

Mechthild Baumann / Carolin Bretl

unter Mitwirkung von Constanze Annies und Sophia Azara

## **EU-Polizeimissionen**

Force Generation und Training im deutschen Kontext

im Auftrag von Franziska Brantner, MdEP



**The Greens | European Free Alliance**  
in the European Parliament

Berlin, März 2010

## Inhalt

<b>1. EINLEITUNG</b> .....	<b>4</b>
<b>2. AKTEURE UND IHRE RECHTSGRUNDLAGEN</b> .....	<b>6</b>
2.1. EUROPÄISCHE UNION (EU) .....	6
2.2. BUND .....	6
2.3. LÄNDER.....	8
2.4. BUND-LÄNDER-ARBEITSGRUPPE .....	8
2.5. FINANZIERUNG.....	9
2.5.1. Personalkosten.....	9
2.5.2. Haushalt .....	10
<b>3. DER POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSPROZESS</b> .....	<b>11</b>
3.1. VOM AUSBRUCH DER KRISE BIS ZUM POLITISCHEN BESCHLUSS EINER MISSION .....	11
3.2. KABINETTSBESCHLUSS UND FESTLEGUNG DER DEUTSCHEN BETEILIGUNGSSTÄRKE.....	12
3.3. DIE OPERATIONELLE PLANUNG AUF EU-EBENE .....	13
3.4. ZIELGRÖßEN DER EUROPÄISCHEN UND NATIONALEN POLIZEIKONTINGENTE .....	14
3.5. BETEILIGUNG DER BUNDESLÄNDER: DER KÖNIGSTEINER SCHLÜSSEL.....	15
3.6. AUFBAU NEUER EINHEITEN.....	16
3.6.1. X+30-Kräfte .....	16
3.6.2. Internationale Einsatzeinheit (IEE).....	17
3.6.3. Arbeitsstab Schutzaufgaben in Krisengebieten (ASSIK) .....	19
3.6.4. European Police Forces Training (EUPFT).....	19
3.6.5. European Gendarmerie Force.....	20
3.6.6. Civilian Response Teams (CRTs).....	20
3.7. BEWERTUNG DES ENTSCHEIDUNGS- UND AUSWAHLPROZESSES .....	20
<b>4. BEWERBUNG UND TRAINING DER DEUTSCHEN POLIZISTEN</b> .....	<b>23</b>
4.1. VORGABEN DER EU .....	23
4.2. GRUNDSÄTZLICHES ZUR VOR- UND NACHBEREITUNG VON AUSLANDSEINSÄTZEN .....	23
4.3. DIE TRAININGSZENTREN UND DIE TRAINER .....	24
4.4. DIE GESCHÄFTSSTELLE DER AG IPM ALS KOORDINIERUNGSSTELLE.....	25
4.5. DIE BEWERBERLAGE IN DEUTSCHLAND .....	26
4.6. INTERESSENBEKUNDUNG UND VORAUSWAHL DURCH DIE ENTSENDER .....	26
4.7. BASISTRAINING.....	27
4.8. AUSSCHREIBUNG ZUR BETEILIGUNG .....	29
4.9. BEWERBUNG AUF EINE MISSION UND MISSIONSSPEZIFISCHES TRAINING .....	29
4.10. AUSWAHL DURCH DAS CPCC.....	31
4.11. ENTSENDUNG INS MISSIONSGEBIET .....	31
4.12. RÜCKKEHR UND REINTEGRATION.....	31
4.13. AUSWERTUNG DER AUSLANDSEINSÄTZE .....	33
4.14. BEWERTUNG DES BEWERBUNGSPROZESSES UND DER TRAININGS.....	33
<b>5. SCHLUSSBEMERKUNG</b> .....	<b>36</b>
<b>6. GLOSSAR</b> .....	FEHLER! TEXTMARKE NICHT DEFINIERT.
<b>7. LISTE DER INTERVIEWPARTNER</b> .....	FEHLER! TEXTMARKE NICHT DEFINIERT.

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.

**8. BIBLIOGRAPHIE..... FEHLER! TEXTMARKE NICHT DEFINIERT.**

*Literatur..... Fehler! Textmarke nicht definiert.*

*Bundestagsdrucksachen ..... Fehler! Textmarke nicht definiert.*

*Gesetzestexte..... Fehler! Textmarke nicht definiert.*

**ANHANG 1 ABLAUFPLAN: VON DER KRISE ZUR RÜCKKEHR DER POLIZISTEN**

..... FEHLER! TEXTMARKE NICHT DEFINIERT.

**ANHANG 2 PERSONALAUSWAHL BEI DER BERLINER POLIZEI.....52**

## 1. Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland entsendet seit 1989 Polizeivollzugsbeamte und -beamtinnen<sup>1</sup> ins Ausland – sei es auf bilateralem Wege oder im Rahmen von UN-, EU- oder OSZE-Missionen.<sup>2</sup> Im Jahr 2009 waren bis zu 230 Polizisten gleichzeitig in internationalen Polizeimissionen. Bis Ende 2010 plant Deutschland, einen Zustand erreicht zu haben, in dem ca. 350 Polizisten in internationalen Missionen und bilateralen Polizeiprojekten in Krisengebieten entsandt sind (Interview Bresan-Wolf). Die vorliegende Studie beleuchtet, wie deutsche Polizisten für EU-Missionen<sup>3</sup> ausgewählt und auf ihre Auslandseinsätze vorbereitet werden.

Polizeimissionen werden in der öffentlichen Debatte häufig mit militärischen Operationen verglichen. Und so liegt im Auftrag der Studie, die Generierung von deutschen Polizisten für EU-Polizeimissionen aufzuarbeiten, zugleich die Besonderheit internationaler Polizeimissionen. Denn anders als Soldaten dürfen Polizisten nicht ins Ausland abkommandiert werden. Polizisten müssen sich, wie andere Beamte auch, freiwillig melden, wenn sie außerhalb ihres „Verwendungsbereichs“ eingesetzt werden möchten. Der Auftrag von Polizisten und damit auch ihre Form der Entsendung ist dem anderer ziviler Akteure, wie dem Technischen Hilfswerk, ähnlich. Aus dem Verteidigungsministerium und dem Innenministerium gab es vermehrt Vorstöße, ein Entsendegesetz für die Bundespolizei zu erlassen, mit dem die Polizisten zur Entsendung in eine internationale Polizeimission verpflichtet werden könnten. Diese Vorschläge stießen jedoch auf beträchtlichen Widerstand innerhalb der Polizei und deren Interessenvertretungen, die ein solches Vorhaben als „Militarisierung der Polizei“ zurückwiesen (Marischka 2009). Dem Tatbestand, dass Beamte nur freiwillig ins Ausland gesendet werden dürfen, ist geschuldet, dass Bund und Länder seit der ersten Mission im Jahr 1989, ein aufwändiges Verfahren entwickelt haben, mit dem sie Polizisten für Auslandseinsätze werben und auswählen.

Dass dieses Verfahren nicht nur aufwändig, sondern auch höchst komplex ist, liegt am föderativen System der Bundesrepublik Deutschland und dessen Einbindung in die EU. Die Bundesländer haben die Hoheit über ihre Länderpolizeien, der Bund hat die Hoheit über Bundespolizei, Bundeskriminalamt und Zoll. Insgesamt sind 19 so genannte Entsender beteiligt, die ihre Beamten ins Ausland schicken.<sup>4</sup> Die Werbung, Auswahl und Vorbereitung deutscher Polizisten muss jedoch nicht nur unter den 19 Entsendern sondern auch mit der Europäischen Union koordiniert werden, da die EU die Mandatgeberin ist. Aus diesem Grund ist sie nicht nur in die Auswahl der Polizisten eingebunden, sie gibt auch Richtlinien für die Vorbereitung der Polizisten auf ihren Einsatz vor.

Eine weitere Besonderheit von Polizeimissionen im Vergleich zu militärischen Operationen

---

1 Im folgenden Text werden sämtliche Personengruppen der besseren Lesbarkeit in der männlichen Form dargestellt; Frauen sind ausdrücklich in diese Formulierung mit eingeschlossen.

2 „Auslandseinsätze der deutschen Polizei – Informationsblatt Historie“ ([www.bundespolizei.de](http://www.bundespolizei.de), Abruf: 30.11.2009)

3 Europäische Friedensmissionen können eine militärische sowie eine zivile Komponente haben. Die vorliegende Studie widmet sich zivilen Friedensmissionen. Diese „können unter anderem die Bereiche Polizei, Rechtsstaat, Zivilverwaltung und Sicherheitssektorreform umfassen“ (<http://www.diplo.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/ESVP/ESVP-Start.html>, Abruf: 30.11.2009)

4 Präziser wäre zu sagen: 17 Entsender, nämlich 16 Bundesländer und der Bund, der wiederum aus drei nachgeordneten Behörden entsendet.

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.

ist das fehlende Mitspracherecht des Bundestags. Für Polizeieinsätze gibt es keine Möglichkeit des Parlamentsvorbehalts; auch muss der Bundestag vor einer Entsendung deutscher Polizisten ins Ausland nicht angehört werden. Die Rechtsgrundlagen (Art. 59 und 32 GG) für die Einbeziehung des Bundestags bei Militäreinsätzen sind nicht auf die internationalen Missionen der Polizei anwendbar. Polizisten dürfen im Gegensatz zu Soldaten auch nur in einem militärisch sicheren Umfeld eingesetzt werden. Grundlegende Bedingung für einen Auslandseinsatz von Polizisten ist das Ende jeglicher kriegerischer Auseinandersetzungen (Wehe 2006: 9). Zu einem militärisch sicheren Umfeld gehört auch, dass die Lage in einem Krisengebiet soweit stabilisiert ist, dass beispielsweise der Wiederaufbau von politischen sowie gesellschaftlichen Strukturen möglich ist, sich das Leben der Zivilbevölkerung weitgehend normalisieren kann und die Arbeit von zivilen Helfern gesichert ist.<sup>5</sup>

Alle hier genannten Besonderheiten wirken sich auf die Auswahl und Vorbereitung deutscher Polizisten für Auslandseinsätze aus und werden in der vorliegenden Studie berücksichtigt. Sie ist folgendermaßen gegliedert: Zuerst werden alle beteiligten **Akteure** sowie die **Rechtsgrundlagen** von internationalen Polizeimissionen und deren **Finanzierung** genau erläutert. Danach wird der detaillierte **Ablaufprozess** von der Feststellung der Notwendigkeit einer EU-Polizeimission über die Auswahl der deutschen Polizisten bis hin zu deren Rückkehr beschrieben. Im Anschluss wird auf die Vorbereitung der Polizisten durch verschiedene Trainings eingegangen. Eine **Bewertung** des Status-Quo sowie ein **Ausblick** folgen am Ende.

Die Studie stützt sich neben der vorhandenen Sekundärliteratur auf Anfragen des Bundestages an die Bundesregierung, im Wesentlichen aber auf eigens zu diesem Zwecke durchgeführte Interviews mit Experten aus den betroffenen Arbeitseinheiten: Generalsekretariat der Europäischen Union, Auswärtiges Amt, Bundesministerium des Innern, Geschäftsstelle der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen (GSt AG IPM), Bundespolizei, Länderpolizei sowie Trainingszentren. Darüber hinaus wurde auch ein Gespräch mit einem Polizisten nach Rückkehr von einer Polizeimission geführt. Eine Liste aller Interviewpartner befindet sich im Anhang.

---

<sup>5</sup> <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Mandate.html>  
(Abruf: 30.11.2009)

## 2. Akteure und ihre Rechtsgrundlagen

Die Rechtsgrundlagen internationaler Polizeimissionen verlaufen an der Schnittstelle zwischen Völker-, EU- und nationalem Recht. Je nach Mandatgeber sind verschiedene Rechtsordnungen betroffen. Als mögliche Mandatgeber für die Beteiligung deutscher Polizisten an nicht-militärischen Einsätzen kommen z.B. die Europäische Union (EU) oder die Vereinten Nationen (VN) in Frage (§8 (1) BPolG). Zusätzlich dazu gibt es noch bilaterale Missionen. In dieser Studie werden jedoch ausschließlich EU-Missionen berücksichtigt.

Bei der Entsendung deutscher Polizisten im Rahmen von EU-Missionen ins Ausland sind Akteure auf drei verschiedenen Ebenen involviert: die EU-, Bundes- und Länderebene.<sup>6</sup>

### 2.1. Europäische Union (EU)

Alle EU-Missionen, unabhängig davon ob sie ziviler oder militärischer Natur sind, fallen in den Politikbereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bzw. der Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Den grundsätzlichen Beschluss, eine Polizeimission in ein Krisengebiet zu entsenden, fällt der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (RAA/AB) der Europäischen Union einstimmig. Es bleibt jedoch jedem Mitgliedstaat individuell überlassen, ob und mit wie vielen Personen er sich an einer Mission beteiligen möchte. Seit 2003 hat die EU sechs Missionen abgeschlossen.<sup>7</sup> Elf EU-Missionen laufen derzeit noch.<sup>8</sup>

### 2.2. Bund

Gemäß Art. 32 GG ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes. Die Kompetenz in diesem Bereich liegt hiermit federführend beim Auswärtigen Amt (AA). Zum Einsatz von Polizisten auch außerhalb Deutschlands wird der Bund durch Artikel 24 Abs. 2 GG ermächtigt.

**§ 8 Bundespolizeigesetz:**

*„Die Bundespolizei kann zur Mitwirkung an polizeilichen oder anderen nichtmilitärischen Aufgaben im Rahmen von internationalen Maßnahmen auf Ersuchen und unter Verantwortung (...) der Europäischen Union (...) im Ausland verwendet werden.“*

---

6 Für die Rekrutierung ziviler Fach- und Führungskräfte ist das Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF) zuständig. Das ZIF ist Mitglied der European Group of Training (EGT), einer Einrichtung der EU, welche die zivile Komponente des EU Krisenmanagements durch Trainingskurse, -material und Kooperationen mit der OSZE, den Vereinten Nationen und internationalen NGOs befördert.

7 EUPOL PROXIMA Mazedonien, 2004-2006; EUJUST THEMIS Georgien 2004-2005; AMIS II Unterstützung, Sudan/Darfur 2005-2006; AMM Acex / Indonesien 2005-2006; EUPOL Kinshasa / Kongo 2005-2007; EUPAT Mazedonien, 2006

8 EUPM Bosnien Herzegowina 2003, EUBAM Moldau / Ukraine 2005, EUJUST LEX Irak 2005, EUSEC Kongo 2005, EUBAM Rafah / Palästina 2005, EUPOL COPPS Palästina 2006, EUPOL Afghanistan 2007, EUPOL Kongo 2007, EUMM Georgien 2008, EU SSR Guinea Bissau 2008, EULEX Kosovo 2008

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.

Da die Zuständigkeit für die Bundespolizei<sup>9</sup> und Länderpolizeien bei den jeweiligen Innenressorts auf Bundes- und Länderebene liegt, sind in die Beschlussfassung zu internationalen Polizeimissionen auch das Bundesministerium des Innern (BMI) sowie die Länder (s.u.) involviert.

Bei der Entsendung deutscher Polizisten kommt dem Bund eine Doppelfunktion zu. Zum einen agiert er in seiner Rolle als Souverän mit der Kompetenz, Entscheidungen für die gesamte Bundesrepublik treffen zu können. So beschließt das Bundeskabinett, ob und in welchem Umfang sich die Bundesrepublik an einer Mission beteiligt. Zum anderen ist der Bund einer der Entsender, der Polizisten für Auslandseinsätze abstellt. So entsendet das BMI Bundespolizisten gemäß §8 BPolG ins Ausland. Polizisten des Bundes, die nicht der Bundespolizei angehören, werden für den Auslandseinsatz von ihrem Dienstherrn gemäß §27 Bundesbeamtengesetz (BBG) vor ihrer Entsendung in das Bundespolizeipräsidium abgeordnet (AG IPM 2010: Leitlinien: 12).

Anders als bei Auslandseinsätzen des Militärs hat der Bundestag keine Entscheidungsbefugnis über Polizeimissionen und bei der Entsendung von deutschen Polizisten ins Ausland. Überträgt man die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über den Parlamentsvorbehalt für Auslandseinsätze der Bundeswehr auf die Situation der Bundespolizei, so wird von der Judikative die fehlende Kompetenz des Parlaments unter anderem dadurch begründet, dass die Entsendung nicht als „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ angesehen werden kann, da die Bundespolizisten nur zur Selbstverteidigung bewaffnet sind (und somit die Entsendung als nicht zustimmungsbedürftig gilt) sowie Art. 59 (2) GG<sup>10</sup> in diesem Fall nicht angewendet werden kann, da es an einem Handeln im Rahmen eines Verteidigungsbündnisses fehlt.<sup>11</sup> (Graulich 2008: 31 ff) Die Bundesregierung ist indes verpflichtet, den Bundestag über den Beschluss einer deutschen Beteiligung an internationalen Polizeimissionen zu informieren. Darüber hinaus hat der damalige Innenminister Schäuble nach Angaben des Bundesinnenministeriums damit begonnen, alle Fraktionsvorsitzenden unmittelbar vor einer Entscheidung über die Absicht einer deutschen Beteiligung an einer internationalen Missionen informell zu informieren (Interview Wolf). Der Bundestag darf zwar nicht mitentscheiden, ob und wie viele Polizisten ins Ausland entsandt werden, er hat jedoch das Recht zu verlangen, dass eine so genannte Auslandsverwendung beendet wird (§8(1) BPolG).<sup>12</sup> Bisher hat der Bundestag von diesem Recht noch nicht

---

9 Die Bundespolizei nimmt bundesweite polizeiliche Aufgaben wahr, die im Gesetz über die Bundespolizei, aber auch in zahlreichen anderen Rechtsvorschriften, wie z.B. im Aufenthaltsgesetz, im Asylverfahrensgesetz und im Luftsicherheitsgesetz geregelt sind. Die Tätigkeit der Bundespolizei wird weiterhin durch supranationale Regelungen bestimmt, z.B. in internationalen Kooperation mit der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, COLPOFER (Zusammenarbeit von Bahnpolizeien und Sicherheitsdiensten) oder der Baltic Sea Region Border Control Cooperation (BSRBCC). Die Bundespolizei verfügt über mehr als 30.000 voll ausgebildete Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte. (www.bundespolizei.de, Abruf: 30.11.2009)

10 Wortlaut Artikel 59 Abs. 2 GG: Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend.

11 Zu den Gründen, die Entstehung und den Inhalt des Parlamentsvorbehalts für Auslandseinsätze der Bundeswehr (geregelt durch das Parlamentsbeteiligungsgesetz) siehe Gilch 2005: 113ff.

12 Allerdings ist dies laut Graulich ein schwaches Recht; es könnte im Falle der Nichtbefolgung nicht einmal als Organstreitigkeit vor das BVerfG gebracht werden, weil es sich nicht um die „durch das Grundgesetz übertragen[e] Rechte und Pflichten“ handelt (Graulich 2008: 37).

Gebrauch gemacht.

### **2.3. Länder**

Gemäß Art. 30 und 70 GG haben die Bundesländer die Hoheit über ihre Länderpolizeien. Aus diesem Grund entscheiden die Landesregierungen, ob und wenn ja, wie viele Polizisten sie auf eine Mission entsenden wollen.

Die grundsätzliche Entscheidung, deutsche Polizisten im Rahmen internationaler Missionen zu entsenden, traf die Innenministerkonferenz (IMK) am 25. November 1994.

*Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, kurz **Innenministerkonferenz (IMK)***

*Die IMK ist eine regelmäßige Konferenz der deutschen Innenminister und Innensenatoren der Länder, an der auch der deutsche Bundesinnenminister teilnimmt und die seit 1954 länderübergreifend zusammenarbeitet. Diese Zusammenarbeit ist freiwillig. Die Geschäftsstelle der Innenministerkonferenz ist dem Bundesrat angegliedert, auch wenn die IMK weder ein Organ noch ein Organteil des Bundes ist.*

Die Rechtsgrundlage für die Zuweisung von Beamtinnen und Beamten des Bundes in internationale Polizeimissionen von über- oder zwischenstaatlichen Mandatgebern bildet § 29 BBG in Verbindung mit § 8 Bundespolizeigesetz (BPolG). Landespolizisten werden gemäß § 14 Beamtenstatusgesetz in Verbindung mit den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen zunächst in den Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums, präziser gesagt, zur Bundespolizei, abgeordnet und zugleich gemäß § 29 BBG in Verbindung mit § 8 BPolG den internationalen Polizeimissionen von über- oder zwischenstaatlichen Mandatgebern zugewiesen.

### **2.4. Bund-Länder-Arbeitsgruppe**

Für die Koordinierung von Polizeimissionen zwischen Bund und Ländern hat die Ständige Konferenz der Innenminister (IMK) zudem die Arbeitsgemeinschaft Internationale Polizeimissionen (AG IPM) eingerichtet. Die AG IPM bezog ihre Geschäftsstelle in 1998 im Bundesministerium des Innern (BMI).

**Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen (AG IPM)**

*Im Jahr 1994 beschloss die Innenministerkonferenz, dass diejenigen Bundesländer, die grundsätzlich dazu bereit sind, im Rahmen von internationalen Unterstützungsaktionen Polizeibeamte in Ausland zu entsenden, zusammen mit dem Bund eine Arbeitsgruppe gründen sollen. Diese Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen (AG IPM) konstituierte sich 1994 und ist seitdem das Bund-Länder-Gremium, welches sich übergreifend mit der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der mandatgebundenen deutschen Auslandsmissionen befasst, soweit nicht gesetzliche Regelungen oder andere Zuständigkeiten entgegenstehen, wie beispielsweise der Einsatz im Rahmen bilateraler Projekte. Den Vorsitz übernahm das Land Nordrhein-Westfalen. Eine ständige Geschäftsstelle ist mit personeller Unterstützung der Länder beim Bundesinnenministerium eingerichtet. Sie kooperiert dabei mit insgesamt 19 Entsender-Dienststellen: 16 Länderpolizeien, der Bundespolizei, dem Bundeskriminalamt und dem Bundeszoll; die drei Letztgenannten haben kein Stimmrecht in der AG IPM und werden durch das BMI vertreten.*

Die Rahmenbedingungen für deutsche Einsätze bei internationalen Polizeimissionen sind in den „Leitlinien für den Einsatz deutscher Polizeibeamtinnen und -beamter im Rahmen internationaler Friedensmissionen“ zwischen Bund und Ländern vereinbart. Diese Leitlinien werden regelmäßig auf ihre Aktualität überprüft und – sofern erforderlich – angepasst. Dazu ist es notwendig, dass die Sicherheitslage in den Einsatzgebieten regelmäßig bewertet wird. Ferner stimmen Bund und Länder im Rahmen der AG IPM einheitliche Kriterien zur Personalauswahl, zur Ausstattung, zur Organisation von Vor- und Nachbereitungen sowie die Besetzung von Führungs- und Schlüsselpositionen mit deutschen Polizeibeamtinnen und -beamten in einer Mission ab. (Wehe 2008: 1)

## **2.5. Finanzierung**

Zivile Polizeimissionen gehen grundsätzlich zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts der EU, es sei denn, der Rat beschließt einstimmig anders. In der Regel übernehmen die Mitgliedstaaten die Kosten für das entsandte Personal.

### **2.5.1. Personalkosten**

Die Personalkosten für Polizisten im Ausland setzen sich aus drei Faktoren zusammen: der Inlands- und der Auslandsbesoldung (§58a BBesG<sup>13</sup>) sowie dem Auslandstrennungsgeld. Die **Inlandsbesoldung** zahlt der entsendende Dienstherr, also die Landes- oder Bundespolizei (z.B. Bundespolizei Kapitel 0625, Titel 422 01, Bundeshaushalt 2009).

Die **Auslandsbesoldung** wird in Form des Auslandsverwendungszuschlags (AVZ) gezahlt, um die höheren finanziellen Kosten der Polizisten auszugleichen und gleichzeitig

---

13 § 58a wird ab 1. Juli 2010 zu § 56 BBesG.

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.

immaterielle Belastungen, wie beispielsweise die Gefahr für Leben und Gesundheit oder auch Einschränkungen des sozialen Umfelds, zu berücksichtigen. Was als Belastung gilt, ist in der Auslandsverwendungszuschlagsverordnung (AuslVZV) geregelt. Der Tagessatz der höchsten Stufe beträgt zurzeit 110 Euro (§58a(2) BBesG). Die Höhe des AVZ wird meist halbjährlich überprüft und vom BMI gemeinsam mit AA, BMF und BMVg „entsprechend der jeweiligen aktuellen Lage im Missionsgebiet“ festgesetzt (AG IPM 2010: Leitlinien: 55). Der AVZ wird steuerfrei gezahlt (§3 (64) Einkommenssteuergesetz). Weitere Erschwerniszulagen wie Dienst zu ungünstigen Zeiten oder eine Mehrarbeitsvergütung werden nicht gewährt (AG IPM 2010: Leitlinien: 55). Bei Heimaturlaub oder anderen Abwesenheitszeiten im Missionsgebiet (z.B. Dienstreisen im Auftrag des Mandatgebers) wird die Zahlung des AVZ trotz weiterlaufender Aufwendungen (u.a. für doppelte Haushaltsführung) eingestellt (AG IPM 2010: Leitlinien: 55, 56). Sofern der Mandatgeber, hier die Europäische Union, Tagegelder zahlt, werden diese in vollem Umfang auf den Auslandsverwendungszuschlag angerechnet (§58a(4) BBesG).

Zusätzlich zur Auslandsbesoldung bekommen die Beamten ein **Auslandstrennungsgeld** in Form von Auslandsreisekosten gezahlt. Mit diesen Geldern können die Polizisten Kosten für Übernachtung und Verpflegung im Ausland begleichen (AG IPM 2010: Leitlinien: 56). Auch diese Gelder werden mit Leistungen des Mandatgebers verrechnet. Zu diesem Auslandstrennungsgeld gehören auch Reisebeihilfen, die den Polizisten eine vierteljährliche Heimfahrt ermöglichen.

### **2.5.2. Haushalt**

Eine finanzielle Entschädigung der Bundesländer für die Abstellung und den Dienstausfall ihrer Polizeibeamtinnen und -beamten ist nicht vorgesehen. Der Beitrag der Länder fällt unter das allgemeine Solidaritätsprinzip.

Bis Ende 2008 wurden die auslandsbedingten Mehrkosten, zu denen auch der Auslandsverwendungszuschlag (AVZ) gehört, aus Mitteln des AA bestritten (Kapitel 0502, Titel 687 65-022, Bundeshaushalt 2008). In 2008 wurden 8.100.000 € für diesen Zweck reserviert. Im Jahr 2008 wurden darüber hinaus Auslandseinsätze auch aus dem Stabilitätspakt Südosteuropa (Kosovo) und Afghanistan (Kapitel 0502, Titel 687 65 und 687 29, Bundeshaushalt 2009) finanziert. Die Kosten für andere zivile Experten, z.B. das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) werden ebenfalls vom AA getragen (Kapitel 0502, Titel 685 42, Bundeshaushalt 2009).

Die für auslandsbedingte Mehrkosten reservierten Gelder wurden 2009 in den Haushalt des BMI (Kapitel 0625, Titel 532 01) verschoben. Gründe hierfür könnten bürokratische Erleichterungen oder Kompetenzdifferenzen zwischen AA und BMI sein. Die Verschiebung der Gelder erklärt, warum sich das Volumen des Krisenmanagementtitels des AA von rund 8 Millionen in 2008 auf 4 Millionen in 2009 halbiert hat. Das AA übernimmt weiterhin den Zuschlag für zivile Experten. Im Jahr 2009 wurden hierfür 4 Millionen € reserviert (Kapitel 0502, Titel 687 74, Bundeshaushalt 2009). Bisher wurden die in diesem Titel bereitgestellten Mittel nie vollkommen ausgeschöpft. Sollten einmal nicht genügend Mittel aus diesem Titel zur Verfügung stehen, stünde auch der allgemeine Titel, der für Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen vorgesehen ist, zur Verfügung.

### 3. Der politische Entscheidungsprozess

#### 3.1. Vom Ausbruch der Krise bis zum politischen Beschluss einer Mission

SitCen<sup>14</sup>, das Joint Situation Centre of the European Union (Gemeinsames Lagezentrum der Europäischen Union), weist die EU frühzeitig auf eine instabile Lage oder den Ausbruch einer Krise in einem Drittland hin. Die Policy Planning and Early Warning Unit (Strategieplanungs- und Frühwarninheit) der EU verarbeitet die Berichte und empfiehlt dem Rat, wenn sie dies für erforderlich hält, die Entsendung einer Fact Finding Mission (Untersuchungsmission). Wenn der Rat sich dieser Empfehlung anschließt, stellen die Conduct Planning and Conduct Capability (CPCC) sowie die Generaldirektion E IX für zivile Krisenbewältigung und Koordination des Rats die Fact Finding Mission zusammen und entsenden diese ins Krisengebiet. Die Fact Finding Mission berichtet dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) der Europäischen Union. Den dort vertretenen Mitgliedern obliegt die politische Kontrolle und strategische Leitung von Krisenbewältigungsoperationen (Art. 38 EUV).

#### ***Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)***

*Das CPCC ist als zentrale Koordinierungsstelle für die Planung und Abwicklung von zivilen internationalen Polizeimissionen der Europäischen Union unter der politischen Kontrolle und der strategischen Leitung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) verantwortlich. Es unterstützt und berät sowohl den Generalsekretär des Rates der Europäischen Union und Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als auch die Ratspräsidentschaft und alle relevanten EU Ratsformationen. Das CPCC ist im Detail zuständig für die Leitung, Koordination, Beratung, Unterstützung, Kontrolle und Prüfung der internationalen Polizeimissionen, inklusive der Ausschreibung von Stellen für die Missionen. Das CPCC wurde 2007 gegründet und ist als permanente Struktur in das Ratssekretariat in Brüssel integriert. Es arbeitet eng mit der Europäischen Kommission zusammen.*

Das PSK gibt dem CPCC und dem Ratssekretariat den Auftrag, ein Krisenmanagementkonzept zu erstellen. Dieses Konzept leitet das PSK an CIVCOM, das Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements) und EUMC, das European Union Military Committee (Militärausschuss der EU) weiter, damit diese ihre Expertise in die Stellungnahme einarbeiten können. Anschließend geht das ergänzte Konzept über den Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (AStV) zum Rat, der dann dieses Krisenmanagementkonzept formell annimmt.

---

14 Da in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik die Arbeitssprache Englisch ist, werden hier diejenigen Institutionen, für die es keine gebräuchliche deutsche Übersetzung gibt, unter ihrem englischen Namen erwähnt.

**Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK)**

Das **PSK** ist ein Gremium der Europäischen Union, in dem sich einmal im Monat hochrangige Beamte der Außenministerien oder der Ständigen Vertretung der Mitgliedstaaten in Brüssel treffen. Nach Artikel 25 des EU-Vertrags unterstützt das PSK die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union. Es verfolgt die internationale Lage im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik und richtet von sich aus oder auf Anfrage Stellungnahmen an den Rat der EU. Auch kann das Gremium mit der Kontrolle und Leitung von Krisenbewältigungsoperationen beauftragt werden.

Auf dieser Grundlage erarbeiten CIVCOM und CPCC unter Mitwirkung der Europäischen Kommission *Polizeistrategische Optionen (PSO)* für das PSK, das dieses nach Überprüfung über den AStV zum Rat weiterleitet. An dieser Stelle wird die zentrale Rechtsgrundlage erlassen: der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen der Europäischen Union beschließt eine *Gemeinsame Aktion (Joint Action)* (Art. 11-17 EUV).<sup>15</sup> Darin sind u.a. das Mandat, seine Ziele sowie der finanzielle Rahmen festgelegt.<sup>16</sup>

**Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (AStV)**

Der AStV besteht aus den Leitern der Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der EU. Oft wird die französische Abkürzung *COREPER* (frz. *Comité des représentants permanents*) verwendet (engl. *Committee of Permanent Representatives*).

### **3.2. Kabinettsbeschluss und Festlegung der deutschen Beteiligungsstärke**

Parallel dazu stimmt sich das AA in Deutschland informell mit dem BMI ab. Mitarbeiter des Auswärtigen Amts und des Bundesinnenministeriums, je nach Sachlage auch des Verteidigungs- sowie Finanzministeriums, tauschen sich regelmäßig aus und bereiten unter Federführung des AA die Weisungen für die verschiedenen Sitzungen in den EU-Gremien vor. Das Bundeskabinett entscheidet dann unter Berücksichtigung einer Reihe von Kriterien über eine Beteiligung an einer internationalen Polizeimission. Zu diesen Kriterien gehören:

- eine außen- und sicherheitspolitische Interessenanalyse,
- die Vertretbarkeit des Risikos unter Berücksichtigung der Sicherheitslage im Krisengebiet nebst medizinischer Versorgung,

---

15 Je nach Sachlage beraten allein die Außenminister oder gemeinsam mit den Verteidigungsministern. Die Innenminister der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten sind formell an diesen Entscheidungen noch nicht beteiligt. Die schwedische Ratspräsidentschaft hat jedoch erstmals ein informelles Treffen der Außen- und Innenminister durchgeführt, um die Innenminister stärker in das Krisenmanagement der EU zu involvieren.

16 Ein Beispiel hierfür ist die Joint Action 2007/369/CFSP vom 30. Mai 2007 über die Errichtung einer Polizeimission der EU in Afghanistan. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:139:0033:0038:EN:PDF>)

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.

- die zur Verfügung stehenden Fähigkeiten und finanziellen Ressourcen,
- die internationalen Rahmenbedingungen,
- die humanitäre und menschenrechtliche Lage im Krisengebiet,
- das Vorhandensein einer sogenannten „Exit Strategie“ sowie nicht zuletzt
- ein durchführbares realistisches Mandat. (Bundestagsdrucksache 16/8476: 6)

Um diese Kriterien vorab überprüfen zu können, kann die Bundesregierung ein **nationales Vorkommando** in das Missionsgebiet entsenden.

„Dieses **Vorkommando** hat den Auftrag,

- sich vor Ort einen Überblick über die Lage sowie die Einsatz- und Lebensbedingungen zu verschaffen,
- mit Verantwortlichen der Zivilpolizeikomponente, der zuständigen deutschen Vertretung sowie sonstigen Einrichtungen/Organisationen wesentliche Fragen, insbesondere zum Einsatz des deutschen Polizeikontingents, zu erörtern,
- alle erreichbaren Informationen für die einsatzorientierte Vorbereitung und den Einsatz der deutschen PVB zu sammeln und der Geschäftsstelle der AG IPM und dem Vorsitz der AG IPM hierzu einen zusammenfassenden Bericht vorzulegen.“ (AG IPM 2010: Leitlinien: 12

### 3.3. Die operationelle Planung auf EU-Ebene

Mit dem Beschluss einer *Gemeinsamen Aktion* beauftragt der Rat das PSK mit der operationellen Planung. CPCC und die *Generaldirektion E IX* des Rats operationalisieren den Rechtsakt, d.h. sie extrahieren die Handlungsaufträge und entwerfen daraus das *CONOPS*, das *Concept of Operations (Einsatzkonzept)*, das vom CIVCOM um weitere Empfehlungen ergänzt wird. Das *CONOPS* beinhaltet alle Fakten und den Bedarf der Mission wie z.B. die Anzahl der Polizisten.

Über das PSK und den AStV geht das Einsatzkonzept an den Rat zur Abstimmung. Der Rat bestimmt auch einen *Head of Mission (HoM)* und beauftragt das PSK mit der konkreten operativen Planung.

Das CPCC entwirft daraufhin zusammen mit dem *Head Of Mission* einen detaillierten Plan für die internationale Polizeimission, den *OPLAN (Operationsplan)* sowie einen *Call for Contribution (missionspezifische Ausschreibung)*.

#### *Operationsplan (OPLAN)*

*Der OPLAN legt die Anzahl der benötigten Einsatzkräfte für die Mission fest sowie die benötigte finanzielle Obergrenze. Er muss die Risiken bewerten und einen Sicherheitsplan enthalten.*

Mit weiteren Ergänzungen des CIVCOM geht die Vorlage für den OPLAN über das PSK und den AStV zum Rat. Sobald dieser den OPLAN genehmigt hat, wird der *Call for Contribution* über einen festen Verteiler an alle zuständigen Stellen in den EU-Mitgliedstaaten verschickt.

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.

Er beinhaltet die jeweils nötige Einsatzstärke der Mission und fordert alle EU-Mitgliedstaaten auf, geeignetes Personal zu entsenden.

Die EU-Mitgliedstaaten sind von Beginn an in den Entwicklungsprozess involviert und beteiligen sich je nach Weisung und Möglichkeiten. Auch wenn dieser Prozess einem gewissen politischen Druck unterliegt – da es schließlich um die Vermeidung und Lösung von Konflikten geht – gilt unter allen Umständen der Grundsatz der Freiwilligkeit, d.h. die Mitgliedstaaten entscheiden eigenständig, ob sie sich mit Personal an der Mission beteiligen wollen. In Einzelfällen schreibt das CPCC die Mitgliedstaaten an, wenn es bestimmte, bereits bekannte Personen zu einer Bewerbung einladen möchte.

Prinzipiell werden die Beiträge der Mitgliedstaaten in einem Zug-um-Zug-Verfahren zusammengestellt. Es gibt ca. drei Aufrufe pro OPLAN, da nicht immer im ersten Aufruf alle verfügbaren Plätze besetzt werden (die meisten Stellen rotieren, auch müssen vor Ort zunächst die Bedingungen geschaffen werden, damit alle Missionsteilnehmer dort arbeiten können). Während der erste Aufruf vom CPCC organisiert wird, organisiert die Mission vor Ort die beiden folgenden Aufrufe. Sollte mehr Personal benötigt werden als im OPLAN festgelegt wurde, muss das Entscheidungsverfahren ab dem OPLAN-Beschluss wiederholt werden. Im Durchschnitt dauert dieser Prozess ca. 15 Wochen von der Veröffentlichung bis hin zur Entsendung der Polizeikräfte. Nur wenn die Resonanz auf die einzelnen Aufrufe nicht ausreichen sollte, wird eine so genannte *Force Generation Conference*<sup>17</sup> aller EU-Mitgliedstaaten einberufen. Dies war aber bislang nur bei der EUPOL Mission in Afghanistan der Fall.

### 3.4. Zielgrößen der europäischen und nationalen Polizeikontingente

Das für eine Polizeimission benötigte Personal wird stets *ad hoc* von den Mitgliedstaaten designiert; ein dafür vorgesehener fester Einsatzpool an Beamten oder Experten auf EU-Ebene existiert bislang nicht.

Auf dem Treffen des Europäischen Rats in Santa Maria de Feira im Jahr 2000 hat die EU beschlossen, bis 2003 **5.000 Polizisten** bereitzustellen; 1.000 davon sollten innerhalb von 30 Tagen einsetzbar sein (Rapid Deployment Forces). In diesem Zusammenhang hat die Bundesregierung zugesagt, mittelfristig bis zu 910 deutsche Polizisten, also circa 15% der Gesamtstärke, in EU-Missionen zu entsenden. 90 deutsche Polizisten davon sollen als Rapid Deployment Forces innerhalb von 30 Tagen aufgebildet werden können (Bundesländer-Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen 2007: 6).

---

17 Diese Bezeichnung kommt aus dem militärischen Sprachgebrauch und wird auf Deutsch mit „Truppenstellungskonferenz“ übersetzt. Im oben verwendeten Zusammenhang ist allerdings nicht das Zusammenstellen von militärischem, sondern von polizeilichem Personal gemeint.

**Schlussfolgerungen des Europäischen Rats in Santa Maria de Feira, 2000 (Auszug)**

„Als Endziel bis zum Jahr 2003 sollten die Mitgliedstaaten im Rahmen einer freiwilligen Zusammenarbeit insbesondere in der Lage sein, bis zu 5000 Polizeibeamte für internationale Missionen im gesamten Spektrum von Konfliktpräventions- und Krisenbewältigungsoperationen und zur Deckung des spezifischen Bedarfs in den einzelnen Phasen dieser Operationen bereitzustellen. Im Rahmen der Zielvorgaben für das EU-Gesamtpotential sagen die Mitgliedstaaten zu, daß sie innerhalb von 30 Tagen bis zu 1000 Polizeibeamte bestimmen und einsetzen können.“

### 3.5. Beteiligung der Bundesländer: der Königsteiner Schlüssel

Nach dem Kabinettsbeschluss tritt das BMI mit den Ländervertretern der Landesinnenministerien in der AG IPM in Kontakt, um auf informelle Weise mit ihnen zu eruiieren, wie viele Polizisten sie möglicherweise für die Mission entsenden könnten. Die Landesvertreter der AG IPM stimmen sich untereinander ab und erarbeiten eine Vorlage für ihre Landesinnenminister, die diese Thematik dann in ihren Landesregierungen diskutieren. Als Entscheidungsgrundlage für die Personalstärke bzw. die Aufteilung der zu entsendenden Polizisten unter den Ländern dient der sog. *Königsteiner Schlüssel*. Die Landesregierungen entscheiden ob und wenn ja, wie viele Länderpolizisten sie entsenden; zusammen mit dem AA hat das BMI zuvor die Vorlage für das Kabinett über die Zahl der zu entsendenden Bundespolizisten entworfen.

**Der Königsteiner Schlüssel**

*Der Königsteiner Schlüssel regelt die Aufteilung des Länderanteils bei gemeinsamen Finanzierungen. Die Bezeichnung geht zurück auf das Königsteiner Staatsabkommen der Länder von 1949, mit dem dieser Schlüssel zur Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen eingeführt worden ist. Heute geht der Anwendungsbereich des Königsteiner Schlüssels weit über den Forschungsbereich hinaus. Zahlreiche Abkommen bzw. Vereinbarungen greifen inzwischen auf diesen Schlüssel zurück. Er setzt sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Länder zusammen. Die Berechnung des Königsteiner Schlüssels wird jährlich vom Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz durchgeführt; der Schlüssel wird im Bundesanzeiger veröffentlicht. ([www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/koenigsteiner-schluessel-2010.pdf](http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/koenigsteiner-schluessel-2010.pdf); Abruf: 30.11.2009)*

Mit diesem Schlüssel versucht man, die notwendigen zu entsendenden Polizisten möglichst gerecht unter den sehr heterogenen Ländern aufzuteilen. Der *Königsteiner Schlüssel* berücksichtigt deshalb zum einen die finanzielle und zum anderen die demographische Stärke eines Bundeslandes. Wurde beschlossen, den *Königsteiner Schlüssel* anzuwenden, ist dieser Beschluss grundsätzlich verpflichtend. Allerdings gibt es keine Sanktionsmöglichkeiten für den Fall, dass ein Bundesland seine Personalzusagen nicht einhält. In diesem Fall springt in der Regel der Bund oder ein anderes Land ein und füllt die

Differenz zwischen zugesagter Personalstärke auf EU-Ebene und erreichter Personalstärke auf nationaler Ebene auf.

Die Leitlinien für den Einsatz deutscher PVB im Rahmen internationaler Friedensmissionen sehen die Aufteilung der 910 zugesagten Polizisten für internationale Friedensmissionen zwischen Bund und Ländern wie folgt vor:

1. Bis zum 450. Polizisten werden die Polizisten zu einem Drittel vom Bund und zu zwei Dritteln von den Ländern gestellt.
2. Ab dem 451. Polizisten werden die Polizisten zu je der Hälfte gestellt (AG IPM 2010: Leitlinien: 11).

Den Beschluss ihrer Landesregierung vertreten die Landesinnenminister anschließend auf der Ständigen Konferenz der Innenminister (IMK). Diese tritt zweimal jährlich zusammen. Bei dringenden Entscheidungen findet die Abstimmung auch im Umlaufverfahren statt. Beschlüsse müssen immer einstimmig gefasst werden. Die Innenministerkonferenz (IMK) entscheidet, ob sich die Länder beteiligen.

### 3.6. Aufbau neuer Einheiten

#### 3.6.1. X+30-Kräfte

Von den 910 Polizisten der EU im Jahr 2000 zugesagten Polizisten sollen 90 innerhalb von 30 Tagen verfügbar sein. Hierbei handelt es sich um den deutschen Beitrag zu den 1.000 Personen umfassenden „**Rapid Deployment Forces**“ der EU. Die vereinbarten Personalbeiträge halten Bund und Länder „unter Berücksichtigung der erforderlichen Qualifikationen jederzeit bereit und sorgen erforderlichenfalls für Nachbesetzungen“ (AG IPM 2010: Leitlinien: 30).

#### **Die X+30-Kräfte**

*Diese 90 schnell einsetzbaren Polizisten werden zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Ländern gestellt. Die X+30-Kräfte setzen sich zusammen aus:*

- einem Grundmodul, welches die Kontingentleitung, Logistik sowie ärztliche Versorgung umfasst;
- einem grenzpolizeilichen Modul, das überwiegend von Bundespolizisten gestellt wird
- einem Ausbildungsmodul für lokale Polizeikräfte, das zu gleichen Teilen von Bundes- und Landespolizisten besetzt wird;
- einem Modul für polizeiliche Sonderaufgaben wie z.B. Entschärfungen, das ausschließlich aus Bundespolizisten besteht;
- einem Modul für spezielle Ermittlungsteams wie z.B. Tötungsdelikte, Menschenrechtsverletzungen, das überwiegend von Landespolizisten gestellt wird sowie
- einem Modul für Personen- und Objektschutz (AG IPM 2010: Leitlinien: 29).

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.

Diese X+30-Kräfte existieren bislang lediglich als Planungen auf dem Papier verbunden mit den Zusagen von BMI und Ländern, im Bedarfsfall die einst eingeplanten Polizisten auch zu entsenden. Bislang wurden die X+30-Kräfte noch nie von der EU angefordert (Interview Wolf). Die Koordinierung der X+30-Kräfte oblag der AG IPM.

### **3.6.2. Internationale Einsatzinheit (IEE)**

Parallel zu dem bisher festgelegten Kontingent baut auch die Bundesregierung Polizeieinheiten für internationale Einsätze auf. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP aus dem Jahr 2009 formuliert folgende Vorhaben:

*„Zur nachhaltigen Stabilisierung von Krisenregionen sind Aufbau und rechtsstaatliche Ausbildung örtlicher Polizeikräfte ein Schlüsselement. Wir werden deshalb unsere Fähigkeiten für polizeiliche Beiträge stärken durch den Aufbau entsprechender Einheiten bei der Bundespolizei und durch einen von den Ländern zur Verfügung gestellten Pool, der für internationale Verwendungen bereit steht.“* (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP 2009:123)

Mit den „entsprechenden Einheiten bei der Bundespolizei“ ist die *Internationale Einsatzinheit (IEE)* gemeint, die zuvor auch Auslandseinsatzhundertschaft genannt wurde. Die IEE soll 240 Bundespolizisten umfassen, die in zwei geschlossenen Einheiten à 120 Mann eingeteilt werden sollen. Eine dieser zwei Einheiten soll bis Ende 2010 einsatzbereit sein. Zum aktuellen Stand der Dinge bei Redaktionsschluss im März 2010 erklärte die GSt AG IPM: „Die Auswahlverfahren finden fortlaufend statt; bislang konnte ca. die Hälfte des vorgesehenen Personals ausgewählt und fortgebildet werden.“ (Interview Wolf).

Der Grund für die Einrichtung der IEE liegt nach Angaben des Abteilungsleiters Internationale Angelegenheiten der Bundespolizei, Eckehart Wache, darin, dass sich die besonderen Umstände in den Missionsgebieten, die oftmals durch fehlende Infrastrukturen gekennzeichnet seien, in erheblichem Maße von den Verhältnissen im Inland unterscheiden. Die Mitglieder der IEE müssten daher fähig sein, diesen diffizilen Ansprüchen gerecht zu werden. Beispielsweise müssten sie in der Lage sein, sich gegenseitig zu verarzten und sich eigenständig um Übernachtungsmöglichkeiten zu kümmern (Interview Wache). Als Standort der IEE wurde Sankt Augustin ausgewählt, weil „wir dort einen bedeutenden Bundespolizeistandort haben und es im Bereich Sankt Augustin ein ausgesprochen breites Spektrum an Anschlussverwendungsmöglichkeiten für die betroffenen (...) Bundespolizisten gibt.“ (Altmeier, Plenarprotokoll 16/207: 22385).

Die Polizisten der IEE gehören der Bundespolizei an. Sie üben ihren regulären Dienst in der Bereitschaftspolizeilichen Organisation der Bundespolizei aus, stehen aber für internationale Einsätze bereit. Ihr regulärer Dienst umfasst u.a. Unterstützung der Einzeldienststellen, Fanbegleitung bei Fußballspielen oder die polizeiliche Unterstützung des Weltwirtschaftsgipfels in Davos. In der Regel werden geschlossene Einheiten maximal 4-6 Monate am Stück im Ausland tätig sein (Interview Wolf).

Der Einsatz der IEE soll sich zukünftig nicht nur auf Krisen beschränken, vielmehr ist sie „als ‚normale‘ Bereitschaftspolizei, allerdings speziell für Auslandseinsätze, konzipiert und aufgestellt sowie ausgerüstet (Interview Wache).

Zur Unterscheidung der IEE von anderen Polizeimissionen erläuterte die GSt AG IPM:

*„Für den Einsatz der IEE im Rahmen einer internationalen Polizeimission ist ein gewisses Maß an exekutiven Befugnissen aufgrund des internationalen Mandates erforderlich. Neben der*

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.

*Möglichkeit zur Eigensicherung Waffen zu tragen bestehen Einsatzmöglichkeiten gemeinsam mit oder als Ersatz für die lokale Polizei. Insgesamt können von der IEE die Aufgaben erfüllt werden, für die sie auch im Inland vorgesehen ist. Aufgrund ihrer Kompetenzen und Qualifikationen böte sich ein Einsatz der IEE in solchen Gebieten an, die über keine ausreichende eigene Polizeistruktur verfügen und wo die IEE die Aufgaben der lokalen Polizei vorübergehend übernähme. Für klassische zivilpolizeiliche Aufgaben wie Aufbau von Polizeieinheiten, Beratung und Mentoring könnten einzelne qualifizierte Polizisten der IEE eingesetzt werden, der geschlossene Einsatz als Einheit käme dabei kaum in Frage. Die EU-Mission EULEX Kosovo stellt derzeit ein Szenario dar, in dem die geplante IEE sinnvoll eingesetzt werden könnte. International sind aber weitere Einsatzgebiete vorhanden in den internationale Polizeieinheiten erforderlich sind so z.B. in Haiti oder Liberia. Aber auch kürzere Einsätze wie derzeit bei den Olympischen Spielen in Vancouver oder auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Davos böten sich an. Grundsätzlich ist geplant, die IEE geschlossen ins Ausland zu entsenden. Es ist aber auch möglich, dass nur einzelne Polizisten der IEE an internationalen Polizeimissionen, beispielsweise der EU, teilnehmen.“ (Interview Wolf).*

Die Tatsache, dass die IEE bislang nur aus Bundespolizisten besteht, hängt mit der Entstehungsgeschichte der IEE zusammen. Diese geht auf das Jahr 2005 zurück. Damals beschloss die Bundesregierung, eine Hundertschaft aus Einheiten der Bundespolizei auch für internationale Missionen zu stellen. Das BMI nutzte die ihm im Anti-Terror-Pakt im Jahr 2002 zugesagten Planstellen, um daraus die erste Hundertschaft in Gifhorn zu stellen. Klaus Wolf schildert die damaligen Beweggründe: „Dies erschien als eine günstige Gelegenheit, um auch Bundespolizisten die sich aufgrund ungenügender Englischkenntnisse sonst nicht für eine internationale Missionen qualifizieren können eine Einsatzmöglichkeit zu eröffnen.“ Hinzu kommt, dass der Bundesgrenzschutz, wie die Bundespolizei bis 2005 hieß, nach dem Inkraftsetzen des Schengener Abkommens in Polen und Tschechien eine seiner Hauptaufgaben, den Schutz der deutschen Landaußengrenzen, verlor. Die Grenzschützer brauchten neue Aufgaben. Klaus Wolf betrachtet die IEE deshalb als „ein attraktives Angebot für Bundespolizisten, die durch die Organisationsreform eine neue Aufgabe erhalten“ (Interview Wolf). Der Aufbau der IEE fiel zudem in eine Zeit, als die EU die Mission EULEX-Kosovo plante, bei der ein Bedarf an zivilpolizeilichen geschlossenen Einheiten absehbar war.“ Als die Bundespolizei 2008 umstrukturiert wurde, wurde die Einrichtung einer zweiten Einheit geplant.

Bei den Planungen war eine Beteiligung der Länder nicht vorgesehen. Mittlerweile hat sich die Situation etwas verändert, wie Klaus Wolf mitteilt: „Die guten Erfahrungen in der Zusammenarbeit von Bundes und Landespolizisten in internationalen Missionen zeigt (...), dass auch bei einer internationalen Einsatzeinheit über eine mögliche Länderbeteiligung nachgedacht werden könnte.“ Für eine Beteiligung der Länder würde sprechen, dass anders qualifizierte Polizisten die Kompetenzen der Bundespolizisten ergänzen könnten. Bundes- und Länderpolizisten haben zwar die gleiche Ausbildung, die anschließende Spezialisierung ist indes unterschiedlich. Während Bundespolizisten für ihre Aufgaben als Grenzpolizist, bei der Bahnpolizei oder im Personen-/Objektschutz spezialisiert werden, werden Länderpolizisten u.a. für die Aufgaben der Kriminalpolizei, der Verkehrspolizei oder beispielsweise für den Zeugenschutz fortgebildet. Für einen Einsatz in einem Krisengebiet sind die verschiedensten Spezialisierungen erforderlich. „Dementsprechend wird die Bundespolizei prüfen, ob und wie die Zusammenarbeit mit den Ländern z.B. in der AG IPM möglich sein kann“ (Interview Wolf).

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.

Die IEE ist als eine Art Bereitschaftspolizei konzipiert, Mark Holzberger, Referent der Grünen-Bundestagsfraktion, befürchtet jedoch, dass sie in die „Konzeption und das Anforderungsprofil der EU für letztlich paramilitärisch verfügbare“ *Integrated Police Units (IPU)* integriert werden können. Diese IPU's dürften „beispielsweise in der frühen Phase einer Intervention – notfalls auch unter ein militärisches Kommando gestellt werden.“ (Holzberger 2009: 44). Dieser Spekulation widerspricht das BMI. Zur Abgrenzung bewaffneter Polizisten der IEE von deutschen Soldaten im Ausland erklärte Klaus Wolf: „Polizisten werden während ihrer mehrjährigen Ausbildung darin geschult, das Prinzip der Verhältnismäßigkeit anzuwenden. Sie verfügen darüber hinaus über ausgeprägtere Kommunikationsfähigkeiten. Hinsichtlich der Bewaffnung unterscheiden sich Polizisten und Soldaten darin, dass Soldaten für den Einsatz gegen bewaffnete Gruppen ausgestattet sind, Polizisten hingegen sind nur passiv und zur Eigensicherung bzw. im Rahmen der Anwendung von Polizeigesetzen bewaffnet.“ (Interview Wolf).

### **3.6.3. Arbeitsstab Schutzaufgaben in Krisengebieten (ASSIK)**

Mit dem *Arbeitsstab Schutzaufgaben in Krisengebieten (ASSIK)* ist eine weitere Einheit der Bundespolizei für Auslandseinsätze vorgesehen und soll die *Grenzschutzgruppe 9 (GSG 9)* ablösen bzw. für andere Einsätze freisetzen. Zu den Aufgaben gehört der Schutz deutscher Auslandsvertretungen. Neben dem *Hausordnungs- und Objektschutzdienst (HOD)* und dem Einsatz von Sicherheitsbeamten, die das Botschaftspersonal im Rahmen der Krisenvorsorge beraten, zählt hierzu der Personenschutz in Krisengebieten. Die Gründung von *ASSIK* geht auf einen Erlass des Innenministeriums aus dem April 2008 zurück. Mittlerweile wurde Personal für diese Eliteeinheit rekrutiert sowie fortgebildet und befindet sich bereits seit Januar 2009 in Afghanistan im Einsatz (Marischka 2009). In der Regel handelt es sich dabei um 10 Beamte an den Botschaften Kabul und Bagdad. Daneben gebe es an den Botschaften den regulären Hausordnungs- und Objektschutzdienst<sup>18</sup>.

### **3.6.4. European Police Forces Training (EUPFT)<sup>19</sup>**

Vom 8. bis zum 20. Juni 2009 nahm die Bundespolizei gemeinsam mit Militärpolizeien anderer EU-Staaten am ersten *European Police Forces Training (EUPFT)* im französischen *Saint-Astier* teil. Diese 14-tägige Übung ist für geschlossene Einheiten konzipiert und zielt auf die Optimierung des Zusammenwirkens von europäischen Polizeieinheiten ab. Einige dieser *EUPFT* wurde von der Europäischen Kommission organisiert und finanziert. Das zweite Training dieser Art fand vom 14. September bis zum 6. November 2009 im italienischen *Vincenza* statt. Für 2010 ist ein gemeinsames Training in Deutschland geplant (Schmitz 2008: 14). Ziel dieses europaweiten Trainings ist, dass die Polizisten unterschiedliche Polizeikulturen kennen lernen. Bei der Behandlung von Verhafteten gibt es beispielsweise große Unterschiede zwischen den EU-Staaten (Rummel 2005: 23).

---

18 Auskunft der Bundespolizei vom 15.02.2010 auf Nachfrage.

19 Hierbei handelt es sich um keine neue Polizeieinheit. Das gemeinsame Training wird der Vollständigkeit halber jedoch in die Übersicht aktueller Entwicklungen internationaler Polizeimissionen mit aufgenommen.

### 3.6.5. European Gendarmerie Force

Während für die Bundesregierung ein Einsatz unter militärischer Führung nach geltendem Recht nicht in Betracht kommt und somit eine Beteiligung der Bundespolizei an der *European Gendarmerie Force (EGF)* ausgeschlossen ist, ist es deutschen Polizeieinheiten durchaus erlaubt, mit anderen Gendarmerien zivilpolizeilich zu trainieren. Ein solches Training wäre auch für die IEE denkbar (Interview Wolf).

#### **European Gendarmerie Force (EGF)**

Die *European Gendarmerie Force (EGF)* wurde 2004 auf einem Gipfeltreffen der EU-Verteidigungsminister gegründet. Sie setzt sich zusammen aus „Polizeikräften mit militärischem Status“ aus fünf EU-Mitgliedstaaten: Frankreich, Italien, Niederlande, Portugal und Spanien. Mit dem EGF-Vertrag von Oktober 2007 hat diese multinationale Truppe zwar eine eigene Rechtspersönlichkeit, sie gehört aber bis heute nicht zum Rechtsrahmen der EU.

### 3.6.6. Civilian Response Teams (CRTs)

Im Rahmen der Weiterentwicklung ihrer Kapazitäten im zivilen Krisenmanagement beschloss die EU 2005 den Einsatz so genannter *Civilian Response Teams (CRTs)* mit den folgenden Aufgaben:

- Durchführung von *Fact Finding* und *Assessment Missions* im Vorfeld von EU-Missionen;
- Mithilfe beim Missionsaufbau;
- Unterstützung bestehender EU Krisenmanagement-Mechanismen vor Ort (z.B. EUSR).<sup>20</sup>

Der CIVCOM beauftragte die *EU Group on Training* mit der Konzipierung und Durchführung von Trainingskursen zur Vorbereitung der zukünftigen CRT-Mitglieder<sup>21</sup>.

## 3.7. Bewertung des Entscheidungs- und Auswahlprozesses

Dieter Wehe, Vorsitzender der AG IPM bewertet den gemeinsamen Einsatz von Beamtinnen und Beamten der Polizeien des Bundes und der Länder als einen Erfolg, der auch international anerkannt würde (Wehe 2008: 4).

Alle für diese Studie Befragten lobten darüber hinaus die **reibungslose und zügige Abstimmung** untereinander, insbesondere deshalb, weil sie auch informell möglich sei. Es handele sich grundsätzlich um einen umfassenden und sehr fein gesponnenen

---

20 Die EUSR (European Union Special Representative) besteht aus elf Sonderbeauftragten der EU, die in verschiedenen Krisenregionen der Welt die Interessen der EU vertreten und einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der dortigen Verhältnisse leisten.

21 <http://www.zif-berlin.org/de/training/kurse/spezialisierungskurse/civilian-response-teams.html> (Abruf: 30.11.2009)

Abstimmungsprozess, welcher sich über die Jahre hinweg zwischen den beteiligten Akteuren eingespielt habe. Der hohe Grad an Informalität kann insofern als positiv bewertet werden, da er eine hohe Effizienz ermöglicht. Ferner kooperierten nach Aussage aller Befragten die unterschiedlichen Ressorts und Arbeitsebenen eng miteinander, um eventuell aufkommende Differenzen bereits im Vorfeld auszuräumen zu können. Alles in allem versuchten die involvierten Akteure nach eigenen Angaben, in einem konsensorientierten Prozess zusammen zu arbeiten.

Je höher die Informalität, desto höher ist allerdings auch die **Intransparenz**. Für Außenstehende ist es somit nur schwer möglich, den Entscheidungsprozess auf nationaler Ebene zu verfolgen. Die Informalität erschwert es auch dem Bundestag, sich gestalterisch in Auslandseinsätze der Polizei einzubringen.

Das **Föderalismusprinzip** bereitet einer effizienten Organisation von Polizeieinsätzen Probleme. Zwar versucht das BMI, sich mit allen Ländern abzustimmen. Verstimmungen treten jedoch dann auf, wenn der Bund teils großzügige Zusagen über die deutsche Beteiligung an EU-Missionen in Brüssel macht, welche die entsendenden Dienstherren dann erfüllen sollen. Das Nicht-Einhalten dieser Zusage zieht keine rechtlichen Konsequenzen für die Länder nach sich. So erklärt sich, warum die Bundesrepublik ihre Zusage aus dem Jahr 2000, 910 Polizisten für EU-Missionen bereitzustellen, bis heute nicht erfüllt hat. Insbesondere die Suche nach Führungskräften und Experten gestaltet sich als schwierig. Die Gewerkschaft der Polizei fordert, insbesondere in den Ländern mehr Planstellen zu schaffen. Die Personallage bei der Polizei sei allgemein angespannt und werde sich mit dem Niederschlagen der globalen Finanzkrise und dem Inkrafttreten des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes in den nächsten Jahren wohl noch verstärken. Die Gewerkschaft der Polizei mahnt deshalb immer wieder an, dass der Einsatz deutscher Polizeikräfte im Ausland nicht zu Lasten der Einsatzbereitschaft in Deutschland gehen sollte (Radek 2008: 7).

Im zivilen Krisenmanagement stehen sich somit Demokratie und Effizienz gegenüber. Wenn eine Krise ausbricht, ist ein schnelles Eingreifen oftmals wünschenswert und notwendig. Ein **ständig abrufbereiter Einsatzpool** ausgebildeter Polizisten, der innerhalb weniger Tage entsendet werden kann, erscheint hier als das Optimum. Theoretisch existiert ein solcher Pool bereits in Form der 90 Polizisten umfassenden X+30-Kräfte; diese wurden allerdings von der EU bislang noch nie angefordert. Ebenfalls auf dieses Erfordernis soll die Internationale Einsatzeinheit antworten; allerdings kommt der Aufbau dieser aus Bundespolizisten bestehenden zwei Hundertschaften für Auslandseinsätze nur zögerlich voran. Das allgemeine Problem bei der Vorbereitung internationaler Polizeimissionen besteht darin, ausreichend qualifiziertes Personal zu gewinnen. Die allgemeine Bewerberlage für Auslandseinsätze ist in der Regel gut, nur werden für internationale Polizeimissionen qualifizierte und vor allem spezialisierte Polizisten angefordert. Die Herausforderung für die entsendenden Dienststellen besteht also darin, diese Differenz zu überbrücken.

Aus diesen Gründen gibt es in regelmäßigen Abständen Überlegungen, den **Freiwilligkeitsgrundsatz** abzuschaffen und eine Auslandsdienstverpflichtung der Bundespolizei einzuführen. Mit anderen Worten, es gibt immer wieder Vorstöße, die Rechtsgrundlage dahingehend zu ändern, dass die es möglich ist, Bundespolizisten auch gegen ihren Willen ins Ausland zu entsenden.<sup>22</sup> Verfahren und Rechtsgrundlage zur

---

22 <http://www.netzeitung.de/deutschland/350784.html>; <http://www.gdpbundespolizei.de/2007/01/gdp->

Entsendung von Polizisten würden damit zunehmend denen des Militärs gleichen.

In diesem Zusammenhang wachsen die Stimmen für einen **Parlamentsvorbehalt**. Nicht nur, wenn darüber nachgedacht wird, Polizisten für Auslandseinsätze zu verpflichten, kommt die Beteiligung des Bundestags ins Spiel. Wenn Frank Richter, Vorsitzender der Gewerkschaft der Polizei in Nordrhein-Westfalen, fordert, dass Polizisten aus NRW „nur nach vorheriger Zustimmung des Landtags“ ins Ausland geschickt werden dürften, liegen seine Beweggründe im hohen Sicherheitsrisiko, dem Polizisten seiner Einschätzung nach ausgesetzt seien – zumal sie nicht einmal Waffen hätten, um sich zu verteidigen (GDP 2009). Für Jörg Radek, Mitglied des Bundesvorstands der Gewerkschaft der Polizei, erschließt sich nicht, dass zwar ein Rückholrecht durch Parlamentsbeschluss besteht, aber auf eine Beteiligung des Parlaments bei der Entsendung verzichtet wird (Radek 2008: 8). Da die Gründe für einen Rückholbeschluss des Bundestags die instabile Sicherheitslage im Einsatzgebiet betreffen können, stellt er die Frage, ob der Bundestag nicht auch die Lage im jeweiligen Krisengebiet vorab beurteilen sollte. Eine einwandfreie Rechtslage durch ein Entsendegesetz für die Auslandsverwendung der Polizei würde hier die demokratische Kontrolle eindeutig stärken.<sup>23</sup>

Allerdings bestimmt schon jetzt eine langkettige Abstimmung zwischen den drei Ebenen EU-Bund-Länder die Vorbereitung einer internationalen Polizeimission. Die Beteiligung des Bundestags an der Entsendung der Polizisten wird deshalb insbesondere von der Exekutive aus Gründen der Praktikabilität abgelehnt. Eine Einbeziehung der Legislative würde den Vorbereitungsprozess noch weiter in die Länge ziehen. Demokratie und Effizienz sind in diesem Fall nur schwer zu vereinbaren.

---

auslandsdienstverpflichtung-fur-die-bundespolizei-ist-unakzeptabel-und-unnotig/ (Abruf: 30.11.2009)

23 Die Gründe für den fehlenden Parlamentsvorbehalt für Auslandseinsätze der Bundespolizei liegen unter anderem darin, dass die Entsendung nicht als „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ angesehen werden können, die eingesetzten Polizisten nur zur Selbstverteidigung bewaffnet sind (und somit die Entsendung als nicht zustimmungsbedürftig gilt) und Art. 59 (2) GG in diesem Fall nicht angewendet werden kann, da dies an dem Handeln im Rahmen eines Verteidigungsbündnisses fehlt (Graulich 2008: 31ff).

## 4. Bewerbung und Training der deutschen Polizisten

### 4.1. Vorgaben der EU

Der Rat der EU schlug im Jahr 2001 vor, die Vorbereitung von Polizisten auf zwei Trainings aufzuteilen, ein allgemeines (*generic*) und ein missionspezifisches Training.<sup>24</sup> Das allgemeine Training sollte fünf Module umfassen:

- Die internationale Gemeinschaft: Einführung in die Struktur der EU, ihre Instrumente und Aktivitäten im internationalen Krisenmanagement;
- Rechtsgrundlagen und Standards: Einführung in Menschenrechte und internationale Polizeistandards;
- Erste Hilfe und Stressmanagement: Grundlegende Notrettungsmaßnahmen und Stressmanagementtechniken;
- Sicherheit: Einführung in persönliche Sicherheit, Minenkunde, Funk, Evakuierung, Fahrzeugsicherheit;
- Sprachtraining: Effektive Sprachkenntnisse in Wort und Schrift.
- Das missionspezifische Training sollte 3-5 Tage dauern und 4 Module enthalten:
  - Das Mandat und Rechtsgrundlagen: Anzuwendendes Recht, Verantwortlichkeit des Mandatgebers;
  - Taktisches Training: Einblick in verschiedene Situationen, die die Polizisten im Krisengebiet erwarten könnten;
  - Geschichte der Region und des Konflikts: spezifische Aspekte der Mission;
  - Lokale und regionale Kultur: Einführung in bestimmte Begriffe, Redewendungen und Gestiken des Krisengebiets.

Daneben sieht die EU ein Training während der Mission sowie eine Nachbereitung nach der Rückkehr der Polizisten vor.

### 4.2. Grundsätzliches zur Vor- und Nachbereitung von Auslandseinsätzen

Die Vor- und Nachbereitung der Auslandseinsätze richtet sich nach bundeseinheitlichen Ausbildungscurricula (AG IPM 2010: Leitlinien: 13).

Diese unterteilen sich in:

- ein Eignungsauswahlverfahren
- ein- bis zweiwöchige Basistrainings (zwei Wochen für Erstverwender, eine Woche für Wiederverwender)

---

<sup>24</sup> Presidency of the Council of the European Union: Guideline for Training and Selection Criteria for Personnel in EU Police Mission, NO. 13308/01, Brussels, 26 October 2001, S. 6 f.

- missionsspezifische Trainings
- erforderlichenfalls ergänzende Vorbereitungstrainings für Polizisten des höheren Dienstes sowie
- die Nachbereitung.

Polizisten, die an einem Auslandseinsatz teilnehmen wollen, müssen alle hier genannten Auswahlverfahren und Trainings durchlaufen, bis auf das ergänzende Vorbereitungstraining, das speziell dem höheren Dienst gewidmet ist. Dieses findet nur bedarfsorientiert statt.

Die Didaktik und die Methoden aller Trainings sind sehr verschieden: Vorträge, Situationstrainings sowie die aktive Einbindung der Teilnehmer durch Arbeitsgruppen, Rechercheaufgaben und eigene Präsentationen der Teilnehmer (Interview Feilke).

### 4.3. Die Trainingszentren und die Trainer

Die Vor- und Nachbereitung der Polizisten erfolgt nach bundeseinheitlichen Ausbildungsplänen an der Bundespolizeiakademie Lübeck, am Bildungszentrum Brühl des Instituts für Aus- und Fortbildung der Polizei NRW sowie an der Außenstelle Wertheim der Akademie der Polizei Baden-Württemberg. Bund und Länder unterstützen die Einrichtungen bei der Durchführung der Seminare (Wehe 2008: 1).

Die Trainingszentren sind weitgehend nach ihrem geographischen Einzugsbereich gegliedert (Nord-Zentral-Süd). Prinzipiell finden die Trainings je nach Missionszuteilung im jeweiligen Trainingsstandort statt. Die Zuordnung einer Mission zu einem Trainingszentrum beruht auf einer Absprache zwischen den drei Trainingszentren, bedarf aber einer Genehmigung durch die AG IPM. Da der Bedarf an Trainings für die Auslandsmission in Afghanistan stetig zunimmt, ist Lübeck somit im Moment beispielsweise nur noch für die Trainings zu Afghanistan und Moldau/Ukraine zuständig. Wertheim für Bosnien, Liberia und die Palästinensischen Autonomiegebiete und Brühl für den Kosovo, Georgien sowie den Sudan (Interview Raupach/Feilke).

Lübeck	Wertheim	Brühl
Afghanistan	Bosnien	Kosovo
Moldau/Ukraine	Liberia	Georgien
	Israel/Paläst. Autonomiegebiete I+II	Sudan I+II

Die Kooperation zwischen den drei Trainingszentren ist nach Aussage des Fachkoordinators für Auslandsverwendung und Fremdsprachen des Trainingszentrums Lübeck, Polizeioberrat Feilke, eng; alle Zentren sind auch in den Sitzungen der AG IPM vertreten. Vertreter der drei Trainingszentren würden sich zudem regelmäßig treffen (Interview Feilke).

An den Trainingszentren arbeiten sowohl hauptamtliche Trainer als auch Gastdozenten, die den Trainingszentren in einem so genannten „Trainerpool“ zur Verfügung stehen. Die Trainingszentren sprechen sich untereinander hinsichtlich des Trainerbedarfs und der Trainerinteressenten ab (Interview Feilke).

Grundsätzlich sollten die Trainer bereits selbst an einer internationalen Polizeimission teilgenommen haben und Felderfahrung aus dem Missionsland haben, für das sie die

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.

Polizisten ausbilden. Sollte dies nicht der Fall sein, wird ein zusätzlicher Trainer herangeholt. Weitere Qualifikationserfordernisse sind gute soziale Kompetenzen, wie z.B. vorbildliches Verhalten, auch auf internationalem Boden.

Didaktische und pädagogische Fähigkeiten erhalten die Trainer nach Aussage von Polizeioberst Markus Feilke von der Bundespolizeiakademie Lübeck bereits während ihres Studiums, welches Voraussetzung für den gehobenen Dienst ist. In einem zweiwöchigen Trainerseminar werden die Trainer zusätzlich spezifisch geschult. Darüber hinaus können die Trainer weitere Fortbildungen besuchen, z.B. werden an der Bundespolizeiakademie Lübeck durch die Fachgruppe 7 – Gesellschaftswissenschaften und Sozialwissenschaftlicher Dienst – weitere Schulungen angeboten (Interview Feilke).

Die Trainings werden immer von mehreren Trainern durchgeführt:

- im Basistraining kommen in der Regel vier Trainer auf zwölf Teilnehmer: zwei Stammtrainer mit Trainerqualifikation plus zwei Trainer aus dem Trainerpool;
- im missionsspezifischen Seminar unterrichten zwei Trainer: ein Stammtrainer und ein Trainer aus dem Trainerpool.

Nicht alle Trainer aus dem Trainerpool besitzen dabei schon eine Trainerqualifikation. Aufgrund des permanenten Bedarfs an Trainern, werden auch qualifizierte Personen noch angeleitet, die dann im weiteren Verlauf die Trainerqualifikation durch die Teilnahme am Trainerseminar noch erlangen müssen (Interview Feilke).

Die Trainingsinhalte werden laut Polizeioberst Feilke ständig durch die Trainer und die Teilnehmer evaluiert. Die Trainingszentren tauschen sich mit den festen Dozenten ständig aus; so können Trainingsinhalte gegebenenfalls modifiziert werden. 2009 haben sich die Bundespolizeiakademie Lübeck und das Trainingszentrum in Brühl einer UN-Zertifizierung unterzogen. Für das Trainingszentrum in Wertheim ist dies für 2010 vorgesehen (Interview Feilke).

Die Kosten der Vorbereitungstrainings sind wie folgt verteilt: Die drei Träger der Trainingszentren (Bund, Nordrhein-Westfalen sowie Baden-Württemberg) übernehmen die Sachkosten der Trainingszentren im Rahmen der Kostenverichtsvereinbarung zwischen Bund und Ländern. Die entsendenden Dienstherrn übernehmen die Kosten für interne Fortbildungen. Der Bund zahlt Reisekosten, internationale Lehrgänge, externe Trainerfortbildungen sowie Informations- und Evaluierungsreisen der Trainingszentren (AG IPM 2010: Leitlinien: 25, 26).

#### **4.4. Die Geschäftsstelle der AG IPM als Koordinierungsstelle**

Die Auswahl, Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Entsendung von deutschen Polizisten übernimmt in Deutschland die Geschäftsstelle der Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen (GSt AG IPM) als das zentrale Bund-Länder-Koordinierungsgremium. Der Grundsatzbereich der Geschäftsstelle ist im BMI in Berlin angesiedelt, der missionsspezifische Bereich ist der Bundespolizei in Potsdam angegliedert. Die anfallenden Gemeinkosten werden somit vom BMI bzw. dem Bund getragen. Beim Personal der Geschäftsstelle der AG IPM handelt es sich um Verwaltungsbeamte sowie Polizisten. Diese sind sowohl vom Bund, als auch von den Ländern entsandt und der jeweilige Dienstherr kommt für die Besoldung auf. Die Länderbeamten werden zumeist für eine Dauer von mindestens zwei Jahren entsandt. Was die Zusammensetzung bzw. das Verhältnis von Bund- und Länderbeamten in der Geschäftsstelle betrifft, machen die Leitlinien keine Vorgaben.

Die AG IPM stimmt sich mit den 19 Entsender-Dienststellen ab: den 16 Ländern sowie mit den drei Bundesdienststellen – der Bundespolizei, dem Bundeskriminalamt und dem Bundeszoll.

#### **4.5. Die Bewerberlage in Deutschland**

Im Unterschied zu Soldaten können Polizisten nicht abkommandiert werden, sie müssen sich für einen Auslandseinsatz freiwillig melden. Laut Bundesregierung ist keine Einführung einer Dienstpflicht für Bundespolizeibeamte zur Teilnahme an Auslandseinsätzen vorgesehen (Bundestagsdrucksache 16/4334: 5). Dieses Freiwilligkeitsprinzip gilt sowohl bei der Entscheidung für eine Missionsteilnahme als auch während der Verwendung im Ausland. Sollte trotz der intensiven Personalauswahl und Einsatzvorbereitung eine Beamtin oder ein Beamter aus der Auslandsverwendung vorzeitig zurückkehren wollen, wird diesem Rückkehrwunsch stattgegeben (Wehe 2008: S.2).

Üblicherweise stehen für internationale Missionen genügend Polizisten zur Verfügung (Interview Raupach). Als positives Beispiel kann der Einsatzort Kosovo genannt werden, für den sich aufgrund seiner positiven Standortfaktoren (stabile Lage, geographische Nähe, guter Verdienst) seit geraumer Zeit viele Polizisten bewerben (Interview Raupach). Auch für die Mission in Afghanistan gibt es zurzeit ausreichend Bewerber (Interview Feilke).

Der Frauenanteil bei den Trainings und bei der Entsendung ist zurzeit noch gering, dazu werden allerdings keine Statistiken geführt. Zurückzuführen ist der geringe Frauenanteil nach Aussage des Fachkoordinators für Auslandsverwendung und Fremdsprachen im Lehrbereich Aus- und Fortbildung des Trainingszentrums Lübeck, Polizeioberrat Feilke, auf verschiedene Gründe: zum einen seien Frauen erst seit etwas über 20 Jahren im aktiven Polizeidienst bzw. bei der Schutzpolizei zugelassen. Deshalb sei die Quote an sich schon niedrig. Zum anderen liege die Mindestdienstzeit für eine Bewerbung für internationale Polizeimissionen bei acht Jahren und kollidiere nach der Ausbildung und abgeleiteten Dienstzeit häufig mit der Lebensplanung vieler Polizistinnen. Der Anteil der Frauen steige jedoch kontinuierlich (Interview Feilke).

#### **4.6. Interessenbekundung und Vorauswahl durch die Entsender**

Das Auswahlverfahren der Polizisten für internationale Missionen verläuft mehrstufig. Alle Entsender werben mehr oder weniger kontinuierlich für internationale Polizeieinsätze, z.B. durch eigene Informationsveranstaltungen. Das Land Berlin<sup>25</sup> verfügt beispielsweise „seit geraumer Zeit (...) über einen ausreichend großen Bewerberkreis“ und führt Informationsveranstaltungen deshalb nur bei Bedarf durch (Interview Unger). Interessenten können sich in Berlin, wie auch in allen anderen Bundesländern, an die jeweilige Ansprechstelle für Auslandseinsätze bei der Polizei wenden. In 2009 hat diese Ansprechstelle erstmals im Rahmen der Europawoche bzw. des vom Landeskriminalamt ausgerichteten Europatages in der Berliner Polizei Polizeieinsätze im Ausland vorgestellt; eine entsprechende Veranstaltung wurde auch für 2010 angekündigt (Interview Unger).

Unabhängig von einer bestimmten Mission melden sich die an einem Auslandseinsatz interessierten Polizisten bei ihren Dienstherrn und absolvieren dort das sog. **Eignungsauswahlverfahren** (EAV). Eine Sonderregelung besteht in den Bundesländern

---

25 Die Auswahl und Vorbereitung von Polizisten ist in anderen Bundesländern ähnlich.

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.

Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, dort haben die Trainingszentren – LAFP Brühl und AkadPol BW – eine Doppelfunktion und übernehmen das EAV mit. Ablauf und Ausrichtung dieses Eignungsauswahlverfahrens können in den einzelnen Bundesländern leicht variieren (siehe exemplarischen Ablauf der Auswahl Berliner Polizisten im Anhang 2).

Grundsätzlich werden die Englischkenntnisse sowie die allgemeine körperliche Fitness getestet. Aber auch die psychische Stabilität wird in Persönlichkeitsstrukturtests sowie in Gesprächen mit Polizeipsychologen geprüft. Zusätzlich zu den fachlichen Experten bringen in Berlin ehemalige Einsatzteilnehmer ihre persönlichen Erfahrungen ein. Sie stehen für konkrete Fragen zur Verfügung und können ihre Ausführungen durch Bild- und Filmmaterial veranschaulichen. Das Auswahlverfahren in Berlin ist nach dem K.O.-Prinzip aufgebaut. Wer demnach bereits beim Sprachtest durchfällt, durchläuft die folgenden Tests nicht mehr (Interview Unger). Das EAV der Bundespolizeiakademie dauert einen Tag und prüft verschiedene Kompetenzen der Bewerber. Inhalte sind dabei die eigene Vorstellung, Gruppendiskussionen, eine Präsentation sowie ein persönliches Gespräch (Interview Feilke).

#### **4.7. Basistraining**

Noch ohne dass eine konkrete Ausschreibung vorliegt, schicken die Entsender die erfolgreichen Absolventen des Eignungsauswahlverfahrens an eines der drei deutschlandweiten Ausbildungszentren in Brühl, Wertheim und Lübeck. Dort absolvieren die Polizisten ein allgemeines zweiwöchiges Basistraining. Haben die Polizisten schon einmal an einem Auslandseinsatz teilgenommen (sog. Wiederverwender) und liegt dieser Einsatz länger als drei Jahre, aber weniger als fünf Jahre zurück, verkürzt sich ihr Basistraining auf eine Woche (Interview Feilke).<sup>26</sup>

Dieses Basistraining thematisiert allgemeingültige, für alle Einsätze geltende Kenntnisse und Regeln. Die Anforderungen und Inhalte der Curricula für Basistrainings sind prinzipiell gleich, zur Zeit orientiere man sich laut Polizeioberrat Feilke im Basistraining an den Vorgaben durch die Vereinten Nationen (VN) und die Europäische Union, wobei in der Praxis die Core Pre-Deployment Materials (CPTM) und Standard Training Materials (STM) der VN genutzt würden. Das Basistraining wird komplett in Englisch durchgeführt. Das Bestehen des VN-Englishtests (Simulation) ist Pflicht für alle; ein Englisch-Level gemäß des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens (CEF) von mindestens B2 wird erwartet. Vereinzelt müssen Bewerber sprachlich nachgeschult, wenn das erwartete B2-Sprachniveau knapp nicht erreicht wurde, die übrigen Voraussetzungen aber erfüllt werden. Zudem muss der Coopertest, die sportliche Leistungsanforderung, bestanden werden (Interview Feilke).

Neben der uneingeschränkten gesundheitlichen Eignung und guter Fremdsprachenkenntnisse sind in einem Missionsgebiet fachliche und soziale Kompetenzen besonders wichtig. Die AG IPM hat in den *Leitlinien für den Einsatz deutscher Polizeivollzugsbeamter im Rahmen internationaler Friedensmissionen* folgendes allgemeines Anforderungsprofil festgelegt:

- Mindestdienstzeit bei der Polizei von acht Jahren,
- Gute körperliche Verfassung hinsichtlich außergewöhnlicher Belastungen,

---

<sup>26</sup> Liegt der Einsatz länger als fünf Jahre zurück, muss der gesamte Auswahlprozess noch einmal vollständig absolviert werden.

- Nachgewiesene gesundheitliche Eignung,
- Ausgeprägte englische Sprachkenntnisse in Wort und Schrift,
- Kenntnisse über die Mandatgeber EU/VN
- PC-Grundkenntnisse
- Fahrerlaubnis, und ggf. Befähigung zum Lenken geländegängiger Fahrzeuge,
- hohe Stresstabilität und Selbstdisziplin
- Konfliktfähigkeit
- Ausgeprägte Kommunikations- und Teamfähigkeit sowie Motivation
- Ausgeprägte psychophysische Belastbarkeit und Stabilität
- Fähigkeit zum selbständigen Arbeiten und Improvisationsvermögen
- Stabile soziale Verhältnisse
- Bereitschaft, den Dienst unter schwierigsten Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verrichten und entsprechende Frustrationstoleranz
- Gepflegtes äußeres Erscheinungsbild
- Vorbildliches Auftreten
- Keine engen persönlichen Beziehungen im/zum Einsatzgebiet (AG IPM 2010: Leitlinien: 33)

**Rapid-Deployment-Kräfte** müssen zusätzlich folgende Anforderungen erfüllen:

- Missionserfahrung
- Teilnahme an einem Basisseminar
- Impfschutz

Die Basistrainings finden regelmäßig mehrmals im Jahr statt, da für die Auslandsmissionen konstant neue Polizisten benötigt werden. Allein für 2010 sind bisher bei der Bundespolizeiakademie Lübeck 10 Basistrainings geplant. Den Bedarf an Basistrainings ermitteln die Trainingszentren meist im Halbjahres- oder Jahresrhythmus. Dazu werden auch die einzelnen Entsender kontaktiert. Die Zentren stimmen sich untereinander ab, um so einen einheitlichen Standard der Basistrainings gewährleisten zu können. Die Basistrainings werden für die Polizisten nach dem Regionalprinzip durchgeführt, d.h. je nach ihrem Standort bzw. Einsatzgebiet werden sie regional den drei Trainingszentren in Lübeck, Brühl und Wertheim zugeordnet (Interview Feilke).

Nach Aussage des Fachkoordinators für Auslandsverwendung und Fremdsprachen des Trainingszentrums Lübeck, Polizeioberrat Feilke, untergliedern sich die Basistrainings in zwei Teile. In der ersten Woche werden die theoretischen Inhalte vermittelt, wie z.B. die Erläuterung der verschiedenen Missionen. Diese müssen jedoch von den Teilnehmern in Arbeitsgruppen teilweise selbst recherchiert und erarbeitet werden und werden im Nachhinein nur noch vom Trainer ergänzt. Die zweite Woche beinhaltet dann den Praxisteil, wie z.B. das Durchspielen von bestimmten missionsspezifischen Situationen. Während des gesamten Basistrainings werden die Teilnehmer von den Trainern intensiv beobachtet und bewertet, auch hinsichtlich ihrer persönlichen Kompetenzen, ob sie z.B. ein Teamplayer sind oder nicht (Interview Feilke).

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.

Nach der Absolvierung des Basistrainings sprechen die Trainer eine Empfehlung mit Begründung für jeden einzelnen Teilnehmer aus, welche an die jeweiligen Entsender geschickt wird. „Wird ein Teilnehmer für eine Auslandsmission nicht empfohlen, so hat die Begründung dafür meistens mit der Sprachkompetenz zu tun, in einigen Fällen auch mit den persönlichen Kompetenzen – z.B. wenn er als „charakterlich ungeeignet“ befunden wird. Diese Teilnehmer haben aber grundsätzlich die Möglichkeit, sich wieder neu bewerben.“ (Interview Feilke).

Wer positiv bewertet wurde, kann sich anschließend auf eine Missionsausschreibung bewerben (Interview Raupach). Generell ist es Ziel, erfolgreiche Absolventen der Basistrainings innerhalb der folgenden zwei bis sechs Monate auf Mission zu entsenden<sup>27</sup>.

#### **4.8. Ausschreibung zur Beteiligung**

Hat die EU eine Polizeimission beschlossen, schickt das CPCC eine missionsspezifische Ausschreibung (*Call for Contribution*) an alle Mitgliedstaaten. In Deutschland wird die Ausschreibung über das AA und das BMI an die Geschäftsstelle der AG IPM geschickt, welche sie an alle 19 Entsender weiterleitet. Die Entsender informieren ihre Beamten über die Ausschreibung. Es gibt zwei Ausschreibungsarten: entweder als Dauerausschreibung, wie z.B. für Afghanistan, oder punktuelle Ausschreibungen; alle beziehen sich jedoch immer auf eine bestimmte Mission.

#### **4.9. Bewerbung auf eine Mission und missionsspezifisches Training**

Nur wer die Vorauswahl der Entsender und das allgemeine Basistraining erfolgreich bestanden hat, darf sich auf eine Ausschreibung bewerben. Interessenten bewerben sich auf dem Dienstweg über ihren Entsender sowie über die Geschäftsstelle der AG IPM und das AA beim Mandatgeber. Zunächst bewerben sich die Polizisten selbst auf ihre „Wunsch“-Mission. Nach dem bestandenen Basistraining und weiteren intensiven Gesprächen kann es aber auch noch einmal zu einer Umentscheidung kommen, wenn die Teilnehmer feststellen, dass sie eine andere Mission mehr anspricht oder sie falsche Vorstellungen von ihrem bisherigen Wunschziel hatten (Interview Feilke).

Die Geschäftsstelle der AG IPM sichtet die Bewerbungsunterlagen und entsendet geeignete Kandidaten in ein missionsspezifisches Vorbereitungstraining, das die Polizisten auf die besonderen Anforderungen und Gegebenheiten ihres Einsatzes vorbereitet. Missionsspezifische Trainings dauern grundsätzlich eine Woche für alle bestehenden Missionen. Eine Ausnahme stellt hier das Training für die Mission in Afghanistan dar, das bis jetzt auf drei Wochen und zwei Tage aufgestockt wurde und eine Reaktion auf den besonderen Bedarf darstellt – eine Verlängerung auf vier Wochen ist angedacht (Interview Feilke). Die Trainings werden von der Geschäftsstelle der AG IPM koordiniert und folgen jeweiligen Vorgaben von der *Generaldirektion E IX* der EU<sup>28</sup>. Das Anforderungsprofil ist grundsätzlich für alle Missionen gleich, wobei die Inhalte sehr allgemein gehalten sind. Für EU-Missionen sind darauf aufbauend weitere missionsspezifische Voraussetzungen für die

---

27 [www.polizei-nrw.de/auslandseinsaetze](http://www.polizei-nrw.de/auslandseinsaetze) (Abruf: 30.11.2009)

28 General Secretariat of the Council and the Commission: Draft EU Training Concept in ESDP, No. 8474/04, Brussels, 12 July 2004; Presidency of the Council of the European Union: Guideline for Training and Selection Criteria for Personnel in EU Police Mission, N0. 13308/01, Brussels, 26 October 2001

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.

Bewerber zu beachten. Die funktionsspezifischen Anforderungen werden im Rahmen der Vorbereitung geprüft und vermittelt. So setzt eine Mission in Afghanistan z.B. eine höhere körperliche Fitness voraus als eine Mission im Kosovo (Interview Raupach).

Folgende Themenbereiche werden je nach Missionsgebiet behandelt:

- Landeskunde,
- Fahrtraining,
- Medizinische Anforderungen,
- Verhalten im Einsatzgebiet, wie z.B. Minenkunde,
- Einweisung in die missionsspezifische Ausstattung (AFG)<sup>29</sup>.

Darüber hinaus besteht im Einzelfall die Möglichkeit zur Teilnahme an folgenden Fortbildungen:

- Englischkurse,
- Trainings für Führungskräfte,
- Trainings der Europäischen Union oder der Vereinten Nationen. (Bundestagsdrucksache 16/8476: 13)

Manche Missionen erfordern eine spezielle Vorbereitung. So umfasst das Training für Afghanistan beispielsweise folgende Komponenten:

eine Woche allgemeines Training;

- eine Woche Training mit der Bundeswehr (in Hammelburg) mit speziellen Trainings zu Geiselnahme, Sprengsätzen – Counter-Irregular Explosive Divise – und G36, der Sonderbewaffnung in AFG (Standardwaffe der Bundeswehr);

eine Woche Situationstraining mit Trainings von Gefahrensituationen und -szenarien, die nicht allgemein polizeispezifisch sind und der Sensibilisierung der Teilnehmer dienen sollen;

darüber hinaus erhalten die Teilnehmer auch eine besondere medizinische Ausstattung, z.B. die Beintasche, um für außergewöhnlich Notfälle und Verletzungen gut vorbereitet zu sein (Interview Feilke).

Besondere Situationen und Aufgabenstellungen machen es oftmals erforderlich, dass auch außerhalb des Basistrainings und des missionsspezifischen Vorbereitungsseminars Polizisten in individuellen Vorbereitungsmaßnahmen auf ihren Auslandseinsatz vorbereitet werden. So werden einige Missionsteilnehmer gezielt auf Führungsfunktionen in Auslandseinsätzen vorbereitet.<sup>30</sup>

Die Polizisten werden ausgebildet, um während ihrer Auslandseinsätze beim Aufbau ziviler

---

29 Die Ausrüstung für bergige Einsatzgebiete unterscheidet sich beispielsweise von der Ausrüstung für Wüstengebiete.

30 Führungskräfte erhalten für ihre besonderen Anforderungen in Auslandseinsätzen ein spezielles mehrtägiges Training, welche bei Bedarf abwechselnd in den drei Trainingsstandorten angeboten werden. Die Inhalte dieser Führungskräftetrainings sind z.B. die Bedeutung und Arbeitsweise der Abteilung "Internal-Affairs", Aufgaben und Stellung des deutschen Kontingentsleiters, der rechtliche Status von deutschen Missionsteilnehmern in Auslandsmissionen sowie die Arbeit anderer deutscher Institutionen in Missionsgebieten ([www.polizei-nrw.de/auslandseinsaetze](http://www.polizei-nrw.de/auslandseinsaetze), Abruf: 30.11.2009).

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.

Strukturen im Bereich der Polizei zu helfen; darunter fallen unter anderem die Planung und Durchführung von Ausbildungs-, Ausstattungs- und Infrastrukturprojekten (Bundestagsdrucksache 16/8476: 2). Das spezielle Anforderungsprofil ergibt sich aus den konkreten Ausschreibungen für eine Mission, wenn z.B. Kriminalpolizisten oder Grenzpolizisten mit bestimmten Qualifikationen gesucht werden.

#### **4.10. Auswahl durch das CPCC**

Nach erfolgreicher Prüfung leitet die Geschäftsstelle der AG IPM die gesammelten Bewerbungen aller Entsender an das CPCC in Brüssel weiter. Zunächst prüft das CPCC die Lebensläufe der einzelnen Bewerber, eventuell werden Telefoninterviews geführt. Das Evaluationsraster des CPCC umfasst:

- Allgemeine Erscheinung / Präsentation des Bewerbers
- Wissen über die EU und die aktuelle Mission
- Arbeitserfahrungen allgemein
- andere Erfahrungen, die für die Mission wichtig sein könnten
- Motivation und Kompetenz
- Sprachkenntnisse

Der *Deputy Head of Mission* wird vom CPCC und dem *Head of Mission* durch ein persönliches Interview ausgewählt, alle anderen Bewerber der ersten Ausschreibung nur vom CPCC. Die Bewerber der folgenden Ausschreibungen werden von einem Auswahlgremium der Mission (*selection panel*) ausgewählt (Interview Völker).

Die Entscheidung über die ausgewählten Personen teilt das CPCC der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik mit, welche die Informationen an das AA weiterleitet.<sup>31</sup> Das AA leitet wiederum die Entscheidung über das BMI betreffend der Polizeikräfte an die Geschäftsstelle der AG IPM und betreffend ziviler Personen an das ZIF weiter (Interview Völker).

#### **4.11. Entsendung ins Missionsgebiet**

Das jeweilige EU-Mitgliedsland entsendet dann auf der Grundlage der CPCC-Entscheidung die jeweiligen Polizisten an die Mission. Der Einsatz bei internationalen Polizeimissionen dauert für die entsendeten Polizisten in der Regel ein Jahr. Was die zeitlichen Abstände zwischen den Einsätzen anbelangt, herrschen in den 16 Entsendeländern unterschiedliche Regelungen. Bei der AG IPM gilt grundsätzlich die Mandatsregel, dass der Zeitraum des Auslandsaufenthaltes von einem mindestens gleich langen Einsatzzeitraum im Inland gefolgt sein muss (Interview Raupach). Bei Kurzeinsätzen (i.d.R. bis zu 3 Monaten) kann von diesem Grundsatz abgewichen werden (Interview Feilke).

#### **4.12. Rückkehr und Reintegration**

Für die entsandten Polizisten ist vorgesehen, dass sie zunächst nach ihrer Rückkehr in der Regel wieder ihre alte Arbeit aufnehmen. Trotz intensiver Vorbereitung und Betreuung

---

<sup>31</sup> Grundsätzlich werden Gründe für die Ablehnung von Bewerbern durch die Vereinten Nationen oder die Europäische Union nicht bekannt gegeben (Bundestagsdrucksache 16/8476: 7).

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.

können Auslandseinsätze in Krisengebieten im Nachhinein zu Stress, Emotionsstaus sowie gesundheitlichen Störungen, in Einzelfällen gar auch zu posttraumatischen Belastungsstörungen, führen. Den Vorgesetzten, auch denen der Heimatdienststellen, obliegt somit eine besondere Fürsorgepflicht gegenüber den Polizisten. Diese Fürsorgepflicht bezieht sich sowohl auf die Zeit der Auslandsverwendung als auch auf die Integration bei der Rückkehr in die heimische Dienststelle.<sup>32</sup>

Nach ihrer Rückkehr von der internationalen Mission sind die Polizisten grundsätzlich verpflichtet, an einem einwöchigen Nachbereitungsseminar der AG IPM teilzunehmen (Interview Raupach). Die Nachbereitung wird am gleichen Standort durchgeführt, wie das entsprechende Vorbereitungsseminar. Die Trainings werden laut Aussage von Polizeiobererrat Feilke in eine persönliche und operative Nachbereitung unterteilt. Letztere bezieht sich auf die Frage „War die Vorbereitung zur Mission richtig?“ und „Welche Erfahrungen sind für den Einsatz wichtig?“. Diese Erkenntnisse fließen in die zukünftige Vorbereitung ein und werden im Einsatzland berücksichtigt. Die persönliche Nachbereitung durch „erfahrene Trainer und Psychologen“ bietet den Polizisten die Möglichkeit, sich mit Kolleginnen und Kollegen über die Erlebnisse der internationalen Polizeimission in einer vertraulichen Atmosphäre auszutauschen (Interview Feilke). Sollte es aufgrund von belastenden Erlebnissen angebracht erscheinen, können auch Einzelgespräche geführt und im Einzelfall weitere Betreuungsmöglichkeiten erörtert werden.<sup>33</sup> Die Nachbereitungstrainings erfüllen auch den Zweck, manche Polizisten wieder „auf den Boden der Tatsachen“ zu bringen; denn auf der Mission haben sie häufig eine höhere Position und mehr Verantwortung als in Deutschland (Interview Feilke).

Zudem gibt es in einigen Ländern optionale Angebote, wie gemeinsame Familientreffen. Die Polizei in Berlin bietet z.B. zusätzliche Gespräche mit Psychologen an. Diese haben einen sehr persönlichen Charakter und verfolgen das Ziel, belastende Ereignisse der Rückkehrer zu identifizieren und die Beamten bei deren Bewältigung zu unterstützen. Grundsätzlich sind die jeweiligen Dienstherren dazu angehalten, den Kontakt zu ihren Beamten während des Auslandsaufenthalts zu halten (Interview Unger).

Auslandseinsätze sind meist beliebt, weshalb viele Polizisten mehrfach ins Ausland gehen (Interview Raupach). Insider sprechen gar von einigen „mission junkies“. Polizisten, die sich erneut für die Teilnahme an einer internationalen Polizeimission entscheiden, dürfen erst nach einer bestimmten Zeit wieder entsandt werden. Meistens beträgt das Verhältnis zwischen Einsatzzeit und „Cool-down-Phase“ 1:1. Auch Wiederverwender müssen erneut

---

32 Die Fürsorgepflicht umfasst auch die Unterrichtung der Polizisten über Stellenausschreibungen und Behördenpublikationen. Die von den entsandten Beamtinnen und Beamten besetzten Funktionen sollen für die Dauer ihrer Auslandsverwendung grundsätzlich nicht nachbesetzt werden ([www.polizei-nrw.de/auslandseinsaetze](http://www.polizei-nrw.de/auslandseinsaetze), Abruf: 30.11.2009). Ein Anspruch auf dieselbe Stelle hingegen besteht nicht. „Ausnahmen bilden lediglich Positionen des höheren Dienstes, die nicht dauerhaft im Rahmen der Vertretungsregelung wahrgenommen werden können und Umorganisationen von Dienststellen, die ggf. eine Umsetzung der Dienstkkräfte in neu gebildete Bereiche erforderlich machen. Die Höhe der Besoldung bleibt für die entsandten Beamtinnen und Beamten unangetastet.“ (Interview Unger).

33 Über Fälle, in denen Polizisten aufgrund psychischer Erkrankungen nach Teilnahme an internationalen Friedensmissionen aus dem Polizeivollzugsdienst ausscheiden, führt das Bundesministerium des Innern ein Lagebild über Anzahl, Ursachen, Symptome etc. der eingetretenen Fälle. Diese werden zentral erfasst, ausgewertet und die daraus gewonnenen Erkenntnisse insbesondere im Rahmen der Vorbereitungs- und Betreuungsmaßnahmen umgesetzt ([www.polizei-nrw.de/auslandseinsaetze](http://www.polizei-nrw.de/auslandseinsaetze), Abruf: 30.11.2009).

ein verkürztes Basistraining sowie das missionsspezifische Vorbereitungstraining durchlaufen.

Am Ende des Missionseinsatzes erhalten die Polizisten vom Mandatgeber eine Beurteilung, welche dem zuständigen deutschen Kontingentleiter weitergeleitet wird, der sie mit einem eigenen Kontingentbeitrag ergänzt.<sup>34</sup> Beide Beiträge gehen über die Geschäftsstelle der AG IPM den Landesämtern, die in den jeweiligen Bundesländern für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei zuständig sind, zu, welche wiederum die Beurteilung des Mandatgebers ins Deutsche übersetzen und die kompletten Unterlagen anschließend an die Heimatbehörden der Beamtinnen sowie Beamten weiterleiten.<sup>35</sup> Diese Bewertungen sind bei der Erstellung der nächsten Beurteilung im Inland durch die entsendende Behörde zu berücksichtigen.<sup>36</sup> Ferner sollten während der Auslandsverwendung erworbene Fähigkeiten und Kompetenzen im Rahmen der dienstlichen Möglichkeiten bei der Personalentwicklung und Aufgabenzuweisung angerechnet werden. (Wehe 2008: 4).

#### **4.13. Auswertung der Auslandseinsätze**

Eine Evaluierung der Einsätze erfolgt mehrstufig. Auf EU-Ebene evaluieren *CPCC*, das die *Generaldirektion E IX* und *CIVCOM* die Mission, welche die abschließenden Berichte und Erkenntnisse dem *PSK* vorlegen. Über das *PSK* werden die Berichte an das AA und das BMI weitergeleitet. Auch die Geschäftsstelle der AG IPM evaluiert die Einsätze, in die auch die Berichte der Experten des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) einfließen.

Das *CPCC* stellt zudem Teams zusammen, die einmal pro Jahr und pro Mission vor Ort fahren und Gespräch mit den eingesetzten Kräften führen. Sie erstellen daraus einen internen Unterstützungsbericht (*internal support review*), in dem die gesammelten Erfahrungen (*lessons learned*) zusammengestellt und Empfehlungen für den folgenden Einsatz gegeben werden (Interview Völker).

#### **4.14. Bewertung des Bewerbungsprozesses und der Trainings**

**Inhaltlich** haben sich die Trainings seit den ersten internationalen Polizeimissionen kontinuierlich verbessert. Vor den ersten Polizeimissionen in den 1990er Jahren gab es keinerlei Vorbereitung; heute werden die Beamten in einem langen und dichten Verfahren ausgewählt und umfassend vorbereitet. Die schrittweise Verbesserung der Vorbereitung liegt vorrangig an den steigenden Erfahrungswerten, die mit jeder internationalen Polizeimission neu dazu gewonnen wurden. Vor allem die Vorträge ehemaliger Missionsteilnehmer tragen dazu bei, die Polizisten möglichst realitätsnah auf ihre Aufgaben vorzubereiten. Aufgrund ihres hohen Standards finden die deutschen Trainings auch in anderen Staaten und bei den internationalen Organisationen große Beachtung und werden wiederholt auch durch andere

---

34 Die Beurteilungskriterien unterschieden sich laut Angaben der GSt AG IPM sowohl von Mission zu Mission als auch von Entsender zu Entsender und seien aus diesem Grund nicht darstellbar (Nachfrage vom 10.02.2010).

35 Auch wenn die Beurteiler der entsendenden Behörden die Beurteilung der Mandatgeber nicht berücksichtigen müssen, ist sicherzustellen, dass sich die Beurteiler mit den in den Beurteilungen der Mandatgeber getroffenen Wertungen intensiv auseinandersetzen ([www.polizei-nrw.de/auslandseinsaetze](http://www.polizei-nrw.de/auslandseinsaetze), Abruf: 30.11.2009).

36 Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 06.12.2002.

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.

Nationen zur Verbesserung der Vorbereitung ihrer Polizisten genutzt<sup>37</sup> (Wehe 2006: 11). Durch eine besonders gute Qualifizierung in den Bereichen Aus- und Fortbildung, grenzpolizeiliche Aufgaben, kriminalpolizeiliche Aufgaben sowie Stabs- und Führungsfunktionen nehmen die deutschen Polizisten häufig zentrale und strategisch wichtige Funktionen in den polizeilichen Auslandsmissionen wahr. Allerdings fehlen oft noch Spezialisten für die Bekämpfung organisierter Kriminalität, für Informations- und Kommunikationstechnik sowie höchstrangige Führungsfunktionen (Bundestagsdrucksache 16/8476: 10). Was die Vorbereitung betrifft, wendet der in Auslandseinsätzen erfahrene Polizeihauptkommissar Lages ein, sei die Vorbereitung nicht realistisch genug, da viele Berichte zu subjektiv seien (Interview Lages). In diesem Zusammenhang kritisiert auch immer wieder die Gewerkschaft der Polizei, dass Polizisten auf die instabile Lage in den Krisengebieten nicht hinreichend vorbereitet würden (GdP 2009).

Der **Bewerbungsprozess** ist entsprechend des föderalen Aufbaus deutscher Polizeistrukturen mehrstufig. In dieser Mehrstufigkeit liegt zum einen seine Qualität. Dadurch, dass Polizisten allein in Deutschland drei Auswahltests bestehen müssen, um überhaupt nach Brüssel empfohlen zu werden, ist eine qualitativ hochwertige Selektion der Bewerber gewährleistet. Zum anderen zieht sich der Bewerbungsprozess durch diese mehrstufige Auswahl in die Länge. Eine kurzfristige Entsendung deutscher Polizisten, insbesondere solcher aus den Ländern, ist so schwierig.

**Personalpolitisch** sind mit den Auslandseinsätzen dieselben Probleme verbunden wie mit anderen Aufenthalten außerhalb der Heimatbehörde, seien es Entsendungen in andere Staaten oder Weiterbildungen. Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes erfahren häufig noch eine Benachteiligung in ihrer Personalentwicklung, wenn sie an Weiterbildungen teilnehmen oder im Ausland waren. Dies ist meist einer fehlenden oder nicht ausreichend positiven Bewertung dieser Einsätze in den jeweiligen Personalakten der Polizisten geschuldet. Eine Möglichkeit dem entgegenzusteuern wäre beispielsweise die doppelte Kontrolle, also die Überprüfung der Erstbeurteilung durch einen ehemaligen Missionsteilnehmer in leitender Funktion. Diese Kontrolle vor dem Weiterleiten der Beurteilung an den betroffenen Polizisten würde sicherstellen, dass die Erstbeurteiler dieser Aufgabe die nötige Wichtigkeit beimessen und die Beurteilungen in der Folge positiver ausfallen würden. Dies wäre eine systematische Veränderung des Ablaufs, die im Optimalfall eine gesteigerte Sensibilität aller Vorgesetzten für Auslandseinsätze zur Folge hätte (Interview Wache).

Hinzu kommt, dass in der hierarchischen Logik manches öffentlichen Dienstherrns ein Auslandsaufenthalt bereits als eine „Belohnung“ gilt, weshalb nach Rückkehr des Beamten andere Kollegen zum Zug kommen sollten. Aus der individuellen Perspektive der Daheimgebliebenen mag einiges für diese Argumentation sprechen; aus struktureller Sicht ist diese Form der Personalförderung zu kritisieren, weil der Dienstherr nicht nur in seinen Beamten während dessen Weiterbildung oder Auslandsaufenthalt investiert; er verzichtet zudem darauf, seine Investition zu „amortisieren“. Diese Erfahrung ist für die heimkehrenden Beamten umso bitterer, als dass ihre vielfältigen Erfahrungen kaum zum Einsatz kommen. Das hohe Maß an Eigeninitiative und persönlichem Engagement wird oft nicht ausreichend gewürdigt und die Anerkennung mit dem erhaltenen lukrativen finanziellen Ausgleich gleichgesetzt. Seit einigen Jahren hat in dieser Hinsicht erfreulicherweise ein Umdenken

---

37 Im Juni 2005 fand beispielsweise das erste internationale Basistraining mit niederländischen Polizisten im Bildungszentrum Brühl statt.

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.

eingesetzt. Neben der Förderungswürdigkeit eines „die Fähigkeiten und Kenntnisse erweiternder regelmäßiger Wechsel der Verwendung, insbesondere auch in Tätigkeiten bei internationalen Organisationen“ (§ 46 (2) BLV) verordnete der Bund, dass ein Auslandseinsatz als „wichtiger Karrierebaustein“ zu berücksichtigen sei und daher bei Beförderungen als „zusätzliches Qualifikationsmerkmal“ zu werten sei (Bundestagsdrucksachen 16/8476: 9 und 15/517: 6). Die Fürsorgepflicht der Dienstherrn umfasst zudem auch die Unterrichtung der Polizisten über Stellenausschreibungen, so dass die Polizisten in die Lage versetzt werden, sich für höherwertige Dienstposten zu bewerben. Grundsätzlich sollen die von den entsandten Polizisten besetzten Funktionen für die Dauer ihrer Auslandsverwendung nicht nachbesetzt werden<sup>38</sup>. Ob diese neue Verordnungen die gewünschten Effekte verspricht, wird sich in der Zukunft zeigen.

---

38 [www.polizei-nrw.de/auslandseinsaetze](http://www.polizei-nrw.de/auslandseinsaetze) (Abruf: 30.11.2009)

## 5. Schlussbemerkung

1. **Auswahl und Vorbereitung** deutscher Polizisten für internationale Polizeieinsätze sind gründlich, aber wegen der zu beachtenden föderalen Strukturen sowie des Freiwilligkeitsprinzips auch aufwändig und komplex. Die Vorbereitung deutscher Polizisten auf Auslandseinsätze hat sich seit der ersten Mission signifikant verbessert. Wurden die Polizisten der ersten Stunde noch ohne jegliche Vorbereitung auf Mission geschickt, werden für die jetzigen Einsätze nur diejenigen Polizisten ausgewählt, die durch keines der drei Auswahlraster fallen. Sie werden sprachlich, inhaltlich, technisch, rechtlich und auch kommunikativ auf ihre Aufgaben vorbereitet. Sicher gibt es auch hier immer wieder Verbesserungsbedarf. Nichtsdestotrotz wird die Ausbildung deutscher Polizisten auch im Ausland anerkannt, was u.a. daran erkennbar ist, dass Polizisten anderer EU-Staaten kostenpflichtig an deutschen Trainings teilnehmen. Eine EU-weite Angleichung der Ausbildungsstandards auf hohem Niveau wäre sicherlich im Interesse aller Beteiligten, so können Ressourcen geschont und die Qualität gesichert werden. Allerdings ziehen Harmonisierungen und Angleichungen immer auch einen erhöhten bürokratischen Aufwand nach sich, was die Effizienz und Flexibilität der Ausbildung erschweren könnte.

2. **Personalpolitisch** steht Deutschland bei internationalen Polizeieinsätzen vor einigen überwindbaren Herausforderungen. Die Schwierigkeit, gut qualifizierte Polizisten für internationale Missionen zu gewinnen sowie die Tatsache, dass nicht immer alle Länder sowie das BMI fähig (oder willens) sind, hinreichend Polizisten ins Ausland zu schicken, gibt der Diskussion um eine Auslandsdienstverpflichtung von Bundespolizisten neuen Antrieb. Sicher könnte so schneller und mehr Personal in Krisengebiete entsendet werden, als das mit dem derzeitigen Verfahren der Fall ist. Solch eine Dienstverpflichtung für Bundespolizisten wäre jedoch politisch und wohl auch verfassungsrechtlich nur mit einem Parlamentsvorbehalt durchzusetzen.

Zurzeit baut der Bund die Internationale Einsatzeinheit (IEE) auf, die dazu geeignet wäre, in Krisengebieten ohne Polizeistruktur exekutive Aufgaben auszuüben. Geeignete Einsatzorte wären das Kosovo, Haiti nach der Naturkatastrophe oder Liberia. Nach dem derzeitigen Konzeptionsstand ist diese geschlossene IEE nicht für die klassischen Aufgaben ziviler Missionen – Ausbildung von Polizeieinheiten, Mentoring und Beratung – geeignet. Allerdings ist es schwierig, gerade für diese klassischen Aufgaben hinreichend qualifizierte und spezialisierte Polizisten zu gewinnen. Daneben gibt es noch offene Punkte bei der Konzeption der IEE: Zum einen fehlt es an Trennschärfe bei der Mandatsausübung zwischen bewaffneten Polizisten der IEE und Soldaten während eines Auslandseinsatzes. Auch über eine Beteiligung der Länder an der IEE wurde noch keine Entscheidung gefällt.

3. Die **politischen Entscheidungsprozesse** bei der Entsendung deutscher Polizisten sind aufgrund ihrer hohen Informalität effizient, aber genau deswegen auch intransparent. Die Entscheidung über internationale Polizeieinsätze und die damit verbundene Festlegung der Beteiligungsstärke und Auswahl der Polizisten hat sich über die Jahre fein justiert. Die Abstimmung zwischen den Ministerien und den Ländern läuft nach Angaben aller Befragten einwandfrei. Dies ist zum einen zu begrüßen; zum anderen erschwert es diese Informalität den Parlamenten, sich an politischen Entscheidungen über Einsätze der Polizei frühzeitig zu beteiligen.

4. Die Herausforderung für die Bundesregierung wird darin bestehen, **die Kluft zwischen außenpolitischem Anspruch und innenpolitischer Wirklichkeit** zu überwinden. Während Außenminister Westerwelle auf der Afghanistan-Konferenz im Januar 2010 verspricht, mehr

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.

als 100 zusätzliche deutsche Polizisten und Experten zu entsenden<sup>39</sup>, haben BMI und Bundesländer Probleme, die bisher getroffenen politischen Zusagen an die EU zu erfüllen.

5. Was die Europäische Union deshalb braucht, ist eine kohärente, die Bedürfnisse und Möglichkeiten aller Mitgliedstaaten berücksichtigende Strategie für internationale Friedensmissionen. In solch eine Strategie sollte der Aufbau neuer Polizei- oder Gendarmerieeinheiten in den verschiedenen Mitgliedstaaten für internationale Einsätze eingebettet werden. Nur politische Zusagen, die auch zuverlässig eingehalten werden können, werden der EU und Deutschland zu dem außenpolitischen Gewicht verhelfen, das sie sich wünschen.

---

39 Die Bundesregierung: Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung: Das deutsche Afghanistan-Engagement nach der Londoner Konferenz, 25.01.2010, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/AktuelleArtikel/100128-StrategiePapier.pdf> (Abruf: 12.02.2010)

Wir machen Wissen für Sie nutzbar.