



Bund-/Länder-Arbeitsgruppe
„Internationale Polizeimissionen“



Gemeinsame Anhörung Innenausschuss
und Unterausschuss Zivile Krisenprävention
„Einsatz von Polizei in Friedensmissionen“



Deutscher Bundestag

3. November 2014

Berlin



Dieter Wehe
Vorsitzender der AG IPM
Inspekteur der Polizei NRW

Übersicht:	Seite
A: Kernthesen	2 - 5
Strategie	
Haushalt	
Personalentwicklung	
Systematische Auswertung (Evaluation), Entwicklung, Netzwerkarbeit	
Richtungsentscheidung	
Absicherung im Schadens- und Krankheitsfall	
Vermehrte Akzeptanz und Öffentlichkeitsarbeit	
Weitere Aspekte	
B: Grundlagen	6 -15
Bund-Länder AG Internationale Polizeimissionen	
Vorbereitung und Betreuung, Nachbereitung	
Teilnahme an internationalen Polizeimissionen	
Rechtliche Rahmenbedingungen	
Finanzielle Rahmenbedingungen	
C: Leitfragen der Anhörung	16 - 27
D: Anlagen	28 -31
IMK-Beschluss der 199.Sitzung, TOP 10	
MPK Beschluss vom 20.06.2003, TOP 5	

A: Kernthesen

Deutsche Polizeibeamtinnen und -beamte werden von den internationalen Mandats-trägern und in den Missionsgebieten aufgrund ihrer persönlichen und fachlichen Kom-petenz sehr geschätzt. Dazu beigetragen haben die professionelle Vorbereitung, Be-treuung und Nachbereitung ebenso wie die bedarfsgerechte Ausstattung.

Der Einsatz von deutscher Polizei im Ausland hat in erster Linie das Ziel, positive Ent-wicklungen in den Konfliktregionen zu unterstützen. Diese Einsätze wirken aber auch in Deutschland nach. Gerade Terrorismus und Organisierte Kriminalität weisen starke internationale Bezüge auf. Die Innenministerkonferenz hat das gemeinsame Interesse des Bundes und der Länder an internationalen Polizeimissionen und bilateralen Poli-zeiprojekten betont.

Festreden und weitere Anmerkungen des Bundespräsidenten und von Mitgliedern der Bundesregierung sowie der Koalitionsvertrag der Koalitionsfraktionen von CDU und SPD über die gewachsene Rolle und Verantwortung Deutschlands im internationalen zivilen Friedensmanagement haben international wie national große Beachtung gefun-den und Erwartungen an ein größeres Engagement im internationalen Konflikt- und Friedensprozess hervorgerufen.

Die Polizei in Deutschland ist bereit und grundsätzlich in der Lage, die mit den politi-schen Leitgedanken eines stärkeren internationalen Engagements verbundenen Her-ausforderungen zu bewältigen. Dennoch bestehen in Teilbereichen deutliche, nicht in allen Bereichen kostenneutrale Optimierungspotentiale, die teilweise Gegenstand der laut Koalitionsvertrag angestrebten umfassenden Bund-Länder-Vereinbarung sein könnten.

Verbesserungsbedarf

Verbesserungsbedarf besteht in folgenden Bereichen:

Strategie

Die Strategie zur Entsendung von Kräften in internationale Polizeimissionen sollte vor dem Hintergrund der erklärten größeren Verantwortungsübernahme fortgeschrieben werden. Eine stärkere Konzentration und Schwerpunktbildung könnte die Wirkung und Nachhaltigkeit des Engagements erhöhen. Derzeit stehen Personalgewinnungskonzepte der Mandatgeber (national balance), anders als bei bilateralen Polizeiprojekten, einem gezielten Kräfteinsatz, ggf. durch die Entsendung von Expertengruppen (specialized teams), entgegen. Deutschland sollte Überlegungen der Vereinten Nationen zur Entsendung spezialisierter Expertengruppen nachhaltig unterstützen und dieses Konzept auch innerhalb der EU vertreten.

Haushalt

Auslandsmissionen ziehen erhebliche Kosten nach sich. Der Bund zahlt neben den Personalkosten für Bundesbedienstete die sog. auslandsbedingten Mehrkosten für Bundes- und Länderbeamtinnen und -beamte in Polizeimissionen und bilateralen Polizeiprojekten.

Die Länder stellen vereinbarungsgemäß seit Jahren rund 2/3 des Polizeipersonals und tragen damit die Inlandsbesoldung auch während der Auslandsverwendung. Vor dem Hintergrund der Haushaltslage ist eine stärkere Kostenbeteiligung der Länder nicht zu erwarten.

Ein stärkeres Engagement für internationale Polizeimissionen und -projekte erfordert höhere Mittelzuweisungen, mit denen auch kurzfristig (z.B. bei neuen Mandaten) und gerade zum Beginn einer Mission auf eine geänderte Sicherheitslage reagiert werden kann.

Personalentwicklung

Wenn Deutschland weiter und vermehrt in Polizeimissionen entscheidend Verantwortung übernehmen will, sind weitere Anstrengungen unabdingbar. Dabei ist die Besetzung von Schlüsselpositionen in Missionen, aber auch bei den Mandatgebern VN, EU

und OSZE, von entscheidender Bedeutung. Personalentwicklung für diese Spitzenfunktionen muss innerhalb des deutschen Polizeiaus- und Fortbildungssystems stärker entwickelt werden, soll es nicht weiter der individuellen Entscheidung Einzelner überlassen bleiben, Verantwortung im internationalen Bereich zu übernehmen. Die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol), als die gemeinsam von Bund und Ländern getragene Universität für Führungskräfte der Polizei, verfügt über ein klares internationales Leitbild, das allerdings zu wenig mit Inhalten, Struktur und Personal für eine stärkere internationale Ausrichtung hinterlegt ist. Bisherige Bemühungen scheiterten im von Bund und Ländern besetzten Kuratorium, das bislang weder die Notwendigkeit noch (vor dem Hintergrund der Forderung nach Kostenneutralität) Finanzierungsmöglichkeiten sah.

Systematische Auswertung (Evaluation), Entwicklung, Netzwerkarbeit

Deutschland kann auf 25 Jahre Engagement in internationalen Polizeimissionen zurückblicken. Eine grundlegende und systematische Auswertung und Forschung zu Polizeimissionen fehlt bislang. Die Vernetzung mit anderen zivilen und militärischen deutschen Sicherheitspartnern (ZIF, GIZ, BAKS, FÜAK Bundeswehr, Hochschule der Bundeswehr) sowie internationalen Akteuren bereits im Vorfeld der Missionen sollte verbessert werden. Auch hier drängt sich eine Aufgaben- und Kompetenzerweiterung der DHPol geradezu auf, sei es durch die Einrichtung einer Professur (was vor dem Hintergrund der Akkreditierungsverfahren durch den Wissenschaftsrat ausgesprochen sinnvoll wäre) und/oder eines Institutes.

Richtungsentscheidung

Ohne eine grundlegende Richtungsentscheidung und eine entsprechende finanzielle Ausstattung auch der DHPol sind jedoch weder die Personalentwicklung noch die inhaltliche Weiterentwicklung und Zusammenarbeit entscheidend zu verbessern. Die öffentliche Wahrnehmung und das Bewusstsein für die Notwendigkeit und die Leistungen deutscher Polizeikräfte in Auslandsmissionen blieben im Verhältnis zum militärischen Sektor gering. Deutschland würde damit mittel- bis langfristig hinter den gesteckten Zielen einer größeren Verantwortungsübernahme im zivilen Polizeisektor zurück bleiben.

Absicherung im Schadens- und Krankheitsfall

Durch die Föderalismusreform haben sich die rechtlichen Voraussetzungen für die Versorgungsfälle in Auslandseinsätzen für Bundes- und Länderbeamte unterschiedlich entwickelt. Dies kann vor dem Hintergrund der Aufgabenwahrnehmung und der Fürsorge nicht zufrieden stellen. Bund und Länder sollten nach einer Lösung suchen, die unterschiedlichen Regelungen dem für Bundesbeamtinnen und -beamte entsprechenden Niveau anzupassen. Auch dies ist nicht kostenneutral zu erreichen.

Vermehrte Transparenz und Anerkennung

Im Zusammenhang mit Auslandsmissionen wird teilweise eine aktivere Informationspolitik der Bundesregierung gefordert. Soweit erkennbar, wird mittlerweile durch alle Bundestagsfraktionen eine regelmäßige Unterrichtung einem Entsendegesetz vorgezogen. Eine solche Unterrichtung könnte, über die bisherigen Berichte und Veranstaltungen hinaus, dazu beitragen, das Thema auch in der Öffentlichkeit bewusster zu machen und damit die Anerkennung der Leistungen der Polizeikräfte zu erhöhen.

Weitere Aspekte

Polizeiaufbau in Krisenregionen kann nur im Zusammenwirken mit Rechts- und Justizaufbau gelingen. Aus Sicht der Polizei bestehen im Zusammenhang mit der Entsendung von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten und weiteren Expertinnen und Experten des Justizbereiches derzeit nicht unerhebliche Schwierigkeiten. Bemühungen zur Verbesserung der Bedingungen für die Entsendung, Betreuung und Personalentwicklung sind aus Sicht der Polizei zu begrüßen. Sofern dazu die Unterstützung der AG Internationale Polizeimissionen gewünscht ist, wird diese gerne geleistet.

B: Grundlagen

Staatenübergreifende Polizeimissionen und bilaterale Polizeiprojekte haben sich als erforderlich und überaus erfolgreich erwiesen. Insbesondere der Einsatz der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan hat nochmals verdeutlicht, dass militärische Intervention und ein nachhaltiges ziviles Krisenmanagement zwingend zusammengehören. Als die Vereinten Nationen ihr Engagement bei Friedensmissionen aufnahmen, waren in ca. 90 % der Fälle zwischenstaatliche Konflikte oder Kriege vorausgegangen. In lediglich rund 10 % waren innerstaatliche Konflikte bzw. Bürgerkriege der Auslöser. Inzwischen hat sich dieses Verhältnis nahezu umgekehrt. Dies hat zur Folge, dass nach einer militärischen Befriedung der Aufbau einer funktionierenden Verwaltung zur Stabilisierung der inneren Ordnung und des damit verbundenen dauerhaften Friedens erforderlich ist. Hier nimmt die Polizei neben einer Vielzahl anderer ziviler Experten eine ganz zentrale Rolle ein. Als Beitrag zur Konfliktprävention und Krisenbewältigung hat die EU im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ihre militärischen Fähigkeiten zur Krisenbewältigung um zivile ergänzt. Seit dem Jahr 2003 ist die EU in der Lage, bis zu 5.000 Polizisten zu entsenden, wovon 1.000 innerhalb von 30 Tagen einsetzbar sind (EU-Ratsbeschluss Santa Maria de Feira 19./20.06.2000).

Der Einsatz von deutscher Polizei im Ausland hat in erster Linie das Ziel, positive Wirkungen in den Konfliktregionen zu erreichen. Er soll in den betreffenden Staaten dazu beitragen, Frieden zu schaffen und Menschenrechte zu wahren. Diese Einsätze wirken aber auch in Deutschland nach. Gerade Terrorismus und Organisierte Kriminalität weisen starke internationale Bezüge auf. Die Ausreise von Islamisten in Kriegsgebiete wie z.B. nach Syrien und die (Wieder-) Einreise nach Deutschland belegen dies aktuell. Spannungen und Kriegshandlungen mobilisieren unterschiedliche Sympathiesantengruppierungen, die ihren Protest in Deutschland ausdrücken und dabei vor gewalttätigen Aktionen gegeneinander ebenso wenig zurückschrecken, wie vor Gewalt gegen die Polizei. Durch Rechtsbrüche, wie Straßen- und Schienenblockaden, ist auch der „Normalbürger“ betroffen, was sich zunehmend als Belastung für die Integration in Deutschland lebender Migrantinnen und Migranten sowie für Asylsuchende entwickeln könnte. In Zeiten der Globalisierung muss deshalb Sicherheit nicht nur national, sondern auch global gedacht werden. Die Gesetzlosigkeit in den Konfliktgebieten erleichtert den Anbau von Drogen, um Auseinandersetzungen zu finanzieren. Die Zustände

begünstigen Menschenhandel und Terrorismus. Jede Stabilisierung in den Krisengebieten mindert die Risiken, dass sich die genannten Kriminalitätsphänomene international auswirken. Deutschland ist derzeit mit einem erheblichen Anstieg der Asylbewerberzahlen konfrontiert, der die Sozialsysteme vor große Herausforderungen stellt. Nur wenn es gelingt, die Sicherheitsstrukturen und Lebensverhältnisse in den Krisenregionen so zu verbessern, dass das Leben für die Menschen dort eine Zukunft bietet, können Flüchtlingsdramen, wie z.B. die Bootsunglücke im Mittelmeer, vermieden werden. In diesem Zusammenhang sind internationale Polizeieinsätze als Teil internationaler Friedenseinsätze oder bilateraler Unterstützung von großer Bedeutung.

Bund-Länder Arbeitsgruppe „Internationale Polizeieinsätze“

Das Jahr 1994 markiert einen Wendepunkt für die Beteiligung der Länder an internationalen Polizeieinsätzen, denn bis dahin stellte der damalige Bundesgrenzschutz die Kontingente für internationale Beteiligungen deutscher Polizei, so bei der UNTAG (United Nations Transition Assistance Group) Namibia 1989, bei der MINURSO (Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental) in der Westsahara 1991 und der UNTAC Kambodscha 1992 (United Nations Transitional Authority in Cambodia).

Die Ständige Konferenz der Innenminister und Innensenatoren (kurz Innenministerkonferenz oder IMK) beschloss am 25.11.1994 in Magdeburg, dass die Länder grundsätzlich bereit sind, Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte in internationale Missionen zu entsenden und richtete die Bund-Länder Arbeitsgruppe „International Police Task Force“ (AG IPTF) ein. Zunächst übernahm die Arbeitsgruppe den Namen des WEU- Kontingents in Mostar - AG IPTF - International Police Task Force. Was 1994 als eine temporär konzipierte Einrichtung mit Blick auf die Balkankrise begann, hat sich aufgrund der Regelmäßigkeit und Komplexität internationaler Polizeieinsätze als ein permanentes Gremium etabliert. Konsequenterweise wurde dies durch einen Wechsel der Bezeichnung der AG zum Ausdruck gebracht. Aus der AG IPTF wurde 2005 die AG IPM - Arbeitsgruppe Internationale Polizeieinsätze. Dieser Namenswechsel bringt auch das Selbstverständnis der AG zum Ausdruck.

Die AG „Internationale Polizeimissionen“ ist Beratungs- und Entscheidungsgremium der IMK in allen Fragen der Vorbereitung, Beteiligung und Durchführung von Auslandsmissionen, soweit nicht gesetzliche Regelungen oder andere Zuständigkeiten entgegenstehen. In der AG sind alle Länder und der Bund auf Ministeriums- bzw. Senats-ebene vertreten, darunter auch das Auswärtige Amt und das Bundesministerium der Finanzen (Zoll). Den Vorsitz der AG hat seit der Gründung das Land Nordrhein-Westfalen. Die AG IPM bedient sich zur Vorbereitung, Organisation und Koordination von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Entsendung deutscher Polizistinnen und Polizisten in internationale Friedensmissionen einer im Bundesministerium des Innern eingerichteten Geschäftsstelle, die durch Länderbeamtinnen und -beamte personell verstärkt wird. Die operative Betreuung der in Missionen eingesetzten Polizeibeamtinnen und -beamten wurde inzwischen dem Bundespolizeipräsidium in Potsdam zugeordnet. Die Zusammenarbeit innerhalb der AG IPM erfolgt einvernehmlich, zielgerichtet und konstruktiv. Im Mittelpunkt der Bemühungen steht stets die Fürsorge für die zu entsendenden Beamtinnen und Beamten. Diese Zusammenarbeit hat in der Vergangenheit erheblich dazu beigetragen, deutsche Polizeikräfte professionell vorzubereiten, zu betreuen und auszustatten. Auch der Zoll nutzt die geschaffenen Rahmenbedingungen für die Entsendung seines Personals in internationale Missionen.

Deutsche Polizeikontingente sind heute weltweit ein fester Bestandteil in vielen Friedensmissionen und werden von den Mandatsträgern ebenso geschätzt, wie in den Gaststaaten. Besonders hervorgehoben werden die große fachliche Kompetenz, die berufliche und persönliche Integrität, politisches Verständnis und interkulturelle Kompetenz der deutschen Polizeibeamtinnen und -beamten sowie ihr Auftreten, mit dem sie den Aufgabenträgern des Gastlandes auf „Augenhöhe“ begegnen.

Bisher wurden insgesamt etwa 9.000 Polizeibeamtinnen und -beamte aus Deutschland in etwa 30 verschiedene Missionen der VN, der EU, WEU oder der OSZE entsandt.

Die AG IPM hat die Rahmenbedingungen für Auslandseinsätze in den „Leitlinien für den Einsatz deutscher Polizeibeamtinnen und -beamter im Rahmen internationaler Friedensmissionen“ festgelegt und schreibt diese bedarfsbezogen fort. Durch die Beschlussfassung der Innenministerkonferenz erhalten die Leitlinien die erforderliche po-

litische Unterstützung, zuletzt durch den IMK-Beschluss vom 12./13. Juni 2014 (Anlage).

Der Verständigungsbedarf zwischen Bund und Ländern reicht von einheitlichen Kriterien zur Personalauswahl, Ausrüstung und Ausstattung sowie der Vor- und Nachbereitung bis hin zur bundesweiten Abstimmung über die angestrebte Besetzung von Führungs- und Schlüsselpositionen mit deutschen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten in einer Mission. Die Leitlinien sind im Internet veröffentlicht und damit auch der interessierten Öffentlichkeit zugänglich.

Vorbereitung und Betreuung, Nachbereitung des Einsatzes

Die Fortbildungsmaßnahmen für Auslandseinsätze werden gemeinsam von Bund und Ländern durchgeführt. Zur Vor- und Nachbereitung der Polizeibeamtinnen und -beamten stehen als Trainingszentren

- die Bundespolizeiakademie Lübeck,
- die Hochschule für Polizei Baden-Württemberg, Institut für Fortbildung, Institutsbereich Polizeiliche Auslandseinsätze am Dienstort Wertheim und
- das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei Nordrhein-Westfalen - Dezernat 13 in Brühl

zur Verfügung. Die Fortbildungsinhalte sind thematisch unter den Trainingszentren aufgeteilt.

Bund und Länder bieten Informationsveranstaltungen in ihrem Zuständigkeitsbereich an und führen Gespräche mit interessierten Beamtinnen und Beamten. Diese durchlaufen bei ihrem jeweiligen Dienstherrn ein Assessment Center, um den Grad der Eignung festzustellen.

Voraussetzungen für eine Bewerbung um eine Funktion in einer internationalen Polizeimission sind:

- Mindestdienstzeit von 8 Jahren
- gute körperliche Verfassung hinsichtlich außergewöhnlicher Belastungen im Einsatzgebiet
- nachgewiesene gesundheitliche Eignung
- ausgeprägte, gute englische Sprachkenntnisse in Wort und Schrift (einsatzbedingt sind auch andere Sprachen möglich)

- ausgeprägte psychophysische Belastbarkeit und Stabilität
- Improvisationsvermögen
- stabile soziale Verhältnisse
- Bereitschaft, den Dienst unter schwierigsten Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verrichten
- vorbildliches Auftreten.

Die Vorbereitung des geeigneten Personals beginnt mit einer allgemeinen zweiwöchigen Basisvorbereitung für alle Missionsgebiete. In deren Verlauf erfolgt ein VN-Englischtest und ein Sporttest, deren Bestehen eine zwingende Voraussetzung für die weitere Teilnahme ist. Trainingsinhalte sind unter anderem:

- Stressmanagement, insbesondere kurzfristige Stressbewältigungsmethoden
- Grundlagen der interkulturellen Kompetenz
- Schutz vor gefährlichen Bereichen (Minentraining) und Gesundheitsgefahren (Seuchen)
- Selbstmanagement und privater Handlungsplan
- Motivation und Sinn der Mission
- Verhaltenskodex im Einsatz (Diplomat in Uniform)
- rechtliche Konsequenzen bei Fehlverhalten sowie
- detaillierte Informationen über Mandatgeber und Mandate.

Anschließend erfolgt ein missionsspezifisches Training, das auf das konkrete Einsatzgebiet vorbereitet. Die Dauer dieser spezifischen Vorbereitungsseminare ist unterschiedlich (bis zu vier Wochen) und richtet sich nach den Erfordernissen des Missionsgebietes.

Darüber hinaus werden einwöchige Seminare zur ergänzenden Vorbereitung für Polizeibeamtinnen und –beamte angeboten, die für die Übernahme einer Führungsfunktion in der Mission vorgesehen sind.

Bereits während der Basisvorbereitung auf eine Auslandsverwendung wird in einem gesonderten Modul die Thematik der Rückkehr und der Reintegration behandelt. Vor, während und nach der Verwendung erfahren die Beamtinnen und Beamten eine durchgehende Betreuung. Nach Einsatzende und Rückkehr wird im Rahmen eines Nachbereituungsseminars der Stand der Reintegration individuell besprochen und - falls erforderlich - begleitende Unterstützung angeboten. Die Nachbereitung dient auch

dazu, mögliche Belastungszustände zu erkennen und auf diese (ggf. mit Fachkräften) zu reagieren.

Teilnahme an internationalen Polizeimissionen

Die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sich im Rahmen der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit bis zu 910 Polizeibeamtinnen und -beamten an internationalen Friedensmissionen.

Diese werden bis zu einer Stärke von 450 Beamtinnen und Beamten zu 1/3 durch den Bund und zu 2/3 durch die Länder und ab einer Stärke von 451 zu gleichen Teilen gestellt. Die Beiträge der Länder berechnen sich grundsätzlich nach dem „Königsteiner Schlüssel“ in der jeweils gültigen Fassung. Die Länder ordnen ihre Beamtinnen und Beamte gemäß den gültigen Landesgesetzen in Verbindung mit §14 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) zum Bundespolizeipräsidium ab. Das Bundespolizeipräsidium weist die Beamtinnen und Beamten gemäß §29 Bundesbeamtengesetz (BBG) dem für den Einsatz verantwortlichen zwischen- oder überstaatlichen Mandatgeber zur Dienstverrichtung zu. Beamtinnen und Beamte des Bundes, die nicht der Bundespolizei angehören, werden nach §27 BBG vor der Entsendung zum Bundespolizeipräsidium abgeordnet.

Der Polizeieinsatz im Rahmen einer Friedensmission oder einer humanitären Maßnahme im Ausland erfolgt aufgrund eines förmlichen Beschlusses der Bundesregierung. Der Deutsche Bundestag ist anschließend über die beabsichtigte Verwendung zu unterrichten (§8 Abs. 1 BPolG).

Die Länderbeteiligung wird anschließend über einen Umlaufbeschluss der Innenministerkonferenz mit den Ländern konsentiert.

Aktuell beteiligt sich die deutsche Polizei im Rahmen der AG IPM mit 215 Beamtinnen und Beamten an folgenden Missionen:

1. UNMIK Kosovo
2. UNMIL Liberia
3. UNMISS Süd-Sudan
4. UNAMID Sudan
5. EUBAM Libyen
6. EUCAP Nestor
7. EUPOL COPPS Palästina

8. MINUSMA Mali
9. EUBAM Moldau/Ukraine
10. EULEX Kosovo
11. EUMM Georgien
12. EUPOL Afghanistan
13. GPPT Afghanistan (bilaterales Polizeiprojekt)
14. EUAM Ukraine.

Die Schwerpunkte liegen aktuell mit noch 91 Beamtinnen und Beamten beim GPPT und mit 69 bei EULEX Kosovo. Im Rahmen der Übergabe der Projekte und der Verantwortung im afghanischen Polizeiprojekt an örtliche Verantwortungsträger wird sich die Anzahl der dort eingesetzten Kräfte zum Jahresende hin auf etwa 40 bis 50 reduzieren. Der aktuelle Blick richtet sich vor allem auf den afrikanischen Kontinent, nicht zuletzt wegen der enormen Flüchtlingsströme und der damit verbundenen menschlichen Tragödien. Die neuen Missionen von EU und VN stellen große Anforderungen an das eingesetzte Personal. Französische Sprachkompetenz gewinnt zunehmend an Bedeutung. Die Lebensumstände in Afrika erfordern besondere medizinische Maßnahmen, wie z.B. eine Malariaphylaxe. Die aktuelle Ebola-Epidemie in Westafrika verdeutlicht eindrucksvoll die Risiken in vielen afrikanischen Missionsgebieten.

Als eine weitere Mission ist dieses Jahr die EU Mission in der Ukraine hinzugekommen, in welche die ersten vier deutschen Polizeibeamten im September entsandt wurden.

Nach jetziger Prognose wird der Zahl der Entsendungen für Auslandsmissionen zumindest vorübergehend, durch den Personalrückbau in Afghanistan, sinken. Die im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vereinbarten 910 deutschen Kräfte beziehen sich auf ein Gesamtkontingent der EU in Höhe von 5000, das aber vor dem Hintergrund der aktuellen EU-Missionen derzeit nur zu etwa einem Drittel abgerufen wird.

Unabhängig von der Gesamtzahl der zu entsendenden Kräfte haben sich die Anforderungen in der Vergangenheit erhöht und werden sich weiter erhöhen. Die Schwerpunkttätigkeiten in Auslandsmissionen entwickelten sich weg von robusten operativen Aufgaben, wie sie in den Anfangsjahren im Kosovo wahrzunehmen waren. Zukünftig

wird der Fokus vermehrt auf dem Einsatz von Trainingsexpertinnen und -experten sowie anderen Spezialistinnen und Spezialisten und der Übernahme von Aufgaben im strategischen Management der Missionen liegen.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Hierzu führen die Leitlinien der AG IPM Folgendes aus:

„Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten (Außenpolitik) ist gemäß Art. 32 GG eine Bundesangelegenheit und damit fällt die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an internationalen Friedensmissionen in die Zuständigkeit des Bundes.

Die Ermächtigung des Art. 24 Abs. 2 GG berechtigt den Bund durch völkerrechtlichen Vertrag nicht nur zum Eintritt in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit und zur Einwilligung in damit verbundene Beschränkungen seiner Hoheitsrechte, sondern bietet vielmehr auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben. Hierunter kann auch der Einsatz von Polizeikräften als mit einem solchen System verbundene Aufgabe gefasst werden. Die Unterstellung von Polizeikräften unter militärisches Kommando ist ausgeschlossen.

Die internationalen Rechtsgrundlagen für Friedensmissionen verlangen die Eingliederung des von Regierungen der Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Personals in die Trägerorganisation. Dabei achtet die deutsche Seite auf die Vereinbarkeit mit nationalem Recht. Deutsche Rechts- und Verwaltungsvorschriften finden daher für die Zeit der Zugehörigkeit zur Friedensmission nur insoweit Anwendung, als sie mit den völkerrechtlichen Verträgen, sonstigen internationalen Abmachungen, Verwaltungs- und sonstigen Vorschriften vereinbar sind.

Auf der IMK-Sitzung am 25. November 1994 wurde erstmals ein Beschluss zur Beteiligung der Länder an Friedensmissionen gefasst. Vor jeder Teilnahme an einer Friedensmission setzt sich der Bund mit den Ländern bezüglich einer Beteiligung der Länder an der Mission ins Benehmen¹.

¹ Auszug aus den „Leitlinien für den Einsatz deutscher Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamter im Rahmen internationaler Friedensmissionen“ die Anfang dieses Jahres von der AG IPM aktualisiert wurden (Stand 2/2014).

Die „Leitlinien für den Einsatz deutscher Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamter im Rahmen internationaler Friedensmissionen“ bilden die Grundlage für die praktische Abwicklung einer gemeinsamen Entsendung von Personal von Bund und Ländern.

Bei der Entsendung von Polizeikräften handelt es sich nicht um mit den Kampfeinsätzen der Bundeswehr vergleichbare Verwendungen, sondern um das zur Verfügung stellen von zivilem Verwaltungspersonal. Die Teilnahme von Polizeibeamtinnen und -beamten an friedenssichernden und -erhaltenden Maßnahmen im Auslandseinsatz unterscheidet sich grundsätzlich nicht von der Entsendung anderer ziviler Experten (z.B. durch ZIF oder GIZ).

Finanzielle Rahmenbedingungen

Es besteht Bedarf an der Harmonisierung beamtenrechtlicher Regelungen. Durch die Föderalismusreform haben sich die Haftungs- und Versorgungsregelungen beim Bund und in den Ländern unterschiedlich entwickelt. Dies sollte im Sinne einer einheitlichen Leistung bei gleichgelagerten Sachverhalten korrigiert werden. Einen Maßstab könnte die Versorgungsregelung der Bundespolizei bilden. Es sollte geprüft werden, wie diese Lücken geschlossen und eine einheitliche Versorgungsregelung erreicht werden kann.

C: Leitfragen der Anhörung

1. Wie können wir die finanziellen Voraussetzungen dafür schaffen, dass sich Deutschland künftig intensiver als bisher mit Polizeibeamtinnen und –beamten an Friedensmissionen beteiligen kann?

In Relation der Gesamtstärke der deutschen Polizei von ca. 260.000 Beamtinnen und Beamten, ist die derzeitige Entsendungsanzahl nicht problematisch. Auch die Anzahl von 500 - 600 Beamtinnen und Beamten konnte in der Vergangenheit bewältigt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass wegen der erforderlichen Vorbereitung, Nachbereitung und Wiedereingliederung von der Verdreifachung des Personalbedarfs auszugehen ist. Bemühungen der Länder, im Rahmen der Konferenz der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten, die Personalkosten der Länder durch den Bund übernehmen zu lassen, blieben ohne Erfolg. Dass sich hier eine Änderung ergeben könnte, ist nicht ersichtlich. Es ist festzustellen, dass das Thema „polizeiliche Beteiligung an Auslandsmissionen“, unabhängig von der Anzahl des gestellten Personals, vermehrt in Zusammenhang mit anderen Abwesenheits- und Einschränkungsthemen (demografische Entwicklung, hohe Krankenstände, eingeschränkte Dienstfähigkeit, Personalabbau in einigen Ländern) gebracht wird. Auch die Frage, inwieweit sich die Länder jenseits der IMK-Befassung für das Thema Auslandsmissionen (z.B. durch Besuchsreisen, Personalkonzepte) engagieren, spielt eine Rolle.

Ein stärkeres quantitatives Engagement, verbunden mit einer Steigerung der Qualität, ist nur durch zusätzliche Finanzmittel erreichbar. Vor diesem Hintergrund sollte der Haushaltsansatz für die Bundespolizei überprüft werden. Mehr Engagement und mehr Qualität bedeuten einen höheren Aufwand und dieser erhöht die Kosten. Der Titel 532 04 trägt die Ausgaben, die aus Verwendungen, Einsätzen und Maßnahmen der Bundespolizei außerhalb des Bundesgebietes entstehen. Hierzu gehören neben mandatierten Friedensmissionen der deutschen Polizei (ca. 30 % der Gesamtmittel 2014) auch bilaterale Aktivitäten, wie z. B. das GPPT-Projekt (ca. 35 %) sowie die Entsendung von Dokumenten- und Visaberatern, grenzpolizeilichen Verbindungsbeamtinnen und -beamten (insgesamt ca. 25 %) sowie Führungs- und Einsatzmittel (ca. 10 %). Für das laufende Haushaltsjahr 2014 stehen nach Auskunft des BMI mit Stand vom 30. September 2014 von den zugewiesenen 20,866 Mio. € noch ca. 4,931 Mio. € zur

Verfügung. Ob über die laufenden Verpflichtungen hinaus noch Spielraum für ein größeres Engagement besteht, kann seitens der AG IPM nicht beantwortet werden. Der Haushaltsansatz des Titels 532 04 ist aber nach Angaben des BMI seit 2012 rückläufig (u.a. vor dem Hintergrund der Personalreduzierung für das GPPT in Afghanistan) und entwickelte sich von rund 24 Mio. in 2012 auf voraussichtlich rund 18 Mio. in 2016. Ohne eine entsprechende finanzielle Hinterlegung der Ziele und Strategien dürften jedoch eine größere Verantwortungsübernahme und ein stärkeres Engagement weder quantitativ noch qualitativ erreichbar sein.

Unabhängig davon wird übereinstimmend national wie international festgestellt, dass ein stärkerer Bedarf an hochqualifizierten Führungskräften und Spezialistinnen und Spezialisten besteht. Hier fiel es in der Vergangenheit durchaus schwer, auf entsprechendes Personal zurückgreifen zu können. Aufgrund der Philosophie des „gemeinsamen Ansatzes“ (common approach) ist eine Vorbereitung unter Beteiligung auch anderer Akteure an Auslandsmissionen (andere zivile Aufbauhelfer, Bundeswehr) sinnvoll. Die DHPol hat für die Einrichtung einer solchen Fortbildung derzeit keine Ressourcen. Denkbar ist die Einrichtung eines Lehrstuhls oder eines Institutes, an dem die bisherigen Fortbildungen für Führungskräfte gebündelt werden könnten. Die Deutsche Hochschule der Polizei ist im Rahmen der Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat im Rahmen einer Auflage beauftragt, mindestens eine zusätzliche Professur (als Empfehlung sechs Professuren) zu schaffen. Gleichzeitig wurde festgestellt, dass das Lehrangebot mit einem Studiengang unbefriedigend ist und eine Öffnung für „Nichtpolizisten“ sowie eine Internationalisierung erforderlich sind. Hier könnte durch die Finanzierung eines Lehrstuhls/Instituts in mehrfacher Hinsicht zu einer deutlichen Optimierung beigetragen werden.

Auch bei der Forschung über internationale Polizeimissionen und –projekte könnte Deutschland noch systematischer als bisher zur Evaluation beitragen, um Verbesserungen zu erreichen. Die bisherigen Erfahrungen sollten systematisiert ausgewertet und in ein »institutionalisiertes Gedächtnis« überführt werden. Dazu bietet sich die Bündelung an einer zentralen Polizeiinstitution wie der DHPol an, um Forschung und Qualifizierung des Führungspersonals für Auslandsaufgaben zusammenzuführen.

Bisherige Bemühungen scheiterten im von Bund und Ländern besetzten Kuratorium, das bislang weder die Notwendigkeit noch (vor dem Hintergrund der Forderung nach

Kostenneutralität) Finanzierungsmöglichkeiten sah. Ohne eine politische Grundentscheidung und finanzielle Ausstattung der DHPol, ist eine intensivere Beteiligung Deutschlands durch die Entsendung von Personal für Führungsfunktionen in Missionen und bei den Mandatgebern nicht erreichbar.

2. Halten Sie die Einrichtung von Personalpools für den Einsatz in Friedensmissionen für sinnvoll? Wenn ja: Warum? Wenn nein: Warum nicht?

Über einen virtuellen Personalpool könnten u.a. gezielt ausgebildete Spezialkräfte – wie etwa in den Bereichen Organisierter Kriminalität, Datenauswertung und Informationstechnologie – vorgehalten werden. Die Notwendigkeit eines Stellenpools wird in den Ländern allerdings nicht gesehen, da grundsätzlich ausreichend Personal vorhanden ist, das sich für eine Auslandsverwendung interessiert. Bei der Entsendung von Spezialistinnen und Spezialisten muss jedes Land ohnehin im Einzelfall prüfen, ob die jeweilige Fachkraft auch tatsächlich vor dem Hintergrund der eigenen dienstlichen Abläufe abkömmlich ist.

Im Bereich der Führungskräfte besteht bei der Geschäftsstelle der AG IPM bereits ein virtueller Personalpool. In diesen Pool melden Bund und Länder interessierte Beamtinnen und Beamte des höheren Polizeidienstes, die sich für die Übernahme von exponierten Funktionen in Missionen interessieren. Der Pool dient u.a. dazu, das gelistete Personal durch gezielte Fortbildungsmaßnahmen individuell zu fördern und deutsche Polizeibeamtinnen und -beamte in internationalen Führungsfunktionen zu etablieren. Möglichkeiten der Vergrößerung dieses Pools sollten intensiv geprüft werden. Dies gelingt nur durch Steigerung der Attraktivität der Aufnahme und entsprechende Unterstützung der Dienstherrn (Bund und Länder), die nicht in jedem Fall uneingeschränkt erkennbar ist.

Es sollte geprüft werden, ob Polizeibeamtinnen und -beamten im Ruhestand die Möglichkeit einer Auslandsverwendung eröffnet wird, die dann auch offiziell (mit Uniform) für Deutschland entsandt werden. Dazu könnte ein weiterer Personalpool geschaffen werden, aus dem heraus auch kurzfristig Personal für herausgehobene Funktionen

gewonnen werden kann. Andere Staaten nutzen die Erfahrungen von Ruhestandsbeamten. Soweit dieser Weg verfolgt werden soll, müssten diese Kräfte dann aber Teil des deutschen Kontingents sein und entsprechend berücksichtigt werden.

3. *Wie bewerten Sie die Koordinierung durch Bund und Länder?*

Durch die Arbeit der AG IPM ist es in den letzten 20 Jahren gelungen, hoch motiviertes und qualifiziertes Polizeipersonal für Auslandsverwendungen zur Verfügung zu stellen. Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern hat sich bewährt und steht auf einer soliden Basis. Innerhalb der AG IPM besteht ein Grundkonsens der Ländervertreterinnen und -vertreter, weiter wie bisher solidarisch mit dem Bund Polizeibeamtinnen und -beamte in Missionen zu entsenden. Es ist sowohl im Bund als auch in den Ländern gesichertes Erkenntnis, dass eine alleinige Personalgestellung durch den Bund zu einem Verlust von Fachexpertise führen würde, da die Bundespolizei in ihrer Organisation nicht alle polizeilichen Konzepte und Aufgabenfelder abbildet. Die gemeinsam erarbeiteten und dieses Jahr aktualisierten Leitlinien bilden ein valides Fundament für eine weiterhin erfolgreiche Zusammenarbeit.

4. *Empfinden Sie das Auslandsengagement ausreichend wertgeschätzt? Wie könnte ggf. aus Ihrer Sicht die Wertschätzung weiter gesteigert werden?*

Das Bundesministerium des Innern veranstaltet jedes Jahr eine Feierstunde für alle Polizeibeamtinnen und -beamten, die im vorausgegangenen Jahr an einer Polizeimission teilgenommen haben. Auf dieser Veranstaltung danken der Bundesminister des Innern, der Vorsitzende der AG IPM und Vertreter des Auswärtigen Amtes den Teilnehmerinnen und Teilnehmern für ihr Engagement.

Seit zwei Jahren veranstalten das Bundesministerium des Innern, das Auswärtige Amt und das Bundesverteidigungsministerium gemeinsam den „Tag des Peacekeepers“, an dem stellvertretend für alle Auslandsverwenderinnen und -verwender ausgesuchte Repräsentanten des zivilen und militärischen Bereiches für ihren Einsatz im Ausland geehrt werden.

Darüber hinaus hat das Bundesministerium des Innern die „Afghanistan-Verdienstspange“ eingeführt, um das Wirken der in Afghanistan eingesetzten Polizeibeamtinnen und -beamten besonders auszuzeichnen. Auch die Mandatsträger von EU und VN zeichnen ihr internationales Personal in den jeweiligen Missionen nach einer gewissen Verwendungsdauer mit Verdienstmedaillen aus. Die Wertschätzung setzt sich in den Ländern und dem Bund fort, wo regelmäßig Personalgespräche mit aus Missionen zurückkehrenden Beamtinnen und Beamte geführt werden. Auch die Berufs- und Personalvertretungen sowie die Polizeiseelsorge leisten durch ihre engagierte Mitarbeit an diesem Thema einen wichtigen Beitrag. Insofern erfahren alle Polizeibeamtinnen und -beamten während und nach der Auslandsverwendung eine unmittelbare und nach jetzigem Stand ausreichende Wertschätzung. Es ist aber festzustellen, dass die Beamtinnen und Beamten noch nicht in jeder Organisation die notwendige Anerkennung und den Respekt vor ihren Leistungen erleben. Entscheidend für eine wahrnehmbare Wertschätzung ist die deutliche öffentliche Positionierung der politischen Spitze und der Behördenleitungen. Dazu gehören u.a. Besuchsreisen in die Missionsgebiete, Rückkehrgespräche, Familientage und Veröffentlichungen in den Polizeizeitschriften.

Durch eine regelmäßige Unterrichtung des Deutschen Bundestages und eine Verankerung in der Aus- und Fortbildung, insbesondere der Führungskräfte sowie entsprechende Forschung würde die Akzeptanz weiter gesteigert werden können.

5. Sehen Sie Optimierungsbedarf auf Seiten der Mandatgeber?

Die Vereinten Nationen haben einen Projektvorschlag unterbreitet, wonach spezifische Bedarfe in VN Missionen identifiziert, analysiert und in der Folge durch den Einsatz von nationalen „specialized teams“ wahrgenommen werden sollen. Diese „specialized teams“ sollen personell kontinuierlich durch einen Mitgliedstaat besetzt werden und langfristig ein bestimmtes Aufgabenfeld in der Mission bearbeiten. Für die „specialized teams“ soll kein zusätzliches Personal entsandt werden, sondern diese Teams würden zum mandatierten Polizeikontingent gehören.

Dieser Optimierungsansatz ist begrüßenswert, da durch den ständigen Wechsel des Personals aus den unterschiedlichen Nationen Nachhaltigkeit schwer zu erreichen ist.

Diese Initiative fördert eine effektivere, nachhaltigere Kapazitätenbildung von Polizistinnen und Polizisten in den von den VN identifizierten Themenfeldern, da durch den Einsatz von nationalen Teams eine kontinuierliche Unterstützung gewährleistet werden kann. Für Deutschland besteht hier die Möglichkeit, sich insbesondere in solchen Aufgabenfeldern verstärkt einzubringen, in denen die deutsche Polizei über eine spezifische Expertise verfügt.

Derzeit wird die Einrichtung eines ersten deutschen spezialisierten Teams in der VN Mission MINUSMA in Mali geprüft.

Verschiedentlich wird die Forderung auf Seiten der Mandatgeber erhoben, Deutschland solle seine Beamtinnen und Beamten für eine mehrjährige Verwendung bereitstellen, da durch eine einjährige Verwendung die erforderliche Kontinuität leide. Es ist richtig, dass es in Missionen auf Netzwerkarbeit ankommt und Vertrauen insbesondere zu Vertretern des Gastlandes bedeutsam ist. Andererseits legt Deutschland Wert darauf, dass die entsandten Expertinnen und Experten und Führungskräfte über stets aktuelles Wissen und aktuelle Erfahrungen in den jeweiligen Bereichen verfügen. Die Entscheidung, von Ausnahmen in begründeten Fällen abgesehen, an einer einjährigen Verwendung festzuhalten, trägt der Erkenntnis Rechnung, dass die Sicherheit, in der Heimat eine fest zugewiesene Stelle zu haben, für die Beamtinnen und Beamten eine große Bedeutung hat. Das mehrjährige „Freihalten“ einer Stelle ist nicht möglich. Die geforderte Kontinuität sollte im Sinne einer Konzept- und Programmkontinuität verstanden werden. Notwendige Personalwechsel wirken sich dann weniger aus, wenn eine an der Strategie orientierte mehrjährige Konzeption umgesetzt wird und nicht mit jedem Personalwechsel neue Konzepte implementiert werden.

6. Inwiefern bedarf es einer weiteren Harmonisierung einsatzrelevanter Regelungen wie etwa Umgang mit Anrechnungszeiten, Karriereplanungen, Besoldungsvorgaben, Familienbesuchszeiten im Einsatz, etc. zwischen Bund und Ländern?

Eine Harmonisierung einsatzrelevanter Regelungen kann nur im Rahmen der grundgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern erfolgen. Inwieweit unter Beachtung dieser Vorgaben und der gesetzlichen Regelungen Flexibilität für Abstimmungen und Absprachen in der Verwaltungspraxis bestehen, muss im Einzelfall geprüft werden.

Wesentliche Rahmenbedingungen für den polizeilichen Auslandseinsatz sind durch die „Leitlinien für den Einsatz deutscher Polizeivollzugsbeamtinnen- und beamter im Rahmen internationaler Friedensmissionen“ der AG IPM bereits implementiert. Beispiele:

- Einheitliche Grundsatzanforderungen für internationale Friedensmissionen
- Einheitliche und gemeinsame Vor- und Nachbereitung der Beamtinnen und Beamten von Bund und Ländern auf Grundlage zertifizierter Curricula
- Einheitliche Grundlagen für die Gewährung von Reisebeihilfen für Familienheimfahrten, Zahlung des AVZ
- Gemeinsame Betreuung der Beamtinnen und Beamten im Auslandseinsatz durch die Missionsbetreuung der Geschäftsstelle der AG IPM

Die Leitlinien werden fortlaufend aktualisiert. Die jüngste Aktualisierung erfolgte im Februar 2014 und beinhaltete u.a. eine weitere Standardisierung der Ausstattung von Missionsteilnehmerinnen und -teilnehmern.

Weitere Harmonisierungen werden angestrebt; dies darf aber nicht zu Lasten der Flexibilität von Auslandseinsätzen gehen.

7. Wie kann die Nachbereitung eines Einsatzes zwischen Bund und Ländern besser koordiniert werden?

Zur Nachbereitung im Sinne einer systematischen Evaluation und zur Forschung wird auf die Antwort zu Frage 1 (DHPoL) verwiesen.

Die Nachbereitung der Auslandsverwendung erfolgt für alle entsandten Polizistinnen und Polizisten aus Bund und Ländern in Nachbereitungsseminaren sowie durch Berichte und ergänzende Personal- und Auswertungsgespräche durch die Geschäftsstelle der AG IPM insbesondere mit Beamtinnen und Beamten in Schlüsselfunktionen.

Erkenntnisse aus den Nachbereitungsseminaren und aus Gesprächen mit zurückgekehrten Beamtinnen und Beamten fließen systematisch in die Vorbereitung für Auslandseinsätze ein. Darüber hinaus ist die individuelle Betreuung zurückkehrender Beamtinnen und Beamter im Einzelfall wichtig (zur Würdigung des Auslandseinsatzes für Rückkehrer vgl. Antwort zu Frage 4).

8. *Wie sieht die ideale Vorsorge für die Zeit der Abwesenheit des Polizeivollzugsbeamten aus?*

Um Planungssicherheit für die Zeit nach einer Entsendung zu haben, können die betroffenen Polizistinnen und Polizisten in aller Regel nach Ende ihrer Tätigkeit in einer Auslandsmission in ihre ursprüngliche Funktion zurückzukehren. Diese Sicherheit ist für die Allermeisten ein wichtiger Grund der Missionsteilnahme und ein entscheidender Hintergrund der Begrenzung der Verwendungsdauer.

Weitere Maßnahmen der Vorsorge für die Zeit der Abwesenheit sind z.B.

- Planung der langen Abwesenheit von Familie, Freundeskreis und Dienststelle als integraler Bestandteil des Vorbereitungsseminars
- Betreuungsreisen in das Missionsgebiet
- Kriseninterventionsteam für herausragende Ereignisse
- Einsatz eines „German Support Team“ als nationale Betreuungskomponente in Missionen, in denen sich Deutschland mit einer größeren Anzahl an Polizeibeamtinnen und -beamten beteiligt
- Weitestmögliche Flexibilisierung der Familienheimfahrten während der Mission, um familiären Anforderungen auch während des Auslandseinsatzes gerecht zu werden.

Die Frage der Attraktivität der Missionsteilnahme wird unter dem Gesichtspunkt der Personalentwicklung zum Teil kritisch diskutiert. Teilweise gibt es Klagen, eine Auslandsverwendung sei karrierehemmend, zumindest nicht karriereförderlich. Einige Länder (z.B. NRW) haben in ihren Beurteilungsrichtlinien und Personalentwicklungsgrundsätzen Verwendungen in internationalen Polizeimissionen als positiv zu bewertende Kriterien definiert, so dass dieser Aspekt von Dienststellen zu berücksichtigen

ist. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der ausdifferenzierten Rechtsprechung zu Beurteilungs-, Stellenbesetzungs- und Beförderungsverfahren im Bereich der Polizei ist aber in jedem Einzelfall darzulegen, ob und inwieweit sich Eignung, Leistung und Befähigung in der Mission auf die Gesamtleistung auswirken bzw. Ausschlag gebend für eine Personalentscheidung sind. Erforderlich dazu sind qualifizierte, an allgemeinen Beurteilungsmaßstäben orientierte Beurteilungsbeiträge durch die Missionsleitungen und der Wille der Länder bzw. des Bundes die Missionsteilnahme aktiv zu fördern.

Die AG IPM hat eine Unterarbeitsgruppe eingesetzt, die derzeit Vorschläge aus Bund und Ländern für weitere Verbesserungen prüft. Aus einer Vorsichtung ist erkennbar, dass einige Vorschläge die Anpassung von Unterschieden im Versorgungs- und Krankheitsfall betreffen.

9. *Wie steht es um die Aufstellung eines bundesweiten Pools von einsatzbereiten Polizeikräften? Welche Lösungen bieten sich hier zentral/dezentral an?*

Zur Beantwortung wird zunächst auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

Die Bildung eines Personalpools, in den die Polizeibeamtinnen und -beamten unter Aufgabe ihres bisherigen Dienstpostens versetzt würden, wird nicht angestrebt; ungeachtet dessen müsste ein solcher Pool auch getrennt zwischen den Polizeibeamtinnen und -beamten des Bundes und der Länder eingerichtet werden. Dies würde insgesamt 19 verschiedene Pools (16 Länder, BPOL, BKA und Zoll) erfordern. Die Administration von 19 dezentral geführten Pools wäre praktisch kaum handhabbar.

Eine weitere Ausdehnung, z.B. Einrichtung von Pools für „Spezialbereiche“ erscheint grundsätzlich denkbar. Zu berücksichtigen ist aber, dass im Voraus nur sehr schwer einschätzbar ist, welche Spezialqualifikation wann nachgefragt wird.

Die sich abzeichnende Zunahme von Polizeimissionen und Projekten in Afrika erfordert französische Sprachkenntnisse. Um dieses Anforderungsprofil zu erfüllen und eine Teilnahme deutscher Polizistinnen und Polizisten in Bezug auf Umfang und Schlüsselfunktionen sicherzustellen, prüft die AG IPM mit dem Bundessprachenamt Möglichkeiten der sprachlichen Fortbildung. So durchlaufen z.B. derzeit Polizeibeamtinnen und -beamte, die im November in die UN-Mission MINUSMA entsandt werden

sollen, Fortbildungsmaßnahmen am Bundessprachenamt. Es wird angestrebt, künftig kontinuierlich Polizeibeamtinnen und -beamte beim Bundessprachenamt und anderen Fortbildungsträgern für zukünftige Verwendungen in französischsprachigen Einsatzgebieten fortzubilden. Der Präsident des Bundessprachenamtes hat dem IMK Vorsitzenden seine volle Unterstützung für die Sprachqualifizierung zugesagt.

10. Welche Fortschritte gibt es im Bereich der finanziellen Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern? Wie steht es um die Eingliederung in ein europäisches Finanzierungsmodell?

Die Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern für die Entsendung von Polizistinnen und Polizisten der Bundesländer ist im Grundsatz wie folgt geregelt:

- Bei den Personalkosten übernimmt der Bund die auslandsbedingten Mehrkosten (u.a. Auslandsbesoldung, Auslands- und Inlandsreisekosten), das entsendende Bundesland trägt die Inlandsbesoldung, die Kosten für die medizinische Versorgung im Inland und die beamtenrechtliche Versorgung.
- Bei den Sachkosten trägt der Bund die Kosten für die notwendige missionspezifische Dienstkleidung, sowie den Transport der Ausstattung für die Vorkhaltung einer nationalen Betreuungskomponente im Missionsgebiet.
- Bei Fortbildung, Vor- und Nachbereitung übernimmt der Bund u.a. die Reisekosten, die Kosten für internationale Lehrgänge und externe Trainerfortbildungen; die interne Fortbildung wird durch die Länder finanziert.

Die bisherige Kostenverteilung war wiederholt Gegenstand der Diskussion in Gremien der Länder und des Bundes. Die Länder haben das Thema „Übernahme der Inlandsbesoldung für Länderbeamte während der Auslandsmission durch den Bund“ wiederholt (erstmalig am 26.06.2003) in die Konferenz der Ministerpräsidentinnen und -präsidenten eingebracht. Eine Änderung erfolgte bisher nicht, da der Bund bisher nicht bereit war, diese Kosten zu übernehmen.

Vor dem Hintergrund, dass die Polizeimissionen mittlerweile auch als im Interesse der Länder stehend bewertet werden (vgl. IMK Beschluss vom 12./13. Juni 2014) sind Absichten, die Kostenverteilung neu zu regeln, im Moment nicht erkennbar.

Ergänzt wird das Modell der Kostenverteilung durch die Übernahme bestimmter Kosten seitens der Mandatgeber. So werden u.a. Auslandsverwendungszuschläge (AVZ) teilweise mit Zahlungen der EU (z.B. „per diems“, risk allowance) verrechnet.

Bestrebungen für ein europäisches Finanzierungsmodell sind nicht bekannt. Letztlich müsste Deutschland als größter Beitragszahler die Kosten wieder selbst tragen, insofern bestünde im günstigsten Fall Kostenneutralität, die aber vermutlich mit dem Anspruch der EU verknüpft wäre, stärker als bisher Standards durchzusetzen.

Hinsichtlich der Notwendigkeit und Möglichkeit eines stärkeren Engagements wird insbesondere auf die Ausführungen im Zusammenhang mit Personalentwicklung, Netzwerkarbeit und Forschung verwiesen.

11. Welche Bedeutung haben internationale Polizeieinsätze für Peacekeeping, Peacebuilding, Krisenprävention und Statebuilding und welche Schlussfolgerungen lassen sich aus bisherigen internationalen Polizeieinsätzen für die Abgrenzung zwischen Polizei und Militär ziehen?

Polizeimissionen und bilaterale Polizeiprojekte in Krisenregionen dienen dem Aufbau einer an rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgerichteten Polizei im Rahmen einer funktionierenden Sicherheitsarchitektur und tragen so zur Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung bei (vgl. S.6).

Das Einsatzspektrum der in Polizeimissionen und bilateralen Projekten eingesetzten deutschen Polizeibeamtinnen und -beamten ist auf zivilpolizeiliche Aufgaben beschränkt. Eine Zusammenarbeit mit militärischen bzw. quasimilitärischen Kräften wie Gendarmerie oder Einheiten, die im Einsatzland dem Verteidigungsministerium unterstehen, findet nicht statt.

Im Verhältnis zur Bundeswehr gilt die strikte Trennung zwischen polizeilichen und militärischen Aufgaben auch in Missionen und Projekten. Ungeachtet dessen findet im Rahmen des vernetzten Ansatzes in Vorbereitung auf einen Einsatz, während des Einsatzes (z.B. Ressortarbeitsgruppen; office calls) und nach einem Einsatz (u.a. lessons learned-Prozess) eine enge Abstimmung zwischen den beteiligten Ressorts (insbesondere zwischen AA, BMVg, BMI, BMZ) auf ministerieller Ebene sowie unter dem eingesetzten Personal und den Einsatzkräften vor Ort statt.

Die Bundeswehr ist häufig ein Garant der Sicherheit für eingesetztes ziviles Personal im Missionsgebiet, u.a. bei Evakuierungen in Notfällen. Versorgungseinrichtungen der Truppe vor Ort; so werden z.B. Sanitätsstellen, zum Teil mitgenutzt.

Polizeiaufbau in Krisenregionen kann nur im Zusammenwirken mit Rechts- und Justizaufbau gelingen. Aus Sicht der Polizei bestehen im Zusammenhang mit der Entsendung von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie weiteren Expertinnen und Experten des Justizbereiches derzeit nicht unerhebliche Schwierigkeiten. Bemühungen zur Verbesserung der Bedingungen für die Entsendung, Betreuung und Personalentwicklung sind aus Sicht der Polizei zu begrüßen. Sofern dazu die Unterstützung der AG IPM gewünscht ist, wird diese gerne geleistet.

12. Wie kann der „do-no-harm“-Grundsatz auf Polizeieinsätze angewendet werden und wie kann sichergestellt werden, dass internationale Polizeieinsätze nicht dazu führen, dass undemokratische Regime ihre Repressionsfähigkeiten verbessern?

Bereits bei der Planung von bilateralen Projekten und VN-/EU-Missionen ist die sog. „Absorptionsfähigkeit“ der Ansprechpartner des Gastlandes von entscheidender Bedeutung, also die Fähigkeit und Bereitschaft, das durch die Mission angebotene know-how auch aufzunehmen und umzusetzen. Nur, wenn im Missionsgebiet die Grundlagen zur Entwicklung eines demokratischen Rechtsstaats vorhanden sind und bei lokalen Partnern unzweifelhaft die Bereitschaft zum Wandel besteht, kommt ein Einsatz von deutschen Polizeibeamtinnen und -beamten in Betracht.

Während der Mission wird dann durch regelmäßige Evaluierungen (sog. „Strategic Reviews“) und Inspektionsreisen überprüft, ob und inwiefern sich die prognostizierte positive Entwicklung einstellt (s. Antwort zu Frage 1).

Verschlechtert sich die Lage vor Ort oder muss befürchtet werden, dass lokale Ansprechpartner ihr durch die Mission erlangtes Wissen „missbrauchen“, wird das Missionskonzept angepasst, um der Entwicklung entgegenzuwirken. Im Extremfall würde

die Mission eingestellt. Die Bewertung und Entscheidung dieser Aspekte hat auf Ebene der Mandatgeber und der Bundesregierung zu erfolgen und muss Teil der Gesamtstrategie sein. Ein Problem dürfte darin bestehen, mangels Alternativen für einen (möglicherweise langen) Zeitraum mit Organisationen und Personen zusammenarbeiten zu müssen, die hinsichtlich ihrer Integrität, Werte und ihres Verhaltens europäischen Standards nicht entsprechen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Besonderheiten nicht alle Standards, zumindest nicht kurzfristig, übertragbar sind. Von daher beugt eine realistische Lagebeurteilung und eine darauf aufbauende Zielbildung der späteren Enttäuschung vor.

Anlagen:**Beschlussniederschrift**

für die 199. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 11. bis 13.06.14 in Bonn

**TOP 10: 20 Jahre Bund-Länder-Kooperation im Rahmen der Beteiligung
 Deutschlands an internationalen Polizeimissionen**

Berichterstattung: Nordrhein-Westfalen

Hinweis: Beschlussvorschlag IM NW vom 16.04.14
 ergänzender Beschlussvorschlag IM SN vom 23.05.14

Veröffentlichung: Freigabe Beschluss

Az.: VI G 6.1

Beschluss:

1. Die IMK hält die Beteiligung an internationalen Polizeimissionen für eine wichtige Aufgabe und bittet Bund und Länder, diese auch weiterhin gemeinsam zu tragen.

Sie stellt fest, dass

- deutsche Polizeibeamtinnen und -beamte in den Missionen aufgrund ihrer Professionalität und zielgerichteten Missionsvorbereitung sehr geschätzt werden,
- ihr Wirken in den letzten 20 Jahren einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Sicherheitslage in Konfliktregionen geleistet und
- zu einer hohen internationalen Wertschätzung der deutschen Polizei im Ausland geführt hat.

Aus Sicht der IMK bleibt die Entsendung deutscher Polizeibeamtinnen und -beamter in internationale Friedensmissionen und bilaterale Unterstützungsprojekte auch in Zukunft ein wirkungsvolles Mittel, außenpolitische Belange Deutschlands zu unterstützen, die Innere Sicherheit in einer globalisierten Gesellschaft zu stärken und am Schutz von Menschenrechten in Konfliktgebieten mitzuwirken. Die IMK misst der Sicherheit der eingesetzten deutschen Polizeibeamtinnen und -beamten höchste Priorität bei.

2. Die IMK dankt allen Polizeibeamtinnen und -beamten, die an internationalen Polizeimissionen und bilateralen Unterstützungsprojekten teilgenommen haben. Sie ist sich bewusst, dass die Beteiligung mit großem Engagement, teilweise sehr hohem Gefahrengrad, vielen persönlichen Einschränkungen im Missionsgebiet und erheblichen Auswirkungen für die private Lebensgestaltung verbunden war. Die IMK dankt ausdrücklich auch den Familien der entsandten Polizeibeamtinnen und -beamten, ohne deren Unterstützung eine Auslandsverwendung nicht möglich gewesen wäre.

3. Die IMK dankt der AG Internationale Polizeimissionen (AG IPM) für die bisher geleistete Arbeit. Sie nimmt anerkennend zur Kenntnis, dass durch eine wirkungsvolle Kooperation zwischen dem Bund und den Ländern im Rahmen der AG IPM in den letzten zwei Jahrzehnten hoch qualifizierte Polizeibeamtinnen und -beamte in internationalen Polizeimissionen und bilaterale Unterstützungsprojekte entsandt werden konnten. Zu der erfolgreichen Verwendung im Ausland haben die Vor- und Nachbereitungsseminare sowie die fortlaufende Betreuung einen entscheidenden Beitrag geleistet. Hierfür dankt die IMK dem Bund sowie den Ländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.

Besprechung
des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder
am 26. Juni 2003
in Berlin

Ergebnisprotokoll

TOP 5 Ziviles Krisenmanagement der Europäischen Union

Zwischen dem Bundeskanzler und den Regierungschefs der Länder besteht Einvernehmen, über alle im Zusammenhang mit dem Zivilen Krisenmanagement der Europäischen Union stehenden Fragen weiter zu verhandeln. Die bisherige Regelung soll bis Ende 2004 Bestand haben. Vor diesem Hintergrund fassen sie folgenden Beschluss:

1. Der Bundeskanzler und die Regierungschefs der Länder betonen die Bedeutung des Zivilen Krisenmanagements der EU, in dessen Rahmen multinationale europäische Polizeikontingente unter dem Dach der EU oder anderer internationaler Organisationen, wie etwa den VN oder der OSZE, eingesetzt werden können. Die Unterstützung von entsprechenden Missionen durch deutsche Polizeikräfte liegt im Interesse von Bund und Ländern.
2. Sie sind sich einig, weiterhin gemeinsam die Lasten der Kräftegestellung und der Finanzierung zu tragen.
3. Der Bundeskanzler und die Regierungschefs der Länder kommen überein, dass die von der Bundesrepublik Deutschland der EU zugesagten 910 Polizeikräfte bis einschließlich der Entsendung des 450. Polizeivollzugsbeamten vom Bund und den Ländern nach dem bisher geltenden Schlüssel gestellt werden.
4. Vor dem Hintergrund, dass mit Übernahme der VN-Mission im Kosovo durch die EU vermutlich schon ab dem Jahre 2004 ca. 460 deutsche Polizeivollzugsbeamte entsendet werden müssen, stellen der Bund und die Länder ab der Entsendung des 451. Polizeivollzugsbeamten jeweils die Hälfte der Polizeivollzugsbeamten.

5. Bund und Länder tragen die laufenden Personalkosten ihrer Polizeivollzugsbeamten zunächst bis Ende 2004 jeweils selbst.
6. Die Finanzierung der auslandsbedingten Mehrkosten trägt der Bund wie bisher.
7. Der Bund sagt zu, die der EU zugebilligten 910 Polizeivollzugsbeamten als Obergrenze zu betrachten und sich bei weiteren Auslandsmissionen mit den Ländern vorab ins Benehmen zu setzen.