

Der Einsatz von Polizeibeamten im Ausland

Von Dr. Dieter Kugelmann, Privatdozent für Öffentliches Recht, Völkerrecht, Europarecht und Verfassungsgeschichte an der Universität Mainz


I. Sicherheit in der globalisierten Welt

Die Gewährleistung von Sicherheit ist auf nationaler Ebene die Aufgabe der Polizei. Internationalisierung und Europäisierung der Erfüllung von staatlichen Aufgaben führen jedoch zu einer Internationalisierung und Europäisierung auch der Gewährleistung von Sicherheit.¹ Allerdings verfügen grundsätzlich nur Staaten über Polizeibeamte und die notwendige Ausrüstung, gleiches gilt für Soldaten. Auf diese Kapazitäten muss daher zurückgegriffen werden, um einzelne Missionen auch tatsächlich zu verwirklichen. Der Staat stellt seine Beamten zur Verfügung, um internationale Aufgaben wahrzunehmen. Im Kontext der Vereinten Nationen oder der Europäischen Union erfolgt dies unter spezifischen Rahmenbedingungen. Die effektive Aufgabenerfüllung muss die Interessen der internationalen Gemeinschaft beachten, aber auch die Interessen und Rechtspositionen der handelnden Polizeibeamten.



Auf internationaler und EU-Ebene wird Sicherheit negativ als Gegensatz von Unsicherheit konzipiert. Während der Staat positiv die Aufgabe hat, die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten, können supranationale oder internationale Aktivitäten nur im Rahmen der Kompetenzen ergriffen werden, die den handelnden Stellen zustehen. Initiativen zur Nutzung vorhandener oder Einräumung neuer Kompetenzen kommen insbesondere zum Vorgehen gegen eine akut bestehende oder sichtbar gewordene Bedrohung zu Stande.

Die Antriebskräfte für das internationale Polizei- und Sicherheitsrecht sind organisierte Kriminalität und Terrorismus. Sie werden direkt bekämpft, ihnen soll aber auch der Nährboden entzogen werden, indem Stabilität in unsicheren Regionen der Welt geschaffen wird. Die Chancen liegen in der großräumigeren, besser vernetzten und damit effektiveren Bekämpfung von Ursachen der Unsicherheit. Die Risiken liegen neben den Gefahren für die handelnden Beamten vor Ort insbesondere darin, dass national geltende rechtliche Grenzen polizeilichen Handelns infolge der Internationalität des Vorgehens aufgeweicht werden könnten. Dieser Gefahr müssen nicht nur die Vereinigten Staaten trotz des 11. September 2001 begegnen, sondern auch die EU trotz der Attentate in Madrid im Jahr 2004 oder London im Jahr 2005.

Die Geschäftsstelle der Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen hält für Interessierte Informationen über Einsatzmöglichkeiten und -modalitäten bereit. Mehr unter www.bundespolizei.de, linke Menüleiste, Button „IPM“ oder auf der Homepage des Generalsekretärs der Europäischen Union, Javier Solana,  [HIER](#).

II. Verwendung ausländischer Polizeibeamter auf deutschem Hoheitsgebiet

1. Polizeiarbeit und Territorialitätsprinzip

Die Souveränität des Staates betrifft sein Hoheitsgebiet. Aufgrund seiner Gebietshoheit verfügt ein Staat über die alleinige Befugnis, Hoheitsakte zu erlassen.² Daraus folgt das Verbot, Hoheitsakte auf fremdem Staatsgebiet vorzunehmen, wenn nicht der betroffene Staat zugestimmt hat oder sonst eine spezielle völkerrechtliche Rechtsgrundlage besteht.³ Die Ausübung von Befugnissen durch Polizeibeamten auf fremdem Territorium bedarf daher grundsätzlich der Zustimmung der Stellen des Staates, der die Hoheitsgewalt inne hat.⁴ Diese Zustimmung kann im Einzelfall auf Anfrage erteilt werden oder in abstrakter Form durch eine vertragliche Vereinbarung.

Das Territorialitätsprinzip steht aber unter dem Vorzeichen zunehmender Kooperation von Staaten und Internationalen Organisationen. Die intensivere internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität bringt Rechtsprobleme an der Nahtstelle zwischen innerstaatlicher Rechtsordnung und internationalen rechtlichen Verpflichtungen mit sich. Im Rahmen der Strafverfolgung verdichten sich die Notwendigkeiten der Kooperation bei Ermittlungen und bei der Rechtshilfe. Die Tätigkeiten des Jugoslawien-Tribunals und des Internationalen Strafgerichtshofes erfordern die Kooperation der Staaten. Diese Entwicklungen haben sich in dem modifizierten Europäischen Übereinkommen zur Rechtshilfe und auch in der Einführung des Europäischen Haftbefehls durch einen Rahmenbeschluss der EU niedergeschlagen. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar das deutsche Gesetz zum Europäischen Haftbefehl für nichtig erklärt,⁵ das Gesetz muss

aber in Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber der EU in geänderter Form neu erlassen werden.

2. § 83k Internationales Rechtshilfegesetz

Eine ausdrückliche Regelung, die den Einsatz ausländischer Polizeibeamter in Deutschland gestattet, enthält § 83k IRG. Danach können gemeinsame Ermittlungsgruppen gebildet werden, die mit Beamten aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten besetzt sind. Unter der Leitung des deutschen Beamten kann einem Mitglied der Ermittlungsgruppe, das von einem anderen Mitgliedstaat entsandt wurde, die Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen übertragen werden. Der entsendende Mitgliedstaat muss dies billigen. Darin findet die Fürsorgepflicht ihren Ausdruck. In § 83k IRG selbst liegt eine gesetzlich vorgesehene Durchbrechung des Territorialprinzips. Er enthält eine generelle Zustimmung zur Ausübung von Hoheitsgewalt durch Beamte anderer Mitgliedstaaten, um das effektive Arbeiten gemeinsamer Ermittlungsgruppen zu ermöglichen.

Die Vorschrift des § 83k IRG wurde 2005 eingefügt, um das Europäische Übereinkommen über Rechtshilfe in das deutsche Recht zu transformieren.⁶ Dieses bereits im Jahr 2000 abgeschlossene Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen löste das vorige Übereinkommen ab und berücksichtigt moderne Techniken wie die Überwachung des Fernmeldeverkehrs.⁷

3. Ausübung fremder Hoheitsgewalt in der EU

Selbst innerhalb der Europäischen Union, die den engsten Zusammenschluss von Staaten weltweit darstellt, ist eine grenzüberschreitende Ausübung von Hoheitsgewalt nur nach Maßgabe besonderer Regelungen und nicht ohne die Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaates möglich (Art. 32 EUV). Zum einen ist eine einstimmige Festlegung durch den Rat erforderlich. Zum anderen bedarf es in jedem Einzelfall der Absprache mit den zuständigen Behörden des Staates, der die Hoheitsgewalt inne hat. Die Bestimmung dient insbesondere zur Absicherung des Schengen-Besitzstandes, denn das Schengen-Durchführungsübereinkommen enthält Regelungen über grenzüberschreitende Observation und Nacheile. Im Hinblick auf die polizeiliche Zusammenarbeit verpflichten sich die Vertragsstaaten des Schengener Durchführungsübereinkommens zu gegenseitiger Hilfe (Art. 39). Grenzüberschreitende Observationen können aufgrund der Zustimmung des anderen Vertragsstaates zu einem Rechtshilfeersuchen oder in dringlichen Fällen nach Meldung und Nachreichen eines Rechtshilfeersuchens durchgeführt werden. Die Nacheile, also die Verfolgung von Personen, die auf frischer Tat ertappt werden, über die Grenzen hinweg, ist unter Einhaltung einer Reihe von Modalitäten zulässig (Art. 41).

Weiter gehende Befugnisse enthält der völkerrechtliche Vertrag, den Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Österreich und Spanien am 27. Mai 2005 abgeschlossen haben („Vertrag von Prüm oder Schengen III.“), der aber noch nicht zwischen allen Vertragsstaaten in Kraft ist.⁸ Der Einsatz von bewaffneten Flugsicherheitsbegleitern, so genannten Sky-Marshals, wird geregelt (Art. 17 f.). Die Vertragsstaaten erteilen Flugsicherheitsbegleitern eines anderen Vertragsstaates die allgemeine Genehmigung zur Mitführung von Schusswaffen. Zur Bekämpfung der illegalen Migration sollen Dokumentenberater in Drittstaaten entsandt werden, um Mitarbeiter von Auslandsvertretungen und Beförderungsunternehmen sowie die Behörden des Gaststaates hinsichtlich des Erkennens von Fälschungen und der Verhinderung des Missbrauchs von Dokumenten zu beraten (Art. 20 ff.). Die Vertragsstaaten unterstützen sich gegenseitig bei Rückführungen (Art. 23). Gemeinsame Streifen und andere grenzüberschreitende Einsatzformen sollen eingerichtet, die Nacheile und grenzüberschreitende Hilfe etwa in Katastrophenfällen sollen erleichtert werden (Art. 24 ff.). Die Regelungen des Übereinkommens sollen nach dem Willen der Vertragsstaaten zu einem späteren Zeitpunkt in das EU-Recht überführt werden. Dies ist ein politisches Ziel der deutschen Präsidentschaft in der EU, die entsprechende Anstrengungen unternimmt, um die Regelungen des Vertrages damit mittelfristig für alle 27 Mitgliedstaaten der EU verbindlich zu machen.

Spezielle Kooperationen gibt es in Grenzgebieten. Sie beruhen auf konkreten Vereinbarungen wie dem Deutsch-Schweizerischen Polizei-Übereinkommen.⁹ Die Polizeigesetze einiger Länder enthalten Bestimmungen über Amtshandlungen von Vollzugsbeamten anderer Staaten in ihrem Hoheitsbereich, z.B. § 78 Abs. 4 PolG BW. Sie stellen als Voraussetzung einen völkerrechtlichen Vertrag auf.

III. Verwendung deutscher Polizeibeamter im Ausland nach universellem Völkerrecht

Traditionell wurde das Völkerrecht als Rechtsordnung der Staaten verstanden, die deren Rechte und Pflichten im Verhältnis zueinander regelt. Als Folge der immer intensiveren Kooperation und der steigenden Bedeutung Internationaler Organisationen wird das Völkerrecht vermehrt als Grundlage einer internationalen Rechtsgemeinschaft gesehen. Formelle Grundregeln über die Rechtserzeugung und materielle Leitprinzipien über gemeinsame Werte bilden die Prinzipien, die eine gemeinschaftliche Grundordnung formen. Ankerpunkt für die gemeinschaftliche Ordnung ist die UN-Charta.

Die internationale Gemeinschaft übernimmt Verantwortung für das Wohlergehen und die Rechtsgüter von Menschen. Sie sorgt für humanitäre Hilfe in Notfällen oder für friedenserhaltende Maßnahmen. Die staatliche Souveränität stellt keinen Hinderungsgrund für Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft dar, wenn der Staat dem Ergreifen der Maßnahmen zustimmt oder eine bindende Resolution des Sicherheitsrates sie anordnet. Diese Voraussetzungen sind regelmäßig bei Aktionen erfüllt, die den Einsatz von Einheiten der Bundeswehr oder Beamten und Beamtinnen der Polizei im Ausland erfordern.

1. Innerstaatliche Rechtsgrundlagen für den Einsatz

Das Grundgesetz ist eine offene Verfassung.¹⁰ In einer Reihe von Vorschriften wird die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland in der Völkerrechtsgemeinschaft gebilligt und begrüßt (Präambel, Art. 23, 24 GG). Der Prototyp eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit nach Art. 24 GG sind die Vereinten Nationen, aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zählen hierzu auch reine Verteidigungsbündnisse wie die NATO.¹¹ Verwendungen der Bundespolizei im Ausland sind im Rahmen internationaler Maßnahmen, insbesondere der Vereinten Nationen, zugelassen (§ 8 BPolG). Die Einführung dieser Regelung mit der Novellierung des Jahres 1994 war politisch umstritten, da zu diesem Zeitpunkt auch der Einsatz der Bundeswehr im Ausland noch Gegenstand der politischen Auseinandersetzung war. Das Bundesverfassungsgericht hat eben 1994 entschieden, dass der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen von Aktionen der NATO oder UNO verfassungsgemäß ist, falls der Bundestag dem Einsatz zustimmt.¹²

Dieser Parlamentsvorbehalt wirkt sich auch auf den Einsatz der Bundespolizei im Ausland aus, da zwar die Bundesregierung entscheidet, aber der Bundestag zu unterrichten ist und durch Beschluss verlangen kann, dass die Verwendung beendet wird (§ 8 Abs. 1 Sätze 3 bis 5 BPolG). Im Gegensatz zu Bundeswehreinsätzen liegt damit für Aktionen der Bundespolizei eine ausdrückliche gesetzliche Regelung vor. Neben der Mitwirkung an polizeilichen Aufgaben im Rahmen von Missionen insbesondere der Vereinten Nationen oder der EU kann die Bundespolizei im Einzelfall auch zu Rettungsaktionen eingesetzt werden (§ 8 Abs. 2 BPolG).

2. Friedenserhaltende Einsätze der UN

Die Sicherung des Friedens ist das elementarste aller Ziele. Auf universeller Ebene haben die Vereinten Nationen die Aufgabe der Sicherung des Weltfriedens in das Zentrum ihrer Tätigkeiten gestellt (Art. 1 UN-Charta). Innerhalb dieses Systems der kollektiven Sicherheit werden von unterschiedlichen Staaten oder Staatengruppen sehr unterschiedliche Missionen durchgeführt, die der Herstellung und Wahrung des Friedens und der öffentlichen Sicherheit dienen. Militärische Missionen mit friedensschaffendem oder friedenserhaltendem Charakter zielen auf die Sicherung eines Waffenstillstandes, die Beendigung gewaltsamer Auseinandersetzungen in Bürgerkriegssituationen oder die Aufrechterhaltung der Sicherheit in einem zerfallenden oder zerfallenen Staat (failing bzw. failed state). Daneben stehen Missionen, die ihrem Auftrag und ihrem Inhalt nach eher als Polizeimissionen bezeichnet werden können, weil es um die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit nach innen geht und keine breit angelegten bewaffneten Auseinandersetzungen geführt werden. Solche Polizeimissionen können mit der Sicherung der Durchführung freier Wahlen verbunden oder Teil einer von den Vereinten Nationen durchgeführten Übergangsverwaltung sein. Die Grenzen zwischen Friedenserhaltung und Gewährleistung von Sicherheit sind fließend, jede Mission trägt einen eigenständigen Charakter. Die Vereinten Nationen üben im Rahmen solcher Missionen Hoheitsgewalt auf dem Territorium eines Staates aus.¹³ Dies kann neben oder ausnahmsweise anstelle der innerstaatlichen Ausübung von Hoheitsgewalt geschehen. Die Bundesrepublik Deutschland ist im Rahmen von ISAF (International Security Assistance Force) in Afghanistan stark engagiert. Der Einsatz sieht auch die Sicherheitsunterstützung vor und wurde seit seinem Beginn im Jahr 2001 nach und nach auf das ganze Staatsgebiet erweitert. Die Außenminister der NATO-Mitgliedstaaten hatten am 8.12.2005 beschlossen, den Einsatz auf der Grundlage des Rechts der Vereinten Nationen (Resolution 1623 des Sicherheitsrates vom 13.9.2005) bis Ende 2006 vom Norden auf den Westen und den gefährlichen Süden Afghanistans auszudehnen. Die NATO geht dabei „robust, vor. Diese Bezeichnung tragen Einsätze, in denen sich die Einheiten vor Ort zum Selbstschutz und zum Schutz der Zivilbevölkerung der Waffe bedienen können. Das Truppenkontingent wurde von 9.000 auf 16.000 Soldaten erweitert. Die Mission der NATO bleibt von dem Kampfeinsatz der USA getrennt. Beide Missionen sollen aber über einen gemeinsamen Oberkommandierenden verknüpft werden, der an die Hauptquartiere von NATO und US-Truppen berichtet. Langfristig soll eine Sicherheitspartnerschaft mit dem Staat Afghanistan begründet werden. Parallel zum Ausbau der militärischen Kräfte wurde die Zahl der „Wiederaufbauteams in den Provinzen,“ von 9 auf 13 erhöht. Das Mandat der Vereinten Nationen wurde durch die Resolution 1707 vom 12.9.2006 ein weiteres Mal verlängert.

Deutschland koordiniert seit 2002 die internationalen Anstrengungen zum Aufbau der Polizei in Afghanistan. Ein Projektbüro in Kabul mit 42 Beamtinnen und Beamten ist zentrale Koordinationsstelle. Am 23.10.2006 wurde ein neues Sitz- und Statusabkommen geschlossen, das die Aufgaben festhält. Nach Angaben des Bundesinnenministeriums wurden bis Dezember 2006 etwa 126000 Streifenpolizisten des einfachen Dienstes sowie 4200 Polizisten in höheren Positionen an der Polizeiakademie aus- und fortgebildet, die Deutschland in Kabul eingerichtet hat. Es werden Hilfen bei der Ausstattung gewährt und eine kostenlose Polizei-Notrufnummer eingerichtet. Im Jahr 2006 wurde ein Regionalbüro in Jalalabad eingerichtet. Am 12. Januar 2007 hat der Deutsche Bundestag beschlossen, den Einsatz entsprechend den Wünschen der Vereinten Nationen¹⁴ und der afghanischen Regierung um ein weiteres Jahr zu verlängern.

3. Treuhandverwaltung der UN

Eine Mischung unterschiedlicher Aufgaben stellen Missionen dar, in denen die Vereinten Nationen ein Gebiet treuhänderisch verwalten. Es geht um die Lenkung innerstaatlicher politischer Transformationsprozesse hin zu demokratischen Regierungssystemen. Die Befriedung, etwa nach einem Bürgerkrieg, erfolgt durch die Entfaltung supranationaler Hoheitsgewalt. Im Kern handelt es sich um de facto Protektorate, die auf der Grundlage von Resolutionen des Sicherheitsrates gebildet werden. Es wird eine zivile Verwaltung der Vereinten Nationen eingerichtet, eventuell unter gleichzeitigem militärischen Schutz durch Truppen. In Form einer Übergangsverwaltung tragen die Vereinten Nationen die Verantwortung für Rechtsetzung, Verwaltung und Rechtsprechung in den betroffenen Gebieten und damit auch für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit.¹⁵ Erfolgreich abgeschlossen wurde die Mission der Vereinten Nationen in Ost-Timor (UNTAET). Im Jahr 1999 hatten die Vereinten

Nationen die Verwaltung übernommen.¹⁶ Nach der Befriedung des Territoriums, das sich nach bewaffneten Auseinandersetzungen von Indonesien abgespalten hatte, wurden freie Wahlen durchgeführt. Auf der Grundlage des Wahlergebnisses kam eine Regierung zu Stande, die dann von der UN-Verwaltung die Geschäfte übernahm. Im besonders komplizierten Fall des Kosovo hat der Sicherheitsrat 1999 beschlossen, dass eine Übergangsverwaltung eingerichtet wird.¹⁷ Von Anfang der Mission an nehmen die Streitkräfte dort Aufgaben der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung wahr und üben Befugnisse der Strafverfolgung aus.¹⁸ Die Verwaltungskompetenz der Vereinten Nationen wird durch „regulations,“ wahrgenommen, die funktional Gesetzen entsprechen.

IV. Verwendung deutscher Polizeibeamter im Ausland nach Unionsrecht

1. Grenzschutzagentur

Das Gemeinschaftsrecht enthält keine Rechtsgrundlagen für eine Verwendung von Polizeibeamten in einem anderen Staat. Allerdings enthalten die Regelungen zum Wegfall der Grenzkontrollen Ansatzpunkte für polizeiliche Regelungen (Art. 61 ff. EGV). Auf der Ebene der Gemeinschaftsverwaltung hat der Gemeinschaftsgesetzgeber zur Verwirklichung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eine spezifische Organisationseinheit geschaffen. Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen ist durch die Verordnung (EG) 2007/2004 vom 26.10.2004 errichtet worden („Frontex“).¹⁹ Als Rechtsgrundlage dienen Art. 62 Abs. 2 lit. a und Art. 66 EG. Die Agentur nahm nach Art. 34 der Verordnung ihre Arbeit am 1. Mai 2005 auf. Sie ist als spezielle Fachinstanz eine Einrichtung der Gemeinschaft und besitzt Rechtspersönlichkeit (Art. 15 Abs. 1). Der Teilnehmerkreis umfasst 22 Mitgliedstaaten ohne Einschränkungen, darunter die Bundesrepublik Deutschland. Sitz der Agentur ist Warschau.

Die Tätigkeit der Agentur dient der verstärkten Koordinierung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, denen die Verantwortung für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen obliegt (Art. 1). Ziel ist ein integrierter Grenzschutz als Ergänzung des freien Personenverkehrs und wesentliches Element des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.²⁰ Die Agentur trägt zur Ausbildung von Grenzschutzbeamten bei, führt Risikoanalysen durch, verfolgt die einschlägige Forschung, unterstützt aber auch Mitgliedstaaten in Situationen, die verstärkte Aktivitäten erfordern und hilft bei der Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen (Art. 2 ff.).

Durch die Verordnung wird die Kontrolle der Außengrenzen als Aufgabe der Gemeinschaft präzisiert. Sie ist eine sekundärrechtliche Regelung mit polizeirechtlichem Charakter. Die spezifische Kompetenz der Mitgliedstaaten für den Grenzschutz als Teil des Polizei- und Ordnungsrechts wird ausgefüllt. Im Wege der Koordinierung nimmt die Verordnung Einfluss auf die Sacharbeit, denn die Agentur soll den Grenzschutz durch ihre Maßnahmen effektivieren. Das Hinwirken auf ein wirksames, hohes und einheitliches Niveau der Personenkontrollen und der Überwachung der Außengrenzen der Gemeinschaft im Sinne des Art. 1 Abs. 2 S. 2 hat eine Zusammenarbeit zur besseren Abwehr unkontrollierter und unrechtmäßiger Grenzübertritte zur Folge und zielt auf die Bekämpfung von Kriminalität.

2. Europol

Der offensichtliche Anwendungsfall für die europäische Polizeiarbeit ist Europol. Das Europol-Übereinkommen²¹ zählt nicht zum Gemeinschaftsrecht, es ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der auf den politischen Zielsetzungen des Art. 30 EUV beruht. Seine Ausgestaltung belegt aber die Wichtigkeit des Austausches von Informationen auf dem Gebiet der Verfolgung von Kriminalität und den Zusammenhang zwischen der Kommunikation von Behörden und der Verwaltungsorganisation. Für die Kooperation mit Europol hat jeder Mitgliedstaat eine innerstaatliche zuständige Stelle zu errichten oder zu bezeichnen (Art. 4 Europol-Übereinkommen). Dies hat in der Bundesrepublik nicht zur Schaffung einer neuen Stelle der Verwaltung geführt, aber zur Erweiterung der Aufgaben des Bundeskriminalamtes (§ 1 Europol-G22 und § 3 Abs. 2 und § 14 BKA-G). Aufgabe ist die Gewinnung und Übermittlung von Informationen (Art. 3 Europol-Übereinkommen).

3. Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Der internationale Einsatz von Polizeibeamten beruht aber nicht nur auf der Zusammenarbeit in justitiellen Angelegenheiten und Strafsachen, sondern auch auf der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, in der schon früh das zivile Krisenmanagement eine Rolle gespielt hat. Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP),²³ ist die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die eine turbulente Entwicklung durchlaufen hat. Ziel ist der Aufbau und Einsatz ziviler und militärischer Fähigkeiten zur internationalen Krisenverhütung und Krisenbewältigung. Die EU übernimmt Verantwortung auf allen Gebieten des internationalen Krisenmanagements.²⁴ Die konzeptionelle Grundlage für die Maßnahmen in der ESVP bildet die Europäische Sicherheitsstrategie. Darin werden grundlegende Richtungsentscheidungen für die Gemeinsame Sicherheitspolitik festgelegt, die unter dem Leitbild präventiven Engagements stehen.

Die Finanzierung von Missionen im Rahmen der ESVP erfolgt nach dem ATHENA-Mechanismus, der auf einem Beschluss des Rates beruht.²⁵ Diese Finanzierung betrifft zuvörderst die militärischen Krisenreaktionskräfte. Der mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete ATHENA-Mechanismus zielt auf die reibungslose administrative Abwicklung der Finanzierung. Die Mittel selbst kommen nur dann nicht aus dem Haushalt der EG, wenn es sich um Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen handelt, deren Kosten zu Lasten der Mitgliedstaaten gehen (Art. 28 Abs. 3 UAbs. 2 EUV). Diese Bezüge sind eng zu

verstehen, da gerade Spielraum für die Sicherheitspolitik gelassen werden sollte.²⁶ Aktionen und Maßnahmen des zivilen Bereichs der ESVP fallen dagegen unter die allgemeinen Kosten für die GASP und werden aus dem Haushalt der Gemeinschaft getragen, wenn nicht eine Sonderregelung getroffen wird.

3.1. Militärischer Bereich

Der militärische Bereich entwickelt sich zügig, um die EU in die Lage zu versetzen, auf Krisensituationen effektiv zu reagieren. Der 1999 beschlossene Aufbau einer militärischen Eingreiftruppe der EU mit einer Personalstärke von 60.000 zum schnellen Einsatz in Krisensituationen ist ein prominentes Beispiel (EU Headline Goal). Bereits ein Jahr vor dem angestrebten Termin stellte der Europäische Rat auf dem Gipfel von Laeken im Dezember 2001 die Erfüllung des Headline Goal fest.

In der Praxis schlagen sich unterschiedliche Interessen und Fähigkeiten der Mitgliedstaaten bereits bei der Verwirklichung konkreter Maßnahmen nieder. Im Fall der militärischen Operation im Kongo unter der Bezeichnung „Artemis“, hat der Rat die entsprechende gemeinsame Aktion nach Art. 14 EUV angenommen, mit der Frankreich als Führungsnation bestimmt und in der festgelegt wird, dass die operativen Ausgaben zu Lasten der Mitgliedstaaten und nicht der Gemeinschaft gehen (Art. 28 Abs. 3 EUV).²⁷ Da sich Dänemark insgesamt nicht an Maßnahmen mit verteidigungspolitischen Bezügen beteiligt, nahm es auch an der Operation „Artemis“, nicht teil und trug insoweit keinerlei Kosten. Die konkrete militärische Entscheidung über die Einleitung der Operation hat der Rat als friedensschaffende Maßnahme im Sinne der ESVP auf der Grundlage des Art. 17 Abs. 2 EUV getroffen.²⁸ Grundlage für diese friedensschaffende Maßnahme war eine Ermächtigung durch eine Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen.²⁹

Die am 1. September 2003 ausgelaufene gemeinsame Aktion „Artemis“, war nach der Übernahme der NATO-Mission „Amber Fox“, in Mazedonien unter der Bezeichnung „Concordia“,³⁰ der zweite Fall eines operativen Einsatzes von EU-Streitkräften, wobei die EU erstmals in einer Krise eigenständige friedensschaffende Aktivitäten ohne Vorarbeit der NATO und außerhalb Europas entfaltet hat. Denn die Fortsetzung der internationalen Polizeitruppe der Vereinten Nationen für Bosnien und Herzegowina durch eine Polizeimission der EU trägt friedenserhaltenden Charakter.³¹ Sie wurde vom Sicherheitsrat gebilligt.³² Die im Jahr 2006 beschlossene Mission zur Sicherung der Wahlen in der Demokratischen Republik Kongo erfolgte aufgrund einer Bitte des Sicherheitsrates, um die Einheiten der Vereinten Nationen vor Ort zu unterstützen. Die Mission stand unter deutscher Leitung, an ihr nahmen 780 Soldaten der Bundeswehr teil. Sie wurde Ende 2006 fristgemäß und erfolgreich abgeschlossen.

3.2 Ziviler Bereich

Zu den nicht militärischen Aspekten der ESVP zählen eine Reihe von grenzüberschreitenden Aufgaben der Gewährleistung von Sicherheit. Dazu gehören die Wahrung von Rechtsstaatlichkeit oder der Katastrophenschutz, aber auch der Bereich Polizei. Ziel ist es, Fazilitäten zur gemeinsamen Bewältigung von Krisen vorzuhalten, die kurzfristig eingesetzt werden können. Die von der EU übernommenen Operationen waren von vornherein nicht immer rein militärische Operationen, sondern trugen auch Züge von Polizeioperationen. Allerdings wurden typische Polizeiaufgaben teilweise von Militäreinheiten wahrgenommen. Eine stärkere Trennung der militärischen von den Polizeioperationen wird angestrebt. Planziel ist die Aufstellung europäischer Polizeikräfte. Die Polizeieinheiten der EU sollen zwei Aufgaben wahrnehmen. Zum einen geht es um die Stärkung und Unterstützung lokaler Polizeikräfte vor Ort. Zum anderen sollen aber auch Polizeieinheiten der EU mit exekutiven Befugnissen ausgestattet werden, um in Kooperation oder anstelle lokaler Einheiten die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu wahren.

Im Kontext des Ausbaus der Fähigkeiten zu schnellen Kriseneinsätzen steht die Konstituierung einer europäischen Polizeitruppe mit militärischem Statut. Am 17.9.2004 haben die Verteidigungsminister von Frankreich, Italien, den Niederlanden, Portugal und Spanien vereinbart, eine Europäische Gendarmerietruppe einzurichten. Sie soll eine Personalstärke von zunächst 900 Personen haben, die bis 2007 auf 3000 erhöht wird. Das Kommandozentrum befindet sich in Vicenza. Ihre Aufgabe liegt in der Wahrnehmung von Kriseneinsätzen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit.

Die Polizeimissionen entwickeln sich immer stärker zu einem Schwerpunkt der GASP. Ihre Zahl nimmt schnell zu. Die EU profiliert sich als sicherheitspolitischer Akteur auf militärischem Gebiet, aber zunehmend auch als Friedensmacht durch den Einsatz von Polizeikräften. Diese üben entweder gegenüber den lokalen Polizeibehörden beratende und unterstützende Funktionen aus oder sie werden operativ tätig und nehmen die Funktion als Vollzugspolizei wahr, zu deren Ausübung lokale Polizeikräfte nicht oder noch nicht in der Lage sind.

Am 1. Januar 2003 startete eine Polizeioperation in Bosnien-Herzegowina (EUPM),³³ die in verkleinerter Form bis Ende 2007 verlängert wurde. Den Einheiten wurden keine exekutivischen Funktionen übertragen. Ziel ist, durch Überwachung und Beratung den Aufbau der örtlichen Polizeieinheiten zu unterstützen. In Bosnien-Herzegowina gründet die internationale Verwaltung auf dem Abkommen von Dayton. Darin wurde eine neue Verfassung für Bosnien-Herzegowina vereinbart, die zugleich als völkerrechtliches Experiment zu sehen ist. Der multi-ethnische Staat und die internationale Präsenz stehen nebeneinander. Tragpfeiler ist die Behörde des Hohen Repräsentanten, die fast siebenhundert Bedienstete hat.³⁴ Sie stellt eine Übergangsverwaltung mit administrativen, humanitären und militärischen Komponenten dar.³⁵ Der Hohe Repräsentant ist seit 2002 personengleich mit dem Sonderbeauftragten der EU. Mitte Dezember 2005 wurde Christian Schwarz-Schilling als Nachfolger von Paddy Ashdown zum neuen Hohen Repräsentanten ernannt, er trat sein Amt im Februar 2006 an.

Die Operation der EU in Bosnien-Herzegowina (EUFOR Althea) hat am 2. Dezember 2004 die von der NATO seit 1996 geführte Stabilisation Force (SFOR) abgelöst.³⁶ Die Sicherung des Friedens in einem komplizierten multi-ethnischen Staatsgebilde mit Einsatzkräften von 7000 Personen aus 22 Mitgliedstaaten der EU und 11 Drittstaaten ist eine komplexe Herkulesaufgabe. Die

NATO bleibt mit einem Hauptquartier in Sarajevo präsent, zumal die EU auf Mittel der NATO zurückgreift. Im Kern geht es um die Wahrung der öffentlichen Sicherheit in einem Staat, der dazu selbst nicht in der Lage ist. Eine der zentralsten Staatsaufgaben liegt in der Hand der EU. Sie trug von Anfang an den Großteil der zivilen Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton.

Der Balkan bildet einen Tätigkeitsschwerpunkt der GASP. Dabei spielt die Heranführung der Staaten an die EU bis hin zur Beitrittsoption eine tragende Rolle. Mazedonien ist nach Unterzeichnung eines Stabilitätsabkommens eine Beitrittsperspektive eröffnet worden. In der Folge von EUPOL Proxima wurde ein Beratungsteam für polizeiliche Angelegenheiten geschaffen, das ursprünglich vom 15. Dezember 2005 bis 14. Juni 2006 tätig werden sollte.³⁷ Die Aufgabe von EUPAT (EU police advisory team) war die Unterstützung der mazedonischen Polizei bei der Entwicklung von Standards der Polizeiarbeit, die europäischen Anforderungen genügen. Das Beratungsteam hatte sein Hauptquartier in Skopje und bestand aus einer weiteren zentralen Einheit sowie einigen mobilen Einheiten. Die Kosten der Operation wurden zunächst auf 1,5 Millionen Euro veranschlagt. Nach Art. 11 der Gemeinsamen Aktion sollten die notwendigen Vereinbarungen getroffen werden, um Status und Aktivitäten der Mission Proxima auf EUPAT auszudehnen. Kroatien verhandelt mit der EU über einen Beitritt und hat ein Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen mit der EU geschlossen, das am 1. Februar 2005 in Kraft getreten ist.³⁸ Am 21.11.2005 beschloss der Rat für allgemeine Angelegenheiten (Außenminister), Verhandlungen über ein Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen mit Bosnien-Herzegowina aufzunehmen. Mit Albanien und Serbien-Montenegro laufen Verhandlungen.

Missionen zur Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit mit unterschiedlichen Akzenten führt die EU in Georgien (EUJUST THEMIS)³⁹ und im Irak (EUJUST LEX)⁴⁰ durch. EUJUST THEMIS nimmt eher strategische Hilfen bei der Sicherung rechtsstaatlicher Strukturen vor. Mit EUJUST LEX sind darüber hinaus auch Weiterbildungsmaßnahmen für irakische Führungskräfte aus den Bereichen Justiz, Polizei und Strafvollzug verbunden. Die Maßnahmen finden aufgrund der Sicherheitslage in der EU oder in der Region, nicht aber im Irak selbst statt. In den Arabischen Emiraten bildeten bereits zuvor Soldaten der Bundeswehr Angehörige der irakischen Sicherheitskräfte aus. Eine Polizeimission, deren Mandat vom Rat im Dezember 2006 bis zum 30.7.2007 verlängert wurde, betreibt die EU in der Demokratischen Republik Kongo (EUPOL Kinshasa).⁴¹ Seit dem 30.4.2005 berät die Mission eine dortige Integrierte Polizeieinheit. Die Mitglieder der Mission bleiben unter der Autorität ihres Heimatstaates, die Weisungsbefugnis im Einsatz und die Disziplinarbefugnis obliegt dem Einsatzleiter vor Ort (Art. 5 Abs. 3 und 4 Gemeinsame Aktion). Jeder Mitgliedstaat, der Personal abstellt, trägt die Kosten selbst (Art. 6 Abs. 2 Gemeinsame Aktion). Der Status des Personals im Hinblick auf die Ausübung ihrer Funktionen wird durch eine Vereinbarung geregelt, die nach Art. 24 EUV geschlossen wird (Art. 13 Gemeinsame Aktion). Parallel begann am 8.6.2005 eine Beratungs- und Unterstützungsmission der EU für die Reform des Sicherheitssektors im Kongo (EUSEC RD Congo).⁴² Sie zielt auf die Integration der Armee in einen Sicherheitssektor, der den Menschenrechten und den Prinzipien der Demokratie und des Guten Regierens entspricht.

Ende Dezember 2005 hat die EU eine Mission in Palästina eingerichtet. Die EU BAM Rafah soll die Palästinensische Autonomiebehörde am Grenzübergang Rafah bei der Abwicklung des Grenzschutzes unterstützen.⁴³ Die Mission begann am 25. November 2005 und war zunächst auf 12 Monate befristet. Sie wurde am 13. November 2006 um weitere 6 Monate verlängert. Am 1. Januar 2006 startete die auf drei Jahre angelegte Polizeimission EUPOL COPPS in Palästina.⁴⁴ Sie richtet sich auf die Beratung und Unterstützung der palästinensischen Polizei.

V. Rechtsstellung der Polizeibeamten im Einsatz

1. Rechtsgrundlagen

Die handelnden Beamten vor Ort haben drei Rechtsordnungen zu beachten. Ausgangspunkt ist das spezifische Regime des Völkerrechts oder Unionsrechts, auf dem der Einsatz beruht. Nach Maßgabe der vorrangigen internationalen Vorschriften kommen darüber hinaus innerstaatliche Rechtsvorschriften zum Zuge. Die nationale Rechtsordnung des Einsatzstaates gilt grundsätzlich auch für die Bediensteten der internationalen Mission. Hinzu tritt die Bindung an die Rechtsordnung ihres Heimatstaates, die allerdings ebenfalls von den Vorgaben der internationalen Rechtsordnung überlagert sein kann. Berater oder Ausbilder werden mit der Zustimmung der betroffenen Regierungen vor Ort tätig. Sie üben keine Eingriffsbefugnisse aus. Es gilt in vollem Umfang das Recht ihres Heimatstaates. Die beamtenrechtlichen Rechte und Pflichten ebenso wie die disziplinarrechtlichen Befugnisse obliegen den Behörden des Heimatstaates. Dies stellen die Rechtsgrundlagen etwa für EUPOL Kinshasa oder EUJUST LEX und EUJUST THEMIS klar. Für deutsche Beamte greift das deutsche Recht, insbesondere das Bundesbeamtengesetz, Bundespolizeibeamtengesetz und das Bundesdisziplinalgesetz.

Die operationellen Weisungsbefugnisse nimmt die Einsatzleitung der jeweiligen Mission wahr. Mitglieder der Beratungs- und Unterweisungsmissionen verfügen über Privilegien und Immunitäten. Die Einzelheiten werden in jedem Fall durch eine Vereinbarung mit dem Empfangsstaat geregelt. Diese Vereinbarung erfolgt nach den Verfahrensregeln des Art. 24 EUV. Sie ist ein völkerrechtlicher Vertrag. Bestimmungen über die operationellen Befugnisse und den Status des Personals enthalten die auf dem EUV basierenden Rechtsgrundlagen, bei denen es sich um Gemeinsame Aktionen nach Art. 14 EUV handelt. Beispiel sind Art. 6 und der Gemeinsamen Aktion 2005/190/GASP über EUJUST LEX oder Art. 7 und 8 der Gemeinsamen Aktion 2005/889/GASP über EU BAM Rafah. Damit tragen die Rechtsakte, auf denen die Missionen fußen, dem Territorialprinzip Rechnung.

2. Rechtsbindungen und Rechtskontrolle

2.1. EU-Missionen

Allgemeine strafbare Handlungen unterliegen grundsätzlich der zuständigen Gerichtsbarkeit. Aufgrund ausdrücklicher Bestimmungen kann die Gerichtsbarkeit des Staates beschränkt oder ausgeschlossen sein. Ein Beispiel für den weit gehenden Ausschluss nationaler Gerichtsbarkeit gegenüber militärischen Einheiten ist das NATO-Truppenstatut, das in Art. VII Sonderregeln für die Gerichtsbarkeit über Mitglieder der Truppe vorsieht. Im Hinblick auf die Polizeimissionen regeln Statusabkommen mit den Empfangsstaaten die Immunitäten und Privilegien des Personals. Sie schließen die Verfolgung oder Vollstreckung aus.

Nach Art. 7 der Gemeinsamen Aktion EUJUST THEMIS wird der Status des Personals mit den angemessenen Privilegien und Immunitäten nach dem Verfahren des Art. 24 EUV festgelegt, also durch einen völkerrechtlichen Vertrag mit dem Empfangsstaat Georgien. Für Beschwerden oder Rechtsbehelfe gegen die Tätigkeit eines Missionsmitgliedes ist der Staat oder die EU-Institution zuständig, die das betreffende Mitglied entsandt hat. Dies ist die Konsequenz aus Art. 4 Abs. 3 der Gemeinsamen Aktion, wonach die Experten der Mission unter der Autorität ihres Heimatstaates bleiben, ihre Pflichten aber im Interesse der Mission wahrnehmen.

Die Ausübung der Gerichtsbarkeit obliegt den Gerichten des Heimatstaates. Der materielle Maßstab, den sie anwendet, entstammt aber nicht allein dem innerstaatlichen Recht. Spezifisches Fehlverhalten bei Wahrnehmung der Aufgaben ist an den konkreten Rechtsgrundlagen zu messen, die für den Einsatz gelten. Im Fall von UNMIK legt die internationale Rechtsordnung, die dem Kosovo von der internationalen Gemeinschaft übergestülpt wurde, die grundlegenden Regeln fest. Grundlegend sind die Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, insbesondere die Resolution 1244 (1999). Einzelheiten zu vielen Bereichen enthalten die Verordnungen des Hohen Repräsentanten. Diese komplizierte Rechtsordnung gilt für die Bewohner des Kosovo ebenso wie für die Angehörigen der Schutztruppen. Eine Ausnahmesituation ergibt sich aus der Befugnis des Hohen Repräsentanten zu legislativen Verordnungen, die formell oder materiell Parlamentsgesetzen entsprechen. Das Verfassungsgericht Bosnien-Herzegowinas hat sich selbst die Zuständigkeit zugesprochen, diese Maßnahmen auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen.

Die Polizeioperation der EU in Bosnien-Herzegowina (EUPM) hat nach dem Statusabkommen die Stellung einer diplomatischen Mission.⁴⁵ Die Regelungen des Wiener Übereinkommens vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen werden für anwendbar erklärt (Art. 4 des Statusabkommens). Das Personal von EUPM genießt daher diplomatische Immunität. Für Amtshandlungen besteht eine Verantwortlichkeit nur im Verhältnis zum Entsendestaat.

2.2. Missionen der Vereinten Nationen

Dem Rechtsregime für Einsätze auf der Grundlage des Unionsrechts entspricht das Regime der Einsätze von Friedenstruppen auf der Grundlage des Rechts der Vereinten Nationen. Eingesetzt werden dabei von deutscher Seite Einheiten der Bundeswehr und bisher eher selten Beamte der Polizei. Ausgangspunkt und Maßstab für die Gestaltung der Operation ist die Resolution des Sicherheitsrates, die der Operation zu Grunde liegt. Der Sicherheitsrat beschließt über das Mandat und legt damit den Rechtsrahmen und das Ziel der Operation fest. Im Gründungsbericht des Generalsekretärs erfolgen regelmäßig konkretere Beschreibungen. Die Friedenstruppe untersteht dem Oberbefehlshaber, der zum Bediensteten der Organisation gemacht wird. Er ist weisungsbefugt gegenüber den Soldaten und Bediensteten der Truppe. Friedenstruppen sind Hilfsorgane der Vereinten Nationen. Damit sind Art. 104 und 105 UN-Charta anwendbar und die Angehörigen der Vereinten Nationen in der Truppe genießen Vorrechte und Immunitäten nach Maßgabe der Konvention über Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen.⁴⁶

Für die nationalen Kontingente gilt dies nicht, da sie dienstrechtlich weiter ihrem Entsendestaat unterstehen.⁴⁷ Das Verhältnis der Truppe zum Empfangsstaat bedarf daher ausdrücklicher Regelung durch ein Statusabkommen (Status of Forces Agreement – SOFA).⁴⁸ Diese Abkommen gewährleisten funktionale Unabhängigkeit der Soldaten und Bediensteten. Das Personal unterliegt der Straf- und Disziplinalgewalt des Heimatstaates und genießt Straffreiheit im Empfangsstaat. Selbstverständlich sind die Gesetze des Aufnahmestaates zu befolgen, aber Verfolgung und Vollstreckung durch die nationalen Behörden des Aufnahmestaates sind gehemmt.

Die Rechtsstellung der Friedenstruppen ist durch das Übereinkommen zum Schutz von UN-Personal gefestigt worden, das die Generalversammlung 1994 zur Unterzeichnung aufgelegt hat.⁴⁹ Sein Anwendungsbereich erstreckt sich auf assoziiertes Personal, worunter nach Art. 1 des Übereinkommens Personen zu verstehen sind, die von einer Regierung oder Internationalen Organisation entsandt sind oder aufgrund einer Vereinbarung von einer Nichtregierungsorganisation gestellt werden.

Maßgebend ist, dass diese Personen Tätigkeiten ausüben, um das Mandat der UN-Operation zu erfüllen. Das Personal der Mission muss das innerstaatliche Recht achten (Art. 6). Vorrechte und Befreiungen sollen in einem Statusabkommen geregelt werden (Art. 4). Der Aufnahmestaat verpflichtet sich, für die Sicherheit des UN-Personals zu sorgen und Übergriffe gegen die Angehörigen der UN-Mission unter Strafe zu stellen (Art. 7 ff.). Auf Streitkräfte der Vereinten Nationen, die einen Auftrag unter Einschluss des Einsatzes bewaffneter Gewalt haben, ist das Abkommen nicht anwendbar.⁵⁰

Das Verhältnis zum Entsendestaat ist vertraglich geregelt. Dies ist zumindest dann zwingend, wenn es sich bei den abgestellten Einheiten nicht nur um reine Beobachter handelt, sondern um Einsatzkräfte, die im Rahmen einer Friedensmission eingesetzt werden. Die entsendenden Staaten akzeptieren durch den Vertrag, dass die Vereinten Nationen gegenüber dem Personal der Mission weisungsbefugt sind. Da die Vereinten Nationen keine Gerichtsbarkeit besitzen, bleibt es bei der strafrechtlichen und

disziplinarischen Jurisdiktionsgewalt des Heimatstaates.⁵¹

Im Ergebnis genießt das Personal von Missionen und Operationen mit polizeilichem Charakter weit gehende Vorrechte und Immunitäten. Vorbild ist das Wiener Diplomatenübereinkommen. Für militärische Einheiten greifen parallele Regelungen, die dem Status von Streitkräften eines Bündnisses ähneln, in dem Soldaten auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Staates stationiert sind, also etwa dem NATO-Truppenstatut.

V. Zusammenfassung

Der Einsatz von deutschen Polizeibeamten im Ausland dient der Verteidigung von Werten. Die Bundesrepublik Deutschland begreift sich als Teil der internationalen Gemeinschaft, die als Verantwortungsgemeinschaft handelt. Demokratie und Menschenrechte sollen gesichert, rechtsstaatliche Verwaltungsstrukturen gefördert werden. Polizeiliche Missionen bedürfen auf internationaler Ebene besonderer Legitimation durch die Zustimmung der betroffenen Staaten oder durch eine Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Engere Kooperationen finden in der Europäischen Union statt. Die EU hat eine politische Fürsorgepflicht für bestimmte Regionen, weil ihre Mitgliedstaaten aus kolonialer Vergangenheit oder geschichtlicher Verantwortung heraus vorgehen. Die Zusammenarbeit der Polizeibehörden ist Teil der Kooperation in der EU. Wenn die EU in Drittstaaten Polizeikräfte einsetzt, spielt die Bundesrepublik als größter Mitgliedstaat eine wichtige Rolle. Aufgrund ihrer personellen und finanziellen Kapazitäten stellt die Europäische Union in einer zunehmenden Zahl von Fällen den sicherheitspolitischen Arm der Vereinten Nationen dar. Sie nimmt dabei eigene Interessen wahr, die auch zu eigenständigen polizeilichen Missionen führen können. Innerhalb der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nimmt die Bedeutung der zivilen Prävention zu. Polizeimissionen werden künftig einen Schwerpunkt des Auftretens der Europäischen Union auf der weltpolitischen Bühne.

Fußnoten

1 *Kugelman*, Polizei- und Ordnungsrecht, 1. Aufl.

2006, 3. Kapitel.

2 BVerfGE 63, 343 (372), 109, 13 (26).

3 *Epping*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl. 2004, § 23, Rn. 6.

4 Vgl. BVerfGE 58, 1 (36) zur Ausübung von Hoheitsbefugnissen durch eine Internationale Organisation (Eurocontrol) auf deutschem Hoheitsgebiet.

5 BVerfG, Urt.v.18.7.2005, DVBl. 2005, 1119 = EuGRZ 2005, 387 = DÖV 2005, 868 = NJW 2005, 2289; dazu *Tomuschat*, EuGRZ 2005, 453; *J. Vogel*, JZ 2005, 801.

6 Gesetz vom 22. Juli 2005 zur Umsetzung des Übereinkommens vom 29.5.2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der EU, BGBl. I, S. 2189; weiter wurden die §§ 61a, 61b und 83j in das IRG eingefügt.

7 *Satzger*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV - Kommentar, 1. Aufl. 2003, Art. 31, Rn. 4.

8 Näher *Kugelman*, Einwanderungs- und Asylrecht, in: Schulze/Zuleeg (Hrsg.), Europarecht - Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, § 41, Rn. 29 ff.

9 Vertrag vom 27. April 1999 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, BGBl. 2001 II, S. 946.

10 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2004, JZ 2004, 1171 m.Anm. *Klein* = JuS 2005, 164 (*Sachs*) = DVBl. 2004, 1480 = EuGRZ 2004, 700 = NJW 2004, 3397; *Görgülü*-Beschluss.

11 BVerfGE 90, 286 (350 f.).

12 BVerfGE 90, 286 (383), Urteil vom 12. Juli 1994. Zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr *Brenner/Hahn*, JuS 2001, 729.

13 *Herdegen*, Völkerrecht, 3. Aufl. 2004, § 31, Rn. 28.

14 Vgl. ebenso schon die Resolution 1589 (2005) vom 24. März 2005, Ziff. 4, VN 2005, 160, zur Verlängerung des Mandats der Hilfsmmission der UN in Afghanistan (UNAMA).

15 *Frowein*, Die Notstandsverwaltung von Gebieten durch die Vereinten Nationen, in: Festschrift für Rudolf, 2001, S. 43.

16 SR/RES/1272 (1999) vom 25.10.1999 (= VN 1999, S. 219)

17 SR/RES/1244 (1999) vom 10.6.1999 (= VN 1999, S. 116).

18 *Dreist*, Streitkräftefremde Aufgaben im Kosovo, NZWehrR 2002, 45.

19 Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1.

20 Erwägungsgründe 1 bis 4 der Verordnung (EG) 2007/2004.

21 Übereinkommen vom 26. Juli 1995 auf Grund von Artikel 31 des Vertrages über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes, BGBl. 1997 II, S. 2150.

22 Gesetz vom 16. Dezember 1997 zu dem Übereinkommen vom 26. Juli 1995 auf Grund von Artikel 31 des Vertrages über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes, BGBl. 1997 II, S. 2150.

23 *Regelsberger*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP), 2004.

- 24 *Graf von Kielmannsegg*, Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union, 2005, S. 99.
- 25 Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications, OJ No. L 63 of 28 February 2004, p. 68.
- 26 *Regelsberger/Kugelman*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV – Kommentar, 1. Aufl. 2003, Art. 28 EUV, Rn. 9.
- 27 Gemeinsame Aktion 2003/423/GASP des Rates vom 5. Juni 2003 über die militärische Operation der Europäischen Union in der Demokratischen Republik Kongo, ABl. L 143/50 vom 11.6.2003. Die gemeinsame Aktion lief am 1. September 2003 aus.
- 28 Beschluss 2003/432/GASP des Rates vom 12. Juni 2003 über die Einleitung der militärischen Operation der Europäischen Union in der Demokratischen Republik Kongo, ABl. L 147/42 vom 14.6.2003. Der Beschluss basiert auf Art. 6 der gemeinsamen Aktion.
- 29 Resolution 1484 (2003) vom 30. Mai 2003, auffindbar unter www.un.org/Dcs/sc.
- 30 Gemeinsame Aktion 2003/92/GASP vom 27.1.2003 über die militärische Operation der Europäischen Union in der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien, ABl. L 34/1 vom 11.2.2003. Weitere Informationen zu den Aktionen in Mazedonien (Ancienne République yougoslave Macédoine - ARYM) unter www-ue-eu./arym und auf der Homepage des Hohen Vertreters und Generalsekretär des Rates unter www.europa.eu.
- 31 Gemeinsame Aktion 2002/210/GASP vom 11.3.2002 über die Polizeimission, ABl. 2002 L 70/1 vom 13.3.2002; Beschluss 2002/212/GASP betreffend die Ernennung des Missionsleiters/Polizeichefs der Polizeimission der EU, ABl. 2002 L 70/8. Weitere Informationen zur European Union Police Mission (EUPM) unter www.ue.eu./eupm und auf der Homepage des Hohen Vertreters.
- 32 Res. 1396 (2002).
- 33 Gemeinsame Aktion 2002/210/GASP vom 11.3.2002, ABl. L 70, S. 1.
- 34 *Graf Vitzthum*, Staatsaufbau in Südosteuropa, in: Frowein u.a. (Hrsg.), Festschrift für Tono Eitel, 2003, S. 823 (830 f.)
- 35 Grundlage ist insoweit die Res. 1272 (1999), VN 1999, S. 219.
- 36 Fischer Weltalmanach 2006, S. 558.
- 37 Council Joint Action 2005/826/CFSP of 24 November 2005 on the establishment of an EU Police Advisory Team in the former Yugoslav Republic of Macedonia (fYROM), OJ No. L 307 of 25 November 2005, p. 61. (Gemeinsame Aktion 2005/826/GASP vom 24. November 2005 über die Einrichtung von EUPAT (EU Police Advisory Team), ABl. L 307 vom 25.11.2005, S. 61.
- 38 ABl. L 26 vom 28. Januar 2005, S. 1.
- 39 Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS, OJ L 228 of 29 June 2004, p. 21.
- 40 Council Joint Action 2005/190/CFSP of 7 March 2005 on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX, OJ No. L 62 of 9 March 2005, p. 37.
- 41 Council Joint Action 2004/847/CFSP of 9 December 2004 on the European Union Police Mission in Kinshasa (DRC) regarding the Integrated Police Unit (EUPOL Kinshasa), OJ No. L 367 of 14 December 2004, p. 30.
- 42 Council Joint Action 2005/355/CFSP of 2 May 2005 on the European mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (DRC), OJ No. L 112 of 3 May 2005, p. 20; s. Fischer Weltalmanach 2006, S. 558.
- 43 Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah), OJ No. L 327 of 14 December 2005, p. 28.
- 44 Council Joint Action 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on establishing a European Union Coordination Office for Palestinian Police Support (EUPOL COPPS), OJ No. L 300 of 17 November 2005, p. 65.
- 45 Beschluss 2002/845/GASP des Rates vom 30. September 2002 über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Bosnien-Herzegowina über die Tätigkeit der Polizeimission der Europäischen Union (EUPM) in Bosnien und Herzegowina, ABl. Nr. L 293 vom 29. Oktober 2002, S. 1.
- 46 UNTS (United Nations Treaty Series) Bd. 1, Nr. 4.
- 47 *Rudolph*, in: Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 1991, Ziff. 25, Rn. 19.
- 48 Der Generalsekretär hat ein Model Status of Forces Agreement erarbeitet, A/45/594.
- 49 A/RES/49/59.
- 50 *Bothe*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 3. Aufl. 2004, 8. Abschn., Rn. 38.51 *Bothe*, in: Simma, (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 1995, Peace-Keeping, Rn. 89.