

Polizeisoldaten Out of Area - and back again

von Claudia Haydt

Deutsche und europäische globale Machtpolitik bedient sich heute nicht nur wieder vermehrt des Militärs, sondern - weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit - auch der Polizei. Wenn Auslandseinsätze der Polizei thematisiert werden dann meist nur im Rahmen einer „zivilen“ Außenpolitik. Wie irreführend und gefährlich diese Einordnung ist, soll im Folgenden erläutert werden.

Zivilmilitärische Grauzonen

Die gewalttätige Außenpolitik der US-Administration müsste genauso wie die der EU-Staaten ehrlicherweise als gescheitert bezeichnet werden. Die meisten Militärinterventionen führten in eine Sackgasse, ohne dass dies jedoch offen eingestanden wird. Die Schlussfolgerungen, die aus dieser verfehlten Politik üblicherweise gezogen werden, lassen sich als zwei typische Muster zusammenfassen. Die erste häufige Reaktion ist: „Wo Gewalt nicht hilft, da ist eben noch mehr Gewalt nötig.“ Die zweite Reaktion ist die „effektive Verknüpfung von zivilen und militärischen Mitteln.“ Diese zivilmilitärische Zusammenarbeit wurde in den letzten Jahren zu einem umfassenden Konzept ausgearbeitet – in der Europäischen Union, aber auch in der NATO.

In der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) wird gefordert, dass, neben militärischen Fähigkeiten, auch „alle notwendigen zivilen Mittel in und nach Krisen“ (ESS, S. 12) zum Einsatz kommen sollen. Zu den so genannten zivilen Mitteln gehört maßgeblich der Einsatz der Polizei im Ausland. Hinter solchen Einsatzoptionen steht die Annahme, dass durch die „effektive Verknüpfung“ von zivilen und militärischen Mitteln, Machtentfaltung optimiert werden kann. „Die Union könnte einen besonderen Mehrwert erzielen, indem sie Operationen durchführt, bei denen sowohl militärische als auch zivile Fähigkeiten zum Einsatz gelangen.“ (ESS, S. 11) Solche Sätze sind mehr oder weniger explizit als Gegenentwurf zum US-amerikanischen „Modell“ des Militärinterventionismus formuliert. Vergleichbare Formulierungen finden sich auch im Koalitionsvertrag der aktuellen schwarz-roten Koalitionen. Dort wird eine „enge

Verzahnung unserer Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Menschenrechts-, Außenwirtschafts- und Auswärtigen Kulturpolitik“¹ gefordert. Hier werden somit fast alle Instrumente der Außenpolitik unter den Primat der Sicherheitspolitik gestellt. Auch hier geht es „neben militärischen Fähigkeiten nicht zuletzt um genügend ziviles Personal“. Diese Formulierung ist verräterisch: der Ansatzpunkt des Denkens und Handelns ist militärisch. Daneben wird „auch“ ziviles Personal für bestimmte Aufgaben gebraucht.

Dieser neue Sicherheitsbegriff führt nicht zuletzt zu verschwommenen Grenzen. Die Trennung zwischen äußerer und innerer Sicherheit, zwischen Polizei- und Armeeaufgaben, zwischen Armee- und Nachrichtendienstaufgaben, zwischen militärisch und zivil wird immer mehr zur Fiktion. Das kann militärische Öffentlichkeitsarbeit einfacher machen, da Militär so im „zivilen“ Gewand erscheint. Der zivile Anstrich für militärisches Handeln überzeugt die Menschen in den jeweiligen Einsatzgebieten selten. Besser funktioniert diese Darstellung im eigenen Land. Für das heimische Publikum kann durch zivilmilitärische Kooperation der militärische Kern von Auslandseinsätzen verschleiert werden.

Paramilitarisierung der Außenpolitik

Der kritische Jurist Andreas Fischer-Lescano sieht hierin ein ernst zu nehmende Gefahr für demokratische und völkerrechtliche Errungenschaften: „die bundesdeutsche Entsendepraxis verfängt sich in der Logik der Ununterscheidbarkeit von Kombattanten/Nichtkombattanten und es drängt sich der Eindruck auf, dass deutsche Polizeikontingente insbesondere dann zum Einsatz kommen, wenn ein militärischer Einsatz wegen der vorgeschalteten Parlamentsentscheidung unzulässig ist. Daraus resultiert nicht nur die Gefahr einer zunehmenden Entparlamentarisierung der deutschen Außenpolitik sondern auch ihrer Paramilitarisierung; kurz: der Schwächung gewalthemmender Errungenschaften in Völker- und Verfassungsrecht.“²

Wenn Polizei „exportiert“ wird, dann wird damit keineswegs automatisch Recht

exportiert. Üblicherweise wird davon ausgegangen, dass Polizeiaktionen in einem bestimmten rechtlichen Rahmen stattfinden. Aber genau dies ist in vielen Fällen bei polizeilicher Außenpolitik nicht der Fall. Zumindest wenn wir an ein Rechtssystem denken, das dem Wohl der Individuen verpflichtet ist.

Die Integration von ziviler Außenpolitik in militärische Strategien hat mehrere zentrale Vorteile:

1. Durch den Einsatz von „zivilen“ Polizisten, Richtern oder Katastrophenschützern werden die militärischen Personalressourcen geschont.
2. Polizeitruppen sind wegen des fehlenden Parlamentsvorbehalts flexibler einsetzbar.
3. Die Öffentlichkeitsarbeit für „zivile“ Einsätze ist deutlich einfacher.
4. Militäretats werden durch „polizeiliche“ Auslandseinsätze entlastet.

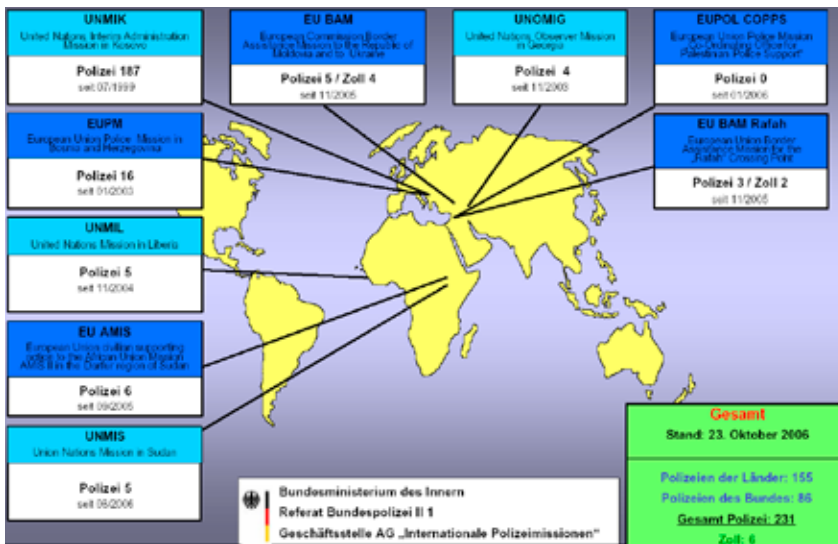
Welche politische Bedeutung solche Überlegungen haben, zeigt das Beispiel Irak. Die Entsendung von Soldaten zur Unterstützung der Besetzung im Irak würde keinerlei Akzeptanz in der deutschen Bevölkerung finden. Polizeiliche und justizielle Unterstützung im Rahmen von EUJUST IRAK stützt und finanziert ebenfalls die US-amerikanische Besetzung, gilt aber zumindest in der medialen Öffentlichkeit als „zivile“ Außenpolitik.

Betrachtet man die Einsatzgebiete deutscher Polizisten in internationalen Polizeimissionen, dann fällt auf, dass es regionale Schwerpunkte gibt: der Balkan, Afrika und der Nahe Osten. Im Kosovo und Bosnien-Herzegowina waren bis jetzt die meisten Polizisten im Auslandseinsatz. Insgesamt waren nach Angaben des Innenministeriums bereits 3.500 deutsche Polizisten im Auslandseinsatz. Interessant ist, wie eng diese Einsätze eingebunden sind in die militärische Außenpolitik, die ähnliche regionale Schwerpunkte aufweist. Der Balkan, Afrika und der Nahe Osten stellen auch Haupteinsatzgebiete für deutsche Soldaten dar.

Zivile“ Weltmacht EUropa

Im Rahmen der Europäischen Union gibt es seit geraumer Zeit Bemühungen für die Polizeieinsätze einen vertraglichen Rahmen zu schaffen. Beim Ratgipfel in Santa Maria de Feira (Portugal) wurden im Juni 2000 Prioritäten für ziviles Konfliktmanagement festgelegt. Dafür wurden unter anderem 5000 Polizisten zur Verfügung gestellt. Auf dem Gipfel in Göteborg (6/2001) wurde das Interventionsinstrumentarium um 200 Experten aus dem Rechtsbereich weiter ergänzt.

Der Europäische Rat legte in Nizza im Jahr



Beteiligung deutscher Polizeibeamter an Polizeimissionen unter internationalem Mandat (Stand 10/2006)

2000 zwei Arten der Durchführung von Polizeimissionen fest. Als tatsächlich zivil könnte selbst mit gutem Willen lediglich die Option „Strengthening of Local Police Mission“ bezeichnet werden. Hierbei geht es um Missionen, deren Schwerpunkt auf dem Training und der Beratung von lokaler Polizei liegt, ohne dass die EU-Polizisten selbst Exekutivaufgaben übernehmen. Der Ratsbeschluss wurde jedoch vor allem für die „robustere“ zweite Variante von Polizeieinsätzen gefasst, für die so genannten „Substitution Missions“. Es geht um Einsätze (z.B. im Kosovo), bei denen die EU-Polizisten selbst Exekutivaufgaben wahrnehmen. EU-Polizisten sollen dabei für einen gewissen Zeitraum fehlende lokale Polizei ersetzen. Durch Ausbildung einheimischer Polizisten soll sich der EU-Polizeieinsatz sukzessive überflüssig machen.

Deutsche Polizisten können im Rahmen der Vereinten Nationen, der OSZE, der WEU bzw. der Europäischen Union im Ausland eingesetzt werden. Es gab und gibt eine Reihe von Polizeieinsätzen im Rahmen der Vereinten Nationen, wobei die meisten dieser Einsätze beendet sind oder demnächst beendet werden. Die größte dieser Missionen in Kosovo wird voraussichtlich von einem EU-Einsatz abgelöst. An OSZE Einsätzen sind deutsche Polizisten zurzeit nicht beteiligt, es gibt jedoch zahlreiche EU/WEU Missionen. Diese Aufteilung muss wohl als politisches Konzept verstanden werden (für einen Überblick über die wichtigsten Einsatzgebiete siehe die Tabellen).

Besonders bei den EU Missionen ist die Neutralität der Einsätze gelegentlich ein Problem. Bereits die Überwachung des Waffenembargos gegen Jugoslawien im Rahmen der Donaumission (1993-96) war

ein einseitiges Embargo gegen Restjugoslawien – nicht jedoch gegen kroatische Verbände. Parteiische Embargos wirken jedoch häufig konfliktverstärkend. Ebenfalls einseitig ist die Europäische Grenzkontrollmission EUBAM Rafah. Der einzige Grenzübergang den PalästinenserInnen in ein anderes Land als Israel haben, wird seit November 2005 von EU-Beamten (darunter auch deutsche) mitkontrolliert. Dieser Grenzübergang ist jedoch kaum passierbar: von Mai bis November 2005 war er an genau 12 Tagen geöffnet. Faktisch haben also die EU-Polizisten nur dessen Schließung überwacht und den Absperrungen einen quasi legalen Charakter verliehen. Die Verantwortung für diesen Missstand tragen jedoch nicht die dort stationierten Beamten, denn diese wurden von ihren Vorgesetzten in einem Kibbuz in der Nähe des Grenzübergangs untergebracht und können nur zu ihrem „Arbeitsplatz“ in Rafah gelangen, wenn die israelische Armee dies erlaubt. Neutrale Grenzkontrolle ist so nicht möglich. Dieser „Grenzkontrolleneinsatz“ wurde von der Europäischen Union im November 2006 für ein Jahr verlängert.

Bei vielen der EU-Polizeieinsätze muss wohl stärker von (macht-)politischen als von humanitären Motiven ausgegangen werden. Auf der Suche nach positiven bilateralen Modellen der Konfliktintervention könnte auf die Kosovo Verification Mission (KVM) der OSZE verwiesen werden. Diese fand von Dezember 1997 bis zum Ausbruch des NATO-Angriffskrieges gegen Jugoslawien im März 1999 statt. Obwohl die KVM nie in voller Personalstärke arbeiten konnte, da die teilnehmenden Staaten ihre Verpflichtungen zu zögerlich erfüllten, war sie recht wirksam beim Abbau der Spannungen zwischen den verschiedenen

Bevölkerungsgruppen im Kosovo - jedenfalls wesentlich erfolgreicher als es heute Zehntausende von Soldaten sind.

Europäische Paramilitärs

Die Zukunft von EU-Polizeieinsätzen entfernt sich jedoch zunehmend von deeskalierenden Ansätzen wie der KVM und wird verstärkt paramilitärisch. Das zentrale Projekt in diesem Kontext ist die European Gendarmerie Force (EGF). Das Hauptquartier dieser EGF wurde Januar 2005 in Vicenza (Italien) eingerichtet. Sie ist die institutionelle Antwort auf die Beschlüsse in Santa Maria da Feira. Mit der EGF hat die Europäische Union eine stehende Polizeitruppe, die sie in beliebigen Krisengebieten schnell einsetzen kann. Die EGF soll Polizeimissionen und Krisenmanagement im Rahmen der EU durchführen. Darüber hinaus kann sie auch im Rahmen der UN, der OSZE, der NATO und in ad hoc Koalitionen eingesetzt werden. Die Einheiten können sowohl unter ein militärisches wie auch unter ein ziviles Kommando gestellt werden – die EGF ist also eine „Dual-Use-Einheit“, ihr Aufgabenspektrum macht diese Truppe zudem sowohl für Auslandseinsätze als auch für Einsätze im Inneren verwendbar. Die EGF besteht bis jetzt fast ausschließlich aus Polizeieinheiten, die teilweise oder ganz den jeweiligen Verteidigungsministerien unterstellt sind, man könnte auch von einer multinationalen Paramilitärtruppe reden. Zur Zeit gehören der EGF Einheiten aus fünf Ländern an: Carabinieri (Italien), Guardia Nacional Republicana (Portugal), Guardia Civil (Spanien), Gendarmerie Nacional (Frankreich) und Royal Marechaussee (Niederlande). Diese Kräfte sind teilweise kaserniert und funktionieren auch im Inneren paramilitärisch. Sie sind historisch selten demokratischen Traditionen verpflichtet, so beteiligte sich bspws. die spanische Guardia Civil maßgeblich am Putschversuch in Spanien 1980. Die EGF besteht zurzeit aus 800 Polizisten, die innerhalb von 30 Tagen eingesetzt werden können. Zu ihrer Verstärkung stehen weitere 2300 Mann bereit. Die Aufgaben der EGF sind „Missionen zur Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheit und Ordnung“, die auf deren Homepage wie folgt beschrieben werden:

1. Während der ersten Phase erscheint die EGF mit dem Militär zusammen auf dem Schauplatz;
2. Während einer Übergangsphase regeln sie die öffentliche Ordnung (...) zusammen mit den Militärs(...);
3. In der Abzugsphase regeln sie die Übergabe von Aufgaben an zivile Institutionen.“³

Zur Erreichung dieser Einsatzziele gehören u.a. folgende Maßnahmen:

- Überwachung im öffentlichen Raum
- Grenzkontrollen
- Bekämpfung von Kriminalität
- Aufstandsbekämpfung „im Falle von Unruhen“.

Besonders Letzteres ist sicher eine zentrale Motivation für die Aufstellung und den Einsatz der EGF. Die einzelnen Mitglieder der EGF bringen aus ihren nationalen Herkunftsverwendungen bereits Erfahrung im Bereich „Riot control“ mit. Diese Erfahrung perfektionieren sie dann in ihrer Ausbildung und im Einsatz (eventuell demnächst in Bosnien oder im Kosovo). Anschließend werden die paramilitärischen Polizeikräfte wahrscheinlich wieder im Inneren eingesetzt.

Bundespolizei demnächst auch Teil der EGF?

Bis heute ist die Bundespolizei noch nicht an den EGF beteiligt. Noch gibt es eine Reihe von juristischen Hindernissen für den Einsatz der Bundespolizei im Rahmen der EGF.

Im „Polizeibrief der alliierten Gouverneure“ 1949 wurde festgelegt, „Polizei ist Ländersache“ ebenfalls geregelt wurde die Trennung von Polizei und Militär sowie die Trennung von Polizei und Geheimdiensten. Diese Festlegungen waren ein Versuch Lehren aus den Erfahrungen im Dritten Reich zu ziehen, sie wurden jedoch bald aufgeweicht, besonders auffällig in den letzten Jahren. Anfang der 80er Jahre gab nur ca. 20.000 Grenzschrützer als faktische Bundespolizei, heute sind es 32.000 (plus 8.000 Verwaltungsmitarbeiter). Von einer kleinen Sonderpolizei kann nicht mehr die Rede sein, in den letzten Jahren wurde der ehemalige Bundesgrenzschutz zu einer schlagkräftigen Polizeitruppe des Bundes ausgebaut. Die Trennung der Aufgaben von Polizei und Militär wird immer schwieriger, wenn die Bundeswehr im Inneren Polizeiaufgaben wahrnimmt und Polizisten im Ausland paramilitärisch eingesetzt werden. Gemeinsame Dateien von Polizei und Geheimdienst machen die Zusammenarbeit dieser Institutionen im Inneren immer enger und auch im Auslandseinsatz ist die EGF für Informationsgewinnung und entsprechende Kooperation zuständig. Das ursprüngliche Ziel staatliche Machtkonzentration bei dann unkontrollierbaren Diensten zu verhindern, wird heute als hinderlich für effektive Sicherheitspolitik betrachtet – im Inneren und im Auslandseinsatz. Die Gesetzesvorlagen, die den unbegrenzten Einsatz deutscher Bundespolizisten im Ausland ermöglichen, liegen bereits in den

Deutsche Beteiligung an UN-Missionen

[Angaben in Ecken Klammern: Anzahl der bisher beteiligten deutschen Polizisten an]

- UNTAG (United Nations Transition Assistance Group in Namibia) 1989 - 1990: Namibia.
- UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia) 1992 - 1993: Kambodscha.
- MINURSO (Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara Occidental) 1993 -1996: Westsahara.
- UNMIBH (United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina) IPTF (International Police Task Force) 1996 - 2002: Bosnien und Herzegowina
- UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) Juli 1999 bis heute: Kosovo [1278]
- UNOMIG (United Nations Observer Mission in Georgia) November 2003 bis heute: Georgien [13]
- UNMIL (United Nations Mission in Liberia) November 2004 bis heute: Liberia [12]
- UNMIS Sudan [12]



Deutsche Beteiligung an EU/WEU Missionen

- Donau-Mission, Überwachung des Waffenembargos gegen Jugoslawien 1993-96
- Mostar Administration /WEU Polizei (1994-96)
- MAPE (Multinational Advisory Police Element in Albania) 1997-2001
- EUPM (European Union Police Mission in Bosnien-Herzegowina) seit 2003 [276]
- EUBAM Rafah (Palästinensische Gebiete) seit 11/2005 [5]
- EUPOL Proxima, in Mazedonien 2003-2005 [36]
- EU-AMIS (Darfur/Sudan) seit 2005 [5]
- EU-BAM Ukraine seit 2005 [5]
- EUPAT Mazedonien (2005-2006) [3]
- EUPOL COPPS Palästinensische Gebiete seit 1/2006 [2]



Beteiligung an OSZE – Missionen

- KVM (Kosovo Verification Mission) 12/1997 bis 4/1999
- OSZE Mission in Kroatien 2/1998 – 4/2002
- PMG (OSZE Monitoring Mission Group in the Danube Region of Croatia)
- [OSZE Mission in Bosnien-Herzegowina: Ohne deutsche Beteiligung]



Schubladen des Innenministeriums. Sie sorgen bei den betroffenen Bundespolizisten zur Zeit für große Unruhe, da diese dann auch gegen ihren Willen ins Ausland abkommandiert werden könnten. Noch finden Auslandseinsätze von Polizeibeamten nur auf freiwilliger Basis statt.

Fazit

Mechanismen zum Schutz von Individuen zur Eindämmung unkontrollierter Machtausübung werden zurzeit auf beinahe allen Ebenen abgebaut. Menschenrechte und bürgerliche Freiheiten werden für „Innere Sicherheit“ geopfert. Das Ziel solcher Maßnahmen ist leider nur allzu klar, es geht darum eher früher als später auch paramilitärische Aufstands- bekämpfung im Inneren mit allen verfügbaren Mit-

teilm durchführen zu können und für diese Aufgaben sowohl Polizei als auch Militär zur Verfügung zu haben. Wer das Recht auf Widerstand national und international erhalten will, der muss jetzt deutlich gegen diese Entwicklungen protestieren. Es ist eine Illusion zu glauben, dass der Export von Polizei gleichbedeutend ist mit dem Export von Recht oder dass der Einsatz von „Sicherheitskräften“ wirklich Sicherheit für die betroffene Bevölkerung bringt.

Anmerkungen

- 1 Koalitionsvertrag CDU, CSU, SPD – 11.11.2005, S. 138 f.
- 2 Fischer-Lescano, Andreas: Soldaten sind Polizisten sind Soldaten, in: Kritische Justiz 1/2004.
- 3 Offizielle „Internetseite der European Gendarmierie Force, Übersetzung CH, URL: http://www.eurogendfor.org/mission_tasks.htm