

Zwischen Sicherheits- und Außenpolitik

Deutsche Polizeikräfte im internationalen Kriseneinsatz

Steffen Eckhard

Häufig ist bei internationalen Krisen, Konflikten und Friedenseinsätzen die Erfahrung zu machen, dass für die Bevölkerung vor Ort die eigene Sicherheit an erster Stelle steht. Ohne sie kann es keine wirtschaftliche Betätigung und langfristige Entwicklung geben, regieren Unsicherheit und Angst. Deshalb setzen die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen schon seit den sechziger Jahren auch Polizeikräfte in ihren Friedensmissionen ein. Nach einem anfänglich guten Engagement ist die Beteiligung aus Deutschland dabei seit dem Jahr 2000 rückläufig. Der Beitrag untersucht die Gründe für die deutsche Zurückhaltung bei internationalen Polizeimissionen und welche bürokratischen und ideologischen Hindernisse überwunden werden müssten, um dem eigenen Anspruch nach mehr außenpolitischer Verantwortung gerecht zu werden.

Unterschiedliche politische Ziele

Deutsche Polizistinnen und Polizisten leisten nicht nur in Deutschland, sondern auch im Ausland einen Beitrag zur Sicherheit deutscher Bürgerinnen und Bürger. Wo es europäischen Nachbarländern wie Kosovo oder der Ukraine, aber auch fernen Ländern wie Afghanistan, Libyen oder Mali an Fähigkeiten und Ressourcen mangelt, selbst für die innere Sicherheit zu sorgen, entstehe Raum für Organisierte Kriminalität und Terrorismus. Dies stelle auch eine Bedrohung für Deutschland dar. Daher gelte es, das Übel bei der Wurzel zu packen. So oder ähnlich rechtfertigen deutsche Sicherheitspolitiker den Einsatz deutscher Polizeikräfte in internationalen Kriseneinsätzen. »Wenn wir nicht dorthin gehen, wo die Probleme sind, werden die Probleme zu uns kommen!«, ist das Motto, das eine Bund-/Länder-Arbeitsgruppe ihren Leitlinien für den Einsatz deutscher Polizistinnen und Polizisten in internationalen Polizeimissionen voranstellt.¹

Anders hört sich das bei internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, der Europäischen Union oder der Weltbank an: In jedem Land steht die Sicherheit der Menschen an erster Stelle der Bedürfnisse. Ohne ein stabiles Umfeld hat ein Land kaum eine Chance auf eine dauerhafte Entwicklung. Nur ein Mindestmaß an öffentlicher Sicherheit stellt sicher, dass sich die Menschen frei bewegen und damit wirtschaftlich agieren können.² Dies betonte auch das Auswärtige Amt in seinem letzten Bericht zur Lage in Afghanistan: »Die Ertüchtigung der für die

Sicherheit zuständigen einheimischen staatlichen Institutionen ist im Kontext des angestrebten Staatsaufbaus des Transformationsauftrags die wichtigste und vorrangig in Angriff zu nehmende Aufgabe.«³ Diese grundlegende Erkenntnis erklärt die seit den neunziger Jahren stark gewachsene Anzahl von »blue berets«, wie Polizeikräfte in Friedensmissionen in Anlehnung an die »blue helmets«, die Blauhelmsoldaten, genannt werden: Zuletzt entsandten die Vereinten Nationen über 13 000 Polizistinnen und Polizisten in Krisengebiete weltweit.⁴

Welcher Argumentation man auch folgt, klar ist, dass der Einsatz deutscher Polizeikräfte auf den Straßen Prištinas, Kabuls oder Bamakos zwei Ziele erfüllt: Er dient deutschen Sicherheitsinteressen, aber auch der globalen Friedenssicherung und der Stabilisierung fragiler Staaten. Daher ist es wenig überraschend, dass sich Deutschland bereits seit mehr als 30 Jahren mit eigenen Polizeikräften in internationalen Krisen engagiert. Insgesamt waren zwischen 1989 und 2014 rund 9 000 Polizistinnen und Polizisten im Auslandseinsatz.⁵ Besonders in den letzten Jahren betonten deutsche Politiker wiederholt, wie wichtig diese Einsätze für die Verhütung und Lösung von Konflikten weltweit sind. Außenminister Frank-Walter Steinmeier bezeichnete die Krisenprävention im Deutschen Bundestag sogar als ein »Markenzeichen deutscher Außenpolitik«⁶. Bundespräsident Joachim Gauck unterstrich in seiner Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014: »Deutschland zeigt zwar seit langem, dass es international verantwortlich handelt. Aber es könnte – gestützt auf seine Erfahrungen bei der Sicherung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit – entschlossener weitergehen (...).«⁷

Angesichts zahlreicher Krisen in der europäischen Nachbarschaft und in Afrika registrieren Sicherheitsbehörden und das Auswärtige Amt eine stetig wachsende internationale Nachfrage nach deutschen Polizistinnen und Polizisten.⁸ Doch kann Deutschland dem eigenen Anspruch gerecht werden? Bund und Länder verfügen zwar über knapp 250 000 Polizistinnen und Polizisten.⁹ Anfang 2015 waren davon aber nur 140 im Auslandseinsatz.¹⁰ Seit dem Jahr 2000 sank damit die Beteiligung um knapp 70 Prozent. Heute dient nur etwa die Hälfte der Polizeikräfte in multilateralen Friedensmissionen. Die andere Hälfte ist in bilateralen Missionen in Afghanistan und Saudi-Arabien eingesetzt. Diese Zahlen verdeutlichen die große Diskrepanz zwischen Worten und Taten. Trotz aller Lippenbekenntnisse der letz-



Dr. Steffen Eckhard, geb. 1982, koordiniert als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ludwig-Maximilians-Universität in München die DFG-Forschergruppe International Public Administration. Zudem ist er Non-Resident Fellow am Global Public Policy Institute (GPPi) Berlin.

ten zehn Jahre bleibt die Bundesregierung weit hinter ihrem eigenen Anspruch und ihren Möglichkeiten zurück.

Der Beitrag analysiert daher, welche Hindernisse überwunden werden müssten, um dem eigenen Anspruch nach mehr außenpolitischer Verantwortung gerecht zu werden. Nach einer Bewertung des bisherigen Engagements und der bürokratischen Hürden bei der Entsendung von Polizeibeamten zeigt der Beitrag Ansatzpunkte für Verbesserungen auf.

Das öffentliche Gut Sicherheit wiederherzustellen, hat in Konfliktländern immer oberste Priorität.

Die Auslandseinsätze der deutschen Polizei: Von Namibia bis Afghanistan

Partnerländer bei der Reform ihrer Polizei zu unterstützen, hat in Deutschland Tradition. Schon im späten 19. Jahrhundert entsandte Kaiser Wilhelm II. deutsche Polizisten nach Afghanistan, um dort beim Aufbau einer Zentralpolizei mitzuwirken. Im Rahmen bilateraler Vereinbarungen belieferte die Bundesrepublik seit den sechziger Jahren Polizeien und Streitkräfte in Israel, Pakistan, Lateinamerika und einer Reihe afrikanischer Staaten mit Waffen und Ausrüstung, auch wenn damals keine großangelegten Ausbildungsmaßnahmen vor Ort durchgeführt wurden.¹¹ Im Rahmen der Vereinten Nationen, die ebenfalls seit den sechziger Jahren Polizeikräfte in ihren Blauhelm-Missionen einsetzen, beteiligte sich Deutschland (Bundesrepublik und DDR) jedoch erst in den Jahren 1989/1990, und zwar an der UN-Mission in Namibia.¹²

Bilaterale Polizeimissionen

Neben den multilateralen Friedensmissionen führt Deutschland regelmäßig auch bilaterale Polizeikooperationen durch. Hierzu gehören die Verbindungsbeamten der Bundespolizei und des Bundeskriminalamts, die beispielsweise bei Partnerbehörden, an großen Flughäfen oder in deutschen Auslandsvertretungen eingesetzt sind. Auch verfügen Polizeibehörden über Ressourcen, um in Zusammenarbeit mit Partnern weltweit kleinere Ausbildungsmaßnahmen zu finanzieren. Zunehmend beteiligen sich deutsche Sicherheitsstellen auch im Rahmen europäischer Kooperationen an EU-finanzierten Ausbildungsprogrammen, die Ländern weltweit zugutekommen. Neben diesen zeitlich eng begrenzten Maßnahmen führte Deutschland auch große bilaterale Polizeimissionen durch. Seit dem Jahr 2001 ist ein Projektteam in Afghanistan (German Police Project Office/Team) stationiert, und seit dem Jahr 2009 entsendet Deutschland Polizisten nach Saudi-Arabien, die dort Beamte an einem von EADS gelieferten Grenzsicherungssystem ausbilden.^a

a Näheres zu bilateralen Einsätzen deutscher Polizeikräfte findet sich in den Antworten der Bundesregierung auf eine regelmäßige Anfrage der Fraktion ›Die Linke‹ unter dem Titel ›Polizei- und Zolleinsätze im Ausland‹.

Während Bundesinnenministerium und Bundesgrenzschutz beim Namibia-Einsatz von einer einmaligen Maßnahme ausgingen, eskalierte Anfang der neunziger Jahre in Deutschlands unmittelbarer Nachbarschaft, im westlichen Balkan, der Bürgerkrieg. Im Jahr 1994 beschloss die Bundesregierung, sich mit 167 Beamten an einer Polizeimission der damaligen Westeuropäischen Union im bosnischen Mostar zu beteiligen.¹³ Zum ersten Mal sollten auch die Bundesländer einen personellen Beitrag leisten. Zur Koordinierung gründete die Innenministerkonferenz im November 1994 in Magdeburg eine temporäre Bund-/Länder-Arbeitsgruppe. Nachdem daraufhin in schneller Folge immer neue deutsche Polizeibeiträge angefragt und zugesichert wurden – 1996 für die Vereinten Nationen in Bosnien, 1997 für die Westeuropäische Union in Albanien, 1998 für die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Kroatien und im Kosovo – schufen Bund und Länder schließlich im Jahr 2004 feste Strukturen für die Organisation und Durchführung internationaler Polizeimissionen.

Im Laufe der Zeit veränderte sich der Charakter dieser Missionen. Bei der ersten Mission in Namibia ging es noch darum, durch Präsenz auf den Straßen die Durchführung der ersten freien Wahlen des Landes abzusichern. Aber schon in Bosnien wurden die Mandate anspruchsvoller. International hatten sich die Vereinten Nationen mittlerweile von der traditionellen Friedenssicherung auf die komplexere Friedenskonsolidierung verlegt. Zur Lösung eines Bürgerkriegs gehörte fortan auch die Hilfe für den Wiederaufbau – einschließlich staatlicher Sicherheitsstrukturen. Im Zuge der geplanten Übergangsverwaltung in Mostar sollten etwa internationale Beamte an der Ausbildung einer neuen Polizeitruppe mitwirken. In Kosovo war das Ziel im Rahmen der UN-Übergangsverwaltung kein geringeres als der vollständige Aufbau einer neuen kosovarischen Polizei. Dies bedeutete neben dem veränderten Aufgabenprofil auch, dass andere Kenntnisse gefragt waren. Polizistinnen und Polizisten der Bundespolizei sind beispielsweise in den Methoden des kommunalen Polizeiwesens (zum Beispiel Verkehrssicherheit) schlichtweg nicht ausgebildet und können diese Kenntnisse daher auch nicht weitergeben. Daher muss ein sinnvoller deutscher Beitrag zur internationalen Polizei immer auch von den Ländern getragen werden.

Die Einsätze: Anspruch und Wirklichkeit

In den Krisenländern, aber auch in Deutschland sind die Erwartungen an Polizistinnen und Polizisten in Kriseneinsätzen groß. Das öffentliche Gut Sicherheit wiederherzustellen, hat in Konfliktländern immer oberste Priorität. Manche sehen im Einsatz von Polizeikräften sogar eine Alternative zu militärischen Einsätzen.¹⁴ Insbesondere kam es in der Vergangen-

heit, beispielsweise in Kosovo, zu Problemen, wenn sich (Blauhelm-) Soldaten mit gewaltsamen Protesten konfrontiert sahen. Sie sind im Gegensatz zu Polizeikräften in ›friedfertigen‹ Deeskalationstaktiken wenig geschult. Außerdem bietet der Einsatz von Polizeikräften einen Ausweg aus der Legitimitätsfalle. Sie polarisieren weniger, da sie aus Sicht der lokalen Bevölkerung nicht als Besatzer wahrgenommen werden – im Gegensatz zu Soldaten. Aus deutscher Sicht kommt hinzu, dass die Bundesregierung für Polizeieinsätze außerhalb des Landes kein Mandat des Bundestags benötigt. Sie sind schnell und flexibel einsetzbar.

Wird die internationale Polizei diesen Ansprüchen gerecht? Eine klare Antwort darauf fällt nicht leicht. Weitgehend unstrittig sind die Erfolge von Einsätzen, bei denen es um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung geht, wie beispielsweise in Namibia 1989. Hier leistete die internationale Polizei einen wichtigen Beitrag zum friedlichen Übergang in die Unabhängigkeit zu einem entscheidenden Zeitpunkt für das Land.

Schwieriger ist die Bewertung in all jenen Fällen, in denen internationale Polizeibeamte beim Aufbau und der Ausbildung lokaler Polizeistrukturen beteiligt sind. Gerade in den Nachkriegsgesellschaften wie Afghanistan, der Demokratischen Republik Kongo, Liberia, Mali und vielen mehr sind die Fortschritte schleppend, trotz intensiver Bemühungen und eines enormen Mitteleinsatzes. Selbst in Kosovo, das viele Jahre als eines der Vorzeigeländer für Polizeireformen galt, häuften sich zuletzt schlechte Nachrichten mit Blick auf Korruption und Verstrickungen der Polizei in Organisierte Kriminalität.¹⁵

Entscheidend ist der Blickwinkel: Aus sicherheitspolitischer Perspektive sind gemeinhin all jene Maßnahmen als erfolgreich zu bewerten, die sich zeitlich befristet und auf der Ebene von fachlichen Kooperationen durchführen lassen. Ein Beispiel wäre die Ausbildung an forensischen Geräten oder das Erlernen neuer Ermittlungsmethoden. Hier ist das Interesse der Partner meist groß, und folglich sind Fortschritte schnell erkennbar. Bei Maßnahmen gegen Korruption und für den Schutz der Menschenrechte sieht es meist anders aus. So kommt der friedenspolitische Betrachter zu einem anderen Ergebnis. Ziel der Polizeireform soll nicht die Ertüchtigung von Sicherheitsorganen sein, die eine autokratische Regierung gegen die eigene Bevölkerung einsetzen kann. Der Anspruch einer demokratisch kontrollierten und legitimierten Polizei ist vielmehr der wesentliche Maßstab. Diese hehren Ziele sind angesichts der Realität in vielen Krisenländern aber in begrenzter Zeit nur schwer zu erreichen.¹⁶

Die Grundbewertung bleibt dennoch positiv. Es besteht aus Sicht vieler Konflikt- und Übergangsländer eine hohe Nachfrage nach (deutscher) Sicherheitsexpertise. Dabei ist ein langer Atem notwen-

dig, bis in einem Einsatzgebiet verlässliche, rechtsstaatliche Strukturen etabliert werden können. Die ausgebildeten Polizistinnen und Polizisten im Ausland sollen schließlich nicht der verlängerte Arm der politischen Machthaber sein. Daher ist es bei internationalen Polizeimissionen wichtig, auch normative Grundsätze wie Menschenrechte und eine zivile, demokratische Kontrolle der Polizei zu vermitteln. Dafür sind deutsche Polizistinnen und Polizisten bes-

Gerade in Nachkriegsgesellschaften wie Afghanistan oder Mali sind die Fortschritte schleppend, trotz intensiver Bemühungen und eines enormen Mitteleinsatzes.

1 Siehe Bund-/Länder-Arbeitsgruppe ›Internationale Polizeimissionen‹ (AG IPM), Leitlinien für den Einsatz deutscher Polizeivollzugsbeamten und -beamtinnen im Rahmen internationaler Friedensmissionen, 21.2.2014, www.bundespolizei.de/DE/06Die-Bundespolizei/Aufgaben-Verwendungen/International/IPM/leitlinien-internationale-friedensmissionen_file.pdf?__blob=publicationFile

2 World Development Report: Conflict, Security and Development, World Bank, Washington, D.C. 2011, S. 2.

3 Fortschrittsbericht Afghanistan 2014, Bundesregierung, Dezember 2014, S. 63.

4 Vereinte Nationen, Hauptabteilung für Friedensmissionen: www.un.org/en/peacekeeping/documents/Yearly.pdf

5 Fachvortrag von Dieter Wehe, Inspekteur der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen, auf dem Fachkongress ›10 Jahre Internationale Polizeimissionen‹ am 13. Juni 2014 in Bonn.

6 Rede des Ministers vor dem Deutschen Bundestag, Plenarprotokoll 18/65, 12.11.2014, S. 6070.

7 Bundespräsident Joachim Gauck auf der 50. Münchener Sicherheitskonferenz, 31.1.2014.

8 Rede Außenminister Steinmeier vor dem Deutschen Bundestag, a.a.O. (Anm. 6).

9 Statistisches Amt der Europäischen Union: Zahlen für 2012: 243 982 Polizeibeamte. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_plce&lang=en

10 Alle Zahlen siehe Schaubild auf Seite 62.

11 Protokoll der 79. Kabinettsversammlung der Bundesregierung, 12.6.1963, TOP 8: www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1963k/kap1_2/kap2_24/para3_2.html

12 Die Bundesrepublik Deutschland entsandte 50 Beamte des Bundesgrenzschutzes, die DDR schickte 30 Polizeibeobachter, siehe Daniel Lange, Deutsch-deutscher Dienst in Namibia. Wie es zur einzigen Teilnahme beider deutscher Staaten an einer UN-Mission kam, Vereinte Nationen, 6/2013, S. 269–273.

13 Einen Überblick über nahezu alle deutschen Polizei-Auslandseinsätze findet sich auf der Webseite der Polizei NRW: www.polizei.nrw.de/auslandseinsaetze/artikel__2897.html

14 Gerald W. Schlabach (Ed.), Just Policing, Not War. An Alternative Response to World Violence, Collegeville 2007.

15 Andrea L. Capussela, State-Building in Kosovo: Democracy, Corruption and the EU in the Balkans, London, 2005; EU's Biggest Foreign Mission in Turmoil over Corruption Row, The Guardian, 5.11.2014, Europäischer Rechnungshof, Rechtsstaatlichkeitshilfe der Europäischen Union für das Kosovo, Sonderheft Nr. 18, 2008, S. 15ff.

16 Steffen Eckhard, Zwischen Ertüchtigung und Wertewandel. Internationale Erfahrungen bei der Unterstützung von Sicherheitssektorreform, Berlin 2014, S. 44f.

tens geeignet. Problematischer ist dagegen ein neuer Berufsstand reisender Polizeitrainer, wie er gegenwärtig im angelsächsischen Raum durch die Vergabe von Millionenaufträgen an private Dienstleister entsteht.¹⁷

Die Entsendungsbürokratie zwischen Bund und Ländern

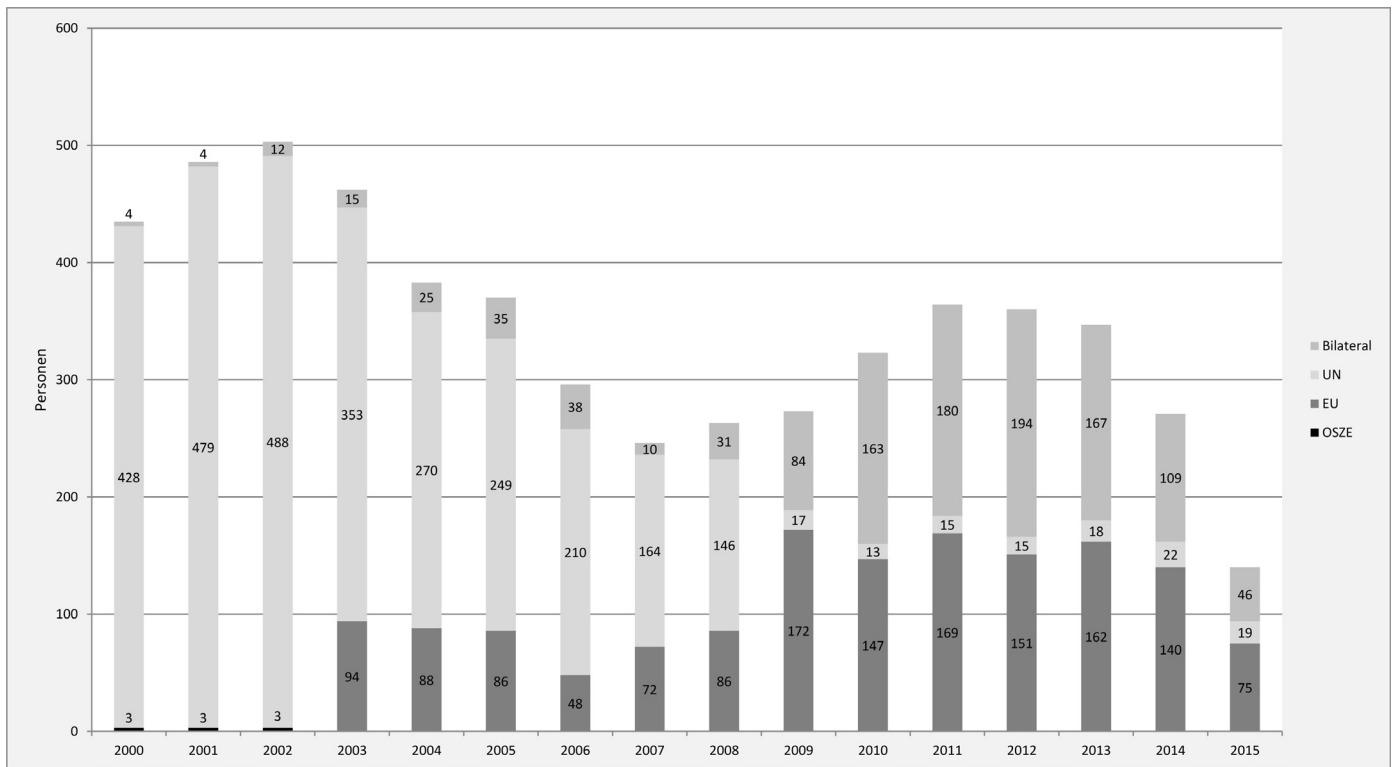
Die Entscheidung, deutsches Polizeipersonal ins Ausland zu entsenden, obliegt dem Bundeskabinett. Das Parlament muss lediglich informiert werden.¹⁸ Dabei sind individuelle Entsendungen deutscher Beamter in Auslandsmissionen grundsätzlich nur über die Bundespolizei möglich. In der Praxis werden Polizeibeamte der Länder daher für die Zeit ihrer Entsendung an die Bundespolizei abgeordnet. Da im deutschen Föderalismus die Bundesländer die Hoheit über ihre Länderpolizeien haben, entscheiden letztlich sie, ob und, wenn ja, mit wie vielen Kräften sie sich an einer vom Bundeskabinett beschlossenen Entsendung beteiligen.¹⁹ Das Vermitteln zwischen Nachfrage und Angebot obliegt der Arbeitsgemeinschaft Internationale Polizeimissionen (AG IPM), die an die In-

nenministerkonferenz angegliedert ist. Ihr sitzt traditionell der Inspekteur der Polizei Nordrhein-Westfalen vor. Die AG IPM verfügt über eine Geschäftsstelle im Bundesinnenministerium und eine bei der Bundespolizei in Potsdam angesiedelte Missionsbetreuungsstelle. Letztere ist für alle organisatorischen Abläufe zwischen den 19 deutschen Entsende-Dienststellen (16 Länder, Bundespolizei, Bundeskriminalamt und Zoll) sowie Aufnahmeeinrichtungen (internationale Mandatsgeber, insbesondere EU und UN) verantwortlich. Die Einzelheiten der Entsendung sind in den von der AG IPM beschlossenen Leitlinien festgelegt.²⁰

Wie diese Leitlinien ausführen, beruht der Einsatz im Ausland auf Freiwilligkeit. Niemand kann gegen seinen oder ihren Willen entsandt werden. Interessierte können sich für Auslandseinsätze bewerben und müssen einen Eignungstest bestehen. Die erfolgreichen Bewerberinnen und Bewerber nehmen an einer Grundausbildung in einer der drei Ausbildungseinrichtungen für Auslandsverwendungen, Brühl, Wertheim oder Lübeck, teil. Danach können sie sich auf konkrete Auslandsstellen bewerben. Stellenausschreibungen eines Mandatsgebers (Call for

Die Entscheidung, deutsches Polizeipersonal ins Ausland zu entsenden, obliegt dem Bundeskabinett. Das Parlament muss lediglich informiert werden.

Schaubild: Entsendungen deutscher Polizeikräfte in Friedensmissionen (2000–2015)



Anmerkung: Die Zahlen für das Jahr 2015 entsprechen den Angaben der Bundespolizei, Stand 22. März 2015, www.bundespolizei.de/DE/06Die-Bundespolizei/Aufgaben-Verwendungen/International/IPM/IPM_node.html;jsessionid=7B7A64350Co8A059A927BF6263BA8767.2_cid334. Die Zahlen für 2008 bis 2014 entstammen den Antworten der Bundesregierung auf die regelmäßigen Anfragen der Fraktion »Die Linke« unter dem Titel »Polizei- und Zolleinsätze im Ausland«. Für die Jahre wurden Durchschnittswerte gebildet. Die Daten für die Zeit 2000 bis 2008 beruhen auf: Positionspapier der Gewerkschaft der Polizei, April 2008, [www.gdp.de/id/Posa/\\$file/Pos_Auslandseinsaetze_Anlagen.pdf](http://www.gdp.de/id/Posa/$file/Pos_Auslandseinsaetze_Anlagen.pdf), Bundestags-Drucksache 16/2445, 25.8.2006 und schriftliche Auskunft des Bundesministeriums des Innern vom 11. September 2012 auf Anfrage des Autors. Das bilaterale Polizeiprojekt in Saudi-Arabien ist nicht erfasst.

Contributions) werden nach Prüfung durch das Auswärtige Amt und das Bundesinnenministerium durch die AG IPM an die 19 Entsender verteilt. Die letzte Personalentscheidung obliegt dem Mandatsgeber.

Grundsätzlich mangelt es in Deutschland nicht an Bewerberinnen und Bewerbern für Polizeimissionen.²¹ Dies ist erstaunlich, da kritische Stimmen, wie bei einer Anhörung im Bundestag, betonen, dass »Auslandseinsätze bei internationalen Friedensmissionen (...) für deutsche Polizisten nicht unbedingt karrierefördernd« seien. So kursiere in den Dienststellen die Vorstellung, die Kolleginnen und Kollegen wären im Ausland auf Urlaub. Außerdem blieben die Stellen in der Zeit der Abwesenheit vielfach unbesetzt, sodass deren Aufgaben von Kollegen übernommen werden müssten. Dies sorgte für Unmut.²² Angesichts der guten Bewerberlage scheint die Aussicht auf eine neue Tätigkeit und der finanzielle Anreiz²³ diese Nachteile aber zu kompensieren.

Dies gilt zumindest für die Dienstgrade unterhalb der Leitungsebene. Für das Führungspersonal fehlt es jedoch an internationalen Karrieremöglichkeiten. Auslandseinsätze sind in der Regel auf ein Jahr begrenzt, danach muss wieder eine Inlandsverwendung folgen. Sinnvoll wären, wie vereinzelt auch gefordert,²⁴ längere Entsendezeiten von zwei Jahren und mehr zumindest für Führungskräfte. Dies wäre auch für eine konsistentere Missionsarbeit von Vorteil.

Personal für Polizeimissionen

Seit Jahren bekennen sich deutsche Politikerinnen und Politiker zum Polizeieinsatz im Rahmen der zivilen Krisenbewältigung. Außenminister Steinmeier bezeichnete es als seine »Grundentscheidung«, »dass [Deutschland] auf die Ausprägung von Sicherheitsstrukturen gerade in fragilen Gemeinwesen nicht völlig verzichten [kann]«²⁵. Doch die Zahlen sprechen eine andere Sprache: Im Juni 2000 hat der Europäische Rat beschlossen, bis zum Jahr 2003 in der Lage zu sein, innerhalb von 30 Tagen bis zu 1000 Polizeikräfte in Krisengebiete entsenden zu können und hierfür insgesamt bis zu 5000 Personen bereitzuhalten. Deutschland garantiert ein Maximum von 910 Personen.²⁶ Diese Zahl ist die Messlatte, und sie liegt nicht sehr hoch, angesichts von 250 000 deutschen Polizistinnen und Polizisten. Dennoch bleibt Deutschland Jahr für Jahr hinter diesem selbst gesteckten Ziel zurück.

Das Schaubild (S. 62) gibt eine Übersicht über die Anzahl der Entsendungen deutscher Polizeikräfte in Missionen der drei hauptsächlichen Mandatsgeber UN, EU und OSZE sowie zur bilateralen Polizeimission in Afghanistan. Gegenwärtig sind deutsche Polizeibeamte in 14 Missionen eingesetzt. Die Kurvenbewegung zeichnet die deutsche Beteiligung an

den Polizeimissionen im Kosovo (1999–2008) und in Afghanistan (2008–2014) nach. Insgesamt fallen folgende vier Punkte auf:

- Deutschland bleibt seit dem Jahr 2000 mit dem Höchststand von 503 Personen deutlich hinter dem selbst gesteckten Ziel von 910 Polizeibeamten in internationalen Einsätzen zurück. Insgesamt sank die Beteiligung zwischen 2000 und 2015 um knapp 70 Prozent.
- Die Entscheidung für eine Ausweitung der deutschen Beiträge zu EU-Missionen und des bilateralen Engagements in Afghanistan waren auch eine Entscheidung gegen die Vereinten Nationen. Anfang 2015 waren nur noch 19 deutsche Polizistinnen und Polizisten in UN-Missionen eingesetzt, ein Rückgang um 95 Prozent gegenüber 2000.
- Deutschland beteiligt sich seit dem Jahr 2003 nicht mehr mit Polizistinnen und Polizisten an Einsätzen der OSZE.
- Der beginnende Abzug aus Afghanistan Ende 2014/Anfang 2015 wurde nicht durch die Ent-

Grundsätzlich mangelt es in Deutschland nicht an Bewerberinnen und Bewerbern für Polizeimissionen.

¹⁷ Eckhard, a.a.O. (Anm. 16), S. 20f.

¹⁸ Zum Einsatz von Polizeikräften außerhalb Deutschlands wird der Bund durch Art. 24 Abs. 2 GG ermächtigt. Näheres regelt das Bundespolizeigesetz.

¹⁹ Der sogenannte Königsteiner Schlüssel regelt die Beteiligung von Bund und Ländern im Normalfall (bis 450 Beamte: 1/3 Bund und 2/3 Länder; ab 451 Beamte: 1/2 Bund und 1/2 Länder). Die Länder können im Einzelfall aber jederzeit davon abweichen, wie beispielsweise Brandenburg, dessen Regierung im September 2010 bekannt gab, keine weiteren Kräfte für Polizeieinsätze nach Afghanistan zu entsenden, siehe www.mik.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.223168.de

²⁰ Siehe AG IPM, a.a.O. (Anm. 1).

²¹ Mechthild Baumann/Carolin Bretl, EU-Polizeimissionen. Force Generation und Training im deutschen Kontext, Berlin 2010, S. 26. Dies zeigte sich auch in mehreren Interviews des Autors mit deutschen Polizistinnen und Polizisten im Rahmen früherer Forschungsarbeiten. Siehe zum Beispiel: Steffen Eckhard, Managing Peacebuilding. Strategic Management, Organizational Performance and the Outcome of Post-Conflict Police Reform in Kosovo and Afghanistan, Konstanz 2014, Kapitel 4.3.

²² Auslandseinsätze deutscher Polizisten, Pressemitteilung Innenausschuss zur öffentlichen Anhörung am 4.11.2014: www.bundestag.de/presse/hib/2014_11/-/338758

²³ Zur Inlandsbesoldung kommt für die Zeit im Ausland ein steuerfreier Auslandsverwendungszuschlag von bis zu 110 Euro pro Tag, plus gegebenenfalls Zuschläge des Mandatsgebers sowie Trennungsgeld und Reisekosten. Näheres dazu siehe Baumann/Bretl, a.a.O. (Anm. 21), S. 9.

²⁴ So etwa Stefan Feller, Leitender UN-Polizeiberater, bei einer Anhörung im Bundestag, siehe Auslandseinsätze deutscher Polizisten, a.a.O. (Anm. 22).

²⁵ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/65, 12.11.2014, S. 6077.

²⁶ EU-Ratsbeschluss Santa Maria de Feira vom 19./20.6.2000, siehe zu beiden Angaben AG IPM, a.a.O. (Anm. 1), S. 6 und 11.

Deutschland kann sich durchaus auf hohem Niveau international mit Personal engagieren, wenn Innen- und Außenpolitik dieselbe Linie verfolgen.

sendungen von Polizeibeamten in andere Missionsgebiete ausgeglichen.

Die Gründe für diese Negativentwicklung bei den Entsendungszahlen sind zum Teil sicherlich im deutschen Föderalismus zu suchen. Auch wenn bei den Polizistinnen und Polizisten großes Interesse besteht, muss dies nicht heißen, dass sie von ihren Dienststellen freigestellt werden. Trotz einer hohen Anzahl von Polizeikräften in Deutschland scheint die Personalsituation angespannt – nicht zuletzt durch Sparmaßnahmen und Stellenabbau in den vergangenen Jahren.²⁷ Dies verringert auch die Bereitschaft vieler Vorgesetzter, für ein Jahr und mehr auf ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verzichten. Diesem Druck tragen Bundesinnenministerium und Auswärtiges Amt letztlich durch geringere Zusagen zu internationalen Polizeimissionen Rechnung.

Andererseits entstehen Engpässe, da die Anforderungsprofile der Mandatsgeber zunehmend Spezialkenntnisse (etwa Forensik) erfordern, die in Deutschland selbst nur begrenzt vorhanden sind. Auch kann deutsches Personal die Sprachanforderungen, gerade für Missionen in frankofonen Ländern, nicht immer erfüllen.

Insgesamt scheint das Problem aber vor allem auch politischer Natur zu sein. Als sich die Bundesregierung um die Jahreswende 2008/2009 zu einer Neuausrichtung in Afghanistan entschloss und neben den finanziellen auch die polizeilichen Ressourcen erhöhen wollte, stieg die Anzahl der Polizeikräfte im bilateralen Projekt und in der EU-Mission EUPOL innerhalb weniger Monate von etwa 30 auf rund 200 an. Dies zeigt: Deutschland kann sich durchaus auf hohem Niveau international mit Personal engagieren, wenn Innen- und Außenpolitik dieselbe Linie verfolgen.²⁸

Ausblick

Will Deutschland seinen Fähigkeiten und seiner außenpolitischen Verantwortung wirklich gerecht werden, wäre kurzfristig eine Rückkehr zum Entsendungsniveau von 2000 notwendig.

Gegenwärtig scheint entgegen aller öffentlichen politischen Aussagen in Deutschland der politische Wille für eine Beteiligung an den Polizeimissionen der UN, EU und OSZE zu fehlen. Anders ist kaum zu erklären, warum trotz außenpolitischer Lippenbekenntnisse alle Zahlen rückläufig sind. Neben den personellen Beteiligungen sinkt auch der Haushaltsansatz des Bundesinnenministeriums für auslandsbedingte Mehrkosten für Polizeieinsätze (Titel 532 04) seit 2012: von 24 Mio. Euro auf voraussichtlich 18 Mio. Euro in 2016.²⁹ Will Deutschland seinen Fähigkeiten und seiner außenpolitischen Verantwortung wirklich gerecht werden, wäre kurzfristig eine Rückkehr zum Entsendungsniveau von 2000 notwendig. Alles andere bleibt angesichts zunehmender weltweiter Krisen und Konflikte kaum zu rechtfertigen. Gerade auch die OSZE könnte angesichts ihrer Herausforderungen in der Ukraine von mehr deutschen Polizeibeamten profitieren. Der deutsche

Vorsitz ab dem Jahr 2016 bietet hierfür eine gute Gelegenheit.

Ansatzpunkte für Verbesserungen gibt es. Eine im Koalitionsvertrag anvisierte Bund-Länder-Vereinbarung zur Polizeientsendung³⁰ wäre eine solche. Damit könnten neben verschiedenen rechtlichen und organisatorischen Aspekten auch konkrete Dienstposten für die Auslandseinsätze der Polizei auf der Landesebene geschaffen werden. Solche Stellen könnten den Ressourcenkonflikt zwischen innerer Sicherheit und Außenpolitik entschärfen und gleichzeitig sicherstellen, dass der Auslandseinsatz nicht länger nur zu Lasten der einzelnen Polizeidienststellen geht. Die Bund-Länder-Vereinbarung soll noch in der gegenwärtigen Legislaturperiode verabschiedet werden.

Polizeimissionen bieten einen guten Ansatzpunkt, Krisenprävention mit zivilen Mitteln zu betreiben. Will Deutschland hier weiter international Verantwortung übernehmen, sind Investitionen notwendig. In Deutschland gibt es gegenwärtig nur geringe analytische Ressourcen für Forschung, Auswertung und Weiterentwicklung von Polizeimissionen. Neben entsprechenden Forschungsaufträgen könnte mittelfristig das internationale Profil der Deutschen Hochschule für Polizei durch einen internationalen Lehrstuhl gestärkt werden. Synergien könnten auch durch eine systematischere Vernetzung von Polizei mit deutschen zivilen und militärischen Partnern und Forschungseinrichtungen im Bereich der Krisenprävention entstehen. Investitionen sind auch bei der Aus- und Weiterbildung von Polizistinnen und Polizisten notwendig. Dies bedeutet Sprach- und international benötigte Spezialkenntnisse, aber auch eine systematische Personalentwicklung und koordinierte Bemühungen um die Besetzung von Schlüsselpositionen in den Missionen und Amtssitzen von UN, EU und OSZE.

²⁷ Zwischen 1998 und 2010 wurden bei den Länderpolizeien rund 10 000 Stellen abgebaut. Allen voran strich Nordrhein-Westfalen 3300 Stellen, in Berlin waren es 2900, siehe: Kristian Frigelj/Thorsten Jungholt/Andreas Maisch, Stellenabbau schwächt Polizei im Kampf gegen den Terror, Die Welt, 16.1.2015.

²⁸ Siehe Frank-Walter Steinmeier/Wolfgang Schäuble, Mehr Polizisten für Kabul, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 24.2.2008, über: www.wolfgang-schaeuble.de/index.php?id=36&textid=1121&page=4

²⁹ Gemeinsame Anhörung Innenausschuss und Unterausschuss Zivile Krisenprävention, Einsatz von Polizei in Friedensmissionen, Deutscher Bundestag, 3.11.2014, Berlin, Stellungnahme durch den Vorsitzenden der AG IPM Dieter Wehe, S. 16.

³⁰ Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 175.