiligt werden müsste. Diese Grenze hat es allerdings hoch angesetzt, denn für den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt kommt es nicht darauf an, ob bewaffnete Auseinandersetzungen sich schon im Sinne eines Kampfgeschehens verwirklicht haben, sondern darauf, ob nach dem jeweiligen Einsatzzusammenhang und den einzelnen rechtlichen und tatsächlichen Umständen die Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen konkret zu erwarten ist und deutsche Soldaten deshalb bereits in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind¹⁰². Allerdings bedarf es zum einen hinreichender greifbarer tatsächlicher Anhaltspunkte dafür, dass ein Einsatz nach seinem Zweck, den konkreten

¹⁰⁰ BVerfG NJW 2008, 2018 iuris Rn. 74

¹⁰¹ Gröpl in DVBl. 1995, 329, 333

¹⁰² BVerfG NJW 2008, 2018 iuris Rn. 76

politischen und militärischen Umständen sowie den Einsatzbefugnissen in die Anwendung von Waffengewalt münden kann¹⁰³. Und zum anderen bedarf es für eine qualifizierte Erwartung der Einbeziehung von Bundeswehrsoldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen einer besonderen Nähe der Anwendung von Waffengewalt¹⁰⁴. Ein Anhaltspunkt für die drohende Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen besteht danach, wenn sie im Ausland Waffen mit sich führen und ermächtigt sind, von ihnen Gebrauch zu machen. Denn es kann dadurch je nach dem Verlauf des tatsächlichen Geschehens dazu kommen, dass die Bewaffnung in die Anwendung von Waffengewalt mündet. Solange es sich allerdings rechtlich nur um eine Ermächtigung zur Selbstverteidigung handelt und der Einsatz selbst einen nicht-militärischen Charakter hat, ist, wie das Bundesverfassungsgericht bereits früher festgestellt hat¹⁰⁵, die Schwelle der Zustimmungsbedürftigkeit nicht schon durch diese Ermächtigung erreicht¹⁰⁶. Der Einsatz nicht-exekutiver, lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung bewaffneter Polizeivollzugsbeamter wäre demnach auch unter entsprechender Anwendung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum bewaffneten Kampfeinsatz von Bundeswehrsoldaten nicht zustimmungsbedürftig.

ccc) Handeln deutsche Bundespolizeibeamte in Afghanistan innerhalb eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit?

Für die Zustimmungsbedürftigkeit kann auch nicht auf die Situation beim Streitkräfteinsatz im Ausland anlässlich eines Bündnishandelns nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1, Art. 24 Abs. 2 GG abgestellt werden, weil es jedenfalls im Falle des Polizeieinsatzes in Afghanistan an einem Handeln im Rahmen eines Verteidigungsbündnisses fehlt¹⁰⁷.

Das Grundgesetz ermächtigt den Bund in Art. 24 Abs. 2 GG, sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen. Neben den Vereinten Nationen stellt auch die NATO als Verteidigungsbündnis ein solches System dar (vgl. bereits BVerfGE 90, 286 <350 f.>; 104, 151 <209>; 118, 244 <261 f.>). Die Ermächtigung zur

¹⁰³ BVerfG NJW 2008, 2018, iuris Rn. 78

¹⁰⁴ BVerfG NJW 2008, 2017 iuris Rn. 79

¹⁰⁵ BVerfGE 90, 286 <388>

¹⁰⁶ BVerfG NJW 2008, 2018 iuris Rn. 81

¹⁰⁷ Im Ergebnis mit vielen Literaturnachweisen ebenso Wiefelspütz, Der Einsatz der Bundespolizei im Ausland S. 210 ff. ; ebenso Lissen/Denninger a.a.O. C Rn. 167

Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit in Art. 24 Abs. 2 GG bildet zugleich die verfassungsrechtliche Grundlage für die Beteiligung der Bundeswehr an Einsätzen außerhalb des Bundesgebiets, soweit diese im Rahmen und nach den Regeln eines solchen Systems erfolgen (vgl. BVerfGE 90, 286 <345 ff.>¹⁰⁸).

Nach der AWACS-Entscheidung klärt allerdings die in Art. 24 Abs. 2 GG enthaltene materielle Legitimationsgrundlage nicht die Frage, wer im innerstaatlichen Bereich von Verfassungen wegen über solche Einsätze zu entscheiden hat. Zu der damit aufgeworfenen Frage nach der Organkompetenz im Bereich der auswärtigen Gewalt (vgl. dazu etwa Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, 1986, S. 215 ff.; Wolfrum, VVDStRL 56 <1997>, S. 39 ff.) findet sich im Grundgesetz nur in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG eine ausdrückliche Regelung¹⁰⁹. Der Deutsche Bundestag muss nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG der Vertragsgrundlage eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit zustimmen. Das nach Maßgabe von Art. 59 Abs. 2 Satz 1, Art. 24 Abs. 2 GG ergangene Zustimmungsgesetz – im AWACS-Fall zum NATO-Vertrag - legt das Integrationsprogramm eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit fest (BVerfGE 104, 151 <209>; vgl. auch BVerfGE 118, 244 <259 f.>). Dieses Integrationsprogramm und die damit einhergehende politische Bindung der Bundesrepublik Deutschland werden von den Gesetzgebungsorganen maßgeblich mitverantwortet. Mit der Zustimmung zu einem Vertragsgesetz bestimmen Bundestag und Bundesrat den Umfang der auf dem Vertrag beruhenden Bindungen und tragen dafür die politische Verantwortung gegenüber dem Bürger (vgl. BVerfGE 104, 151 <209>; 118, 244 <260>). Die rechtliche und politische Verantwortung des Parlaments erschöpft sich insoweit nicht in einem einmaligen Zustimmungsakt, sondern erstreckt sich auf den weiteren Vertragsvollzug¹¹⁰.

An der Verknüpfung zwischen dem Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1, Art. 24 Abs. 2 GG einerseits und der daran fortwirkenden Mitwirkungskompetenz des Parlaments beim Bundeswehreinsatz andererseits fehlt es beim Auslandseinsatz der Bundespolizei. Der Einsatz der Bundespolizei ist nicht Teil des NATO-Einsatzes im Rahmen von ISAF,

¹⁰⁸ BVerfG NJW 2008, 2018 iuris Rn. 62

¹⁰⁹ BVerfG NJW 2008, 2017 iuris Rn. 63

¹¹⁰ BVerfG NJW 2008, 2017 iuris Rn.

sondern findet an dessen Rande oder in Ergänzung dazu statt. Aber auch der Einsatz im Rahmen von EUPOL führt nicht weiter, denn Die Zusammenarbeit der EU-Staaten im Rahmen von ESVP bzw. GASP ist weder die Handlungsweise eines Militärbündnisses, noch im europarechtlichen Sinne supranational, sondern geschieht intergouvernemental; dies zeigt bei äußerlicher Betrachtung schon das Nebeneinander aus Deutschland einerseits an EUPOL und andererseits an die Deutsche Botschaft in Kabul oder an das German Police Project Team (GPPT))abgeordneter Bundespolizeibeamter. Es gibt also kein Ratifikationsgesetz, an das – weiterwirkend i.S.v. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG – eine besondere parlamentarische Kompetenz knüpfen könnte.

ddd) Was gilt beim Handeln außerhalb von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit?

Der Ansicht von Wiefelspütz ist zuzustimmen, wonach sich Auslandseinsätze der Bundespolizei außerhalb von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit staatsrechtlich in der Regel auf Art. 32 Abs. 1 GG stützen. Nach Art. 32 Abs. 1 GG ist die Pflege der Beziehungen zu anderen Staaten Sache des Bundes. Darunter ist die Gesamtheit grenzüberschreitender Handlungszusammenhänge zu verstehen, die sich auf die Stellung der Bundesrepublik Deutschland als Völkerrechtssubjekt in der Staatengemeinschaft auswirken. Alle Maßnahmen, die im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten erforderlich werden, sind Gegenstand der Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten. Die Ansicht, als Kompetenznorm erfasse Art. 32 Abs. 1 GG nur völkerrechtsförmliches Handeln, hat sich nicht durchgesetzt. Auch polizeiliche Einsätze der Bundespolizei im Ausland bzw. außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes sind in den Anwendungsbereich des Art. 32 Abs. 1 GG einzubeziehen, soweit nicht bereits andere Regelungen des Grundgesetzes als Ermächtigungsgrundlage in Betracht kommen. Der Einsatz der Bundespolizei im Ausland bzw. außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes gehört – nach § 8 BPolG – zu den Grundfunktionen der Bundespolizei, die dem Bereich der auswärtigen Gewalt und damit der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen zuzuordnen ist. Art. 32 Abs. 1 GG ist danach Ermächtigungsgrundlage insbesondere für

völkerrechtlich zulässige polizeiliche Einsätze der Bundespolizei außerhalb von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit i.S.d. Art. 24 Abs. 2 GG¹¹¹.

Zum selben Ergebnis führt die Überlegung von Denninger/Lisken, die ausschließliche Zuweisung des Polizeieinsatzes im Ausland durch § 8 BPolG an die Bundespolizei lasse sich kompetenzrechtlich – ähnlich wie die Installierung des Bundesnachrichtendienstes – damit begründen, dass man solchen Polizeieinsatz im Ausland gem. Art. 73 Nr. 1 und Art. 87 GG zum Bereich der "auswärtigen Angelegenheiten" zähle und auch hier – wie bei der Eisenbahn- und Luftverkehrsverwaltung – eine Annexkompetenz annehme, die es erlaube, von Bundes wegen für Polizeihilfe im Ausland zu sorgen. Die "auswärtige Gewalt" des Bundes sei demnach in der Lage, unter den Voraussetzungen des § 8 BPolG Polizei im Ausland einzusetzen, während jeder Bundeswehreinsatz im Ausland unter Parlamentsvorbehalt stehe, selbst wenn Kautelen analog § 8 BPolG zu beachten seien¹¹².

eee) Gewaltenteilung und Interpellationsrecht des Parlaments aus Art. 43 Abs. 1 GG

Nach einer in der Literatur vertretenen Ansicht würde ein konstitutives Zustimmungsbedürfnis des Deutschen Bundestages im Sinne eines Parlamentsvorbehaltes für polizeiliche und nicht-militärische Auslandseinsätze der Bundespolizei in multinationalen Polizeikontingenten (§ 8 Abs. 1 BPolG) in den Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit außenpolitischen Handelns eingreifen und somit die im Grundgesetz geregelte Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive verletzen. Deshalb fehle es auch an einem aus Art. 59 Abs. 2 GG ableitbaren Zustimmungsbedürfnis des Parlaments¹¹³. Diese Argumentation greift angesichts der AWACS-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu kurz. Wenn und soweit dem Grundgesetz eine Zuständigkeit des Deutschen Bundestags in Form eines wehrverfassungsrechtlichen Mitentscheidungsrechts entnommen werden kann, besteht gerade kein eigenverantwortlicher Entscheidungsraum der Bundesregierung. Eigenverantwortliche, das heißt letztlich verfassungsgerichtlicher Überprüfung entzogene Abgrenzungen der Kompetenzräume der in Art. 20

¹¹¹ Wiefelspütz, Der Einsatz der Bundespolizei im Ausland S. 212 ff.

¹¹² Lisken/Denninger a.a.O. C Rn. 168

¹¹³ Blümel/Drewes/Malmberg/Walter, BPolG § 8 Rn. 6; Walter a.a.O. S. 126

Abs. 2 Satz 2 GG genannten Gewalten lassen sich nicht einem apriorischen Gewaltenteilungskonzept entnehmen (vgl. BVerfGE 68, 1 <108 f.>; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 481). Daher ist der Rekurs auf den Topos einer exekutivischen Eigenverantwortung allein ungeeignet, für eine restriktive Auslegung des Parlamentsvorbehalts oder gar dessen grundsätzliche Ablehnung zu streiten (vgl. aber Roellecke, Der Staat, 1995, S. 415 <423 ff.>; Schultz, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung, 1998, S. 440 f.). Der Parlamentsvorbehalt ist Teil des Bauprinzips der Gewaltenteilung, nicht seine Durchbrechung¹⁴. Die Argumentation mit Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG lässt sich daher nur mit den unter aaa) und ccc) ausgebreiteten Argumenten entkräften.

Der Deutsche Bundestag ist aber auch ohne einen verfassungsrechtlich ableitbaren Parlamentsvorbehalt beim Einsatz der Bundespolizei im Ausland nicht schutzlos dem aus Art. 24 Abs. 2 GG folgenden Regierungshandeln ausgesetzt. Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes stellt dem Bundestag ausreichende Instrumente für die politische Kontrolle der Bundesregierung zur Verfügung. Die Bundesregierung hat bereits aufgrund allgemeiner parlamentarischer Kontrollrechte nach Art. 43 Abs. 1 GG für ihr Handeln Rede und Antwort zu stehen. Auch im Rahmen des Budgetrechts des Parlaments hat sie bei ausgabewirksamen Einsätzen sich um die politische Zustimmung des Deutschen Bundestags zu bemühen¹⁵.

b) Soll § 8 BPolG dahingehend geändert werden, in Abschnitt 1 § 8 einen Parlamentsvorbehalt für Auslandseinsätze der Bundespolizei vorzuschreiben?

Nach dem geltenden Recht steht die Regierungsentscheidung gem. § 8 Abs. 1 Satz 3 BPolG über die Auslandsverwendung der Bundespolizei nicht unter Parlamentsvorbehalt, sondern dem Parlament kommt gem. § 8 Abs. 1 Satz 5 BPolG nur die Befugnis zu negativem Regierungshandeln zu, indem es durch Beschluss verlangen kann, dass die Verwendung beendet wird. Dieses Recht des Parlaments ist schwach und könnte im Nichtbefolgensfall durch die Regierung wohl noch nicht einmal zum Gegenstand eines Organstreits gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG beim Bundesverfassungsgericht gemacht werden, weil

¹⁴ BVerfG NJW 2008, 2018 iuris Rn. 73

¹⁵ Nachweise bei BVerfG NJW 2008, 2018 iuris Rn. 66

i.S.v. § 64 Abs. 1 BVerfGG es nicht um "durch das Grundgesetz übertragenen Rechte und Pflichten" geht.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur werden sowohl zur bestehenden Regelung in § 8 Abs. 1 Satz 5 BPolG, als auch zur Idee einer Ausdehnung der parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse unterschiedliche Ansichten vertreten. Zum Teil wird bereits das sog. Rückholrecht des Deutschen Bundestages nach § 8 Abs. 1 Satz 5 BPolG, wonach der Deutsche Bundestag durch Beschluss verlangen kann, dass die Auslandsverwendung der Bundespolizei beendet wird, als verfassungswidrig erachtet¹¹⁶. Es wird aber auch die abgeschwächte Meinung vertreten, die Regelung solle bei Auslandseinsätzen der Bundespolizei "offenbar das Parlament in die Lage versetzen, Auslandsverwendungen der BPol angemessen kontrollieren zu können"¹¹⁷. Ansonsten wird die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit des fehlenden Zustimmungserfordernisses des Deutschen Bundestages in der Literatur auch von ansonsten dem § 8 BPolG kritisch gesonnener Seite bestätigt¹¹⁸.

Vorliegend wird es für fraglich gehalten, ob eine "indes politisch durchaus begrüßenswert(e)"¹¹⁹ Stärkung der parlamentarischen Beteiligung nicht verfassungsrechtlich problematisch ist.

Verfassungsrechtlich ist eine Stärkung der Beteiligung des Parlaments beim Auslandseinsatz der Bundespolizei über § 8 Abs. 1 Sätze 4 und 5 BPolG hinaus – im Gegensatz zum Parlamentsvorbehalt bei der Entsendung der Streitkräfte – zumindest nicht geboten. Letztlich beruht dieser Umstand auf der unterschiedlichen Verankerung der Wehrverfassung im Grundgesetz einerseits und der sonstigen Sicherheitseinrichtungen andererseits. Hinter der Regelung des § 8 BPolG über die Verwendung der Bundespolizei im Ausland verbirgt sich die schwierige Frage über die Herleitung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes im Falle der Bundespolizei allgemein und im Falle ihres Auslandseinsatzes andererseits. Die durch § 8 BPolG normierte ausschließliche Zuweisung der Verwendung

¹¹⁶ Blümel/Drewes/Malmberg/Walter, BPolG § 8 Rn. 6 unter Hinweis auf Wiefelspütz in Die Polizei 2005, 189 ff., 195

¹¹⁷ Wiefelspütz, Der Einsatz der Bundespolizei im Ausland S. 208

¹¹⁸ Blümel/Drewes/Malmberg/Walter, BPolG § 8 Rn. 6 unter Hinweis auf Fischer-Lescano in AöR 2003, 52 ff., 78 ff.

¹¹⁹ vgl. Gröpl in DVBl. 1995 329, 334

von deutscher Polizei im Ausland an die Bundespolizei – und nicht an die Länderpolizeien – lässt sich kompetenzrechtlich – ähnlich wie die Installierung des Bundesnachrichtendienstes – damit begründen, dass man einen Polizeieinsatz im Ausland gem. Art. 73 Nr. 1 und Art. 87 GG zum Bereich der "auswärtigen Angelegenheiten" zählt und auch hier – wie bei der Eisenbahn- und Luftverkehrsverwaltung – eine Annexkompetenz annimmt, die es erlaubt, von Bundes wegen für Polizeihilfe im Ausland zu sorgen. Die "auswärtige Gewalt" des Bundes in Regierungshand ist nach dieser Vorstellung in der Lage, unter den Voraussetzungen des § 8 BPolG Bundespolizei im Ausland einzusetzen, und zwar allenfalls unter Beachtung der Kautelen nach § 8 BPolG, während jeder Bundeswehreinsatz im Ausland aus Gründen der Wehrverfassung unter Parlamentsvorbehalt steht¹²⁰.

Es gibt aber eine weitere verfassungsrechtliche Überlegung, die der Einführung eines Parlamentsvorbehalts sogar entgegen steht, und die sogar schon gegen die vergleichsweise schwache Regelung in § 8 Abs. 1 Satz 5 BPolG vorgebracht worden ist. Die Beteiligung des Parlaments stellt nämlich einen Einbruch in den der Bundesregierung für ihr außenpolitisches Handeln zustehenden "Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit" (arg. aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG) dar¹²¹. Anders als bei der Zusammenschau derjenigen Regelungen über den Einsatz der Bundeswehr, die zusammengefasst als Wehrverfassung bezeichnet werden, findet sich hinsichtlich der Bundespolizei in der Verfassung keine wie auch immer geartete Kontrollbefugnis des Deutschen Bundestages bei Auslandsverwendungen. Entsprechend der allgemeinen Regelung über die Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) untersteht der Einsatz der Bundespolizei ausschließlich der Entscheidung durch die Exekutive. Für den in der Verfassung wurzelnden Parlamentsvorbehalt beim Auslandseinsatz der Bundeswehr hatte das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, er sei Teil des Bauprinzips der Gewaltenteilung, nicht seine Durchbrechung¹²². Für den Gewaltenteilungs-"Normalfall" des Einsatzes der Bundespolizei im Ausland müsste hinsichtlich eines Mitspracherechts des Parlaments hingegen von einer Durchbrechung gesprochen werden.

¹²⁰ Lisken Denninger, in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts C Rn. 168

¹²¹ Schreiber in NVwZ 1995, 521, 524

¹²² BVerfG NJW 2008, 2018 iuris Rn. 73

c) Soll § 65 BPolG dahingehend geändert werden, dass in dieser Norm zukünftig eine Pflicht zur konkreten Vorabinformation des Parlaments sowie dessen Recht auf Rückruf bei Auslandsverwendung der Bundespolizei festgeschrieben wird?

In § 65 Abs. 2 BPolG geht es i.U. zu § 8 Abs. 1 BPolG nicht um eine "Verwendung der Bundespolizei", sondern um eine auf den einzelnen Beamten bezogene Ermächtigung, im Ausland tätig zu werden. Allerdings dürfen die Beamten nach § 65 Abs. 2 BPolG zu sonstigen Anlässen – über die Katalogfälle des § 8 Abs. 1 Satz 1 BPolG hinaus – in das Ausland entsandt werden. Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers wurde an Fälle der europäischen und internationalen polizeilichen Zusammenarbeit gedacht im Zusammenhang mit der Öffnung der europäischen Binnengrenzen, aber auch angesichts der Bedrohung durch grenzüberschreitend arbeitende Verbrecherorganisationen. Mit § 65 Abs. 2 BPolG sollte somit für die Fälle vorgesorgt werden, in denen sich die Notwendigkeit ergibt, dass nicht nur Bedienstete von ausländischen Behörden in Deutschland, sondern auch Beamte der Bundespolizei im Ausland tätig werden. Die Regelung in § 65 Abs. 2 BPolG sollte damit die als "Verwendung des BGS" im Ausland in § 8 BPolG abschließend normierten Fälle um eine nicht auf die Bundespolizei als solche, sondern auf die einzelnen Polizeivollzugsbeamten bezogene Ermächtigung, im Ausland tätig zu werden, ergänzen. Anders als § 8 BPolG wurde in § 65 Abs. 2 keine Rechtsgrundlage für operative Auslandseinsätze der Bundespolizei gesehen, sondern die in der Norm liegende Möglichkeit zur Entsendung von Bundespolizei-Beamten in das Ausland zu sonstigen Anlässen wie z.B. als Verbindungsbeamte oder für Aus- und Fortbildung usf.¹²³

Zur Beantwortung der Frage, ob das parlamentarische Beteiligungsregiment aus § 8 Abs. 1 BPolG auf die Fälle des § 65 Abs. 2 BPolG übertragen werden sollte, lässt sich den verfassungsrechtlichen Erwägungen zu § 8 Abs. 1 BPolG nichts hinzufügen, die voran stehend ausgebreitet worden sind. Danach erscheint eher Zurückhaltung geboten. Auf der Ebene der rechtspolitischen Zweckmäßigkeit wird zu erwägen gegeben, ob es sich bei den Fällen aus § 65 Abs. 2 BPolG nicht eher um personelle Einzelfragen handelt, die sich für eine parlamentarische Befassung von der Struktur her wenig eignen. Außerdem wird zu erwägen gegeben, ob dann nicht auch der übrige zivile Sektor deutscher "peacebuilding"-Maßnahmen im Ausland entsprechend zu

¹²³ BT-Drs. 12/7562 S. 83

behandeln wäre. Und nicht zuletzt stellt sich die Frage nach dem Umgang mit dem personellen Bereich des gesamten auswärtigen Dienstes.

Quellenverzeichnis:

I. Rechtliche Grundlagen

Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern der Bundesrepublik Deutschland und dem Innenministerium der Interimsregierung von Afghanistan über die Einrichtung eines Projektbüros zum Wiederaufbau der Afghanischen Polizei im Rahmen des Stabilitätspaktes Afghanistan (Sitz- und Statusabkommen) vom 15.März 2002, BGBl. II 2008, 287

Bundeslaufbahnverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 2002 (BGBl. I S. 2459, 2671), zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 24 des Gesetzes vom 5. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2748)"

Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern der Bundesrepublik Deutschland und dem Innenministerium der Interimsregierung Afghanistan über die Gewährung polizeilicher Ausbildungs- und Ausstattungshilfe im Rahmen des Stabilitätspakts Afghanistan vom 15.März 2002, BGBl. II 2008, 289

Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern der Bundesrepublik Deutschland und dem Innenministerium der Islamischen Republik Afghanistan über das Projektbüro zum Wiederaufbau der afghanischen Polizei im Rahmen des Stabilitätspaktes Afghanistan (Sitz- und Statusabkommen) vom 23.Oktober 2006, BGBl. II 2008, 291

Council Joint Action 2007/369/CFSP on establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), Official Journal of the European Union L 139/33, 31.05.2007

Council Joint Action 2008/391/CFSP of 26 May 2008 amending Joint Action 2008/131/CFSP extending the mandate of the European Union Special Representative for Afghanistan, Official Journal of the European Union L 137/52, 26.05.2008

Bekanntmachung der deutsch-afghanischen Sitz- und Statusabkommen sowie der deutsch-afghanischen Vereinbarung über die Gewährung polizeilicher Ausbildungs- und Ausstattungshilfe im Rahmen des Stabilitätspakts Afghanistan vom 24.April 2008, BGBl. II 2008, 286

II. Parlamentsdrucksachen u.ä.

BT-Drucks. 12/7562 "Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. eines Gesetzes zur Neuregelung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz (Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz – BGSNeuRegG) vom 17.05.1994

BT-Drucks. 15/517 "Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Christian Ruck u.a. und der Fraktion der CDU/CSU 'Immer noch keine konsequente Personalpolitik Deutschlands?'" vom 04.03.2003

BT-Drucks. 15/2944 "Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Rechtsfragen

hinsichtlich der Rechtsstellung von Angehörigen der Bundeswehr bei Kooperationen zwischen der Bundeswehr und Wirtschaftsunternehmen sowie zur Änderung besoldungs- und wehrsoldrechtlicher Vorschriften

BT-Drucks. 16/2893 "Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger u.a. und der Fraktion der FDP betreffend die Ausbildung der Polizeikräfte in Afghanistan" vom 10.10.2006

BT-Drucks. 16/4334 "Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger u.a. und der Fraktion der FDP betreffend Nationale Kapazitäten zur Ausbildung von Polizisten für aktuelle und zukünftige Einsätze im Ausland zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau von Staaten" vom 16.02.2007

BT-Drucks. 16/8476 "Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger u.a. und der Fraktion der FDP betreffend Polizeiausbildung und -aufbau durch deutsche Polizisten im Ausland" vom 11.03.2008

www.auswaertiges-amt.de >

diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Downloads/080909-Afghanistan-Konzept2008.pdf

www.auswaertiges-amt.de >

diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Polizeiaufbau-EUPOL.html

www.auswaertiges-amt.de >

diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/AktuelleArtikel/080212-ANCOP-Ausstattung.navCtx=242086.html

<http://www.bundesregierung.de>

>n_1494/Content/DE/Pressemitteilungen/AA/2007/06/2007-06-06-deutschland-beteiligt-sich-mit-bis-zu-60-polizeiberaterinnen-und-beratern-an-eu-poli.html

www.bundespolizei.de > Projektgruppe Polizeiliche Aufbauhilfe Afghanistan

www.bundespolizei.de > EUPOL Afghanistan

www.bundespolizei.de >

/cln_109/nn_268544/DE/Home/__Startseite/IPM/Infoblaetter/__Infoblatt_ZKM,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/_Infoblatt_ZKM.pdf

Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 186. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 18. April 2008 in Bad Saarow

III. Rechtsprechung

BVerfGE 97, 198 - Das Normenkontrollverfahren betrifft die Frage, ob und inwieweit das Grundgesetz es zulässt, Aufgaben der Bahnpolizei und der Sicherung der Flughäfen dem Bundesgrenzschutz zu übertragen

BVerfG NJW 2008, 2018 - Zustimmungsbedürftigkeit des Bundestags für den Einsatz deutscher Soldaten in AWACS-Flugzeugen der NATO zur Luftraumüberwachung der Türkei - hier: Verletzung des wehrverfassungsrechtlichen Beteiligungsrechts des Bundestags in Form des konstitutiven Parlamentsvorbehalts für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte - Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Unternehmungen gerichtlich voll überprüfbar

OVG Münster DVBl 2008, 735 iuris Rn. 37 - Gerichtliche Kontrolle der Stufenfestsetzung des Auslandsverwendungszuschlags; Minengefährdung

VG Köln, Urteil vom 15.03.2007 – VG 15 K 3312/06 - Anrechnung seitens der Europäischen Union gezahlter Tagesgelder ohne Zweckbestimmung auf den Auslandsverwendungszuschlag eines der Europäischen Polizeimission in Mazedonien zugewiesenen Polizeihauptkommissars

IV. Literatur

- Bieber/Epiney/Haag, Die Europäische Union. Europarecht und Politik, 7.Auflage, 2006
- Blümel/Drewes/Malmberg/Walter, Bundespolizeigesetz –BPolG-, 3.Auflage, 2006
- Boldt/Stolleis, Geschichte der Polizei in Deutschland, in Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4.Auflage, 2007, S. 1 ff.
- Buwitt, Internationale Polizeieinsätze bei UNO-Friedensmissionen, BTS Research Report 01.1 Dezember 2001
- Eisele, "Policekeeping", in Möllers/van Ooyen (Hrsg.), Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, 2006, S. 195
- Fischer-Lescano, Verfassungsrechtliche Fragen der Auslandsentsendung des BGS, in AÖR 128 /2003) S. 52 ff.
- Gröpl, Das neue Recht des Bundesgrenzschutzes, in DVBl. 1995, 329
- Heesen/Hönle/Peilert, Bundesgrenzschutzgesetz, 4.Auflage, 2002
- Kugelmann, Polizei- und Ordnungsrecht, 2006
- Lisken/Denninger, Die Polizei im Verfassungsgefüge, in Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4.Auflage, 2007, S. 67 ff.
- Pieroth, Die präventiven und repressiven Aufgaben des Bundesgrenzschutzes, besonders an den Binnengrenzen, in VerwArch 1997, 568
- Poretschkin, Streitkräfte im Sinne des Grundgesetzes, in NZWehrr 2008, 103
- Preuss, Internationale Polizeieinsätze: Das Beispiel der WEU-Polizei in Moster, in Möllers/van Ooyen, Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2006/2007, S. 459
- Riegel, Das neue Bundesgrenzschutzgesetz (BGS): Tradition, Neuerungen und Probleme, in DÖV 1995, 317
- Scheurig, 1951 bis 2005 – vom Bundesgrenzschutz zur Bundespolizei, in NVwZ 2005, 903
- Schreiber, Aufgaben und Befugnisse des Bundesgrenzschutzes auf neuer gesetzlicher Grundlage, in NVwZ 1995, 521
- Vogl, Wiederaufbauhilfe für Afghanistans Polizei, in Möllers/van Ooyen (Hrsg.), Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, 2006, S. 259
- Walter, Internationale Polizeieinsätze im Zivilen Krisenmanagement (ZMK) der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in Möllers/van Ooyen (Hrsg.), Europäisierung und Internationalisierung der Polizei,

2006, S. 113

Wiefelspütz, Der Einsatz der Bundespolizei im Ausland, in Möllers/van Ooyen
(Hrsg.), Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, 2006,
S. 207

Wiefelspütz, Auslandseinsätze der Bundeswehr und die konstitutive
Beteiligung des Deutschen Bundestages, in Möllers/van Ooyen,
Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2006/2007, S. 509

