



---

## Sachstand

---

**Unterstützung von FRONTEX durch die Bundespolizei, die Polizei der Länder und die Bundeswehr**

**Unterstützung von FRONTEX durch die Bundespolizei, die Polizei der Länder und die Bundeswehr**

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 188/18  
Abschluss der Arbeit: 19. Dezember 2018 (zugleich letzter Zugriff auf die Internetquellen)  
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Europarechtliche Vorgaben</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Beamten- und polizeirechtliche Vorgaben</b>	<b>5</b>
2.1.	Bundespolizei	6
2.2.	Länderpolizei	7
<b>3.</b>	<b>Bundeswehreinsätze für Frontex</b>	<b>8</b>

Einsatzkräfte der Bundespolizei, des Zolls sowie der Bundesländer<sup>1</sup> unterstützen im Rahmen von Frontex andere Mitgliedsstaaten (derzeit insb. Griechenland und Italien) bei der Kontrolle der EU-Außengrenzen. Medienberichten zufolge hat Deutschland 2017 unter den EU-Mitgliedstaaten das größte Kontingent für die Grenzschutzagentur FRONTEX gestellt.<sup>2</sup> In der Diskussion ist derzeit eine weitere kompetenzielle und personelle „Aufstockung“ von Frontex.<sup>3</sup>

Im Folgenden werden die **rechtlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Unterstützung von Frontex durch deutsche Polizeikontingente** sowie die Bundeswehr dargestellt.

## 1. Europarechtliche Vorgaben

Frontex unterstützt die EU-Mitgliedstaaten und die assoziierten Schengen-Staaten (Schweiz, Norwegen, Liechtenstein, Island) bei der Verwaltung ihrer Außengrenzen. Daneben trägt die Grenzschutzagentur zur Harmonisierung der Grenzkontrollen in der EU bei. Seit 2016 arbeitet Frontex auf der Basis der VO (EU) 2016/1624 („Frontex-VO“),<sup>4</sup> gestützt auf Art. 77 Abs. 2 und Art. 79 Abs. 2 AEUV. Ein EU-Mitgliedstaat kann die Frontex-Agentur um Unterstützung bei der Erfüllung seiner EU-rechtlichen Verpflichtungen zur Sicherung der Außengrenzen ersuchen (Art. 14 Frontex-VO), auch in Form von „Soforteinsätzen“ im Falle eines Zustroms „einer großen Anzahl von Drittstaatenangehörigen an bestimmten Stellen der Außengrenzen, die versuchen, unbefugt in sein Hoheitsgebiet einzureisen.“ Die Agentur prüft solche Ersuchen und koordiniert bei Bedarf entsprechende Maßnahmen. Die Grenzschutzbehörden der anderen EU-Mitgliedstaaten

- 
- 1 „Frontex-Einsätze: MV-Polizei dabei“, SVZ.de vom 27.1.2018, <https://www.svz.de/regionales/mecklenburg-vorpommern/frontex-einsaetze-mv-polizei-dabei-id18922571.html>.
  - 2 „Deutschland ist größter Frontex-Unterstützer“, ntv vom 5.4.2018, <https://www.n-tv.de/politik/Deutschland-ist-groesster-Frontex-Unterstuetzer-article20369055.html>.  
Vgl. dazu das Positionspapier der Gewerkschaft der Polizei (GdP) vom 3.1.2018: „Aufgaben der Polizei bei der Sicherung der maritimen Europäischen Außengrenzen und der Bewältigung der Flüchtlingsströme im Mittelmeer“, online verfügbar unter: [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/res/3181F4713147F4FFC125821D0046EA09/\\$file/2018\\_Positionspapier\\_Polizeimissionen\\_Mittelmeer\\_endg.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/res/3181F4713147F4FFC125821D0046EA09/$file/2018_Positionspapier_Polizeimissionen_Mittelmeer_endg.pdf).
  - 3 „Umstrittener Machtzuwachs für Frontex“, Deutschlandfunk vom 21.10.2018, [https://www.deutschlandfunk.de/eu-grenzschutz-umstrittener-machtzuwachs-fuer-frontex.724.de.html?dram:article\\_id=431136](https://www.deutschlandfunk.de/eu-grenzschutz-umstrittener-machtzuwachs-fuer-frontex.724.de.html?dram:article_id=431136).
  - 4 Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache, L 251/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=DE>.

stellen das benötigte Personal, wobei die Agentur auf die Wahrnehmung der gemeinsamen Verantwortung durch die Mitgliedstaaten angewiesen ist (Art. 3 Abs. 2 Frontex-VO).<sup>5</sup>

Gem. Art. 20 Frontex-VO sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, jeweils einen nationalen Pool von Grenzschutzbeamten für Frontex-Einsätze bereitzustellen und nationale Experten zu Frontex abzuordnen. Aus den nationalen Pools werden „europäische Grenzschutzteams“ (*European Border Guard Teams*) gebildet,<sup>6</sup> die aus besonders ausgebildeten Grenzschutzexperten bestehen.

Art. 20 Abs. 3 Frontex-VO lautet:

„Der Beitrag der Mitgliedstaaten hinsichtlich der für das Folgejahr für bestimmte gemeinsame Aktionen bereitzustellenden Grenzschutzbeamten wird auf der Grundlage jährlicher bilateraler Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen der Agentur und den Mitgliedstaaten geplant. Im Einklang mit diesen Vereinbarungen stellen die Mitgliedstaaten die Grenzschutzbeamten auf Ersuchen der Agentur für Einsätze zur Verfügung, es sei denn, sie befinden sich in einer Ausnahmesituation, die die Erfüllung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt.“

Gem. Art. 20 Abs. 4 Frontex-VO leisten die Mitgliedstaaten über einen nationalen Sachverständigenpool ausgehend von den verschiedenen festgelegten Anforderungsprofilen einen Beitrag zum Soforteinsatzpool, indem sie Grenzschutzbeamte oder sonstige Fachkräfte entsprechend den benötigten Anforderungsprofilen benennen.

Gem. Art. 20 Abs. 7 Frontex-VO stellen die Mitgliedstaaten „Grenzschutzbeamte und bzw. oder sonstige Fachkräfte aus dem Soforteinsatzpool auf Ersuchen der Agentur für Einsätze zur Verfügung.“

## 2. Beamten- und polizeirechtliche Vorgaben

Neben dem EU-Recht müssen die **nationalen rechtlichen Rahmenbedingungen** beachtet werden. **Verfassungsrechtliche Grundlage** für das Frontex-Engagement deutscher Polizeibeamter ist Art. 23 GG: Die Beteiligung an einem gemeinsamen europäischen Grenzschutz dient der Verwirklichung eines vereinten Europas im Sinne von Art. 23 Abs. 1 GG.

---

5 Aden, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, München: Beck, 6. Aufl. 2018, „Europäische Rechtsgrundlagen und Institutionen des Polizeihandelns“ (Teil N, III, 4. Rdnr. 184), online: [https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2FLisDenKoHdbPolR\\_6%2Fcont%2FLisDenKoHdbPolR.Inhaltsverzeichnis.htm&anchor=Y-400-W-LISDENKOHDBPOLR\\_6](https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2FLisDenKoHdbPolR_6%2Fcont%2FLisDenKoHdbPolR.Inhaltsverzeichnis.htm&anchor=Y-400-W-LISDENKOHDBPOLR_6).

6 Sog. RABIT-*Rapid Border Intervention Team*, vgl. Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke. In nicht immer klarer begrifflicher Abgrenzung wird in den Frontex-Regelungen von „abgestellten Beamten“, „Gastbeamten“ und „Teammitgliedern“ gesprochen.

Durch den grundsätzlichen Verzicht auf Binnengrenzkontrollen im Rahmen der Schengen-Kooperation dient die Grenzkontrolle an den EU-Außengrenzen (Schengen-Raum) auch zugleich unmittelbar dem Schutz des Bundesgebietes.<sup>7</sup>

## 2.1. Bundespolizei

Rechtsgrundlage für die **Beteiligung von deutschen Polizeibeamten an internationalen Polizeimissionen wie z.B. Frontex** bilden § 65 Abs. 2 i.V.m. § 8 Abs. 1 BPolG.<sup>8</sup>

Gemäß § 65 Abs. 2 BPolG dürfen Polizeivollzugsbeamte der Bundespolizei außerhalb der Bundesrepublik Deutschland tätig werden, „soweit völkerrechtliche Vereinbarungen (...) dies vorsehen oder das Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit den zuständigen Stellen des anderen Staates einer Tätigkeit von Beamten der Bundespolizei im Ausland allgemein oder im Einzelfall zustimmt.“

Grundlage für die **Entsendung von Bundespolizisten ins Ausland** ist § 8 BPolG,<sup>9</sup> welcher lautet:

„(1) 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. Die Verwendung der Bundespolizei darf nicht gegen den Willen des Staates erfolgen, auf dessen Hoheitsgebiet die Maßnahme stattfinden soll. Die Entscheidung über die Verwendung nach Satz 1 trifft die Bundesregierung. Der Deutsche Bundestag ist über die beabsichtigte Verwendung zu unterrichten. Er kann durch Beschluss verlangen, dass die Verwendung beendet wird. (...)

(3) Die Wahrnehmung der in den Absätzen 1 und 2 bezeichneten Aufgaben durch die Bundespolizei richtet sich nach den dafür geltenden völkerrechtlichen Vereinbarungen oder den auf Grund solcher Vereinbarungen getroffenen Regelungen.“

Die entsandten Einsatzkräfte der Bundespolizei werden im Rahmen einer **internationalen Organleihe**<sup>10</sup> in den **Grenzschutz des Einsatzmitgliedstaates inkorporiert**.

---

7 Vgl. VO 863/2007/EG, 3. Erwägungsgrund, Satz 2: „Grenzkontrollen liegen nicht nur im Interesse des Mitgliedstaats, an dessen Außengrenzen sie erfolgen, sondern auch im Interesse sämtlicher Mitgliedstaaten, die die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft haben.“

8 Vgl. näher *Aden*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, München: Beck, 6. Aufl. 2018, Rdnr. 351 ff. (355 f.).

9 Bundespolizeigesetz vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978, 2979).

10 Vgl. zur völkerrechtlichen Organleihe näher *Brakemeier / Westphal*, Rechtsgrundlagen für Auslandseinsätze der Bundespolizei (Schriften zur Bundespolizei Heft 15), 2013, S. 56 ff., online verfügbar unter: [https://www.hsbund.de/SharedDocs/Downloads/2\\_Zentralbereich/20\\_Referat\\_W/50\\_Publicationen/25\\_Schriften\\_BPOL/band\\_15.pdf?blob=publicationFile&v=3](https://www.hsbund.de/SharedDocs/Downloads/2_Zentralbereich/20_Referat_W/50_Publicationen/25_Schriften_BPOL/band_15.pdf?blob=publicationFile&v=3). Die Organleihe ist funktionell auf die Aufgabe „Grenzschutz“ begrenzt.

Sie werden damit **Teil der Grenzschutzorganisation des Mitgliedstaates, an dessen Grenzen der Einsatz stattfindet**, und handeln damit **als Grenzschutzbeamte dieses Staates** und unter dessen Leitung.<sup>11</sup>

Zwar firmieren die deutschen Beamten als „Teammitglieder“ eines Europäischen Grenzschutzteams („*European Border Guard Team*“), sind jedoch **rechtlich gesehen keine „Frontex-Beamte“**.<sup>12</sup> Die Zusammensetzung der Europäischen Grenzschutzteams ähnelt vielmehr denjenigen der internationalen Polizeimissionen. So handelt Frontex zwar unter EU-Flagge, doch die Frontex-Missionen setzen sich aus Polizisten der teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten zusammen.

## 2.2. Länderpolizei

Auch der Einsatz von Landespolizisten im Rahmen von Frontex erfolgt im Rahmen einer internationalen Organleihe für ausländische Grenzschutzbehörden. Danach ordnen die Länder ihre Beamtinnen und Beamte gemäß den gültigen Landesgesetzen i.V.m. § 14 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) zunächst **in den Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums zum Bundespolizeipräsidium** ab. Das Bundespolizeipräsidium weist die Beamtinnen und Beamten gemäß § 29 Bundesbeamtengesetz (BBG) i.V.m. § 8 BPolG dem für den Einsatz verantwortlichen Mandatgeber – in diesem Fall Frontex – zur Dienstverrichtung zu. Die für die Bundespolizei geltenden einfachgesetzlichen Rechtsgrundlagen finden infolge der Abordnung der Beamten zum Bundespolizeipräsidium für das gesamte deutsche Kontingent (Länderpolizei, Bundeskriminalamt und Bundeszollverwaltung) entsprechend Anwendung.<sup>13</sup>

---

11 Dazu näher *Mrozek, Anna*, Organleihe an den Außengrenzen Europas, in: DÖV 2010, S. 886 ff. (891); *Zähle, Kai*, Originäre und übertragene Aufgaben der Polizei, in: JuS 2014, S. 315-319 (315); *Brakemeier / Westphal*, Rechtsgrundlagen für Auslandseinsätze der Bundespolizei, 2013, S. 223 f. Dem steht nicht entgegen, dass die Bundespolizisten – wie bei der Organleihe üblich – beamtenrechtlich Beamte des entsendenden Staates bleiben und dessen Disziplinalgewalt unterworfen sind.

12 Homepage BPol: <https://www.bundespolizei.de/Web/DE/03Unsere-Aufgaben/04Internationale-Aufgaben/Frontex.html>.

13 Vgl. zur rechtlichen Konstruktion *Aden*, in: Liskén/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, München: Beck, 6. Aufl. 2018, „Europäische Rechtsgrundlagen und Institutionen des Polizeihandelns“ (Teil N, VII, 2. Rdnr. 351 ff. (356); vgl. auch Bund-/Länder-Arbeitsgruppe „Internationale Polizeimissionen“, Leitlinien für die gemeinsame Beteiligung des Bundes und der Länder an internationalen Polizeimissionen (Stand 12/2016), S. 14, online verfügbar unter: [https://www.bundespolizei.de/Web/DE/03Unsere-Aufgaben/04Internationale-Aufgaben/leitlinien\\_int\\_friedensmissionen.pdf](https://www.bundespolizei.de/Web/DE/03Unsere-Aufgaben/04Internationale-Aufgaben/leitlinien_int_friedensmissionen.pdf).

### 3. Bundeswehreinsätze für Frontex

Die Teilnahme der Bundeswehr an Frontex-Missionen – z.B. zur effektiven Bekämpfung von Schleuserbanden in Nordafrika im Rahmen einer robusten Frontex-Operation – wird derzeit politisch kontrovers diskutiert.<sup>14</sup> In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass Grenzschaufgaben ganz überwiegend klassische Polizeiaufgaben darstellen, für die Soldaten nur im Einzelfall ausgebildet und qualifiziert sind. Auf See beteiligt sich die Bundesmarine derzeit an der EUNAVFOR MED Operation *Sophia* im Mittelmeer.<sup>15</sup>

Verfassungsrechtlich darf die Bundeswehr im Ausland nach Maßgabe der **Rechtsprechung des BVerfG** von 1994<sup>16</sup> – also im **Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit** (VN, NATO, EU) nach Art. 24 Abs. 2 GG – sowie des **Parlamentsbeteiligungsgesetzes** (Bundestagsmandat) eingesetzt werden.<sup>17</sup>

\*\*\*

---

14 Vgl. „Bundeswehr-Einsatz bei Frontex-Missionen möglich“, Wallstreet: online vom 25.6.2018, <https://www.wallstreet-online.de/print/nachricht/10667056-ex-nato-general-bundeswehr-einsatz-frontex-missionen/all>.

15 Vgl. zur Operation Sophia näher Gutachten WD 2 – 3000 – 080/18 vom 11. Juni 2018, „Operation EUNAVFOR MED Sophia Hintergrundinformationen zur EU-Militäroperation und ihren (völker-)rechtlichen Grundlagen“, online: <https://www.bundestag.de/blob/564234/033a95c186727118ee900a70033767e6/wd-2-080-18-pdf-data.pdf> sowie [http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/start/aktuelle\\_einsaetze/eunavformed/dereinsatzimmitte\\_lmeer](http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/start/aktuelle_einsaetze/eunavformed/dereinsatzimmitte_lmeer).

16 BVerfGE 90, 286 (386).

17 Vgl. näher Gutachten WD 2 - 3000 - 025/16 vom 16.2.2016 „Verfassungsrechtliche Grundlagen für Auslandseinsätze der Bundeswehr“. Überblickartig die Darstellung der Bundeszentrale für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verteidigungspolitik/204755/themengrafik-akteure>.