

Öffentliche Anhörung am Montag, 3. November 2014

Fragenkatalog

PA 3 – Auswärtiger Ausschuss

Unterausschuss „Zivile Krisen-prävention, Konfliktbearbei-tung und vernetztes Handeln“

Prof. Dr. Florian Kühn, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften

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

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

Bisher gibt es wenig übergreifende Auswertung und Vernetzung wissenschaftlicher, operativer und internationaler Perspektiven und Erfahrungen mit Polizeieinsätzen. Eine Clearing-Stelle zu internationalen Polizeieinsätzen ebenso wie zur konzeptionellen und doktrinären Weiterentwicklung sollte eingerichtet werden. International sollte eine Abstimmung angestrebt werden, die besonderen Bedingungen von Polizeieinsätzen im Ausland – hinsichtlich rechtlicher Grundlagen, interkultureller Praxis sowie der spezifischen Anforderungen in einem Land – zu klären und daraus abzuleiten, inwiefern die Vorbereitung auf solche Einsätze angepasst und verbessert werden können.

Insbesondere die Verpolizeilichung des Militärs bei gegenläufiger Militarisierung der Polizei ist ein Prozess, der eine klare Zielstellung in Einsatzländern erfordert: Was soll erreicht werden, welche Mittel sind Interventionsländer einzusetzen bereit, und welche Risiken sind sie dazu einzugehen vorbereitet? Neben der besseren Koordination zwischen Bundes- und Länderpolizei bzw. militärischen und polizeilichen Akteuren ist also eine unverstellte Analyse machbarer gegenüber lediglich wünschenswerten Zielen anzustreben. Dazu ist die Auswertung unerlässlich, aus der sich sowohl die politischen als auch die sozialen, karriere- und berufsbezogenen Probleme adressieren lassen.

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

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

Schon vor einiger Zeit wurde die Einrichtung von nicht personengebundenen Planstellen vorgeschlagen, über die Polizeikräfte einsatzbereit gemacht werden könnten, weil durch einen solchen Stellenpool die entsendenden (Dienst-)Stellen entlastet würden. Angesichts von Personalkürzungen sind m.W. keine Überkapazitäten vorhanden, die unkompensiert Personal zu entsenden erlauben würden. Bisherige Praxis polizeilicher Auslandseinsätze ist die Betonung von

Ausbildung und Mentoring lokaler Polizeien, welche Personal erfordern, das sowohl spezialisiert ist (Forensik, Ermittlungsprozesse, riot control), dieses Fachwissen aber auch didaktisch vermitteln kann. Nichts weniger als die Entsendung der besten Polizisten wäre also anzustreben, diese sind aber häufig nicht einfach in ihren Einsatzstellen entbehrlich.

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

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

Eingebettet in eine internationale Polizeikapazität, die bevorzugt europäisch sein sollte, weisen Polizeikräfte – insbesondere dort, wo sie zumindest vorübergehend exekutiv wirksam sein sollen, häufig militärische Fähigkeiten auf. Europäische Partnerstaaten, die Gendarmerie/Guardia Civil oder Carabinieri-Strukturen aufweisen, sind hinsichtlich paramilitärischer Fähigkeiten anders aufgestellt als die deutsche Polizei. Gleichwohl umfassen internationale Missionen ein breites Spektrum an Aufgaben, wobei eine klare Aufgabenteilung durch spezialisierte Einheiten (etwa die European Gendarmerie Force EGF der EU) impliziert ist. Gleichwohl erfordert die Lastenteilung, dass dort, wo Polizei in Kämpfe verwickelt werden kann (wie in Afghanistan) nicht nur die Partnerländer ihre Kräfte einsetzen. Insgesamt muss sichergestellt sein, dass die eingesetzten Polizistinnen und Polizisten selbst geschützt sind. Aus sich wandelndem Einsatzspektrum und dynamischen Konfliktveränderungen mit potenziell schneller Gewalteskalation ergibt sich eine Tendenz, dass Polizei flexibel sein muss. In der Praxis bedeutet das, dass militärische Fähigkeiten hinzukommen. International müssten Mandate und Einsatzvorgaben so beschaffen sein, dass die Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten nicht in die Situation geraten, in Kämpfe verwickelt zu werden. Internationale und nationale Mandatierung müsste die Grenze zwischen Militär – etwa in Stabilisierungsmissionen – und Polizei – etwa in Ausbildungsmissionen deutlicher machen, weil sonst die Gefahr für die eingesetzten Kräfte steigt, zum Ziel insurgenter Gruppierungen zu werden.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Interventionspraxis der letzten beiden Jahrzehnte keineswegs neutral oder unpolitisch ist; deshalb ist auch die Entscheidung, Polizeikräfte zu entsenden, eine zugunsten einer Gruppe und zuungunsten einer anderen. Da die Legitimität einer Regierung, die innerhalb der Bevölkerung eines Landes als weitgehend illegitim angesehen wird, nicht einfach von außen hergestellt werden kann, unterstützen internationale Polizeikräfte dann eine womöglich in Korruption, Postenhandel und eine große Varianzbreite illegaler Aktivitäten (etwa Drogen oder Waffenhandel) verwickelte Regierung. Auch wenn diese auf legitimum Weg ins Amt gekommen ist, ‚färbt‘ ein Mangel an Anerkennung auf die internationalen Kräfte ab, sofern die Regierung als nur durch diese im Amt gehalten betrachtet wird.

Der tatsächliche Beitrag von Polizeikräften zur Konsolidierung legitimer Staatlichkeit sollte – auch dort, wo eine Regierung als legitim gilt – nicht überschätzt werden. Angesichts der Komplexität der Polizeiausbildung, die nicht nur auf operative Fähigkeiten, sondern vor allem auf einem rechtsstaatlichen Grundverständnis von Polizeiarbeit beruhen muss, sind hier keine Wunder zu erwarten. Polizeieinsätze sind in der Regel eingebettete Maßnahmen zur Sicherheitssektorreform (SSR), die meist als sine qua non von Friedens- und Stabilisierungsmaßnahmen gilt. Dadurch wird

allerdings der Fokus recht einseitig auf technokratische Reformschritte gesetzt, während der politische Prozess vernachlässigt bzw. lokalen politischen Eliten und der Bevölkerung überantwortet wird. Hilfsregime, zu denen auch Polizeimissionen gehören, müssen, um solches zu verhindern, durch politische Verflechtung eng flankiert werden bzw. mit Partnerländern vereinbarte Maßnahmen bei Nichteinhaltung wirksam sanktionierbar sein.

7. Wie kann der do-no-harm-Grundsatz auf Polizeieinsätze angewendet werden; und wie kann sichergestellt werden, dass internationale Polizeieinsätze nicht dazu führen, dass undemokratische Regimes ihre Repressionsfähigkeiten verbessern?

In der Praxis ist nicht zu verhindern, dass in Krisenländern die offiziellen Regierungsstellen an Legitimität verlieren, weil Vertreter des Staates als korrupt, kriminell und ausschließlich an ihren Partikularinteressen orientiert erscheinen. Eine solche Staatsklasse zu unterstützen schadet dem Ansehen der Unterstützerländer, ggf. der Entsendestaaten von Polizeikräften. Diese werden ggf. zu Zielen, weil sie eine als ungerecht betrachtete Sache unterstützen bzw. diese stabilisieren. Auch stellt eine solche Unterstützung die humanitären und stabilitätsorientierten Ziele der Bundesrepublik ggf. in Frage. Es ist kaum zu verhindern, dass bei einer eskalierenden politischen Konfrontation einzelne Gruppierungen ihre verbesserten polizeilichen Möglichkeiten zur Repression von Opposition, zur Bespitzelung von Reformbefürwortern nutzen und damit mittelfristig zur gewaltsamen Radikalisierung beitragen, weil moderate Kräfte unterdrückt werden, andere sich aber der Gewalt zuwenden, weil gewaltfreie Politik nicht offensteht.

Do-no-harm würde bedeuten, dass Polizistinnen und Polizisten eines zu unterstützenden Staats durch die Ausbildung so stark für rechtsstaatliche Verfahren sensibilisiert werden, so dass sie sich rechtswidrigen Praktiken widersetzen bzw. ihr Amt rechtskonform ausüben. Dies widerspricht jedoch Hierarchieerfordernissen und dem Desiderat der politischen Steuerung der Polizei und wäre obendrein ein Faktor der Destabilisierung exekutiver Handlungsfähigkeit.

In Krisenstaaten ist die Polizei häufig politisiert, das heißt sie wird einseitig einer Konfliktpartei zugeordnet. Mangelnde Neutralität der Polizei, verschärft durch gruppenspezifische Rekrutierung, lässt diese zur bekämpfungswürdigen Repressionskraft werden, ohne dass dies den eingesetzten ausländischen Polizeikräften bewusst wäre. Anzustreben wäre also, in internationalen Mandaten und durch institutionelle Unterstützung in jede Polizeimission eine (politische) Monitoring-Komponente einzubauen, die Fehlentwicklungen im Reformprozess staatlicher Institutionen unabhängig evaluieren kann, um sie so politisch adressierbar zu machen. Dazu bedarf es eines Wissensmanagements, das in den Missionen selbst – als demjenigen Ort, wo die unmittelbaren Erfahrungen im Umgang mit einheimischen Polizeikräften gemacht werden – angesiedelt werden sollte und das negative Rückwirkungen auf das eingesetzte Personal als ‚Überbringer schlechter Nachrichten‘ ausschließt. Nur so ist zu gewährleisten, dass Fehlentwicklungen, die sich nach anfänglichem Enthusiasmus und gutem Willen erst allmählich einstellen, erkannt und ihnen entgegengewirkt werden kann. Mängel in der Führung von Polizeimissionen sind national ebenso wie multilateral und in internationalen Organisationen zu erkennen. Neben der Verbesserung der operativen Umsetzung sind also strategische Defizite zu beheben.

Das Dilemma, bei eskalierendem Gewaltniveau zunehmend militärisch reagieren zu müssen, ist dadurch nicht aufzuheben. Immer können Polizeieinsätze – zumal sie häufig parallel zu militärischen

Interventionen stattfinden, wobei ein fließender Übergang der operativen Praxis zu beobachten ist – von eskalierenden Kämpfen umgeben sein, in denen sie ihren eigentlichen Stabilisierungsauftrag kaum mehr bedeutungsvoll ausführen können. Auch hier wäre eine internationale Clearingstelle gehalten, missionsbezogen zu entscheiden, bis zu welchem Zeitpunkt ein weiteres Engagement Sinn hat und sich nicht in sein Gegenteil – Gegenstand einer gewaltsamen Auseinandersetzung zu sein – verkehrt. Do-no-harm bedeutet also permanent zu prüfen, ob eine Polizeipräsenz zur Gewalteskalation beiträgt oder diese einzudämmen hilft. Dies gelingt nur, wenn humanitäre Ziele nicht durch disproportionalen Gewalteininsatz konterkariert werden oder polizeiliches Handeln systematisch Menschenrechte verletzt. Mit solcher Praxis wird eine internationale Polizeipräsenz in den Augen der Bevölkerung andernfalls gleichgesetzt.