

Internationale Polizeimissionen und Ausbildung von Sicherheitskräften im Ausland

Fraktionsbeschluss, 5. April 2011

1. Vielseitiges internationales Engagement

Das internationale Engagement der deutschen Polizei umfasst unterschiedliche Aspekte polizeilicher Tätigkeit. Neben der Teilnahme an Friedens- und Polizeimissionen im Auftrag der Vereinten Nationen (VN) und der Europäischen Union (EU) sowie anderer Organisationen wie der OSZE arbeitet die Bundesrepublik auch auf bilateraler Ebene mit anderen Staaten im Bereich Polizei zusammen. Die Missionen und Kooperationen betreffen Schutzaufgaben in Krisengebieten, grenzpolizeiliche Unterstützung, Dokumenten- und Visumsberatung sowie polizeiliche Aufbauhilfe, z.B. auch geleistet durch die Spezialeinheit GSG 9 der Bundespolizei. Ferner entsendet das Bundeskriminalamt sogenannte Verbindungsbeamte in eine Vielzahl von Staaten.

Insbesondere mit dem Ziel, der weltweiten Erosion staatlicher Strukturen entgegenzuwirken und zur Erhaltung eines an Menschenwürde, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit orientierten staatlichen Gewaltmonopols beizutragen, sollte die Bundesrepublik ihr internationales ziviles Engagement intensivieren. Frühzeitige präventive polizeiliche Zusammenarbeit und Aufbauhilfe ist einem militärischen Engagement stets vorzuziehen.

2. Sicherheitssektor-Reform und Polizeiausbildung

Deutsche Polizei sollte zum Aufbau von friedlichen Gesellschaften beitragen und im Bereich der Sicherheitssektorreform ausbilden.

Der „Sicherheitssektor“ gilt in vielen Staaten und Konflikten als Schlüsselbereich für die Gewaltprävention, den politischen und ökonomischen Wiederaufbau und die Friedenssicherung. „Failing states“ scheitern nicht zuletzt auch deshalb, weil die Regierungsführung versagt und es dem Machtapparat – inklusive den Polizeikräften – nicht mehr möglich ist, das Gewaltmonopol gegenüber anderen gewaltbereiten Akteuren zu behaupten. Häufig sind die Polizeikräfte und eine schlechte Regierungsführung Teil des Problems. Eine loyale, nach demokratischen Grundsätzen operierende, durchsetzungsfähige und vertrauenswürdige Polizei ist für die Stabilität eines Staates ebenso unverzichtbar, wie es Justiz und Strafvollzugsbehörden sind. Deshalb gehört der Aufbau von demokratieverträglichen Polizei-, Justiz- und Verwaltungsstrukturen inzwischen unabdingbar zu den Kernbereichen internationaler Friedensmissionen der VN, EU oder OSZE.

3. Entwicklungen im Bereich internationaler Friedensmissionen

Heutige Friedensmissionen sind komplexer und mehrdimensionaler geworden. Blauhelm-Einsätze, bei denen Soldatinnen und Soldaten mit Zustimmung der Konfliktparteien ein zwischenstaatliches Friedensabkommen überwachen, sind nicht mehr die Regel. Heutige Stabilisierungs-Einsätze der VN erfolgen in der Regel in fragilen Staaten und mit einem Mandat nach Kapitel VII der Vereinten Nationen, d.h. sie dürfen zum Schutz und zur Durchsetzung des Auftrags alle erforderlichen Mittel, bis hin zur Anwendung von Gewalt zum Schutz der Zivilbevölkerung, einsetzen. Viele Missionen sind integrierte Missionen und umfassen die Bereiche Polizei, Rechtsstaatlichkeit, Zivilverwaltung, wirtschaftliche Entwicklung und Menschenrechte.

4. Entwicklungen im Polizeibereich

Mit Anstieg und zunehmender Komplexität internationaler Friedensmissionen ist auch der Bedarf an Polizeikräften sprunghaft gestiegen.

Die Polizeikomponente beschränkte sich in der Vergangenheit traditionell auf Überwachung (monitoring), Beobachtung (observing) und Berichterstattung (Reporting). Anfang der 90er Jahre wurde dies ergänzt durch: Beratung (advising), Betreuung (mentoring) und Ausbildung (training). Angesichts der „schwachen Regierungsleistung“ in vielen Krisenländern stehen ziviles „capacity building“ (Ausbildung von Fähigkeiten) und zivile „Hilfe zur Selbsthilfe“ nach wie vor im Mittelpunkt der Polizeiarbeit von VN, OSZE und EU. So führt insbesondere die EU momentan vier Polizeimissionen mit einem Schwerpunkt auf „capacity building“ und Ausbildung durch.

Bei den Vereinten Nationen, den G8- und einigen EU-Staaten gibt es einen erkennbaren Trend, Aufgaben, die im Kern Polizeiangelegenheiten darstellen, nicht mehr nur von Streitkräften, sondern auch von „robusten“ Polizeieinheiten durchführen zu lassen.

5. Rolle Deutschlands in internationalen Polizeimissionen

Deutschland wird sich auf absehbare Zeit weiterhin an Stabilisierungseinsätzen in Ländern ohne funktionierendes Gewaltmonopol beteiligen. Wir müssen als wichtiges Mitglied der VN, EU und OSZE auf neue Trends und Anforderungen angemessen antworten. Dazu gehört die grundsätzliche Bereitschaft, an internationalen Missionen mit Exekutivbefugnissen der Einsatzkräfte mitzuwirken. Vor allem aber sollte Deutschland bereit sein, eine Führungsrolle bei der Ausbildung, Schulung und Beratung von Polizeikräften zu übernehmen. Damit könnte Deutschland einen größeren Beitrag zur Erfüllung seines im Grundgesetz verankerten Friedensauftrages sowie zur zivilen Krisenprävention und zum Friedensaufbau (peacebuilding), zur Gewaltverhütung und zur demokratischen Stabilisierung in Konfliktstaaten leisten.

Bei der Polizeiausbildung in Afghanistan ist die Bundesrepublik der übernommenen Führungsrolle bisher nicht gerecht geworden. So kamen beispielsweise der Aufbau der Nationalen Polizeiakademie in Kabul und das „Kabul City Police Project“ (KCPP) im Rahmen von EUPOL zunächst nur schleppend voran. Erst dieses Jahr erreichte die Zahl der international und im bilateralen deutschen Engagement im Projektteam (GPPT) eingesetzten Beamtinnen und Beamten die von der Bundesregierung avisierte Zahl von 260 Personen.

Die Bundesrepublik sollte sich ferner dafür einsetzen, Polizeiaufbauprogramme an Institutionen wie dem „Kofi Annan Peacekeeping Center“ in Accra (Ghana) auszubauen. Dieser Einsatz muss auch in finanzieller Hinsicht abgesichert werden.

6. Ausbildungsstandards / Ausbildungsziele

Grundlegendes Ziel einer jeden Ausbildung muss neben dem Fachlichen die Vermittlung demokratischer, rechtsstaatlicher und menschenrechtlicher Standards sein. Dabei wird es u.a. darum gehen, dass Antikorruptionsmaßnahmen, das Verbot der Folter, aber auch gendersensible Fragestellungen (gesellschaftlich, politisch und gesetzlich) anerkannt und umgesetzt werden. Kurz: Die zivilen Leitlinien, die für die Polizei im Inland gelten, müssen auch die Grundlage ihrer Einsätze im Ausland sein.

7. Systematischer Kapazitätenaufbau und mehr Attraktivität für Auslandsverwendungen

Wir wollen das Missverhältnis von zivilen, polizeilichen und militärischen Mitteln und Fähigkeiten zur Gewaltverhütung und Friedenssicherung beseitigen und die Kohärenz der Zusammenarbeit verbessern. Wir wollen, dass die zivile und polizeiliche Infrastruktur zum internationalen Krisenmanagement in Deutschland, der EU und bei den Vereinten Nationen systematisch ausgebaut und weiterentwickelt wird. Wir brauchen im polizeilichen und zivilen Bereich eine klare und ambitioniertere Zielbeschreibung. Die bisherigen zivilen „headline-goals“ der EU werden den Anforderungen nicht gerecht und von den Mitgliedsstaaten nicht erfüllt. Mittel- und langfristig brauchen wir ein schnell einsetzbares „European Civil Peace Corps“, welches insbesondere Polizeiausbilderinnen und -ausbildern, Verwaltungsfachkräfte, Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte umfasst. Hierfür müs-

sen auch in Deutschland Kapazitäten aufgebaut werden. Insbesondere ist ein verlässlicher Personal-Pool schnell einsetzbarer Fachkräfte für Auslandseinsätze bei der Bundespolizei anzustreben. Die „Internationale Einsatzeinheit“ (IEE) kann hierfür eine Grundlage bilden.

Dabei ist es richtig, am Prinzip der Freiwilligkeit der Entsendung festzuhalten. Probleme sind dabei nicht zu erwarten, denn es gab in der Vergangenheit bei der Bundespolizei stets eine ausreichende Zahl von Bewerberinnen und Bewerbern.

Anders sah dies bei der Beteiligung der Bundesländer aus, bis hin zur zeitweiligen Weigerung einzelner Länder (Bayern, Brandenburg) z.B. nach Afghanistan überhaupt Polizei zu entsenden. Dennoch ist – auch bei Anerkennung der knappen Personalressourcen der Länder – auch in Zukunft auf dem Prinzip der gemeinsamen Verantwortlichkeit von Bund und Ländern für diese Aufgaben zu bestehen.

Um die Bereitschaft zur Beteiligung bei polizeilichen Auslandseinsätzen zu erhöhen, müssen Anreize geschaffen und die Attraktivität der Auslandsverwendung gesteigert werden. Gleichzeitig darf dies aber nicht zu Lasten der Aufgaben und Fähigkeiten im Inneren gehen. Sonst besteht verstärkt die Gefahr, dass das Gefühl vorherrscht, für die Kolleginnen und Kollegen in der Auslandsverwendung mitarbeiten zu müssen und der Anreiz, diese das nach der Rückkehr spüren zu lassen.

Attraktivitätssteigerung bedeutet beispielsweise eine verbesserte Qualifizierung, Betreuung und Begleitung der Polizeikräfte für den Auslandseinsatz. Wir fordern ein umfassendes Aus- und Fortbildungskonzept, in dem Mehrsprachigkeit, Menschenrechtsbildung sowie interkulturelle Kompetenz nicht nur eine Nebenrolle spielen. Gleichzeitig darf die Teilnahme an Polizeieinsätzen im Ausland nicht länger karriereschädigend sein. Der Einsatz im Ausland darf nicht dazu führen, dass die Beamten bei Beförderungen übergangen und nach ihrer Rückkehr auf unattraktive Dienstposten gesetzt werden. Die Teilnahme am Auslandseinsatz muss vielmehr als Bonus für die Beförderung gelten. Es sollte außerdem geprüft werden, ob die Zeit der Auslandsverwendung bei der Versorgung doppelt angerechnet werden kann. Schließlich müssen die Haftungsregeln bei Unfällen und die Versorgung von Familienangehörigen, Ehe- und Lebenspartnerinnen und -partnern den besonderen Risiken der Auslandsverwendung in Krisenregionen angepasst werden.

Die Verwendung von Polizeikräften im Ausland sollte 9 Monate in der Regel nicht überschreiten. Bei wichtigen Führungsfunktionen und Mehrfachverwendungen kann es allerdings mehr Flexibilität geben.

8. Finanzierung von Polizeifachkräften im Auslandseinsatz

Die Finanzierung von Polizeifachkräften im Auslandseinsatz muss auf ein stabileres Fundament gestellt werden.

Bisher wird die Besoldung im Ausland eingesetzter deutscher Polizeifachkräfte teils von der entsendenden Behörde (Fortzahlung der Inlandsbesoldung), teils vom Bund (Auslandszuschlag) getragen. Dabei wird die Zahl der pro Bundesland zu entsendenden Polizeifachkräfte auf Grundlage des Königsteiner Schlüssel getroffen, der die finanzielle und demographische Stärke der Bundesländer berücksichtigt. Allerdings gibt es keinerlei Sanktionsmöglichkeiten, wenn ein Bundesland seine Personalzusagen nicht einhält.

Dabei ist zu prüfen, ob es sinnvoll ist, dass der Bund in Zukunft einen Teil oder die vollen Kosten des Auslandseinsatzes von deutschen Polizeifachkräften übernimmt.

Langfristig ist zu überlegen, inwieweit Internationale Polizeimissionen, die im Rahmen der EU stattfinden, aus dem EU Haushalt bezahlt werden sollen.

9. Bereitstellung geschlossener Polizei- und Sondereinheiten („Formed Police Units“), aber keine Militarisierung der Polizei

Wir erkennen den gestiegenen Bedarf beispielsweise der VN an, sogenannte „robuste“ Ausbildungs- und Sicherungsaufgaben weniger vom Militär und häufiger von geschlossenen Polizeieinheiten ausführen zu lassen. Denn es handelt sich dabei dem Charakter nach primär um Polizeiaufgaben. Jedoch erfor-

dert in Krisenländern der (Selbst)Schutz der zivilen Polizei, die Sicherung von Grenzen, Gefängnissen und Massendemonstrationen („crowd control“) einen robusteren Mitteleinsatz als bei uns. Dies schließt einen Einsatz deutscher Polizei nicht aus, er unterliegt aber klaren Begrenzungen:

Deutsche Polizeikräfte sind kein Ersatz für Militär, auch nicht für abziehendes Militär. Hierfür sind sie weder ausgebildet, noch ausgerüstet, noch entspricht die Teilnahme an bewaffneten Konflikten ihrem Auftrag und ihrem Berufsbild. Wir haben in der Vergangenheit erfolgreich daran mitgewirkt, dass sich das Leitbild der Polizei im Bund und in den Ländern verändert hat. Insbesondere die Umwandlung des paramilitärischen Bundesgrenzschutzes zur Bundespolizei ist hier zu nennen. Wir sind uns mit den Interessenvertretungen der Polizei einig, dass es hier kein Zurück geben darf. Wir schließen aus, dass die deutsche Polizei militärisch ausgebildet und bewaffnet oder unter militärischem Kommando eingesetzt wird.

Dementsprechend lehnen wir auch den Aufbau einer deutschen Gendarmerie - Einheit ebenso strikt ab wie den Einsatz deutscher Polizistinnen und Polizisten im Rahmen der „European Gendarmerie Force“ (EGF). Gendarmerie kann Deutschland nicht zur Verfügung stellen, dafür viele andere notwendige und nützliche polizeiliche Fähigkeiten. Aktuell kommt für uns aber eine Beteiligung beim Aufbau so genannter „Formed Police Units“ (FPU) im Rahmen der EU und VN in Frage.

Dort, wo z.B. in Afghanistan polizeiliche Aufgaben in militärisch unsicheren Gebieten zu leisten sind, müssen sie weiterhin von den Feldjägern der Bundeswehr übernommen werden. Zu diesem Zweck sollten die Feldjäger ihre operativen Konzepte, Fähigkeiten und Kapazitäten fortentwickeln. Dabei ist sicherzustellen, dass es sich um eine spezielle, ausschließlich auf Auslandseinsätze ausgerichtete Fortbildung handelt. Das grundgesetzliche Verbot des Einsatzes der Bundeswehr im Inneren darf nicht auf dem Umweg der Aufstellung und des Einsatzes einer Feldjäger-Gendarmerieeinheit ausgehöhlt werden.

10. Gemeinsame Ausbildungseinsätze von Polizei und Feldjägern

Gemeinsame Ausbildungseinsätze von Polizei und Feldjägern beziehungsweise anderen Angehörigen der Bundeswehr, wie sie derzeit beispielsweise im Rahmen von Mentoring-Programmen in Afghanistan stattfinden, bedürfen einer klaren Aufgabenteilung und klarer Regeln. Hierzu gehört, dass zivile Polizeiausbilderinnen und -ausbilder nicht in akut umkämpften Gebieten (Kampfgebieten) eingesetzt werden dürfen, bei denen die Gefahr groß ist, dass sie in Kampfhandlungen verwickelt werden. Zwischen Feldjägern und Polizeiausbilderinnen und -ausbildern muss eine klare Aufgaben- und Kommandotrennung bestehen.

11. Exekutiveinsätze Polizei und/oder Feldjäger

In den vergangenen Jahren ist der Bedarf an Polizeikräften für internationale Friedensmissionen sprunghaft gestiegen. Die Erfahrung zeigt, ob nun in Afghanistan, auf dem Balkan, im Kongo oder in Sierra Leone, dass zeitintensive Ausbildungsprogramme alleine nicht ausreichend sind, wenn es einen akuten Personalbedarf für klassische und für robustere Polizeiaufgaben gibt. Grundsätzlich muss zwar das Prinzip der Eigenverantwortung (ownership) der Krisenstaaten gelten. Doch darf dies nicht dazu führen, dass wir uns aus der internationalen Mitverantwortung zurückziehen und sehenden Auges eine Destabilisierung riskieren, die auch unserem Ziel, nachhaltige Ausbildungserfolge zu erreichen, entgegenlaufen würde.

Wenn es einen akuten Bedarf an Polizeikräften gibt und dieser von den Kräften vor Ort noch nicht alleine gedeckt werden kann, dann muss die internationale Gemeinschaft auch zu Überbrückungseinsätzen bereit sein. Das gilt sowohl für die Übernahme klassischer Polizeiarbeit, als auch für die Übernahme robuster Polizeiaufgaben.

Von deutscher Seite ist in solchen Fällen in Betracht zu ziehen, Polizeikräfte auch in Exekutiveinsätze oder kombinierte Ausbildungs-Exekutiveinsätze (on-the-job training) zu entsenden. Dies kann im Alltagsdienst oder in geschlossenen Einheiten geschehen, ggf. in Kombination mit Feldjägern wie beim FDD-Programm in Afghanistan.

Eine solche Entsendung darf allerdings immer nur auf Grundlage eines klaren Mandates erfolgen, das die Einsatzziele eindeutig und realistisch definiert, Risiken sorgfältig abwägt, eine Verwicklung in militärische Auseinandersetzungen vermeidet und die Einsatzdauer klar beschränkt.

Im Rahmen der EU hat die Bundesregierung bereits im Jahre 2000 zugesagt, mittelfristig bis zu 910 deutsche Polizistinnen und Polizisten für EU-Polizeimissionen zur Verfügung stellen zu können – 90 davon als so genannte „Rapid Deployment Forces“, die innerhalb von 30 Tagen aufgeboten werden können. Bei der Einhaltung dieser Zusagen ist darauf zu achten, dass die für die Entsendung von Polizistinnen und Polizisten oben identifizierten Grundsätze eingehalten werden. So muss beispielsweise vor der Teilnahme an Überbrückungseinsätzen gewährleistet sein, dass deutsche Polizeikräfte nicht unter militärisches Kommando gestellt und nur gemäß ihrer zivilpolizeilichen Ausrichtung tätig werden. Gegebenenfalls ist die Teilnahme auf bestimmte Einsatzmodule zu beschränken.

12. Parlamentarische Kontrolle

Im Bundespolizeigesetz müssen klare Regeln für Auslandseinsätze festgeschrieben werden. Darüber hinaus fordern wir eine vorherige umfassende Information des Parlaments und angemessene parlamentarische Kontrolle für die Entsendung von Polizistinnen und Polizisten in Auslandseinsätze gesetzlich zu verankern. Zivile und militärische Komponenten der deutschen Beteiligung an internationalen Friedenseinsätzen sollten künftig in einem Bundestagsmandat zusammengefasst werden. Die parlamentarische Kontrolle laufender Auslandseinsätze der Polizei muss ausgebaut und umfassend gewährleistet werden. Unter anderem müssen regelmäßige Unterrichtungen des Auswärtigen Ausschusses, des Innenausschusses, des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, des Verteidigungsausschusses sowie des Ausschusses für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Bundestages über laufende Einsätze stattfinden.