

Bürgerrechte & Polizei

1999, 76
Nr. 2/2000

Militär und Polizei

EGG-Umzug nach Berlin
Polizeiliche Radverkehrskontrollen
NPD-Bekämpfungsfahrer, München
Polizeiliche Verkehrskontrollen im Ausland

Herausgeber:**Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.**Verlag: **Verlag CILIP**, Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin

Redaktion, Gestaltung + Satz:

Heiner Busch (verantw.), Martina Kant, Norbert Pütter

Titelblattgestaltung: Martina Kant, Martin Hufner

Titelbild: Collage

Übersetzungen: Katrin McGauran

Druck: Kästner Druck GmbH

Berlin, Juli 2003

Vertrieb: Verlag CILIP, c/o FU Berlin**Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin****Tel.: (030) 838-70462****Fax: (030) 775 10 73****E-Mail: info@cilip.de****WWW: <http://www.cilip.de>**

Personen: Einzelpreis 7,20 / Jahresabo (3 Hefte) 18,50

Institutionen: Einzelpreis 11,- / Jahresabo 32,50

Jahresabo zum Soli-Preis 25,- / Großer Soli-Preis 50,-

Alle Preise inkl. Porto · Das Abonnement verlängert sich automatisch um jeweils ein weiteres Jahr, wenn nicht bis 30.11. des Jahres gekündigt wird.

ISSN 0932-5409

Alle Rechte bei den AutorInnen

Zitervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 75 (2/2003)

Editorial

Heiner Busch 4

Militär und Polizei

Militär, Polizei und die „neuen“ Kriege – eine Einleitung

Albrecht Funk 6

EU-Krisenmanagement: Die Polizei im Windschatten des Militärs

Tony Bunyan und Heiner Busch 15

Weltweite Ordnungshüter: Auslandseinsätze der deutschen Polizei

Stephan Stolle 28

Grenzschutzgruppe 9 und Kommando Spezialkräfte

Stephan Stolle 32

Bundeswehr im Innern

Stefan Gose 43

Die Schweizer Armee hilft im Inland aus

Heiner Busch 48

Polizeiliche Verbindungsbeamte: Vorverlagerte Migrationskontrolle

Mark Holzberger 57

Der BND kommt nach Berlin

Wolf-Dieter Narr 66

Die NPD, der Verfassungsschutz und das Verfassungsgericht

Wolf-Dieter Narr 72

Polizeiliche Todesschüsse 2002

Otto Diederichs 81

Inland aktuell 85

Meldungen aus Europa 89

Chronologie

Yvette Grünberg 93

Literatur 100

Summaries 108

Editorial

von Heiner Busch

Als wir das letzte Heft dieser Zeitschrift produzierten, begann die von den USA geführte Koalition der Willigen ihren Krieg im Irak. Inzwischen sind die Bombardements und Gefechte zu Ende. Das Regime Saddam Husseins ist zerschlagen, seine Repräsentanten sind entweder auf der Flucht oder bereits gefangen.

Der Krieg im engeren Sinne mag nun zwar zu Ende sein. Dennoch musste US-Militärminister Donald Rumsfeld der heimischen Öffentlichkeit unlängst reinen Wein einschenken: Die Soldaten werden noch lange nicht nach Hause können. Es sei nicht absehbar, wie lange das „Engagement“ im Irak dauern werde. Eine Verwaltung – mit oder ohne UN, mit oder ohne Beteiligung des „alten Europas“ – sei aufzubauen. Die öffentliche Sicherheit sei wieder herzustellen. Terroristische Anschläge seien zu gewärtigen, Plünderungen zu unterbinden. Aus der kriegerischen Aufgabe wurde eine polizeiliche, die aber auf lange Sicht ohne das Militär nicht zu bearbeiten ist. Von „lösen“ kann keine Rede sein.

Der Irak-Krieg ist kein Einzelfall, und das prekäre Verhältnis von militärischen und polizeilichen Tätigkeiten ist nicht nur ein Thema für die USA. Afghanistan ist noch lange nicht befriedet. Vier Jahre nach Ende des Jugoslawien-Krieges sind KFOR-Truppen und UNMIK-Polizei im Kosovo noch immer dabei, feindliche Bevölkerungsgruppen zu trennen. Acht Jahre nach dem Dayton-Vertrag hat die EU die Polizeimission der Vereinten Nationen in Bosnien übernommen. Die vor allem für die Minderheiten nach wie vor unsichere Situation in den neuen Protektoraten, die Tatsache, dass viele Menschen „dort unten“ nicht an die Orte und in die Häuser zurück können, in denen sie vor dem Krieg gelebt haben, hindert freilich die hiesigen Asyl- und Ausländerbehörden nicht daran, sie notfalls mit Gewalt abzuschieben.

Die „neuen“ Kriege, ob sie nun als „humanitäre“ oder als „antiterroristische“ verkauft werden, schaffen ein neues Verhältnis von Militär und Polizei. Außen- und Innenpolitik, äußere und innere Sicherheit sind nicht mehr zu trennen. Die Polizei wird zum notwendigen Zusat-

zinstrument einer militarisierten Außenpolitik. Dass die EU bei ihrer „Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ nicht nur den Auf- und Ausbau militärischer Fähigkeiten plant, sondern die Kapazitäten für die „nicht-militärische“, sprich: in erster Linie polizeiliche „Krisenreaktion“ gleich mit entwickelt, scheint vor diesem Hintergrund nur konsequent.

Ein Schwerpunktheft zum Thema „Polizei und Militär“ muss sich heute anderen Fragen widmen als noch vor wenigen Jahren. Dass das Militär gegen protestierende Menschenmengen vorrücken könnte, steht hierzulande nicht zur Debatte. Die klassische Frage nach dem Notstand hat sich erledigt. Selbst die irrwitzigen „verteidigungspolitischen Richtlinien“ des Herrn Peter Struck sehen dieses Szenario nicht vor, sondern propagieren u.a. eine militärische Amtshilfe durch das Abfangen und Abschießen feindlicher Flugzeuge.

Der Umgang mit unerwünschtem Protest bleibt spezialisierten Bereitschaftspolizeien vorbehalten, die diese Aufgabe mit „polizeitypischen Waffen“ erledigen. Die Entwicklung neuer „Einsatzmittel“ auf diesem Gebiet wird eines der Themen sein, mit denen sich die nächste Ausgabe von Bürgerrechte & Polizei auseinandersetzen wird. In einem Schwerpunktteil „Polizei und Technik“ wird u.a. zu fragen sein, wie neue Hilfsmittel die Organisation und die Arbeitsabläufe innerhalb der Polizei verändern, was die technische Entwicklung treibt und wer davon profitiert.

Heiner Busch ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Militär, Polizei und die „neuen“ Kriege

Eine Einleitung

von Albrecht Funk

Die Ausrufung des Notstandes und der Einsatz militärischer Gewalt im Innern der westeuropäischen und nordamerikanischen Staaten ist nicht wahrscheinlich. Dennoch: der „Krieg gegen den Terrorismus“ hat die Grenzen von innerer und äußerer Sicherheit, von Polizei und Militär verwischt.

Vor 35 Jahren strömten Hunderttausende auf bundesdeutsche Straßen, um gegen die Verabschiedung der Notstandsgesetze zu demonstrieren. Das Militär sollte, so die Forderung der Demonstrierenden, auch im Krisenfall der Regierung nicht als überlegene Gewaltressource zur Verfügung stehen; im Staatsinneren sollte es seine logistischen Fähigkeiten allenfalls in Katastrophenfällen zum Einsatz bringen. Die Notstandsgesetze waren dem Denken des Kalten Kriegs verhaftet: Sie lebten von der Erwartung des gewaltsamen Aufstandes einer fünften Kolonne Ulbrichts. Von 1989, vom definitiven Ende des Kalten Krieges her betrachtet, erhält die Notstandsdebatte von 1968 fast surreale Züge. Selbst die zugrunde gehende Regierung der DDR verzichtete darauf, das Militär gegen jene Demonstrationen einzusetzen, die ihr Ende herbeiführten.

Zugleich war die Notstandsdebatte das letzte Glied der weit ins 19. Jahrhundert zurückreichenden Bemühungen, das Militär in „die Kulissen des Alltags“ zu verbannen und demokratischer Kontrolle unterzuordnen.¹ Als Gewalt, deren Aufgabe es ist, im Falle eines Angriffs den äußeren Feind zu bekämpfen und zu vernichten, ist das Militär nicht nur funktional ungeeignet für die Wiederherstellung von Recht und Ordnung. Jede militärische Gewaltanwendung im Inneren stellt vielmehr die Idee einer

¹ Elias, N.: Der Prozess der Zivilisation, Frankfurt 1976, Bd. 2, S. 325 f.

prinzipiell befriedeten bürgerlichen Ordnung in Frage. Diese mag zwar durch Kriminelle und Störer bedroht werden. Doch die Legitimität der Ordnung beruht auf der von der Mehrheit der BürgerInnen geteilten Überzeugung, dass Gefahren und Störungen ohne die vernichtende Gewalt des Militärs bewältigt werden können: durch eine in ihren Eingriffsbefugnissen limitierte und dem Recht untergeordnete Polizei, deren Beamte im 19. Jahrhundert auch als „Friedensoffiziere“ bezeichnet wurden.

Im Rückblick ist klar: Die Debatte um die Notstandsgesetze war die letzte Schlacht, eine hart umkämpfte historische Trennlinie zu halten; eine Schlacht, die von Erfolg gekrönt war – wenn auch aus Gründen, die wenig mit der Gesetzgebung zu tun haben. Mit den Notstandsgesetzen wurde zwar der innere Einsatz des Militärs legalisiert. Ein militärischer Gewalteinsatz gegen die eigenen BürgerInnen ist jedoch heute in der Bundesrepublik wie in allen anderen westeuropäischen Staaten unvorstellbar. Und selbst die traditionell militärisch organisierten Truppenpolizeien sind in der Zwischenzeit zu hoch professionellen, flexibel operierenden „riot police forces“ umgestaltet worden.

Der Rückblick auf die Notstandsdebatte macht jedoch zugleich klar, dass die Trennlinien zwischen Militär und Polizei heute immer unschärfer werden. Innerhalb der Staaten Europas und Nordamerikas wird die Bekämpfung des Terrorismus zu einer neuen Form der Territorialverteidigung im Alltag. Die Bundesregierung will Einsätze der Bundeswehr auch in „Extremfällen Innerer Sicherheit“ erlauben und diese in einem Luftpolizeigesetz neu regeln.² Die Nato hat „die Bekämpfung des Terrorismus“ zu einer ihrer originären Aufgaben erklärt. Weil die aus dem Kalten Krieg stammenden „riesigen Arsenale von Kampfpanzern, statischen Hauptquartieren und inflexiblen Soldaten“ für die neue Aufgabe nicht taugen, hat man begonnen, die Streitkräfte des Bündnisses zu reorganisieren.³ In den USA schließlich hat der 11. September dazu geführt, dass zum ersten Mal in der amerikanischen Geschichte neben den vier „Regional Central Commands“, die für den Rest der Welt zuständig sind, ein fünftes für Nordamerika eingerichtet wurde.

Außerhalb dieser geordneten Welt westlicher Nationalstaaten finden sich deren Soldaten mehr und mehr mit Aufgaben konfrontiert, die US-

² Financial Times v. 1.3.2003

³ Robertson, G.: The Role of the Military in Combating Terrorism, in: International Affairs Vol. 49, 2003, p. 37

Militärs schlicht als „military operations other than war“ (MOOTW) bezeichnen. Sie reichen von der Zerschlagung von Aufständen über die Suche nach Terroristen und die Jagd auf Drogendealer bis hin zum Verteilen „humanitärer Hilfe“ und zur Reaktivierung einer irakischen Öl-Raffinerie. Und sie finden in den Einsätzen von Polizeikräften, Zivilbeamten und Geheimdienstlern in militärisch zumindest teilweise befriedeten Krisengebieten ihre Fortsetzung – in Bosnien und in Kosovo, in Afghanistan und, so hoffen die Militärbefehlshaber, bald im Irak.

Die Folge dieser operativen und institutionellen Veränderungen zeigt sich in zunehmenden Überschneidungen von Aufgaben, die zuvor im Militär, Polizei und Strafverfolgungsbehörden sowie Geheimdiensten funktional und rechtlich separiert waren. Das Militär gewinnt eine Aufgabe zurück, die einst zu den Kernfunktionen absolutistischer Armeen in Friedenszeiten gehörte: Es soll das Territorium und die Grenze vor potenziell feindlichen Eindringlingen schützen und wird dadurch zum unersetzlichen Partner ziviler Institutionen – sei es des Bundesgrenzschutzes in Deutschland, der *Police de l’Air et des Frontieres* in Frankreich oder der Küstenwache in den USA. Dort stehen in der Zwischenzeit Militärjets in Dauerbereitschaft, um entführte Flugzeuge notfalls abschießen zu können.

Je mehr die Unterschiede zwischen inneren und äußeren Gegnern, militärischen Feinden und Rechtsbrechern zu verschwinden scheinen, desto umfangreicher wird das „data sharing“ zwischen militärischen, Auslands- und Inlandsgeheimdiensten sowie Strafverfolgungsbehörden – eine Informationsgemeinschaft, die man traditionell schon aus institutionellem Eigeninteresse begrenzt hatte. In den USA wird das Pentagon zur treibenden Kraft in der Suche nach neuen Technologien und Strategien der elektronischen Überwachung und der „Datenfusion“ – für das Militär wie für den zivilen Bereich. Über die Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) finanziert das US-Verteidigungsministerium mehr Forschung als jede zivile Organisation und ist zugleich der wichtigste Abnehmer von modernen Sicherheitstechnologien.

Diese tiefgreifenden Veränderungen führen nicht – wie während der Notstandsdebatte 1968 – zu einer breiten Diskussion des Verhältnisses von Militär und innerstaatlichen Sicherheitsinstanzen. Wir sind im Krieg, in einem allseits als „neu“ titulierten Krieg, auch wenn europäische Regierungschefs dieses Wort zu vermeiden suchen. Nato-Generalsekretär George Robertson stellt jedoch explizit klar, dass der von Europäern bevorzugte Terminus der „Bekämpfung“ des Terrorismus einem Krieg

gleich komme, in dem das Militär eine wichtige Rolle spielt: „Die klare Unterscheidung zwischen Terrorismus und Kriegsführung“ sei ebenso hinfällig wie „die Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Sicherheit“. Schließlich sei es auch nicht möglich „unsere Bevölkerung gegen terroristische Attacken nur mit defensiven Methoden zu beschützen.“⁴

Die neuen Kriege sind die alten

Was ist nun wirklich neu an diesem Krieg? Knapp zwei Jahre nach den Terrorakten des 11. September hat sich der Krieg, den die USA gleich darauf erklärten, zur Kenntlichkeit entwickelt. Im Rauch der Trümmer auf Ground Zero waren Ziel, Form und Logik dieses Krieges zunächst nur schemenhaft auszumachen. Der US-Präsident schwankte zwischen dem Schwur, die Terroristen ihrer gerechten Strafe zuzuführen, und der martialischen Drohung, dass die USA die Täter samt ihren Helfershelfern, wo immer sie sich auch versteckten, ausräuchern und vernichten würden. In den Augen des damaligen deutschen Verteidigungsministers Rudolf Scharping stellte der Afghanistan-Krieg eine „Polizeiaktion mit den Mitteln des Militärischen“ dar.⁵

Nun versichern uns Militärstrategen und -„philosophen“ wie Herfried Münkler, dass die Anschläge „eine neue Erscheinungsform des Chamäleon Krieges“ markieren: den Trend zu dessen Entstaatlichung und Privatisierung.⁶ Geführt von klandestinen Terrorgruppen, angeheizt von Warlords und genährt von Schurkenstaaten erwachsen den geordneten Nationalstaaten des Westens aus diesen als „neu“ deklarierten Kriegen asymmetrische Herausforderungen. Wo hochgerüsteten Militärmächten nicht mehr feindliche Armeen, sondern lose Netzwerke von Terroristen gegenüberstünden, seien Formen konventioneller Kriegsführung nur von begrenztem Nutzen. Der militärische Angriff auf die „Wurzelstellen terroristischer Netzwerke“ könne nur der notwendige Anfang des „Krieges gegen den Terrorismus“ sein.⁷

Diese Wahrnehmung neuer asymmetrischer Bedrohungen, die neue Formen der Kriegsführung erforderten, ist mittlerweile in den westlichen

4 ebd., p. 36

5 vgl. die Regierungserklärung zum Kriegsbeginn v. 11.10.2001, BT-Plenarprotokoll 14/192, S. 18697

6 Münkler, H.: Sind wir im Krieg? Über Terrorismus, Partisanen und die neuen Formen des Krieges, in: Politische Vierteljahresschrift 2001, H. 4, S. 581-589 (582, 584)

7 ebd., S. 589

Industriestaaten zu einer hegemonialen Ideologie des „Krieges gegen den Terrorismus“ geworden – auch wenn die USA und viele Staaten Westeuropas unterschiedliche Schlussfolgerungen daraus ziehen. Die Logik von Aktion und Reaktion mag zwar auf den ersten Blick einleuchtend erscheinen, beruht jedoch auf einer fatalen Verkürzung der Konflikte und Kriege seit dem Ende des Kalten Kriegs.

Terrorismus als Metapher I: Die Totalität des Krieges

Der Zusammenbruch der Twin Towers wird im neuen Krieg zum bildlichen Ausdruck von Bedrohungen, die weit über die unmittelbare Furcht vor neuen Attacken der Al Qaida oder anderer Terrorgruppen hinausgeht. Terrorismus wird zum Inbegriff aller „asymmetrischen Bedrohungen“, die der nationalen Sicherheit der Industriestaaten Nordamerikas, Europas und Asiens entgegenstehen könnten: von Regimen, die nach Massenvernichtungsmitteln streben, von Bürgerkriegen und Warlords, vom Zusammenbruch staatlicher Ordnungsstrukturen oder von den Epidemien auf der Südhalbkugel des Globus. Terroristische Netzwerke und Tyrannen, so US-Sicherheitsberaterin Condolezza Rice in ihrer Begründung des Irakfeldzuges,

„... sind verschiedene Gesichter desselben Übels. Terroristen brauchen einen Platz zum planen, trainieren und organisieren. Mit Terroristen verbündete Tyrannen können die Reichweite ihrer tödlichen Machenschaften erheblich vergrößern. Mit Tyrannen verbündete Terroristen können sich Technologien aneignen, die es ihnen erlauben, in einem immer massiveren Ausmaß zu morden. Jede dieser Bedrohungen vergrößert die Gefahr der anderen. Der einzige Weg zur Sicherheit ist, beide – Terroristen wie Tyrannen – effektiv anzugreifen.“⁸

Es sind nicht die Diffusität asymmetrischer Bedrohung oder die Organisation der Feinde in Netzwerken, die den „Krieg gegen den Terrorismus“ auszeichnen, sondern vielmehr die Unbestimmtheit der Feindbestimmung und die systematische Verwischung von zivilen Formen der Terrorismusbekämpfung und Friedienstiftung einerseits und des Krieges andererseits.

Terrorismus als Metapher II: Die Entscheidung für Krieg

⁸ Rice, C.: Dr. Condolezza Rice Discusses President's National Security Strategy, Rede v. 1.10.2002, www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021001-6.html

Die USA und die Nato traten nach dem 11. September nicht in einen „neuen Krieg“, sie führten ihn schon. Das Datum markiert nur den historischen Zeitpunkt, an dem der Westen erstmals seit dem Ende der Kolonialkriege in die „gnadenlose Umlaufbahn der Hasspartikel“ geriet, die in den Kriegen der Warlords, der Schutzgeld erpressenden Guerillagruppen und der ideologisch motivierten und mietbaren Terrorunternehmer zuhauf produziert werden.⁹ Viele dieser Kriege lassen sich weit in den Kalten Krieg zurückverfolgen, wie in Afghanistan, am Horn von Afrika oder in Indonesien. Diese Kriege werden jedoch, wie Rufin in seinem hellsichtigen Essay schon 1991 warnte, nicht verschwinden, sondern ohne den zählenden Einfluss und das Interesse der Supermächte weitergehen – unkontrollierter, brutaler, kostenreicher für die betroffenen Menschen und zur selben Zeit unbeachtet von den reichen Staaten des Nordens, die nur dort intervenieren, wo sie ihre Sicherheits- (und Wirtschafts-)Interessen unmittelbar bedroht sehen.

Diese Entwicklung hatte schon in den neunziger Jahren dazu geführt, dass „sich die US-Regierung bei ihrer Außenpolitik in wachsendem Maße von ihrem Militär abhängig machte ... lange vor dem 11. September“, wie die „Washington Post“-Journalistin Dana Priest ausdrücklich betont.¹⁰ Sichtbarster Ausdruck dessen ist, dass die Special Forces der US-Armee seit Beginn der neunziger Jahre in 125 Staaten operierten. Aber auch die Bundeswehr-Einsätze in Krisenregionen häufen sich – in Somalia, Bosnien, Kosovo, Mazedonien, Afghanistan und jetzt im Kongo.

Diese neue Rolle hat das Militär nicht etwa inne, weil es sich danach drängte, sondern weil es den westlichen Regierungen am ernsthaften politischen Willen fehlt, Strategien für eine gerechte internationale Ordnung zu suchen. Den regionalen Commanders in Chief wuchs faktisch die Rolle von „Prokonsulen“ zu, die die „unter ihren Füßen brodelnden unterirdischen Konflikte“ mit Gewalt, Diplomatie aber auch der logistischen Unterstützung von humanitären Hilfsorganisationen zu entschärfen suchen.¹¹ Einer solchen Ordnungspolitik sind jedoch enge Grenzen gesetzt. Und im Gegensatz zu den sie aussendenden Politikern formulieren viele Soldaten und Offiziere diese Grenzen auch sehr offen und selbstkritisch: Militärische Operationen eignen sich weder dazu, tragfähige Vorausset-

9 Rufin, C.: Das Reich und die neuen Barbaren, Berlin 1993, S. 117 ff. (franz. 1991)

10 Priest, D.: The Mission. Waging War and Keeping Peace with America's Military, New York, London 2003, p. 14

11 ebd., p. 32

zungen einer gesellschaftlichen Friedensordnung zu schaffen. Noch hat das Militär die für einen solchen Versuch notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten.¹²

Terrorismus als Metapher III: Asymmetrie als Chance

Der Krieg gegen den Terrorismus mag lange dauern und aufgrund seines asymmetrischen Charakters nie zu gewinnen sein. Doch sobald man den Blick von den Raub- und Beuteökonomien des Südens weg wendet und nach Washington, London oder Brüssel schaut, zeigt sich der neue Krieg als ein alter: als Instrument, mit überlegenen Mitteln der Gewaltsamkeit Politik zu machen und damit Macht auszuüben.

Das Gesetz des Handelns liegt bei den überlegenen Militärmächten. Die Entscheidung für Krieg eröffnet ihnen ungeahnte Handlungschancen – und zwar gerade weil diese Bedrohungen asymmetrisch sind. „Asymmetrische Konfrontationen haben in der Geschichte Entscheidungen herbeigeführt, während symmetrische Konfrontationen zur Entkräftung tendieren.“¹³ So resümiert eine vom Stab des US-Verteidigungsministers Donald Rumsfeld in Auftrag gegebene Studie über die Lehren, welche die USA aus der Geschichte vergangener Weltreiche ziehen könnten. Anders ausgedrückt: Wer militärisch überlegen ist, kann die strategische Gunst der Stunde nutzen, den Ausgang der Entscheidung bestimmen und seinen Willen durchsetzen. Die überlegenen Mächte des Nordens bestimmen, wo es in ihrem Sicherheitsinteresse liegt, militärisch zu intervenieren, einen Regimewechsel herbeizuführen und Ordnung zu schaffen. Alleine sie sind aufgrund ihrer überlegenen Gewaltmittel in der Lage, den „decision outcome“ potentieller Militäraktionen zu kontrollieren und die internationale Umwelt in ihrem Sinne zu gestalten. Die Liste möglicher militärischer Neuordnungen war lang, schon bevor die Schlacht im Irak gewonnen wurde. Sie ist seitdem nur länger geworden.¹⁴

12 Priest (ebd., p. 54) zitiert John Shalikashvili, Generalstabschef unter Clinton, anlässlich des Kosovokrieges 1999: „Was wir mit unseren diplomatischen Fähigkeiten machen, ist kriminell. Wir zerfetzen sie und sind dadurch noch weniger fähig, Desaster wie in Somalia oder Kosovo zu vermeiden und werden deshalb immer häufiger gezwungen sein, militärische Gewalt anzuwenden.“

13 ebd., p. 399

14 Neben dem Iran und Nordkorea als verbleibende Mächte der „Achse des Bösen“ umfasst die Liste Syrien, Libanon, Somalia, Sudan, Cuba und Libyen als Staaten, die terroristische Gruppen unterstützen; vgl. Drew, E.: The Neocons in Power, in: New York Review of Books Vol. 50, 2003, No. 10 (12.6.2003), p. 22

Die Rückkehr des Militärs als Instrument „guter Policy“

Die Rede von den „neuen“ Kriegen geht an der Realität des Krieges gegen den Terrorismus vorbei und erfasst auch nicht dessen Folgen für das Verhältnis von Militär und Polizei. Auch lässt sich der Irak-Krieg nicht als „Theaterkrieg“ bezeichnen. Erhellender ist dagegen ein Rückgriff auf die Funktion des Militärs im vormodernen Staat, in dem dieses das exklusive Mittel zur Durchsetzung und zum Erhalt der Herrschaftsordnung war. Das Bemühen der Landesherren ihr Gebiet zu „polizieren“ war bestimmt von ihrem Interesse, sich die materiellen Ressourcen für Militär und Bürokratie zu sichern, offene Subordination zu unterbinden und Hungerkrisen zu vermeiden. Der Einsatz militärischer Gewalt durch periodische Militärstreifen blieb selektiv und arbiträr und nahm auf die Bedürfnisse und Rechte der polizierten Subjekte nur in sehr begrenztem Umfang Rücksicht.

Das Engagement des Militärs in MOOTW-Aktivitäten heute zeichnet sich – wie schon das imperiale „Policing“ der britischen Kolonialarmeen – durch eine ähnliche Form des selektiven, willkürlichen Gewalteinsetzes aus. Dies gilt nicht zuletzt dort, wo dieser Einsatz als „Peace-keeping Mission“ oder „Befriedungsaktion“ legitimiert wird. Solche Interventionen retten fraglos Menschenleben. Sie erleichtern in vielen Fällen auch das Überleben der leidenden Bevölkerung. Doch sie zielen nicht darauf ab, auch nur die minimalsten sozialen, ökonomischen und politischen Voraussetzungen für eine Befriedung und damit für eine stabile Ordnung zu schaffen. Die Intervention bleibt beliebig, vom Interesse des Westens bestimmt, regionale Krisenherde zu limitieren. Die Aufbietung einer UN-Truppe für den Kongo (wie schon in Sierra Leone) belegt dies in krasser Weise. Aus Kostengründen und der Furcht eines „overstretching“ verzögerte sich die Entsendung dieser am Ende nur symbolischen Truppe um Monate, während die Okkupation des Irak bis zu einer Milliarde Dollar pro Tag verschlingt.

Der Innere Frieden beruht auf gesellschaftlichen Voraussetzungen, die in den meisten Staaten Afrikas und Asiens nicht gegeben sind und auch durch ein völlig umgestaltetes Militär nicht hergestellt werden können. Dessen Mission bleibt darauf begrenzt, „das Ungleichgewicht und die Konfrontation in Schranken“ zu halten. „Direkt am Limes angesiedelte Konflikte lösen eine massive Intervention des Nordens aus. Die übrigen

liefern der gleichgültigen Öffentlichkeit das kostenlose Schauspiel von Gemetzeln, bei denen nichts auf dem Spiele steht.“¹⁵

Bei der Auseinandersetzung um die neue Rolle des Militärs und dessen Verhältnis zur Polizei geht es nicht um neue Notstandsgesetze, gar um einen drohenden neuen Totalitarismus im Namen des Krieges gegen den Terrorismus. Die deutschen oder amerikanischen BürgerInnen werden vom Krieg und auch von den Anti-Terror-Gesetzen nur am Rande betroffen. Ihre Sicherheitsängste dem Staat überantwortend, dürfen sich die EU- oder die US-BürgerInnen ihrer individuellen Freiheiten erfreuen, im Sinne des von George W. Bush formulierten Rates: „Unite, consume and fly.“¹⁶

Innerhalb der Territorien des Empire sind es die Nicht-BürgerInnen, die als Fremde oder gar als „feindliche Kombattanten“ ausgegrenzt und zum Überwachungsobjekt eines Maßnahmestaates werden. Außerhalb sind es die geschundenen Opfer des Terrors und der Armut, die – wie einst die Bauern und Vaganten – die Segnungen und den Fluch von „Militärstreifen“ über sich ergehen lassen müssen.

Die Auseinandersetzung, die ansteht, geht deshalb zuallererst um die willkürliche Form militärischer Polizierung. Sie kann sich nicht mehr nur an den Sicherheitsinteressen der BürgerInnen des Nordens ausrichten, sondern muss den Interessen, Rechten und Bedürfnissen der Menschen des Südens gleiches Gewicht einräumen. Das setzt die Aufkündigung des von Rufin attackierten Herrschaftspaktes voraus, der die Sicherheit des Nordens durch den Verzicht auf Gerechtigkeit für den Rest der Welt erkaufte. Erst dann wird der Krieg gegen den Terrorismus ein Ende finden.

Albrecht Funk ist Mitherausgeber von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und lebt derzeit in Pittsburgh (USA).

¹⁵ Rufin a.a.O. (Fn. 9), S. 26 f.

¹⁶ zitiert nach Sheldon, W.: Inverted Totalitarianism, in: The Nation, May 19/2003

Europäisches Krisenmanagement

Die Polizei im Windschatten des Militärs

von Tony Bunyan und Heiner Busch

Weil die EU „auf der internationalen Bühne uneingeschränkt mitspielen“ will, entwickelt sie seit 1999 Konzepte und Ressourcen für militärische Auslandseinsätze. Das hat auch Konsequenzen für die Polizei.

„Wir verfügen über eine große Zahl von Instrumenten,“ so drohten die Staats- und Regierungschefs der EU – der Europäische Rat – auf ihrer Juni-Tagung in Thessaloniki. Um die „Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen“ durchzusetzen, kämen als „letztes Mittel“ auch „Zwangsmaßnahmen im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen“ in Frage.¹ Nur wenige Wochen, nachdem sich Frankreich und Deutschland gegen eine Beteiligung am Irak-Krieg gewehrt haben, herrschte in der EU Einigkeit, dass in vergleichbaren Fällen die Androhung und der Einsatz militärischer Gewalt durchaus zum Repertoire gemeinsamer Politik gehören. Die Erklärung von Thessaloniki ist nur der vorläufige Höhepunkt auf dem Weg der EU zur Militärmacht.

Die vertraglichen Grundlagen der „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ wurden bereits im 1997 unterzeichneten Amsterdamer Vertrag geschaffen. Dessen Artikel 17 erhob die Westeuropäische Union (WEU), der nur zehn der 15 EU-Staaten angehören, zum „integralen Bestandteil der Entwicklung“ der EU: Die WEU „eröffnet der Union den Zugang zu einer operativen Kapazität.“ Im selben Artikel mit übernommen wurden die Aufgaben, die sich die WEU auf ihrer Petersberger Ministerratstagung im Juni 1992 gesetzt hatte: „humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze

¹ Die „Schlussfolgerungen“ sämtlicher EU-Gipfeltreffen seit 1994 finden sich unter <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil/index.htm>

bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen.“ Das gesamte Spektrum möglicher „out of area“-Einsätze war damit erfasst.

Der Amsterdamer Vertrag trat im Mai 1999 in Kraft. Im September desselben Jahres kürten die EU-Außenminister Javier Solana – bis dahin Nato-Generalsekretär – zum Hohen Vertreter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU und zum Generalsekretär des Rates. Im November übernahm Solana das gleiche Amt für die WEU. Deren Ministerrat lieferte bei dieser Tagung in Luxemburg gleichzeitig das Gegenstück zu Art. 17 des Amsterdamer Vertrages: Er eröffnete dem Rat der EU den Zugang zum Expertenwissen der WEU und zu ihren „operationalen Strukturen“, d.h. ihrem Sekretariat, ihrem Militärstab, dem Satelliten-(Spionage-)Zentrum in Torrejón (Spanien) und dem Institut für Sicherheitsstudien in Paris.² Damit waren sowohl die Personalunion an der Spitze als auch die rechtliche Integration des Militärbündnisses WEU und der bis dahin zivilen Europäischen Union vollzogen.

Als eigenständige Aufgabe blieb der WEU nur noch die „kollektive Verteidigung“ im Falle eines höchst unwahrscheinlichen Angriffes auf einen ihrer Mitgliedstaaten. Die Weiterentwicklung der „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität“, die die NATO ihren Europäischen Mitgliedstaaten im Laufe der 90er Jahre zugestanden hatte, vollzog sich nun im Rahmen der EU – und zwar unter dem Titel des „Krisenmanagements“. Wenn es darum gehe, auf Krisensituationen zu reagieren, so heißt es schon in den Schlussfolgerungen der Europäischen Rats von Köln im Juni 1999, müsse der Rat in die Lage versetzt werden, „Beschlüsse über das gesamte Spektrum der ihm zur Verfügung stehenden politischen, wirtschaftlichen und militärischen Instrumente zu fassen.“ Dies erfordere „autonome Handlungsfähigkeiten, die sich auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten und geeignete Beschlussfassungsgremien stützen ... Dies ist der Bereich, in dem die Handlungsfähigkeit Europas am vordringlichsten ist.“

Militärische Gremien

Die entsprechenden „Fähigkeiten“ und Beschlussgremien wurden seit 1999 Stück für Stück aufgebaut – und zwar sowohl im Bereich der militä-

² Luxembourg Declaration, www.weu.int/documents/991122luxen.pdf

rischen als auch in jenem der „nichtmilitärischen Krisenbewältigung“. Über die Struktur der militärischen Gremien hatte sich der Europäische Rat bereits in Köln grundsätzlich geeinigt. Ein halbes Jahr später beschloss er in Helsinki deren „interimistische“ Einsetzung zum 1. März 2000. Im Januar 2001 folgten die Ratsbeschlüsse, die aus der vorläufigen eine definitive Organisation machten.³ (Siehe die Grafik auf Seite 20.) Die Zweite Säule der EU, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), war damit auf allen Ebenen militärpolitisch unterfüttert:

- Die Verteidigungsminister nehmen – je nach Bedarf und Thema – an den Tagungen des allgemeinen Rats, d.h. der Außenminister der Mitgliedstaaten teil.
- Neben dem Politischen Komitee, der unter der ministeriellen Ebene angesiedelten leitenden Ratsarbeitsgruppe für die Außenpolitik, entstand ein „Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee“ (PSK) – ein ständiger Ausschuss in Brüssel, der nun zum führenden Gremium sowohl für die militärische als auch für die „nichtmilitärische“ Krisenbewältigung wurde. In Krisenzeiten hat der Generalsekretär des Rates den Vorsitz dieser Arbeitsgruppe.
- Der Militärausschuss (EUMC) vereinigt die Generalstabschefs der Mitgliedstaaten bzw. ihre Vertreter. Er traf sich zum ersten Mal am 11. Mai 2000, damals noch als „Chiefs of Defense Services“ (CHODS). Dieser Ausschuss soll dem PSK in militärischen Fragen beratend zur Seite stehen. Im Krisenfall gibt er dem PSK Empfehlungen bezüglich den vom „Operation Commander“ erstellten Dokumenten ab – dem Operationskonzept und dem Operationsplan. Den Vorsitz im EUMC führt jeweils für drei Jahre ein Vier-Sterne-General bzw. -Admiral.
- Dem Generalsekretär des Rates unterstellt ist ein Militärstab (EUMS), bestehend aus von den Mitgliedstaaten abgeordneten militärischen Experten. Er befasst sich mit „der Frühwarnung, der Lagebeurteilung und der strategischen Planung“. Im Krisenfall erarbeitet er militärische Optionen und wählt die Truppenteile aus, die bei einer Operation zum Einsatz kommen sollen. Den Vorsitz führt hier ein Drei-Sterne-General.

Ebenfalls dem Generalsekretär direkt unterstellt sind eine „Strategieplanungs- und Frühwarn-Einheit“ sowie das „gemeinsame Lagezentrum“. In

3 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (EG) Nr. L 27 v. 30.1.2001, S. 1-11

der für die GASP zuständigen Generaldirektion E des Ratssekretariats befassen sich darüber hinaus die Direktionen VII und VIII mit militärischen Fragen. Der Direktion VIII angegliedert sind ferner das Satellitenzentrum und das Institut für Sicherheitsstudien, die zum 1. Januar 2002 aus der WEU aus- und in die EU eingegliedert wurden.

„Nichtmilitärische“ Gremien

Wer bisher geglaubt hat, das Gegenstück zu „militärisch“ sei „zivil“, den belehrt die EU eines Besseren. In den Dokumenten, die der Europäische Rat, der (Minister-)Rat und seine Arbeitsgruppen sowie die Kommission seit 1999 in Sachen „Krisenbewältigung“ produziert haben, ist fast durchgängig von einer „nichtmilitärischen“ Bearbeitung die Rede. Und das mit gutem Grund: Die entsprechenden Gremien und Verwaltungseinheiten wurden nämlich nicht aus der bestehenden humanitären Hilfsorganisation der Kommission (ECHO) entwickelt, sondern entstanden als Anhängsel der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Bereits beim Helsinki-Gipfel im Dezember 1999 stand die „nichtmilitärische Krisenbewältigung“ auf der Tagesordnung. In dem dort verabschiedeten Aktionsplan heißt es: „Bei der Schaffung einer Fähigkeit zur raschen Reaktion auf Krisen ist die Entwicklung von Kapazitäten für nichtmilitärische Polizeikräfte vordringlich anzugehen.“ Erst danach folgten – in der Reihenfolge der Prioritäten – die Hilfe bei der Wiederherstellung rechtsstaatlicher Verhältnisse und damit die Entsendung von Personal aus dem (Straf-)Justizbereich, die Unterstützung für zivile Verwaltungen und schließlich die Katastrophenhilfe. Die Gremienstruktur und die Entscheidungsverläufe sind dabei parallel zum militärischen Bereich organisiert:⁴

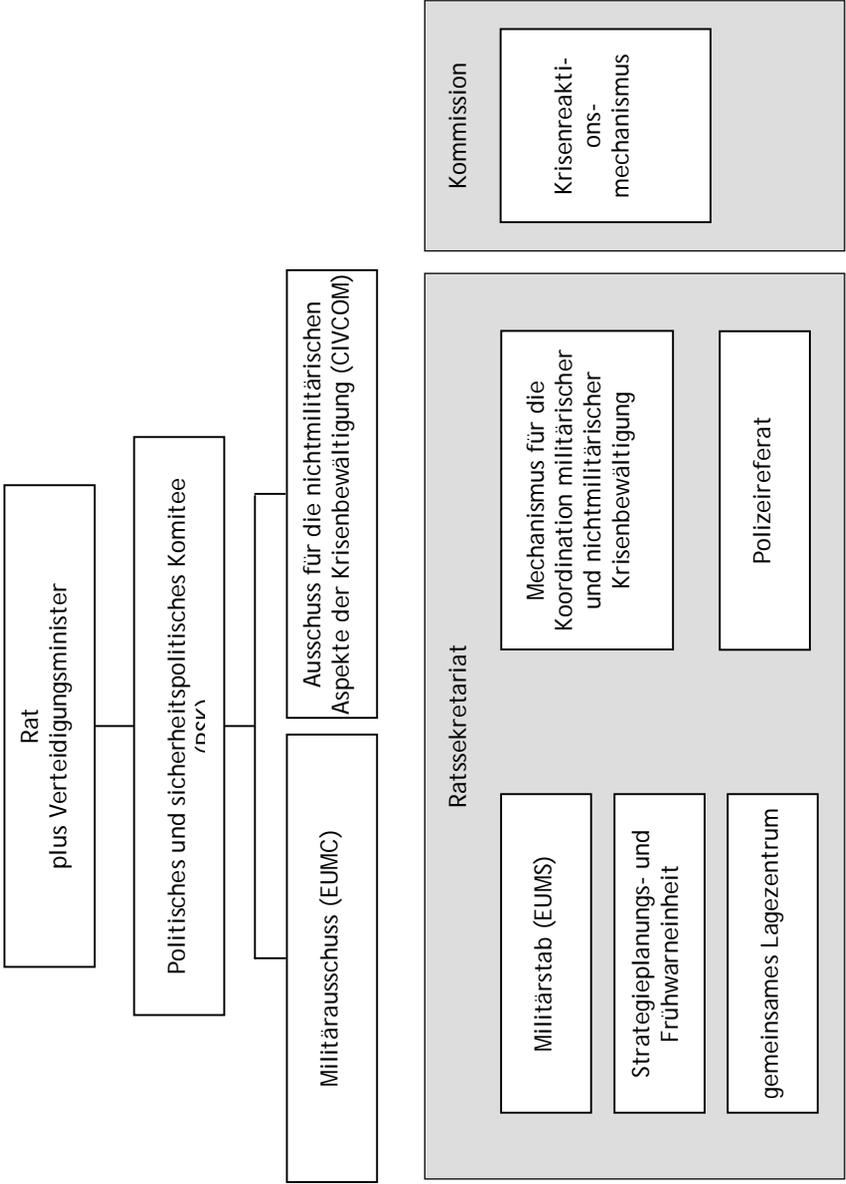
- Das PSK ist auch hier die zentrale Arbeitsgruppe des Rates. Es entscheidet – u.a. auf der Basis von Informationen des Frühwarnzentrums –, ob überhaupt ein Handlungsbedarf existiert. Es wählt nicht nur „militärstrategische Optionen“ (MSO), sondern auch polizeistrategische (PSO) oder andere zivile strategische Optionen aus und unterbreitet dem Rat (bzw. dem Ausschuss Ständiger Vertreter) beschlussreife Vorlagen.

4 zu den Entscheidungsabläufen siehe Ratsdok. 7116/03 v. 6.3.2003

- Dem EUMC auf der militärischen Seite entspricht ein „Ausschuss für die nichtmilitärischen Aspekte der Krisenbewältigung“ (CIVCOM), der im Frühjahr 2000 unter portugiesischer Präsidentschaft eingesetzt wurde. Er berät das PSK und evaluiert im Krisenfall die polizeilichen und zivilen strategischen Optionen, die von den Stäben des Ratssekretariats ausgearbeitet wurden. Zu letzteren gehören:
- Ein „Mechanismus“ für die Koordination militärischer und nichtmilitärischer Krisenbewältigung, angesiedelt in der für die GASP zuständigen Generaldirektion E des Rates. Dessen Einrichtung war bereits in dem zitierten Aktionsplan des Europäischen Rats von Helsinki beschlossen worden. Er soll u.a. die „säulenübergreifende Kohärenz“ des Krisenmanagements gewährleisten, d.h. den Kontakt zur Kommission halten.
- Ein Polizeireferat, das im Frühjahr 2001 aufgebaut wurde. Auch dieses ist in der Generaldirektion E angesiedelt. Fragen der Polizeikooperation in der EU sind stattdessen Gegenstand der „dritten Säule“ – Justiz- und Innenpolitik –, deren Arbeiten von der Generaldirektion H des Ratssekretariats unterstützt werden.⁵
- Im Frühjahr 2001 erhielt auch die Kommission ihren „Krisenreaktionsmechanismus“, der für die schnelle Koordination der einschlägigen Programme der Gemeinschaft sorgen soll. Darin inbegriffen sind durch die Kommission finanzierte Projekte von Nicht-Regierungsorganisationen. Der Krisenreaktionsmechanismus kann u.a. ausgelöst werden, wenn eine Situation „eintritt oder sich anbahnt“, die „die öffentliche Sicherheit und Ordnung und die Sicherheit der Menschen bedroht“, angesichts der Gefahr eines „bewaffneten Konfliktes“ oder der Destabilisierung eines Landes. Bevor die Kommission „den Beschluss fasst, tätig zu werden“, muss sie gemäß der Verordnung über ihren „Mechanismus“ den Rat, konkret: seinen außen- und militärpolitischen Zweig, konsultieren. Auch bei der „Durchführung ihrer Maßnahme trägt die Kommission der Ausrichtung des Rates gebührend Rechnung, um die Kohärenz des außenpolitischen Handelns der Europäischen Union zu gewährleisten.“⁶

⁵ Ratsdok. 9005/01 v. 18.5.2001

⁶ Amtsblatt der EG Nr. L 57 v. 27.2.2001, S. 5-9 (6)



Das humanitäre Hilfsprogramm der Kommission fällt dagegen nur in Ausnahmefällen in die Zuständigkeit des „Krisenreaktionsmechanismus“. ECHO – so erklärte die Kommission in ihrer vorbereitenden Mitteilung – sei „politisch neutral“ und „nur auf die Linderung menschlichen Leids“ ausgerichtet. Nicht berücksichtigt hat der Rat auch das vom Europäischen Parlament bereits in einer Empfehlung vom Februar 1999 geforderte Europäische Zivile Friedenscorps: Dessen Aufgaben hätten „ausschließlich ziviler Art“ sein sollen. Es hätte verhindern sollen, „dass Krisensituationen zu gewaltsamen Konflikten eskalieren, indem es die Möglichkeiten der Zivilgesellschaft voll ausschöpft.“⁷

Militärische „Fähigkeiten“

Das „Planziel“ für die militärischen Kapazitäten der EU gab schon der Helsinki-Gipfel im Dezember 1999 aus: Bis 2003 sollten die Mitgliedstaaten „im Rahmen ihrer freiwilligen Zusammenarbeit in der Lage sein, bei entsprechenden Operationen Streitkräfte bis zur Korpsgröße (d.h. bis zur Stärke von 15 Brigaden bzw. einer Stärke von 50.000 bis 60.000 Personen)“ zu mobilisieren, um die so genannten Petersberg-Aufgaben wahrnehmen zu können – „einschließlich von Aufgaben mit größten Anforderungen“, d.h. von Kampfeinsätzen. „Die Mitgliedstaaten sollten in der Lage sein, ... innerhalb von 60 Tagen die Streitkräfte in vollem Umfang zu verlegen und in diesem Rahmen Krisenreaktionskräfte in kleinerem Umfang vorzusehen, die mit einem sehr hohen Bereitschaftsgrad verfügbar und verlegbar sind. Sie müssen in der Lage sein, eine solche Verlegung für mindestens ein Jahr aufrecht zu erhalten.“ Letzteres erfordert eine Reserve von weiteren 100.000 Soldaten. Am Ende dieses Prozesses sollte zwar nicht eine EU-Armee stehen, wohl aber die Möglichkeit, aufeinander abgestimmte („interoperable“) Truppen aus den Mitgliedstaaten unter einem gemeinsamen Kommando in EU-geführte Einsätze zu schicken. „Interoperabilität“, Mobilität, Flexibilität, schnelle „Krisenreaktion“ – diese Stichworte prägen nicht nur die Strategie der NATO nach Ende des Kalten Krieges, sie sollten nun auch der EU autonome militärische Handlungsfähigkeit verschaffen.

Im November 2000 fand in Brüssel eine erste „Beitragskonferenz“ statt, bei der die Mitgliedstaaten Angaben machten, wie viele Soldaten

7 EP-Entschließung AS-0394/2001 v. 13.12.2001

und welche Truppenteile sie für EU-geführte Militäroperationen zur Verfügung stellen könnten. Die Ergebnisse werden seitdem in einem „Streitkräftekatalog“ zusammengestellt, der kontinuierlich fortgeschrieben wird. Im Herbst 2001 soll dieser Pool über 100.000 Soldaten, ca. 400 Kampfflugzeuge und 100 Schiffe umfasst haben. Die größten Kontingente stammten dabei aus Deutschland (13.500 Mann Bodentruppen, 20 Schiffe und 93 Flugzeuge), Großbritannien (12.500 Mann Bodentruppen, 18 Schiffe, 72 Flugzeuge), Frankreich (12.000 Mann Bodentruppen, 15 Schiffe, 47 Flugzeuge) und Italien (12.000 Mann Bodentruppen, 19 Schiffe, 47 Flugzeuge).⁸ Im Mai dieses Jahres teilte Bundesverteidigungsminister Peter Struck mit, den in der Zwischenzeit erheblich gestiegenen deutschen Anteil auf 33.000 Soldaten festsetzen zu wollen, von denen 18.000 sofort mobilisierbar sein würden.⁹

Schon auf dem Laekener Gipfel im Dezember 2001 verkündeten die Regierungen der Mitgliedstaaten, die Union sei „nunmehr in der Lage, Operationen zur Krisenbewältigung durchzuführen.“ Tatsächlich hieß das nichts anderes, als dass das in Helsinki gesetzte Planziel quantitativ erreicht war. Dies hatte eine erneute Beitragskonferenz einen Monat zuvor festgestellt. Sie machte aber gleichfalls klar, dass in qualitativer Hinsicht nach wie vor „bedeutende Defizite (bestehen), insbesondere was Einrichtungen und kollektive Fähigkeiten betrifft.“¹⁰

Im Klartext hieß das, dass die EU hinsichtlich „Transport, Luftbetankungsfähigkeit, Satellitenaufklärung, Abstandswaffen und nicht zuletzt Kommando- und Gefechtsführungssysteme“ auf die von den USA bereitgestellten NATO-Einrichtungen und -Fähigkeiten angewiesen war und vermutlich auch heute noch ist.¹¹ Um diese Defizite auszugleichen, beschloss der Laekener Gipfel einen „Aktionsplan über die Fähigkeiten“ (ECAP – European Capability Action Plan), auf dessen Grundlage eine Vielzahl von Einzelprojekten in Angriff genommen wurde.

Gleichzeitig verstärkte man die Verhandlungen zwischen PSK und Nato-Rat über die Benutzung von NATO-Ressourcen. Die „Crisis Mana-

8 Klingbeil, L.; Schäfer, P.: Neues vom Aufbau der EU-Militärunion, in: Wissenschaft und Frieden 2001, H. 3, S. 33-35

9 Berliner Zeitung v. 20.5.2003

10 s. die Darstellung der griechischen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2003, Hellenic Republic, Ministry of Foreign Affairs: European Security and Defense Policy (ESDP), www.mfa.gr/english/foreign_policy/eu/eu_relations/keppa_epaa/epaa.html

11 Klingbeil; Schäfer a.a.O. (Fn. 8), S. 34

gement Procedures“ der EU sehen daher auch zwei Varianten militärischer Einsätze vor: mit Beteiligung der NATO und ohne.¹² In beiden Fällen sollen sich auch die nicht der EU angehörenden europäischen NATO-Staaten an EU-geführten Militäreinsätzen beteiligen können.

Polizeiliche „Fähigkeiten“

Ihr polizeiliches Planziel formulierte die EU im Juni 2000 auf dem Gipfeltreffen in Santa Marie da Feira: Bis 2003 wollten die Mitgliedstaaten in der Lage sein, „im Rahmen einer freiwilligen Zusammenarbeit bis zu 5.000 Polizeibeamte für internationale Missionen im gesamten Spektrum von Operationen der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung bereitzustellen. Die Mitgliedstaaten haben außerdem zugesagt, dafür zu sorgen, dass sie innerhalb von 30 Tagen bis zu 1.000 Polizeibeamte bestimmen und einsetzen können.“ Auch hier ging es nicht nur um die Quantität. Die EU sollte vielmehr dazu befähigt werden, eigene polizeiliche „Krisenmanagement-Operationen“ zu übernehmen und/oder in UN- oder OSZE-geführten Missionen einen erkennbar eigenständigen Beitrag zu leisten.

Die Teilnahme vor allem an CIVPOL-Missionen der UN war für die EU-Staaten nichts grundsätzlich Neues. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Zahl der entsandten Polizisten aus EU-Staaten zum Teil weit unter den Kontingenten mancher Dritte-Welt-Staaten liegt. „Deutschland stellt häufig ausgebildete nichtmilitärische Polizei für Maßnahmen und Missionen der UN, der WEU und der OSZE ab“, hieß es in einer Bilanz des „nicht-militärischen Krisenreaktionsinstrumentariums“, die der Kölner EU-Gipfel im Juni 1999 bestellt hatte. Vor allem der Bundesgrenzschutz, aber auch die Polizeien der Länder beteiligen sich seit 1989 an internationalen Einsätzen. Im Herbst 1999 waren rund 400 deutsche Polizisten in solchen Missionen unterwegs. Dänemark hatte zu diesem Zeitpunkt 80 Beamte entsandt, Schweden 180, die Niederlande 70 Angehörige der dem Verteidigungsministerium unterstellten Marechaussee und eine weitere „Gruppe von Beamten der nichtmilitärischen Polizei“, Spanien 42 Beamte der Policía Nacional und weitere 180 der Guardia Civil. Italien gab an, dass es jährlich „etwa 70“ Polizisten aus den diversen Polizeicorps für internationale Einsätze ausbilde.¹³

¹² Ratsdok. 7116/03 v. 6.3.2003

¹³ Ratsdok. 12323/99 v. 24.11.1999

Derartige Einsätze haben seit Ende des Kalten Kriegs stark an Bedeutung zugenommen. Im Rahmen der „friedenserhaltenden Maßnahmen“ der Vereinten Nationen hat die Wiederherstellung bzw. Sicherung der inneren Ordnung eines Landes gegenüber dem traditionellen Blauhelmeinsatz in zwischenstaatlichen Konflikten ein erheblich größeres Gewicht erhalten. Dementsprechend verschob sich auch das Verhältnis zwischen den an „peace keeping operations“ beteiligten Soldaten und Polizisten¹⁴:

Jahr	Operationen	Soldaten	Polizeibeamte
1994	16	67.776	1.153
1999	16	10.582	2.539
2000	19	12.710	4.613
2001	16	29.646	7.957
2002	16	36.908	7.554
2003	15	32.032	5.332

Verändert hat sich auch die Größe der einzelnen Missionen. In Ost-Timor (UNTAET) hatte die UN 1.167 Polizisten im Einsatz, in Bosnien (UNMIBH) 1.622 und in Kosovo (UNMIK) 4.718. In Kosovo bestand das Mandat der internationalen Polizeitruppe erstmals nicht nur in der Überwachung der Einsätze der lokalen Polizei und in deren Schulung. Die UNMIK-Polizei hatte vielmehr die Aufgabe, selbst „Recht und Ordnung“ herzustellen, nachdem die jugoslawische Polizei abgezogen worden war. Auf einem EU-Seminar über „die Rolle der Polizei in friedenserhaltenden Operationen“ Ende Mai 2000 machte der damalige UNMIK-Polizeikommissar, Sven Fredriksen, deutlich, dass die exekutiven Befugnisse nicht bei der schrittweise aus „jungen Leuten und ehemaligen UÇK-Mitgliedern“ neu aufgebauten lokalen Polizei lagen, sondern bei der internationalen Polizeitruppe.¹⁵

„Friedenserhaltend“ war der UNMIK-Polizeieinsatz insofern, als der Krieg bereits beendet war – ein Krieg, der bezeichnenderweise nicht mit UN-Mandat, sondern als NATO-Angelegenheit geführt worden war. Fredriksen belobigte auf dem genannten Seminar denn auch die KFOR

¹⁴ vgl. United Nations, Department of Peace Keeping Operations: Monthly Summary of Military and Civilian Police Contribution to United Nations Operations, www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/index.htm; Zahlen jeweils bezogen auf den Jahresanfang
¹⁵ Ratsdok. 9113/00 v. 9.6.2000

für ihren „remarkable job“. Polizei und Militär arbeiteten eng zusammen und zwar „nach dem Vorbild der Joint Security Operations“ von britischer Armee und Royal Ulster Constabulary in Nordirland. Den Zusammenhang von militärischer und polizeilicher Ordnungswahrung betonte bei derselben Gelegenheit auch Bob Gifford, ein Vertreter des US-State Department: „Zwischen der Entsendung von Militär und Polizei sollte keine Lücke entstehen. Die Verlegung polizeilicher Einheiten muss rasch erfolgen und die öffentliche Ordnung so schnell wie möglich wiederhergestellt werden, um eine Ausbreitung von Kriminalität zu verhindern.“ Die Verlegung polizeilicher Einheiten sollte gleichzeitig mit dem militärischen Einsatz geplant werden, so lautete Giffords Empfehlung für die Planung von „Kriseneinsätzen“ der EU.

Der Rat, Militär und Polizei bei internationalen Einsätzen eng zu verzahnen, stieß in der EU auf offene Ohren. Bereits im Januar 2000 hatten sich in Paris Offiziere von Polizeikorps getroffen, die allesamt dem jeweiligen Militärministerium unterstellt sind. Die beteiligten Vertreter aus Spanien, Italien, Portugal und Frankreich schlugen den Aufbau einer „force européenne de sécurité et investigation“ (FESI) vor, die bei internationalen Missionen zum Einsatz kommen sollte. Dieses Corps sollte zunächst in der Phase der „Intervention“ neben und mit dem Militär handeln, dann in einer Periode des „Übergangs“ schrittweise die Verantwortung für die öffentliche Sicherheit übernehmen und diese schließlich im Rahmen der „Stabilisierung“ an die lokale Kriminalpolizei übergeben. Die FESI sollte sich an dem von der NATO entwickelten und von den italienischen Carabinieri umgesetzten Modell der „Multinational Special Units“ orientieren. „Wo eine legitime Staatsgewalt fehlt, haben paramilitärische Polizeien die Fähigkeit, die öffentliche Ordnung wiederherzustellen. Sie verfügen über die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten, um in Situationen des Zerfalls als Komponente der Streitkräfte zu agieren.“¹⁶

In nachfolgenden Dokumenten der EU findet das FESI-Modell zwar keine Erwähnung mehr. Die Beitragskonferenz in Sachen Polizei im November 2001 bekräftigte jedoch, dass „die zugesagten polizeilichen Fähigkeiten sowohl Polizeikräfte mit zivilem Status als auch Polizeikräfte mit militärischem Status vom Typ ‚Gendarmerie‘ (umfassen). Bei einer Operation, bei der militärische und polizeiliche Komponenten zum Ein-

¹⁶ Statewatch-Bulletin vol. 10, 2000, no. 3/4, p. 23

satz kommen, erfordert das Handeln der EU im Spektrum der Petersberg-Aufgaben eine starke Synergie zwischen den polizeilichen und den militärischen Komponenten einer solchen Operation.“¹⁷

Auch der Polizei-Aktionsplan, den der Europäische Rat im Juni 2001 in Göteborg verabschiedete, hatte eine enge „zivil-militärische Koordination“ gefordert.¹⁸ Auf der politisch-strategischen Ebene seien Arrangements für die Planung und Führung von Polizeioperationen zu schaffen. Die EU sollte die Fähigkeit zum schnellen Aufbau von Hauptquartieren entwickeln, rasch integrierte Polizeieinheiten aus verschiedenen Mitgliedstaaten auf die Beine stellen und für die notwendigen Schnittstellen zwischen den polizeilichen und militärischen Komponenten sorgen können. Wie bereits im militärischen Bereich so ist auch hier von der „Interoperabilität“ von Einheiten aus den verschiedenen Ländern die Rede. Dafür sollten insbesondere die gemeinsamen Kriterien für Auswahl, Ausrüstung und Ausbildung von Polizeibeamten sorgen, auf die man sich im Mai 2001 verständigt hatte.¹⁹ Die neugegründete Europäische Polizeiakademie (CEPOL) würde „eine Schlüsselrolle bei der Ausbildung von höheren Polizeibeamten für Krisenmanagement-Operationen spielen.“

Übung und Realität

Ein ethnischer Konflikt auf einer Insel im Atlantik war Gegenstand der ersten Krisenmanagement-Übung der EU im Mai 2002. Die „CME 02“ sollte dem Vernehmen nach die neuen Entscheidungsstrukturen sowie „Fähigkeiten der EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten in Bezug auf alle Instrumente der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – zivile und militärische – testen.“ Auf dem Gipfeltreffen in Sevilla im Juni 2002 beglückwünschten sich die EU-Mitgliedstaaten wegen des erfolgreichen Abschlusses. „Nachprüfen kann das aber aufgrund der Geheimhaltung keiner,“ lautet der Kommentar der grünen EP-Abgeordneten Elisabeth Schroedter.²⁰ Ausfluss des Manövers war ein „Aktionsplan für eine weitere Verstärkung der zivil-militärischen Koordinierung“, den

¹⁷ Ratsdok. 15193/01 v. 11.12.2001

¹⁸ Anlage 2 zu Ratsdok. 9726/01 v. 8.6.2001

¹⁹ Ratsdok. 5038/3/01 v. 7.5.2001

²⁰ s. www.schroedter-elisabeth.de/meine_themen/sicherheit/d-si-02-07-01.htm; die entsprechenden Ratsdokumente 8373/1/01 v. 8.5.2001 zur „Übungspolitik der Union“ und 11373/02 v. 26.7.2002 zur CME 2002 sind gesperrt.

das PSK im Oktober 2002 vorlegte.²¹ Für 2003 ist eine gemeinsame Übung mit der NATO angekündigt.

Am 1. Januar 2003 begann die Union ihren ersten Praxistest. Mit einer eigenen Polizeieinmission (EUPM) übernahm sie die Aufgaben der UN-International Police Task Force in Bosnien-Herzegowina. Daran beteiligt sind 531 Polizeibeamte. 442 kommen aus EU-Staaten, wobei Frankreich mit 85, Deutschland mit 83 und Großbritannien mit 70 Beamten die größten Kontingente stellen. 89 Polizisten kommen aus Nicht-EU-Staaten, insbesondere von den Beitrittskandidaten.²² Ihre militärischen Fähigkeiten testet die EU zur Zeit in Mazedonien, wo sie den Einsatz von der NATO übernahm, und in der Demokratischen Republik Kongo.

Alle drei Einsätze bewegen sich gemessen an den seit 1999 formulierten Ansprüchen auf einer eher niedrigen Ebene. Die EU führt (noch) keine eigenen Angriffskriege, sondern beteiligt sich – 1999 in Jugoslawien, 2001 in Afghanistan, 2003 im Irak – ganz oder teilweise an denen der USA bzw. der NATO. Ihre Rolle scheint vorerst die des Ausputzers zu sein, der die Aufgabe hat, Nachkriegsordnungen durch militärische und polizeiliche Mittel abzusichern. Dies impliziert jedoch ein „Engagement“, das sich über Jahre hinziehen kann und bei dem eine Verquickung von Militär und Polizei unerlässlich ist. Die Polizei ist zum Instrument einer militarisierten Außenpolitik geworden, auch wenn sie ausschließlich „friedenserhaltend“ tätig ist und die Wahrung der Menschenrechte ganz oben auf ihren Ausbildungsplänen steht.

Tony Bunyan ist Herausgeber von Statewatch in London.

²¹ Ratsdok. 13480/1/02 v. 29.10.2002

²² s. <http://ue.eu.int/eupm/homePage/index.asp?lang=DE>

Weltweite Ordnungshüter

Auslandseinsätze der deutschen Polizei

von Stephan Stolle

Seit 1989 nehmen deutsche PolizistInnen an internationalen Missionen teil – neuerdings auch unter dem Dach der EU.

5.000 PolizistInnen will die EU für „Krisenbewältigungsoperationen“ im Ausland einsetzen können. Das potenzielle deutsche Kontingent sind 910 BeamtInnen, davon 10 Prozent Führungskräfte. Praktisch sind jährlich 350-400 deutsche PolizistInnen im Auslandseinsatz, erklärt Tom Litges vom Polizeinstitut „Carl Severing“ in Essen, eine von drei Polizeischulen, die BeamtInnen auf solche Missionen vorbereiten.

Die Teilnahme an derartigen Einsätzen ist freiwillig. Interessierte müssen mindestens zehn Jahre im Dienst, mindestens 27 Jahre alt und BeamtIn auf Lebenszeit sein. Sie durchlaufen zunächst ein „Assessment-Center“, bei dem es vor allem auf ihre Englisch-Kenntnisse ankommt. Danach folgt ein Basistraining – ausschließlich auf Englisch: in der ersten Woche Theorie, Verhaltenstraining und Rollenspiele, in der zweiten eine Simulationsübung, die ein realistisches Bild vermitteln soll. Kurz vor der Abreise folgt eine Woche missionsspezifisches Training. Ziel: Einstimmung und Information über die aktuelle Lage im Einsatzgebiet. Der Einsatz dauert bis zu einem Jahr, kann aber jederzeit abgebrochen werden. Während dieser Zeit stehen den BeamtInnen ständig BetreuerInnen zur Verfügung; wieder zu Hause erfolgt eine Nachbereitung.

Dass es bei diesen Einsätzen enge Verbindung von PolizistInnen zum Militär und zu Soldaten gibt, hält Litges für „normal“. Die Bundeswehr habe einfach „eine große Logistik“ – von der Post bis hin zum eigenen Hospital. Kontakt gebe es sowohl auf der dienstlichen als auch auf der privaten Ebene. Im Kosovo hätten zudem Feldjäger mit der Wiederherstellung von Recht und Ordnung begonnen. Zivile und MilitärpolizistIn-

nen seien in Prizren immer noch im selben Gebäude untergebracht und nähmen oft die gleichen Aufgaben – z.B. Straßenkontrollen – wahr.

UNTAG	UNTAC	WEU / DANJUG	MINURSO	WEU-Mostar
1989 - 1990	1992 - 1996	1993	1993 - 1997	1994 - 1996
Namibia	Kambodscha	Donau	West-Sahara	Mostar
Überwachung und Sicherstellung des Übergangs in die Unabhängigkeit; Überwachung der ersten freien Wahlen	Der Machtwechsel in Kambodscha (Sturz der kommunistischen Regierung) führte zu einer allgem. Destabilisierung mit humanitären Notlagen der Bevölkerung. Aufgabe: Ausbildung und Überwachung der örtlichen Polizei. Schutz für die UN-Wahlkommissionen, Überwachung der Wahlen.	Embargo-Einsatz auf der Donau, Durchsetzung des Embargos gegen Serbien. Auftrag: Abfangen von Schiffen mit einem stark motorisierten Schlepper, Betreten und Anhalten auch „gegen den Willen der Besatzung.“ Ausrüstung: 4 Boote, Pistolen zur Eigensicherung. Die gewaltsame Durchsetzung des Embargos war nicht zu realisieren.	Überwachung der örtlichen Polizei, Mitwirkung bei der Registrierung der Wahlberechtigten. Schutz der UN-Wahl- und Registrierungskommission	Multinationaler, bewaffneter Polizeieinsatz während der WEU-Administration von Hans Koschnick Ziel: Aufbau einer lokalen multi-ethnischen Polizeiorganisation. Unterbindung krimineller Aktivitäten
50 Beamte des BGS	106 Beamte des BGS	42 Beamte des BGS und 29 Beamte des Zolls	Kontingent: zunächst 10, später 2 Beamte des BGS	212 Polizeibeamte des Bundes und der Länder

Zusammengestellt u. a. aufgrund der Angaben von Dieter Lewerenz und Martin Kaphengst (beide BMI Ref. BGS II 1, GSt. AG IPTF) sowie von Tom Litges (Polizeifortbildungsinstitut „Carl Severing“, Münster), siehe: <http://www.police-mission.de>

UNAMIR	UNMIBH	WEU / MAPE	OSZE / PMG	OSZE / KVM
1995	1996 - 2002	1997 - 2001	1997 - 2001	1998 / 1999
Ruanda	Bosnien-Herzegowina	Albanien	Ost-Slawonien	Kosovo
Hilfe bei der Reorganisation der Ruandischen Polizei; Beratung, Beobachtung und Ausbildungshilfe; Rheinland-Pfalz entsandte aufgrund seiner seit 1983 bestehenden „Grassroot-Partnerschaft“ Polizeibeamte.	Multinationaler unbewaffneter UN Polizeieinsatz auf dem gesamten Territorium von Bosnien-Herzegowina. Ziele: Beobachtung, Beratung und Ausbildung der lokalen Polizei, Beratung und Aufbau einer multi-ethnischen Polizeiorganisation.	Multinationaler bewaffneter Polizeieinsatz in Albanien. Ziel: Rechtsstaatliche Ausbildung der lokalen Polizeiorganisation zur Unterbindung krimineller Aktivitäten. Bewaffnung nur zur Eigensicherung; keine exekutiven Befugnisse.	Multinationale unbewaffnete und zivile Mission mit Polizeiteilung in Kroatien und Ost-Slawonien. Aufbau einer multi-ethnischen Verwaltung. Überwachung von Menschenrechtsverletzungen zwischen den Ethnien.	Multinationale unbewaffnete Beobachter- und Verifikationsmission im Kosovo. Aufgaben: Konzepte gegen kriminelle Übergriffe auf die Zivilbevölkerung. Überwachung der kriegsrischen Handlungen und der Übergriffe auf die Zivilbevölkerung.
15 Polizeibeamte aus Rheinland-Pfalz	1390 Polizeibeamte des Bundes und der Länder	87 Polizeibeamte des Bundes und der Länder	30 Polizeibeamte des Bundes und der Länder	15 Polizeibeamte des Bundes und der Länder

OSZE / UNTAES	UNMIK	UNMIK (BKA /IWCT)	PGAA	EUPM
1998 - 2002	seit 1999	ab 2000	seit 2002	2003 - 2005
Kroatien	Kosovo	Kosovo	Afghanistan	Bosnien-Herzegowina
Hilfestellung bei der Umsetzung von Menschen- und Minderheitenrechten; Überwachung des demokratischen Prozesses; Monitoring der lokalen Polizeikräfte im Hinblick auf die Einhaltung der Rechte zurückkehrender Flüchtlinge.	Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung; Gründung, Ausbildung, Beratung und Überwachung einer lokalen Polizei; Ausübung exekutiver Befugnisse, Wahrnehmung grenzpolizeilicher Aufgaben zusammen mit lokaler Grenzpolizei. Schutz und Förderung von Menschenrechten, Unterstützung der Aufgabenwahrnehmung des Internationalen Gerichtshofs für Ex-Jugoslawien	Mai 2000 Einsatz von Beamten des Bundes (BKA-Mitarbeiter des Identifizierungsstrups IDKO) Bereits im Januar 1999 - vor dem Krieg - waren Beamte des IDKO im Auftrag des Haager Tribunals mit der Auswertung von Massengrabfunden befasst.	Bilaterale Vereinbarung zwischen Afghanistan und Deutschland: Reform der Ausbildung und Organisation der afghanischen Polizei. Ausbildung in nahezu allen Bereichen polizeilicher Arbeit, insbesondere zur Drogenbekämpfung. Beratung der afghanischen Regierung	Nachfolge der UNMIBH; erste Polizeimission der EU im Rahmen des „Zivilen Krisenmanagements“
20 Polizeibeamte des Bundes und der Länder	1.552 Polizeibeamte des Bundes und der Länder Stand: 10.7.2003	Gesamt: 30 Beamte Kontingent; 9 Beamte (allg. Kriminaldienst und IDKO)	37 Polizeibeamte des Bundes und der Länder	108 Polizeibeamte des Bundes und der Länder

Kämpfer, die wir nicht brauchen

„Grenzschutzgruppe 9“ und „Kommando Spezialkräfte“

von Stephan Stolle

Die Grenzschutzgruppe 9 (GSG 9) diene ausschließlich der polizeilichen Terrorismusbekämpfung, das Kommando Spezialkräfte (KSK) dagegen der militärischen.¹ Diese offizielle Darstellung der Kommandoeinheiten des Bundesgrenzschutzes und der Bundeswehr ist zu einfach.

September 1973: Die neu geschaffene GSG 9 präsentiert sich der Presse: „Ein Hubschrauber schwenkt ein, die Luken öffnen sich, sechs Seile fallen heraus, acht Mann mit Bewaffnung seilen sich zum Boden ab, gehen in Deckung. Dauer der Aktion: acht Sekunden.“² 24 Jahre später, im September 1997, erleben die PressevertreterInnen ein Remake desselben Films. Wiederum knattern Hubschrauber heran und verummte, bewaffnete Gestalten seilen sich ab. Allerdings sind es dieses Mal nicht GSG 9-Polizisten, die eine Showeinlage bieten, sondern Soldaten, Angehörige des neuen Kommandos Spezialkräfte (KSK) der Bundeswehr.

Die Ähnlichkeit der Bilder kommt nicht von ungefähr. Die traditionellen Unterscheidungskriterien zwischen Militär und Polizei – die Polizei gegen Straftäter oder Störer im Innern, das Militär gegen äußere Feinde – geraten bei den Spezialeinheiten durcheinander. Das KSK beteiligt sich an Festnahmeaktionen, die GSG 9 agiert auch im Ausland. Ausrüstung und Waffen gleichen sich. Militärische und polizeiliche „Eliteeinheiten“ – „kleine Kampfgemeinschaften“ unter der Führung „charismatischer Offiziere“ – lassen sich gemeinsam in bunten Bildbänden

1 Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 13/6639 v. 4.2.1997

2 Die Welt v. 24.9.1973

abfeiern. Handfeste Informationen sind jedoch dünn gesät, denn Geheimhaltung ist Trumpf.³

Die GSG 9 – von Fürstenfeldbruck nach Mogadischu

Die Geschichte der GSG 9 begann mit dem Anschlag auf die israelische Olympiamannschaft am 13. September 1972. Bei der Schießerei zwischen bayerischen Landespolizisten und dem palästinensischen Kommando „Schwarzer September“ auf dem Flugplatz Fürstenfeldbruck starben die elf israelischen Geiseln, ein Polizist und alle Geiselnnehmer. Drei Tage danach teilte der damalige Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher seinem BGS-Verbindungsbeamten im Ministerium, Oberstleutnant Ulrich K. Wegener, mit, die Regierung würde ein weiteres Fiasko dieser Größenordnung politisch nicht überstehen. Eine Spezialformation müsse her, die terroristischen Angriffen wirksam begegnen könne.⁴ Bereits am 26. September erging der Erlass zur „Aufstellung der Grenzschutzgruppe 9“. Wegener, ihr erster Kommandeur, hatte kurz zuvor einen achtmonatigen Lehrgang am Nato Defense College in Rom absolviert. Dem BGS gehörte er seit 1958 an. Die Truppe startete mit 60 Freiwilligen. Beim Pressetermin ein Jahr später im September 1973 waren 122 Mann – zwei Einheiten – einsatzreif, ausgebildet nach dem Vorbild und unter Mitwirkung der israelischen „Sayaret Matkal“ und des britischen „Special Air Service“ (SAS) – beides militärische Spezialkommandos.⁵

Auch die Organisation der GSG 9 entspricht bis heute dem Bild einer militärischen Spezialtruppe. „Nach wie vor besteht der Verband aus einer Führungsgruppe, einer Fernmelde- und Dokumentationseinheit, einer Technischen Einheit, einer Ausbildungs-, einer Versorgungs- und den Einsatzeinheiten. Komplettiert wird das ganze durch eine Hubschrauber-kette.“⁶ Die vier Einsatzeinheiten – das Herzstück der Truppe – sind seit einer Umgliederung 1984 spezialisiert: Die erste und die vierte sind Zugriffs- und Observationseinheiten, die zweite ist eine „Maritime-“ und die dritte eine „Fallschirmspringer-Einheit“. Alle vier gliedern sich wiederum

3 Wegener, U.: Vorwort, in: Boger, J.: Elite- und Spezialeinheiten international, Stuttgart 1987, S. 7

4 Noss, D.: GSG 9, Frankenthal 2001 (Filmreportage, ausgestrahlt in der ARD am 9.1.2002)

5 Froese, K.; Scholzen, R.: GSG 9, 2. Aufl., Stuttgart 1997, S. 14

6 Diederichs, O.: Die GSG 9 – keine Truppe für den Polizeidienst, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 47 (1/1994), S. 47-52 (49)

in fünfköpfige „Spezial-Einsatztrupps“ (SET).⁷ Jede Einheit verfügt ferner über Präzisionsschützen.

Andere Staaten wie etwa Großbritannien haben Verbände dieses Musters von vornherein beim Militär angesiedelt. Die BRD hatte diese Wahl nicht, da das Grundgesetz den Einsatz des Militärs im Innern nur zulässt, wenn zuvor der Notstand ausgerufen wurde. Die GSG 9 musste daher zwangsläufig in der polizeilichen Organisation verankert werden.

Im Februar 1974 ergänzte die Innenministerkonferenz ihr „Programm für die innere Sicherheit“ um einen Absatz über die neu geschaffene Truppe und beschloss auch deren Einsatzkonzept: „Die GSG 9 ist zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben in Fällen von besonderer Bedeutung vorgesehen. Sie kann vor allem dann eingesetzt werden, wenn die Lage ein geschlossenes Vorgehen – offen oder verdeckt – unter Anwendung unmittelbaren Zwangs gegen Gewalttäter erfordert. Dies ist insbesondere der Fall, wenn bandenmäßig organisierte Terroristen in größerem Umfang tätig werden.“⁸ Die GSG 9 gehört zum Grenzschutzkommando (heute: Grenzschutzpräsidium) West. Für sie gilt daher das Bundesgrenzschutzgesetz. Aktiv wird sie nur auf Anforderung – im Inland entweder zur Unterstützung des Bundeskriminalamts, des Zollkriminalamts und des Bundesgrenzschutzes oder eines Bundeslandes. Bei diesen Einsätzen sind die Spezial-Grenzschützer zusätzlich an die jeweiligen Polizeigesetze oder die Strafprozessordnung gebunden.

Das Auswärtige Amt kann die GSG 9 über den Bundesinnenminister auch für den Schutz deutscher Auslandsvertretungen anbieten. Bei anderen Auslandseinsätzen hingegen bewegt sich die Truppe in einem rechtlich unklaren Raum. Dies zeigt sich an dem bis heute dramatischsten dieser Einsätze: die Erstürmung der entführten Lufthansa-Maschine „Landshut“ und die Befreiung der Geiseln auf dem Flughafen von Mogadischu 1977 fand – so Bernd Walter, Chef des Grenzschutzpräsidiums Ost – „weit außerhalb nationaler Zuständigkeiten“ statt: „Der Einsatz der GSG 9 war ein klassischer singulärer Akt von Staatsnotwehr außerhalb der herkömmlichen Normen des positiven Rechts, der erstaunlicherweise von der ansonsten so schreibwütigen Zunft der Verfassungsjuristen bis heute kaum thematisiert wurde.“ Walter sieht diese mit Duldung und Unterstützung des somalischen Diktators Siad Barre ausgeführte Kom-

⁷ Froese; Scholzen a.a.O. (Fn. 5) S. 75-119

⁸ Tophoven, R.: GSG 9 – Kommando gegen Terrorismus, Koblenz 1984, S. 11

mandoaktion durch ein „in der internationalen Staatenpraxis durchweg übliches Gewohnheitsrecht zur Rettung eigener Staatsbürger“ gedeckt⁹ – ein Gewohnheitsrecht, das sich allerdings nur mächtige Staaten leisten können.

Derartige Einsätze blieben aber die Ausnahme. Zwar stand die GSG 9 diverse Male bei ähnlichen Situationen in Einsatzbereitschaft – etwa bei der Besetzung der dominikanischen Botschaft in Kolumbien durch Guerilleros der M-19 – oder beriet Spezialeinheiten anderer Staaten in solchen Situationen – wie z.B. bei der Besetzung der irakischen Botschaft in London 1980, die dann durch den SAS gewaltsam beendet wurde. Mogadischu wiederholte sich jedoch nicht. Die meisten Auslandseinsätze gelten dem Objekt- oder Personenschutz wie aktuell in Afghanistan.¹⁰

Unterbeschäftigte Truppe sucht Arbeit

Aber auch das tatsächliche inländische Einsatzprofil entspricht längst nicht dem Bild, das sich aufgrund des Konzeptes von 1974 erwarten ließe. Festzunehmende TerroristInnen gibt es wenige. Mit ihrer ersten Verhaftung von RAF-Mitgliedern – Brigitte Mohnhaupt und Adelheid Schulz 1982 – konnte sich die Truppe noch brüsten. Die Festnahme von Birgit Hogefeld in Bad Kleinen 1993 endete mit dem Tod von Wolfgang Grams und des GSG 9-Beamten Michael Newrzella. Geiselnahmen sind selten, und außerdem stehen für solche Situationen auch die Sondereinsatzkommandos (SEK) der Länderpolizeien zur Verfügung. Zwar ist mit den Präzisionsschützentrupps der GSG 9 (und den entsprechenden Kommandos der Länder) die polizeigetzliche Fiktion des „finalen Rettungsschusses“ institutionalisiert worden; dennoch haben die GSG 9-Beamten nach Angaben ihres derzeitigen Kommandeurs Friedrich Eichele bis zum Jahre 2001 nur viermal geschossen, davon zweimal auf Kampfhunde.¹¹ Das ist weniger ein Ergebnis der Fähigkeit, gefährliche Situationen auf andere Weise zu lösen, sondern resultiert vor allem aus der fehlenden Gelegenheit.

9 Walter, B.: Zwischen Mogadischu und Kosovo. Auslandseinsätze des Bundesgrenzschutzes, in: Magazin für die Polizei 2002, H. 7-8, S. 4-7 (4 f.)

10 siehe zu diesen und anderen Einsätzen: Diederichs a.a.O. (Fn. 6), S. 50; Der Tagesspiegel v. 2.1.1980; Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 13.2.2003

11 Noss a.a.O. (Fn. 4)

Von den 1.300 Einsätzen, die die GSG 9 bis 2001 absolvierte, galten über 900 der Entschärfung von Sprengmitteln und Munition.¹² 400 sonstige Einsätze in insgesamt 28 Jahren – das bedeutet einen mageren jährlichen Durchschnitt von vierzehn. Kein Wunder also, dass die Bundesregierung nach dem Debakel von Bad Kleinen nach „Arbeit für die GSG 9“ suchte und sich „nach potenziellen Bedarfsträgern“ umsah.¹³ Inzwischen, so Eichele, sei die Einheit „von der reinen Anti-Terror-Gruppe zur Bundespolizei mit breitem Einsatzspektrum zur Bekämpfung der allgemeinen Kriminalität im Einsatz.“¹⁴

Diese Absenkung der Einsatzschwelle war bereits in den 80er Jahren absehbar. Ergebnis dessen sind nicht nur unspektakuläre Personenschutz Tätigkeiten, Gefangenentransporte oder der Geleitschutz für Geldtransporte der Bundesbank, für die eine auf Kommandoaktionen trainierte Truppe nicht erforderlich ist. Das gilt auch für andere Einsätze, bei denen wegen der Spezialisierung der GSG 9 die Gefahr übermäßiger Gewaltausübung besteht. Bei der Räumung des Hüttendorfs an der Baustelle für die Wiederaufbereitungsanlage in Wackersdorf stand die GSG 9 in Bereitschaft.¹⁵ Bei Großdemonstrationen und Räumungen besetzter Häuser soll sie ebenfalls dabei gewesen sein. Im Mai 1994 stürmte sie mit gezogenen Maschinenpistolen und unter Einsatz von Schlagstöcken eine öffentliche Veranstaltung in einem Kulturzentrum in Saarbrücken. Ziel der Aktion sei die Verhaftung eines Funktionärs der verbotenen kurdischen PKK gewesen, der allerdings nicht gefunden wurde.¹⁶ Im Dezember 1999 half die GSG 9 bei der erfolglosen Durchsuchung des alternativen Zentrums Mehringhof in Berlin nach Sprengstoff, den die Revolutionären Zellen Jahre zuvor dort versteckt haben sollten. An diesem wie an jedem anderen Sonntag war der Gebäudekomplex fast menschenleer.¹⁷

Die in den 90er Jahren angeblich erfolgte Verlagerung des Schwerpunkts der heute rund 200 Mann zählenden Truppe auf Aktionen gegen die „organisierte Kriminalität“ hat ihr auch nicht viel mehr Einsätze be-

12 ebd. Bis 1996 waren es 1.092 Einsätze insgesamt, davon 798 Entschärfereinsätze, s. Froese; Scholzen a.a.O. (Fn. 5), S. 42

13 Frankfurter Rundschau v. 9.3.1994

14 Noss a.a.O. (Fn. 4)

15 Innere Sicherheit Nr. 1 v. 7.3.1986

16 Woche im Bundestag Nr. 13 v. 29.6.1994 und Nr. 15 v. 14.9.1994

17 Der Tagesspiegel v. 20.12.1999

schert.¹⁸ Ihre Tätigkeit besteht zum größten Teil aus dem permanenten Training für einen Ernstfall, der aber im polizeilichen Alltag nicht eintreten will.

Der Ruf, für alle nur denkbaren Fälle vorbereitet zu sein, der der GSG 9 spätestens seit Mogadischu anhing, machte die Einheit jedoch zu einem Exportschlager. Schon 1982 berichtete die Frankfurter Rundschau, Ulrich Wegener, der „weitest gereiste Polizist der Bundesrepublik“, und seine Männer hätten „seit 1977 in rund 30 Ländern etwa tausend Spezialisten ausgebildet.“¹⁹ 1986 ließ sich Wegener, der damals nicht mehr die GSG 9, sondern das Grenzschutzkommando West befehligte, beurlauben, um zwei Jahre lang die Anti-Terror-Einheit des saudischen Militärs auszubilden. 1988 unterschied der damalige Innen-Staatssekretär Neusel vor dem Innenausschuss des Bundestages drei Formen der GSG 9-Ausbildungshilfe für andere Staaten: „Umfangreiche projektbegleitende Beratung bei Organisation, Ausrüstung und Ausbildung“ hätten die Niederlande, Somalia unter Siad Barres, Singapur, Saudi-Arabien, Thailand und die Vereinigten Arabischen Emirate erhalten. Welche Staaten Militärs oder Polizisten zu „Kurzlehrgängen“ entsandt hatten, welche sich bei „Kurzbesuchen“ über das Können der Truppe informierten, gab Neusel nicht bekannt. Die Liste wäre zu lang gewesen.²⁰ Nie glaubwürdig dementieren konnte das Bundesinnenministerium die Mitwirkung der GSG 9 am Aufbau einer Kommandoeinheit des türkischen Militärs für Spezialeinsätze in Kurdistan.²¹ Ein demokratischer Exportschlager war die GSG 9 definitiv nicht.

Das KSK – „Elitekampftruppe der Bundeswehr“

Im April 1994 gerieten Mitarbeiter der Deutschen Welle in Ruandas Hauptstadt Kigali in die Wirren des Bürgerkriegs. Zu ihrer Rettung prüfte die Bundesregierung damals zwar u.a. den Einsatz der GSG 9, wandte sich dann aber hilfesuchend an die Nato-Partner.²² Belgische Fallschirm-

18 Im März 2003 ließ sich die GSG 9 in Berlin am Rande eines der wenigen Einsätze einen Laptop aus einem Dienstfahrzeug stehlen, das noch dazu auf einem videüberwachten Parkplatz der Polizei geparkt war; Berliner Zeitung v. 12.6.2003

19 Frankfurter Rundschau v. 9.7.1982

20 BT, Innenausschuss: Protokoll der 32. Sitzung v. 28.9.1988

21 Türkische Spezialtruppen bei der GSG 9 ausgebildet, in: Blätter des IZ3W 1987, Nr. 141, S. 29; Süddeutsche Zeitung v. 19.10.1990

22 Der Spiegel v. 18.4.1994

jäger holten schließlich die Deutschen aus dem umkämpften Gebiet. Dass keine deutsche Truppe für diese Evakuierung bereit stand, war nach offizieller Lesart der Anlass für den Aufbau des Kommandos Spezialkräfte (KSK). Ansätze in diese Richtung hatte es schon in den 80er Jahren gegeben.²³ „Die Planungen für diese reine Elitekampfruppe der Bundeswehr“, so Tobias Pflüger von der Informationsstelle Militarisierung (IMI), „wurden dem Bundestag aber erst am 15. März 1995 vorgelegt und zwar im Rahmen des Strukturanpassungskonzeptes. Mit diesem Konzept wurde die Umstrukturierung der Bundeswehr konkretisiert: Sie sollte schlagkräftiger werden und ausgerichtet auf ihre neuen weltweiten Einsätze.“²⁴ Anfang Juni 1995 bestimmte man Calw als Stationierungsort des KSK, und am 28. September segnete der Inspekteur des Heeres das Ziel- und Planungsverfahren ab.²⁵ Im September 1996 begann der tatsächliche Aufbau.

Die „Rettung aus terroristischer Bedrohung und Evakuierung“ deutscher Staatsbürger aus dem Ausland ist nur eine der Aufgaben des KSK. Die weiteren, die die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Anfrage der Grünen 1997 aufzählte, präsentieren die Truppe als eine Kommando-Einheit für die „unkonventionelle“ Kriegsführung:

- „Gewinnung von Schlüsselinformationen in Krisen- und Konfliktgebieten“; solche Daten über „Bewegungen und Dislozierungen großer Truppenkörper“ sowie „für die gegnerische und eigene Operationsführung wichtige Einrichtungen und Infrastruktur“ seien sowohl „im Rahmen der Landes- und Bündnisverteidigung als auch bei Einsätzen im erweiterten Aufgabenspektrum“, d.h. bei Out-of-area-Einsätzen erforderlich
- „Schutz eigener Kräfte aus Distanz und Schutz von Personen in besonderer Lage“, d.h. vor allem Schutz der eigenen Streitkräfte bei Auslandseinsätzen vor „terroristischen Angriffen“
- „Abwehr terroristischer Bedrohung, Kampf gegen subversive Kräfte sowie verdeckte Operationen im Aufgabenbereich der Streitkräfte“; auch hier geht es um die „Sicherstellung, Aufrechterhaltung und ge-

23 Richter, A.: Stichwort: Kommando Spezialkräfte, Berlin Information center for Transatlantic Security (BITS)–Stichwort, 15.1.2002, www.bits.de/public/stichwort/spezial.htm

24 Pflüger, T.: Elitekämpfer für den Kriegseinsatz der Bundeswehr, in: Friedensforum 1997, H. 1, S. 25 f., s. www.friedenskooperative.de/themen/bw-2.htm

25 Antwort der Bundesregierung a.a.O. (Fn. 1)

gebenfalls Wiederherstellung der Operationsfreiheit eigener und/oder alliierter Streitkräfte“

- „Kampfeinsätze auch im gegnerischen Gebiet, einschließlich der Lähmung oder Zerstörung wichtiger Objekte“.²⁶

KSK-Soldaten sollten „mit ihren Spezialwaffen hinter den feindlichen Linien abspringen, gegnerische Kommunikationsnetze zerstören oder militärische Hauptquartiere im Hinterland lahm legen,“ schrieb die „Welt“. Dazu lernten die Spezialkräfte „das Agieren aus dem Hinterhalt sowie das Vorgehen nach Handstreichmanier“ und den „Nah- und Häuserkampf“.²⁷

Organisatorisches Kernstück des KSK sind die Kommandokompanien, die sich wiederum in je eine Führungsgruppe und vier „Kommandozüge“ untergliedern. Jeder Zug besteht aus vier Kommandotrups mit je vier Soldaten. Die Trups sollen einzeln oder zu mehreren agieren können. Die Züge sind nach der Art der „Infiltration“ ins Feindesgebiet – aus der Luft, am Boden, amphibisch – oder für den Kampf im Gebirge spezialisiert. Für seine speziellen Aufgaben erhält das KSK auch spezielle Ausrüstung und Bewaffnung. Auf dem Leib trägt der KSK-Soldat entweder eine „Splitterschutzweste“ oder eine „Weste mit speziellen Haltevorrichtungen, Magazintaschen mit besonderen Zugriffsmöglichkeiten und einem Mikrofon, das mit der Bewegung der Lippen angeschaltet werden kann.“ Nachtsichtgeräte, Blendgranaten und Scharfschützengewehre gehören zum Arsenal der Spezialeinheit ebenso wie moderne Informations- und Kommunikationstechnologie. Zum KSK gehört auch ein „Ausbildungs- und Versuchszentrum, das Material und Geräte speziell für das KSK entwickelt und testet.“²⁸

Dass die Bundeswehr für diese Truppe keine Wehrpflichtigen heranzieht, versteht sich fast von selbst. Bis auf das Hilfspersonal soll sich das im Endausbau 960 Mann starke KSK aus Zeit- und Berufssoldaten zusammensetzen, die nicht älter als 32 Jahre alt sein dürfen und einem harten Auswahlverfahren unterzogen werden. Weil nur einer von vier Bewerbern die Aufnahmeprüfung in die Eliteeinheit besteht, konnte die KSK zunächst nur zwei der geplanten vier Kommandokompanien zur

²⁶ ebd.

²⁷ zit. n. Pflüger a.a.O. (Fn. 24)

²⁸ Richter a.a.O. (Fn. 23)

Einsatzreife bringen. Wann die anderen beiden bereit sind, stand im letzten Jahr noch nicht fest.²⁹

Vom Rettungs- zum Kampfeinsatz

Das KSK verdeutlicht wie kein anderer Teil der Bundeswehr die veränderte militärpolitische Ausrichtung der BRD auf Auslandseinsätze entweder im Rahmen der NATO oder neuerdings der EU. Nicht umsonst ist das KSK ein zentraler Teil der rund 60.000 Mann Krisenreaktionskräfte, die die Bundeswehr bei Bedarf einem NATO- oder EU-Kommando unterstellen will. Konsequenterweise holte man sich für die Ausbildung des Kommandos Hilfe vom britischen SAS und den „Special Operations Forces“ der USA.

Nur für den „Bereich Rettung/Befreiung“ griffen die Militärs auf die Hilfe der kleineren polizeilichen Schwester, der GSG 9, zurück. „Eine entsprechende Grundlagenausbildung wurde 1996 ca. 25 Angehörigen des KSK vermittelt. Die Fortsetzung dieser jeweils einmal jährlich stattfindenden Ausbildungsunterstützung in vergleichbarer Stärke ist bis 1998 geplant.“³⁰

Dem „Bereich Rettung/Befreiung“ kann bisher nur der erste Einsatz der Truppe zugeordnet werden – die Operation „Libelle“, bei der das KSK im März 1997, noch vor seiner Medienpremiere, hundert ausländische Zivilisten (darunter 2 Deutsche) aus den Unruhen in der albanischen Hauptstadt Tirana evakuierte. Der Bundestag reichte wenige Tage später seine Genehmigung für den Auslandseinsatz nach.

Es folgten vier Festnahmeaktionen gegen als Kriegsverbrecher beschuldigte Serben, die dem UN-Tribunal in Den Haag überstellt werden sollten. Drei Operationen fanden in der serbisch-bosnischen Enklave Foca statt. Am 15. Juni 1998 verhafteten KSK-Soldaten den 61 Jahre alten Lagerkommandanten Milorad Krnojelec. Zur Vorbereitung der Aktion hatten sie von Mostar aus ein halbes Jahr lang die Telefone des Dorfes abgehört, bis sie schließlich Krnojelecs Stimme erkannten. Dieser ergab sich den Soldaten ohne Gegenwehr. In der Nacht vom 1. auf den 2. August 1999 nahmen sie den „Paramilitär“ Radomir Kovac gefangen. Die Festnahme von Janko Janjic am 12. Oktober 2000 ging schief. Der 43-Jährige sprengte sich mit einer Handgranate in die Luft und verletzte

²⁹ ebd.

³⁰ Antwort der Bundesregierung a.a.O. (Fn. 1)

dabei drei KSKler schwer. In Orahovac (Kosovo) operierten KSK und niederländische Spezialeinheiten im August 1999 gemeinsam bei der Verhaftung von drei serbischen Männern.

„Hinzu kommen Einsätze der Fernspäher der KSK im serbischen Pre-sovo-Tal, in Mazedonien, im Kosovo und möglicherweise auch in Zentralasien im Zuge des Afghanistan-Krieges. Aufklärungseinsätze dieser Komponente im Mittleren Osten oder am Horn von Afrika dürfen ebenfalls als wahrscheinlich gelten.“³¹

In Afghanistan kam das KSK auch zu seinen ersten Kampfeinsätzen. So sollen die deutschen Spezialeinheiten im Februar 2002 gemeinsam mit Delta Force-Einheiten der USA und einem britischen SAS-Regiment beim Sturm auf die Bergfestung Tora Bora beteiligt gewesen sein. Bei der Operation Anaconda im Shahi-i-Kot-Gebirge wurden US-Gebirgsjäger unterstützt „durch rund 200 Mann aus den Spezialeinheiten Kanadas, Norwegens, Dänemarks, Frankreichs, Australiens und der deutschen KSK.“³²

Ein Resümee

Von ihrem Aufbau und ihrer Ausbildung her sind sowohl das KSK als auch die GSG 9 Kommando-Einheiten. Letztere ist zwar rechtlich und von ihrer organisatorischen Anbindung an den Bundesgrenzschutz her eine polizeiliche Einheit. Sie bleibt aber in der Polizei ein Fremdkörper, der für die Wahrung der Sicherheit im Alltag nicht geeignet ist und dessen längst fällige Abschaffung kaum jemand bemerken würde. Nachdem das BGS-Gesetz von 1994 Auslandseinsätze von der Zustimmung des Einsatzstaates abhängig gemacht hat, kann die GSG 9 selbst für Operationen im „Bereich Rettung/Befreiung“ nur noch bedingt eingesetzt werden. Selbst auf diesem Sektor, auf dem sich die GSG 9 in Mogadischu profiliert hat, macht ihr mittlerweile das KSK Konkurrenz.

Dessen zentrale Aufgabe sind Kampfeinsätze im Kontext der neu-alten Kriege, die Deutschland gemeinsam mit seinen Bündnispartnern an den Rändern und außerhalb Europas führt und noch führen wird. Die Rede von der „Krisenreaktion“, den „asymmetrischen Konflikten“ und der „Terrorismusbekämpfung“ kann diese Realität nicht verdecken.

³¹ Richter a.a.O. (Fn. 23)

³² Afghanistan: Kommando Spezialkräfte an vorderster Front, in: antimilitarismus-information 2002, H. 4, S. 15-25 (16)

Den Inlandseinsatz des KSK konnte sich 1997 die damalige konservative Bundesregierung nur im Verteidigungsfall vorstellen. Ihre rot-grüne Nachfolgerin hat mit den jüngsten „verteidigungspolitischen Richtlinien“ das Türchen für den militärischen „Anti-Terror-Einsatz“ im Innern ein Stück weit geöffnet. Nachdem schon die Unterstützung der GSG 9 zur Terrorismusbekämpfung auf keine Nachfrage mehr stößt, ist der Einsatz des KSK auf deutschem Boden erst recht unnötig und unwahrscheinlich. Ein dem Frieden verpflichtetes Land hat für derartige „Kampf-gemeinschaften“ keinen Bedarf.

Stephan Stolle ist Mitarbeiter bei Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Bundeswehr im Inneren

Innerer Notstand auf dem Kleinen Dienstweg

von Stefan Gose

Der Damm ist gebrochen, doch kaum jemand hat es bemerkt: In den neuen „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ vom 21. Mai 2003 erklärt das Bundesverteidigungsministerium (BMVg) die Bundeswehr für viele Aufgaben im Inneren der Bundesrepublik zuständig, ohne sich auf Genaueres festzulegen.¹

Was Unionspolitiker seit Ende des Kalten Krieges als neue Existenzbegründung für die Bundeswehr immer wieder forderten, führt die rot-grüne Regierung nun unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung ein: das Ende der historisch begründeten klaren Trennung von Polizei und Militär.

„Angesichts der gewachsenen Bedrohung des deutschen Hoheitsgebiets durch terroristische Angriffe gewinnt der Schutz von Bevölkerung und Territorium an Bedeutung und stellt zusätzliche Anforderungen an die Bundeswehr bei der Aufgabenwahrnehmung im Inland und demzufolge an ihr Zusammenwirken mit den Innenbehörden des Bundes und der Länder,“ schreibt der Verteidigungsminister in seiner neuen Geschäftsgrundlage. „Darüber hinaus müssen die Streitkräfte – eingebettet in gesamtstaatliches Handeln – zu einem angemessenen Beitrag zur Verhinderung, Abwehr und Bewältigung von terroristischen Anschlägen und zum Schutz Deutschlands vor asymmetrischen Angriffen von außen im Rahmen der geltenden Gesetze befähigt sein.“

Die „humanitäre Salomitaktik“ über Hochwasserhilfe, Suche nach Vermissten, Wachschatz oder Luftüberwachung hat die öffentliche Akzeptanz für die Bundeswehr auch im Inneren der Republik erheblich

1 www.bmvg.de/pic/sicherheit/030521_VPR_text.pdf

gesteigert. „Deutschlands Sicherheit“ werde „auch am Hindukusch verteidigt“, erklärt Peter Struck. Wenn die Bundeswehr in Afghanistan oder Djibouti Terroristen jagen kann, so die Logik des Militärministers, warum sollten die 280.000 deutschen Soldaten dann nicht auch zu Hause helfen?! Das Militär wird als gemeinnützige Universalversicherung präsentiert und niemand fragt, ob es diese Ansprüche auch nur annähernd erfüllen kann. Von den Einsätzen im fernen Kabul, in Kuwait und selbst auf dem Balkan bleibt der heimischen Öffentlichkeit lediglich das regierungsoffizielle Bild der „humanitären Mission“. Nüchterne Bilanzen werden keine erstellt. Sie würden die Hilfskompetenz der Bundeswehr – erst recht die im Inland – in einem fragwürdigen Licht erscheinen lassen.

Soldaten als Terrorfahnder

Beispiel Terrorbekämpfung: Seit Februar 2002 kreuzt eine deutsche Flotte im Rahmen von „Enduring Freedom“ am Horn von Afrika auf der Suche nach „Terroristen“. Wen sie suchen, wissen die Soldaten nicht. Und wenn sie ein „verdächtiges Boot“ entdecken, dürfen sie es außerhalb der nationalen Zwölf-Meilen-Zonen nur kontrollieren, wenn sich das „verdächtige Boot“ freiwillig dazu bereit erklärt – alles andere wäre Piraterie. Entsprechend haben die etwa 1.200 Matrosen in 18 Monaten noch keinen Terroristen entdeckt, ebenso wie ihre mittlerweile 2.300 Kameraden in Kabul oder die gut 5.000 Bundeswehrsoldaten auf dem Balkan. Wie in vielen Konfliktregionen mutieren auch dort „Terroristen“ etwa im Jahrestakt zu Verbündeten und wieder zu Terroristen. Wer aktuell zu den Guten, wer zu den Bösen zählt, ist eine politische Definitionsfrage, die das Militär überfordert. Nicht zufällig setzten Terrorismusvorwürfe in der bundesdeutschen Rechtsvergangenheit umfangreiche Ermittlungen von Polizei und Staatsanwaltschaft voraus, zu denen die Bundeswehr nicht in der Lage ist.

Sollten deutsche Soldaten tatsächlich einmal einen aktenkundigen Terroristen treffen, wäre ungewiss, ob sie ihn festnehmen oder selbst Reißaus nehmen würden. Zumeist riskiert es die militärische Führung nicht einmal, die Bundeswehr zur Entwaffnung der Zivilbevölkerung einzusetzen. Zahlreiche vergebliche Hilfsersuchen des Den Haager Balkan-Gerichtshofes an die SFOR-Truppen zur Festnahme und Auslieferung mutmaßlicher Kriegsverbrecher legen nahe, dass polizeiliche Ziel-fahnder solche Festnahmen mit weniger Aufwand erfolgreicher durchführen würden. Dass Militär ein geeignetes Instrument zur „Verhinde-

rung“ von oder zum „Schutz“ vor Terrorismus sei, ist überdies eine waghalsige Behauptung. Ein Blick auf die tagtäglichen Nachrichten aus Israel oder dem Irak genügt zu der Erkenntnis, dass militärische Präsenz und Gewalt Gegengewalt provoziert, dass also Terrorismus nur durch politische Veränderungen und zivile Strafverfolgung einzuhegen ist.

Luftkampf über Deutschland

Beispiel Luftverteidigung: Gegenwärtig erarbeitet die Bundesregierung ein Luftraumüberwachungsgesetz, nach dem die Luftwaffe als polizeiliches Hilfsorgan bei der Abwehr von Flugzeugen eingesetzt werden soll, die in bedrohlicher Absicht von ihrem Kurs abweichen. Als Hintergrund wird neben den Anschlägen des 11. September 2001 jener Luftzwischenfall vom 5. Januar 2003 genannt, als ein entwendetes Sportflugzeug fast eine Stunde über den Banktürmen von Frankfurt/Main kreiste. Vorgesehen ist, dass künftig Phantom-Alarmrotten der Bundeswehr verdächtige Flugzeuge zur Landung auf den Flugplätzen Frankfurt-Hahn, Hannover-Langenhagen oder Leipzig-Schkeuditz zwingen sollen. Das stellt die Bundeswehr-Piloten zunächst vor drei praktische Probleme:

Erstens ist die notwendige Reaktionszeit von mindestens fünf Minuten zwischen bemerkter Kursabweichung und Alarmstart zu lang, um im engen deutschen Luftraum einen Flugzeuganschlag zu verhindern. Um etwa den vorgeschriebenen Sicherheitsabstand von 1.500 Metern zu einem Atomkraftwerk zurückzulegen, benötigt eine kleine Cessna-172 etwa 35 Sekunden. Eine Boeing 737 oder ein Airbus könnte schon nach fünf bis sechs Sekunden Kursabweichung auf eine solche Gefahrenanlage stürzen. Zur Kommunikation mit den Piloten bliebe keine Zeit, entsprechend wären irrtümliche Abschüsse vorprogrammiert.

Zweitens wird ein Militärjet, wenn er zur Gefahrenabwehr ein verdächtiges Flugzeug abschießt, eine Katastrophe im dicht besiedelten Industrieland Bundesrepublik mit großer Wahrscheinlichkeit nur vergrößern. Und drittens wird sich ein Selbstmordattentäter nicht von der Bundeswehr auf einen Abfangflughafen eskortieren lassen.

Der Einsatz der Bundeswehr im heimischen Luftraum könnte zur Gefahrenabwehr also nicht mehr beitragen, als die zivilen Fluglotsen es derzeit tun. Allerdings würde die Luftwaffe erhebliche zusätzliche Risiken bei gewollten und irrtümlichen Abschüssen schaffen. Ein Polizeiauto, das mit Blaulicht durch die Innenstadt rast, kann Verkehrsunfälle produzieren. Die Schäden, die ein 22-Tonnen-Phantom-Jet anrichten kann, wenn

er auf schnellstem Weg ein potentiell Anschlagflugzeug erreichen soll, sind in dem mit ca. 5 Mio. Flugbewegungen pro Jahr dichtesten Flugraum Europas erheblich größer.

Grundgesetz ausgehebelt

Weitere künftige Einsatzszenarien der Bundeswehr im Inneren – etwa beim Grenzschutz, der Küstenwache, im Wachschutz, bei Ordnungs- und Patrouillendiensten oder bei Baumaßnahmen – bergen das gleiche praktische Problem: Die hohe Zahl der verfügbaren Soldaten und ihr Besitz von Kriegswaffen qualifiziert das Militär nicht für diese Tätigkeiten. Stattdessen würden bei vermindertem Leistungsniveau zu überproportionalen Kosten weite Teile des zivilen Lebens militarisiert. Was dies politisch bedeutet, soll zuletzt anhand des juristischen Rahmens für den Einsatz der Bundeswehr im Inneren beleuchtet werden.

Das Grundgesetz (GG) nennt in Artikel 87a die Landesverteidigung als Existenzgrundlage der Bundeswehr. Seit dem „out-of-area-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 gelten auch Auslandseinsätze nach Art. 24 Abs. 2 GG als verfassungskonform.² Der Einsatz des Militärs im Inneren ist in Friedenszeiten (außer zur Katastrophenhilfe nach Art. 35 GG) nur bei einem „inneren Notstand“ nach Art. 87a Abs. 4 GG zulässig: „Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitlich demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung ... Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutz von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen.“ Die Bundesregierung kann diesen Notstand erklären, Bundestag und Bundesrat können Notstandsmaßnahmen jederzeit aufheben. Andere Situationen erlauben den Einsatz des militärischen Gewaltapparates im Inneren nicht.

Doch in ihrem Vorhaben, die Bundeswehr im Inneren einzusetzen, sind sich Regierung und Opposition ebenso weitgehend einig, wie beide wissen, dass es keinen Anlass gibt, den „inneren Notstand“ zu verkünden. Für die Erklärung des Spannungs- oder Verteidigungsfalles wäre nach Art. 80a GG gar eine Zweidrittelmehrheit des Bundestages erforderlich.

² BVerfGE 90, S. 286 ff.

Deshalb soll der „Kleine Dienstweg“ der „Amtshilfe“ nach Art. 35 GG bemüht werden. Wenn die Polizei keine bewaffneten Jets besitzt, so die Logik, dann hilft eben die Bundeswehr bei der Luftraumüberwachung aus. Zwar sind die Streitkräfte im Art. 35 GG nur für die Katastrophenhilfe (Abs. 2 und 3) und gerade nicht für die „Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ vorgesehen. In der Amtshilferegelung des Abs. 1 werden nur die Behörden des Bundes und der Länder genannt, die Bundeswehr nicht. Doch wenn sich Regierung und Opposition einig sind, wird die Ausnahme zur Regel, es werden Notstandsbedingungen eingeführt, ohne dass öffentlich ein „innerer Notstand“ erklärt oder begründet wird.

Militär ersetzt Politik

Und sobald die Bundeswehr den deutschen Luftraum widerstandslos erobert hat, kann damit gerechnet werden, dass sie „in humanitärer Mission“ weitere Bereiche des zivilen Lebens dauerhaft besetzt.

Dass dies nicht zum sachlichen Vorteil des jeweiligen Einsatzbereiches geschieht, ist nachrangig. Was zählt, sind schnelle Verfügbarkeit und symbolische Präsenz. Uniformen sollen die Botschaft vermitteln, dass die Regierung handelt und hier und überall Verantwortung übernimmt. Zehn Jahre deutscher Auslandseinsätze illustrieren den Kern dieser symbolischen Politik, die Flaggen hisst, statt die Probleme politisch zu lösen. Da Militär zur Konfliktlösung nicht taugt, wird es immer ausgiebiger zur Konfliktverdrängung eingesetzt. Offenbar hält die Politik diese Abschreckungs- oder Valium-Strategie mittlerweile auch für die Krisenregion Deutschland angemessen. Wer den Einsatz von Kriegsgerät und Soldaten im eigenen Land scheinbar zulässt, gibt in gleichem Maße zivile Konfliktbearbeitung auf. Soldaten im Stadtbild sind nicht Ausweis von gelebter Demokratie, sondern ein Abbild des gestörten Verhältnisses zwischen Staat und Bevölkerung.

Stefan Gose ist Politologe und Redakteur der Monatszeitschrift „antimilitarismus information“.

Militärische Assistenzdienste

Die Schweizer Armee hilft im Inland aus

von Heiner Busch

Anlässlich des G8-Gipfels in Evian erlebte die Schweizer Armee ihren größten Einsatz seit dem Zweiten Weltkrieg. Die Alternative zum militärischen Einsatz im Innern kann aber nicht in der Aufrüstung der Polizei bestehen.

Schön und doch praktisch, mögen sich die französischen Behörden gedacht haben, als sie Evian zum Ort der G8-Jahrestagung kürten. Nach vorne den Genfer See, nach hinten die Berge, leicht abzuriegelnde Zufahrten – von Evian nach Genf ist es nicht weit, aber dazwischen ist Wasser und drum herum ein dünn besiedeltes Grenzgebiet. Die acht Herren und ihre Entourage blieben von Protesten unberührt. Die blieben in der Schweiz und im Niemandsland der Grenze hängen, wo sich am 1. Juni zwei Demonstrationszüge trafen – einer aus Genf und einer aus dem französischen Annemasse kommend, zusammen rund 100.000 Personen. Grenzüberschreitender Protest stand einer multinationalen Ordnungsmacht entgegen.

Die Schweiz und Frankreich hatten schon im April ein Abkommen „über die Zusammenarbeit anlässlich des Gipfels von Evian“ geschlossen.¹ Die Polizeien entsandten Verbindungsbeamte auf die jeweils andere Seite, organisierten Treffen im Vorfeld sowie den Austausch nicht nur von Lageanalysen, sondern auch von personenbezogenen Daten. Das gemeinsame Kommissariat an der Grenze wurde zum Kristallisationspunkt der Polizeizusammenarbeit, deren Ergebnis u.a. in Einreisesperren bestand. Militärisch wollte man vor allem bei der Luftraumüberwachung

1 Allgemeine Sammlung des Bundesrechts 2003, S. 1209-1221

über dem Genfersee-Gebiet kooperieren, deren „worst case“ der „Abschuss von Luftfahrzeugen“ gewesen wäre.

„25.000 Ordnungskräfte rund um den Genfersee im Einsatz“, meldete die Neue Zürcher Zeitung (NZZ) eine Woche vor dem magischen Datum.² Auf französischer Seite waren rund 15.000 Polizisten und Soldaten im Einsatz. Auf Schweizer Seite beteiligten sich am Fest der Uniformen

- 1.800 PolizistInnen aus den Genfersee-Kantonen Waadt, Wallis und Genf
- 1.870 PolizistInnen aus anderen Kantonen
- 1.000 PolizistInnen aus Deutschland, die aufgrund des deutsch-schweizerischen Polizeivertrags nach Genf entsandt wurden, darunter 250 als Besatzung der mitgebrachten 15 Wasserwerfer
- und schließlich 4.380 Soldaten der Schweizer Armee. Aufgeboten waren ursprünglich 5.600; über Tausend hatten jedoch ein „Dienstverschiebungsgesuch“ eingereicht – ein Schritt, zu dem im Vorfeld die „Gruppe Schweiz ohne Armee“ (GSoA) aufgerufen hatte.³

Der Einsatz am Genfersee wurde zum größten, den die Schweizer Armee seit dem Zweiten Weltkrieg erlebt hat. Der zweitgrößte hatte im Januar 2003 stattgefunden, als ca. 1.500 Armeeangehörige einen Assistenzdienst für die Sicherheit des Davoser Weltwirtschaftsforums (WEF) leisteten.⁴ Sowohl in Davos als auch in Genf hatte man ständig betont, dass Soldaten nicht in die Auseinandersetzung mit DemonstrantInnen einbezogen würden. Vielmehr waren die Berufssoldaten des Festungswachtkorps (FWK) für Personenschutzaufgaben ausersehen – ausgerüstet mit Maschinenpistolen, Pfefferspray und Schlagstock. Normale Milizsoldaten sollten bewaffnet mit dem armeeüblichen Sturmgewehr für den Objektschutz sorgen. Der Gebrauch der Waffe war nur zur Notwehr und Nothilfe zugelassen. „Im Rahmen eines Assistenzdienstes zu Gunsten des Gipfels von Evian lautet Ihr Auftrag: ‚Überwacht einen Raum oder eine Einrichtung‘“, hieß es im Einsatzbefehl, der wenige Tage vorher an die Öffentlichkeit gelangt war. „Sie stellen durch Beobachten und Horchen Aktivitäten oder Veränderungen in einem Raum oder an Objekten fest, um die Führung vor Überraschungen zu schützen.“

2 NZZ u. Berner Zeitung v. 23.5.2003, Details zu den Einsatzorten s. Le Temps v. 31.5.2003

3 NZZ v. 23.5.2003

4 WochenZeitung (WoZ) v. 23.1.2003

Für Überraschungen sorgten nicht die Soldaten, sondern Armee-Chef Christophe Keckeis, der im Vorfeld des Gipfels und der Proteste verlauten ließ, dass in Genf mit Toten zu rechnen sei.⁵ Die gab es glücklicherweise nicht. Auch die Großdemonstration blieb friedlich. Die große Hysterie, an der nicht nur Keckeis, sondern auch bürgerliche PolitikerInnen insbesondere aus Genf mitgestrickt hatten, blieb jedoch nicht ohne Folgen. Viele Demonstrationswillige blieben zu Hause. Obwohl große Teile der Genfer Innenstadt abgesperrt waren, sorgten Kleingruppen in mehreren Nächten für Sachbeschädigungen und lieferten sich Auseinandersetzungen mit der Polizei, die ähnlich chaotisch agierte wie ihre politische Führung. Auf das zurückhaltende Vorgehen während der Demonstration folgte eine sinnlose Härte und die damit verbundenen Übergriffe. Armeeangehörige kamen tatsächlich nicht mit den DemonstrantInnen in Kontakt.

Vor allem die Einsätze in Davos und Genf haben dazu geführt, dass die Armee im ersten Halbjahr 2003 rund 300.000 Diensttage vorweisen kann, etwa gleich viel wie im ganzen Jahr 2002.⁶ Davon entfielen allein 77 Prozent auf „subsidiäre Sicherheitseinsätze“ für die zivile Polizei. Der Rest verteilt sich auf „friedensfördernde Einsätze“, sprich: die SWISSCOY-Mission im Kosovo (15 Prozent), auf die Katastrophenhilfe (ein Prozent) sowie auf so genannte Unterstützungsdienste (sieben Prozent), bei der die Armee sowohl zivilen Verwaltungen als auch privaten Organisationen unter die Arme greift. Paradebeispiel hierfür war die Ski-Weltmeisterschaft in St. Moritz im Februar, bei der Soldaten wieder einmal Pisten stampfen mussten. 24 Prozent aller Diensttage leistete das Festungswachtkorps (FWK).

Vom Kalten Krieg zu „neuen“ Bedrohungen

Die Schweizer Armee ist eine Milizarmee. Männer werden im Regelfall mit 20 Jahren zur Rekrutenschule (Grundausbildung, derzeit 15 Wochen) und dann bis zum 42. Lebensjahr alle zwei Jahre zu einem Wiederholungskurs (WK) eingezogen. „Durchdiener“, die die Wehrpflicht in einem Stück ableisten, gibt es erst seit kurzem. Der Anteil der Berufssoldaten ist gering und reduziert sich auf bestimmte Funktionen im Generalstab, in

⁵ siehe zur nachfolgenden Diskussion u.a. NZZ v. 6.6.2003

⁶ Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS): Medienmitteilung v. 4.7.2003, www.vbs-ddps.ch/internet/vbs/de/tools/news/030704a.html

der Luftwaffe sowie auf das FWK, das ursprünglich in der Tat nur zur Bewachung von Armeeeinrichtungen, darunter eben die Festungen in den Alpen, vorgesehen war. Zwischen den WKs stehen alle anderen Armeeingehörigen im normalen Berufsleben, ihre Armeewaffe – das Sturmgewehr samt Munition – lagert derweil im häuslichen Schrank.

Das Jahr 1989 markierte die bisher tiefste Krise der Armee. Am 26. November legten 35 Prozent der Abstimmenden ein „Ja“ für die Volkssinitiative „für eine Schweiz ohne Armee und eine umfassende Friedenspolitik“ in die Urne. Immerhin ein Drittel der Stimmbevölkerung dokumentierte damit, dass für sie zwei Wochen nach der Öffnung der Berliner Mauer der Kalte Krieg definitiv zu Ende war und damit auch das Instrument dieses Krieges seine Daseinsberechtigung verloren hatte. Bis zu diesem Zeitpunkt schien die Armee sowohl als Sozialisations- und Karriereförderungsinstanz (bzw. für die Nicht-Dienenden als Karriereverhinderungsinstrument) als auch in ihrem verlogenen politischen Leitbild, der „bewaffneten Neutralität“, unangefochten. Dass der Feind dieser angeblichen Neutralität im Osten zu suchen war, stand außer Frage. Der „Fichenskandal“, der ebenfalls Ende 1989 das politische Leben der Schweiz erschütterte, zeigte darüber hinaus, dass der militärische Geheimdienst, die Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr (UNA), der vermeintlichen „fünften Kolonne“ dieses äußeren Feindes auch im Innern nachgestellt hatte – teilweise in Personalunion, immer aber in ideologischer Eintracht mit den zivilen Schnüfflern der Bundespolizei. Listen von Personen, die im „Ernstfall“ in Lagern interniert werden sollten, waren parat. Projekte für eine Geheimmarmee (P 26) und einen geheimen Nachrichtendienst (P 27) – noch geheimer als der offizielle militärische Geheimdienst – waren aus dem Haushalt des Militärministeriums (damals noch Eidgenössisches Militärdepartement, EMD – heute Verteidigungsdepartement, VBS), finanziert worden.

Das Ende des Warschauer Pakts besiegelte die Tatsache, dass der Feind nicht mehr existierte und dass auch kein neuer in Sicht war. Damit hatte auch das klassische Konzept der Landesverteidigung ausgedient. Das Militär und seine bürgerlichen Freunde begaben sich auf die Suche nach neuen Bedrohungen und neuen Aufgaben.

Die reichhaltigen Funde, auf die man dabei stieß, lassen sich gesammelt im Bericht der „Studienkommission Brunner“ von 1998 bewun-

dern.⁷ Die vom Militärministerium zusammengerufene Kommission aus VertreterInnen der politischen Parteien und der „Zivilgesellschaft“ präsentierte ein Panoptikum neuer Bedrohungen – von Krisen an allen möglichen Ecken und Enden der Welt über die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, „Störungen im Informatikbereich“, organisierte Kriminalität, Terrorismus und extremistische Randgruppen bis hin zu „unkontrollierten Migrationsbewegungen“. Die Kommission war sich zwar darüber im Klaren, dass zur Abwehr dieser Bedrohungen „nicht primär militärische Mittel nötig“ sind. Trotzdem empfahl sie nicht die systematische Abmagerung oder gar die Schlachtung der heiligen Kuh Armee. Diese sollte vielmehr an neuen Stellen Fett zulegen, sich an (bewaffneten) Auslandseinsätzen beteiligen und sich für den inneren Einsatz an der Seite der Polizei rüsten – gegen etwaige terroristische Aktivitäten, gegen innere Unruhen und auch bei der Abwehr von Flüchtlingen an der Grenze.

Die Kommission schrieb nur einen Trend fort, der bereits Anfang der 90er Jahre begonnen hatte. In Übungen Mitte der 90er Jahre probte die Armee den Einsatz gegen fiktive Revolten von Arbeitslosen, Bauern und Eisenbahnern, gegen Angreifer aus Padanien und gegen über die Südgrenze eindringende serbische Terroristen.⁸ „Die nördlichen Nachbarn werden seit drei Wochen von einer massiven Flüchtlingswelle überrollt. In den betroffenen Gebieten kommt es zu Plünderungen und gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Immigranten und der Zivilbevölkerung bzw. Ordnungskräften. Ein großer Teil der Flüchtlinge bewegt sich in Richtung Schweiz.“ Dieses und andere ähnlich abstruse Szenarien hatte sich die Vereinigung schweizerischer Nachrichtenoffiziere (VSN) in einem 1995 publizierten Kompendium über „Armeeinsätze unterhalb der Kriegsschwelle“ einfallen lassen.⁹

Am 30. September 1996 legte das EMD den Kantonsregierungen und der Öffentlichkeit Entwürfe für drei Verordnungen vor, die die Regelungen des Militärgesetzes von 1995 für den „subsidiären Sicherheitseinsatz“ im Innern konkretisieren sollten.¹⁰ Als besonders kontrovers erwies sich

7 Bericht der eidgenössischen Studienkommission für strategische Fragen, Bern 26.2.1998, <http://socio.ch/internat/strat.htm>

8 Tagesanzeiger v. 9./10.11.1996

9 VSN: Armee-Einsätze unterhalb der Kriegsschwelle, Strategische Studien, Bd. 10, Zürich 1995, S. 205

10 EMD: Subsidiäre Sicherheitseinsätze der Armee, Mediendokumentation, Bern 30.9.1996

die Verordnung über den Ordnungsdienst, die „ultima ratio“ des inneren Einsatzes, bei dem das Militär bei der „Wiederherstellung der inneren Sicherheit“ eingesetzt wird. Für diesen Notstandsfall sollten sowohl das professionelle FWK, als auch das Militärpolizeibataillon ausgebaut werden. Letzteres ist eine Miliztruppe, die sich aber aus Männern zusammensetzt, die im Zivilberuf bei der Polizei oder privaten Sicherheitsdiensten arbeiten. „Erst in zweiter Linie kämen, gestützt auf einen politischen Führungsakt, weitere besonders geeignete Truppen in Betracht“ – normale WK-Soldaten, die bei Bedarf „auf Anordnung der politischen Behörden“ kurz ausgebildet werden sollten.

Dass es keineswegs nur um die rechtliche Seite ging, belegte eine „Kurzstudie“ über anzuschaffendes „Material für subsidiäre Sicherungseinsätze“, die das EMD den Verordnungen beigegeben hatte. Zu Ausbildungszwecken hatte die Armee bereits „polizeitypische“ Waffen im Wert von 350.000 Franken bestellt. Nun wollte man gleich 118 Millionen Franken investieren – in Tränengas und Gummischrot, die zu deren Abschuss erforderlichen Gewehre, Schlagstöcke, Schutzschilder und Handfesseln. Entsprechende „Materialsätze“ sollte die Armee in den diversen Kasernen einlagern und den kantonalen Miliztruppen zur Verfügung stellen. Das Vorhaben scheiterte vor allem am Widerstand der Westschweizer Kantone, denen der Ordnungsdienst des Militärs im Mai 1932 noch in Erinnerung war, bei dem Milizsoldaten 13 Demonstranten erschossen hatten. Die „redimensionierte“ Verordnung trat am 1. Oktober 1997 in Kraft, die Großbestellung wurde storniert.

Nicht der Ordnungsdienst, also der Notstandsfall, sondern der Assistenzdienst entwickelte sich zum Türöffner für den militärischen Einsatz im Innern. Die Verordnungen – „über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen“ und „für den Grenzpolizeidienst“ gelten ebenfalls seit Oktober 1997. Ein Vierteljahr zuvor, im Juni 1997, begann mit der Entsendung von 20 Festungswächtern an die Grenze im Tessin ein Assistenzdienst zur Unterstützung des Grenzwachtkorps, der mittlerweile sechs Jahre andauert. Anfangs ging es dabei um die Abwehr erwarteter „Migrationsströme“ aus Albanien, heute ist die Nationalität der Abzuwehrenden gleichgültig. Das militärische Kontingent wuchs kontinuierlich. Derzeit sind 150 Soldaten – FWK und „Durchdiener“ – im Einsatz.¹¹ Im August 1997 ließ das EMD 730 Soldaten beim Basler Zioni-

¹¹ WoZ v. 14.11.2002

stenkongress antraben, um den eingesetzten 800 Polizisten zu assistieren. Dies war der erste Einsatz zum Konferenzschutz, weitere – bei jährlichen Treffen des World Economic Forum in Davos, bei der WTO in Genf etc. – sollten folgen. Ab Oktober 1998 „betreuten“ Soldaten Asylsuchende aus Kosovo. Die Kurdenproteste gegen die Entführung von Abdullah Öcalan im Februar 1999 gaben den Anlass für den nächsten Assistenzdienst: Ab Mai 1999 bewachten Soldaten Konsulate und Botschaften – insbesondere der Türkei, Griechenlands und der USA – in Bern, Genf und Zürich. Nach dem 11.9.2001 wurde der militärische Schutz ausländischer Vertretungen erneuert. Der Anschlag auf das Zuger Kantonsparlament – ebenfalls im September 2001 – bescherte dem FWK einen Einsatz zur Verstärkung der Sicherheitsvorkehrungen im Berner Bundeshaus. Das Eindringen des Militärs in Bereiche der zivilen Polizei scheint unaufhaltsam.

Polizei statt/oder/und Militär?

„Die innere Sicherheit ist primär eine Aufgabe der zivilen Behörden“, so beginnt – scheinbar gegen den Trend gerichtet – eine der „strategischen Thesen“, die die Projektgruppe USIS in ihrem zweiten Bericht vom September 2001 aufstellte.¹² USIS – kurz für „Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit“ – war im November 1999 als Gemeinschaftsprojekt des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD, Justizministerium) und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD, vergleichbar der deutschen Innenministerkonferenz) ins Leben gerufen worden. Die zitierte These offenbart ihre Bedeutung allerdings erst, wenn man die nachfolgenden Sätze liest: Die zivilen Behörden müssten „über die nötigen Mittel verfügen, um die normale und die besondere Lage zu bewältigen. Erst nach der Ausschöpfung der zivilen Mittel soll die Armee im Bereich der inneren Sicherheit zum Einsatz kommen.“ Im Klartext hieß dies: Damit die Armee nicht zum Zuge kommt, müsse die Polizei aufgestockt werden.

Seit ihren ersten Stellungnahmen formulierte die Projektgruppe ein „Kernproblem Lücke“: „Dem Bund fehlen eigene Kräfte zur Erfüllung seiner sicherheitspolizeilichen Aufgaben, weshalb er auf die Kantone und Städte zurückgreifen und sie für diese Einsätze bezahlen muss.“ Die Be-

¹² sämtliche Berichte unter www.usis.ch

reitschaft und Fähigkeit der Kantons- und der Stadtpolizeien Zürichs und Berns schrumpfe aber, weil sie selbst wegen wachsender Sicherheitsaufgaben ans Limit gestoßen seien. Für Botschaftsbewachungen und den Schutz internationaler Konferenzen – beides Bundesaufgaben – müssten sie daher immer häufiger auf die Hilfe der Armee zurückgreifen. Das gelte auch für „besondere Gefährdungslagen“, die mit diesen internationalen Konferenzen verbunden seien.

Tatsächlich verfügt das EJPD mit dem Bundesamt für Polizei zwar über einen kriminalpolizeilichen und staatsschützerischen Apparat, aber nicht über eine eigene Sicherheitspolizei. Das Grenzwachtkorps (GWK) untersteht der Oberzolldirektion und damit dem Finanzministerium, das FWK dem Verteidigungsdepartement (VBS). Der Aufbau einer Bundessicherheitspolizei und damit eines starken bereitschaftspolizeilichen Arms der Bundesexekutive, war im Dezember 1978 an einem von links initiierten Referendum gescheitert.

Je länger die Projektgruppe analysierte, desto tiefer schien die „Lücke“ zu klaffen. Von einem Unterbestand von 800 bis 1.000 Polizisten (sowie weiteren mindestens 200 Beamten beim GWK) war die Rede – eine absurde Rechnung, angesichts der Tatsache, dass ein großer Teil der kantonalen und städtischen Polizeien es nicht einmal schafft, das im jeweiligen Budget bereits bewilligte Personalsoll zu erreichen.

Für die Stopfung der angeblichen Lücke präsentierte die Projektgruppe verschiedene Varianten: Die KKJPD befürwortete im November 2001 die Variante „Kantone“, d.h. eine Aufstockung der kantonalen Polizeikräfte, finanziert durch den Bund. Das EJPD favorisierte dagegen den „Mix“, der es ihm erlaubt hätte, eine eigene „sicherheitspolizeiliche Einsatzreserve des Bundes“ aufzubauen und sich das GWK sowie unter Umständen auch das FWK einzuverleiben. Die Kritik, das sei doch nichts anderes als der alte Plan der BUSIPO, wies Justizministerin Ruth Metzler stets weit von sich. Von nichts anderem hatten EJPD-Leute jedoch schon bei Lancierung des Projekts geschwärmt. „Wir sind weit hintendran,“ hatte im November 1999 der damalige Chef des Bundesamtes für Polizei, Anton Widmer, geklagt. „Deutschland beispielsweise verfügt mit dem Grenzschutz über eine schlagkräftige Truppe, die innert kürzester Zeit aufgeboten werden kann und für solche Einsätze (gemeint waren die „extremistischen“ Kurdenproteste, HB) bestens gerüstet ist.“¹³

13 Neue Luzerner Zeitung v. 5.11.1999

Nach einem Jahr der Auseinandersetzung zwischen Bund und Kantonen präsentierte die Projektgruppe in ihrem dritten Bericht Anfang Oktober 2002 eine Kompromissvariante „Mix minus“: den Aufbau einer Bundestruppe von 600 Personen sowie die Finanzierung von bis zu 300 neuen Kantonspolizisten durch den Bund. GWK und FWK wären zwar in ihrem bisherigen organisatorischen Kontext verblieben, das EJPD hätte aber immerhin den ausbaufähigen Grundstock für eine eigene Truppe erhalten.

Nur einen Monat später beförderte der Bundesrat sämtliche Pläne in den Orkus. „Zur Kehrtwende“, so berichtete der Tagesanzeiger am 7. November 2002, „hat die prekäre Lage der Bundesfinanzen geführt, die sich in den vergangenen Monaten dramatisch verschlechtert hat.“ Die angebliche Lücke sollte wie bisher von der Armee gestopft werden.

Falsche Alternativen

Die Finanzlage mag vorerst dem Aufbau einer „Sicherheitspolizeilichen Einsatzreserve des Bundes“ entgegen stehen. Dennoch ist die Idee einer BUSIPO mit oder ohne diesen Namen nicht vom Tisch. Im Kontext des G8-Einsatzes erhielten diese Forderungen neuen Auftrieb.¹⁴

Die Armee spielt trotz der dummen Sprüche ihres Generalstabschefs bei all ihren Einsätzen die zweite Geige einer mit Sturmgewehr bewaffneten Wachpolizei. Eine polizeiliche Bundestruppe wäre dagegen nicht auf den bloßen Objektschutz festgelegt, sondern könnte ähnlich dem deutschen Bundesgrenzschutz unmittelbar an der politischen Erziehung von DemonstrantInnen durch Tränengas, Gummischrot und Knüppel mitwirken. So paradox es auch scheinen mag: Wer das Militär im Innern durch eine solche zivile Polizei ersetzen will, der rüstet nicht ab, sondern auf.

Die Alternative zu beiden Übeln wäre eine tatsächliche innere Abrüstung: ein demokratischer Umgang mit Demonstrationen, eine offene Asyl- und Einwanderungspolitik und der Verzicht auf sinnlose Hetzjagden in den städtischen Drogenszenen. Von diesem Ballast befreit, reicht die föderalistische Polizeiorganisation allemal aus.

¹⁴ siehe z.B. das Interview mit dem Chef des Bundesamtes für Polizei, Jean-Luc Vez, in: *Le Temps* v. 19.6.2003

Vorverlagerte Migrationskontrolle

Polizeiliche Verbindungsbeamte im Ausland

Mark Holzberger

Den Import von Drogen schon in den Herkunfts- bzw. Transitländern unterbinden – das ist der strategische Ansatz für die Entsendung polizeilicher Verbindungsbeamter ins Ausland.¹ Was (angeblich) gegen den Drogenhandel hilft – so denkt man sich in Berlin und Brüssel –, nutzt auch, um Migrations- und Fluchtrouten nach Westeuropa zu kappen.

1983 beschloss die Bundesregierung ein „Aktionsprogramm zur Bekämpfung des Drogen- und Rauschmittelmisbrauchs“, in dem sie u.a. folgende Strategie der Vorverlagerung proklamierte: Die polizeiliche Drogenbekämpfung sollte nicht erst im Inland beginnen, sondern bereits in den Produktions- und Transitregionen.² Zentrales Element dieser Strategie war neben der Ausstattungshilfe für die Polizeien der betreffenden Staaten die Entsendung von Verbindungsbeamten (VBs) des Bundeskriminalamts (BKA).

Zu diesem Zeitpunkt hatte das Amt bereits drei Beamte im Ausland stationiert: in Istanbul (seit 1972), in Rom (seit 1978) und in Madrid (seit 1980). Heute verfügt das BKA weltweit (nach der US-amerikanischen Drogenpolizei DEA) über das zweitgrößte Netz von Auslandsposten. 55 BKA-VBs arbeiten in insgesamt 40 Ländern rund um den Globus:³ sieben in Süd- und jeweils zwei in Mittel- und Nordamerika; drei in Afrika; jeweils 15 in Asien und Osteuropa und elf in Westeuropa. In Westeuropa

1 vgl. Dufner, K.-H.: Verbindungsbeamte des BKA im Ausland – eine Erfolgsstory, in: der kriminalist 1999, H. 2, S. 59

2 Rupprecht, R.: „Polizeilexikon“, Heidelberg 1995, S. 536

3 Ratsdok. 6738/02 v. 4.3.2002; zur DEA s. Nadelmann, E.: Cops Across Borders, Pennsylvania State University Press 1993

sind sie unmittelbar bei den polizeilichen Zentralstellen des jeweiligen Staates angesiedelt, ansonsten ist ihr Arbeitsplatz in der jeweiligen deutschen Botschaft. Formell sind sie alle auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem Bundesinnenministerium (BMI) und dem Auswärtigen Amt (AA) in den Geschäftsbereich des letzteren abgeordnet. Das AA nimmt auch die Zuweisung an die jeweilige Auslandsvertretung vor. Die Dienst- und Fachaufsicht verbleibt jedoch beim BMI.

Das Mandat der Verbindungsbeamten umfasst nicht mehr nur die Bekämpfung des Drogenhandels, sondern auch die der „Organisierten Kriminalität“ und des Terrorismus. Ihre Hauptaufgabe ist die Informationsgewinnung und der Informationsaustausch im Kontakt mit den zuständigen Behörden des Empfangsstaates sowie den VBs anderer Staaten. Dabei werden sie „sowohl ermittlungsinitiierend als auch ermittlungunterstützend tätig“.⁴ Über sie läuft auch die bundesdeutsche Ausbildungs- und Ausrüstungshilfe für die örtlichen Polizeien, was im Nebeneffekt dazu führt, dass die VBs sich faktisch auch als Türöffner für die deutsche Industrie betätigen.

Dem BKA zugeordnet sind ferner die deutschen Verbindungsbeamten beim Interpol-Generalsekretariat in Lyon sowie bei Europol in Den Haag.⁵ Letztere kommen zum Teil auch vom Zollfahndungsdienst, der daneben über die klassischen Zollattachés und eigene Verbindungsbeamte im Ausland vertreten ist.

Deutsche Migrationskontrolleure

Seit einigen Jahren ist auch der Bundesgrenzschutz (BGS) jenseits der Grenzen präsent: In den Jahren 2000/2001 waren 30 BGS-Beamte für kurzzeitige Missionen in EU-Ländern und 124 DokumentenberaterInnen an deutschen Auslandsvertretungen tätig. Darüber hinaus hat der BGS 13 eigentliche grenzpolizeiliche Verbindungsbeamte – so genannte Immigration Liaison Officers (ILOs) – im Ausland stationiert, sechs in West- und sieben in Osteuropa. Die Entsendung zweier weiterer nach Moskau und Budapest ist geplant.⁶ Deutsche ILOs werden ebenfalls in den Ge-

⁴ vgl. Ratsdok. 6783/02 v. 4.3.2002

⁵ EUROPOL selber führt zwei VBs bei INTERPOL sowie zwei in den USA und hat Kooperationsabkommen mit zehn Nicht-EU-Staaten geschlossen, sechs haben bereits VBs nach Den Haag entsandt, Ratsdok. 8578/03 v. 25.4.2003; s.a. das Musterabkommen zur Stationierung von EUROPOL-VBs in Drittstaaten, Ratsdok. 6747/02 v. 1.3.2002.

⁶ Ratsdok. 6738/02 v. 4.3.2002 sowie 9894/02 v. 4.7.2002

schäftsbereich des AA eingliedert. Sie können vom AA im Empfangsstaat auch direkt einer (Grenz-)Polizeibehörde oder einem Ministerium zugewiesen werden. Ihnen „obliegt in strategischer und taktischer Hinsicht die Beobachtung der grenzpolizeilich bedeutsamen Lagefelder im Empfangsstaat, einschließlich der Lage an den Außengrenzen und der Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung, vornehmlich der international organisierten Schleusungskriminalität.“

Wie die Verbindungsbeamten des BKA haben auch die ILOs einen „präventiven und repressiven Auftrag“. Im Rahmen der Prävention sollen sie die deutschen Auslandsvertretungen bzw. die anderer EU-Staaten (und hier insbesondere die Dienststellen zur Visa-Erteilung) über neue Manipulationsmethoden bzw. Fälschungstechniken informieren und beraten. Ferner weisen sie die Beförderungsunternehmen darauf hin, dass sie nach dem deutschen Ausländergesetz verpflichtet sind, unerlaubte Einreisen nach Deutschland zu verhindern.

Ihre zweite Präventionsaufgabe besteht in der strategischen und taktischen Beurteilung der Migrationslage im Empfangsstaat, insbesondere an dessen Außengrenzen. Sie informieren sich hierfür an den Flughäfen, Land- und Seegrenzen des Empfangsstaates und beraten ihre örtlichen Grenzpolizei-Kollegen darüber, welche Auswirkungen ihre Tätigkeit für Deutschland haben könnte. Dies alles mag man als „präventiv“ bezeichnen, auch wenn hinter der „Beratung“ die Drohung mit Zwangsgeldern (gegen Beförderungsunternehmen) oder mit politischen Nachteilen steht.

7

Deutsche ILOs haben aber auch operative Aufgaben: So dürfen sie nicht nur – wie die BKA-VBs – bei Vernehmungen von Tatverdächtigen oder Zeugen, an Durchsuchungen und anderen Ermittlungsmaßnahmen teilnehmen (ohne aber selbst hoheitlich tätig zu werden). Sie sollen auch konkrete Maßnahmen der internationalen grenz- und bahnpolizeilichen Zusammenarbeit betreuen und koordinieren. Und schließlich gehört es zu ihren Aufgaben, Abschiebungen von Deutschland aus vorzubereiten und zu unterstützen.

7 So will die EU Informationen von ILOs bei der Bewertung von Drittstaaten nutzen, die sich bei der Bekämpfung der illegalen Migration nicht kooperativ verhalten. Der Gipfel in Thessaloniki beschloss dazu einen „Evaluierungsmechanismus“. Gegen die betreffenden Staaten sollen ggf. Sanktionen verhängt werden. Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Thessaloniki, 19./20.6.2003, Pkt. 20 (<http://ue.eu.int/pressData/de/ec/76285.pdf>)

Europa zieht nach

Polizeiliche Verbindungsbeamte werden aber nicht nur von Deutschland aus in die Welt geschickt. Nicht zuletzt aufgrund von Initiativen der ehemaligen TREVI-Kooperation verfügen die EU-Staaten heute zusammen über mehr als 300 VBs.⁸ Nur wenige arbeiten jedoch an der Eindämmung irregulärer Migration: Eine im vergangenen Jahr durchgeführte Umfrage der Arbeitsgruppe „Grenzen“ des Rates, an der sich allerdings nicht alle Verbindungsbeamten der EU-Staaten beteiligten, ergab, dass sich lediglich zwölf von ihnen ganz oder überwiegend diesem Thema widmeten. Weitere 23 verwenden darauf nur die Hälfte ihrer Arbeitszeit oder noch weniger.⁹

Die Arbeit von ILOs aus der EU fußt rechtlich auf dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ). Gestützt auf Art. 7 und 47 SDÜ hatte der Schengener Exekutivausschuss im April 1999 unter deutschem Vorsitz – auf seiner letzten Sitzung vor der Überführung der Schengen-Kooperation in die EU-Strukturen – ein Konzept über die Entsendung von ILOs beschlossen.¹⁰ Die darin enthaltene Aufgabenbeschreibung geht zum Teil selbst über die weitgehenden deutschen Regelungen hinaus und erlaubt den ILOs, sich z.B. auch an Streifengängen zu beteiligen.

Trotz ihrer umfangreichen Kompetenzen beklagen die VBs/ILOs jedoch die mangelnde Koordination und Kooperation mit ihren europäischen KollegInnen. Diese Defizite werden zum einen darin gesehen, dass es an einem EU-weiten Koordinationsmechanismus für den ILO-Einsatz fehlt. Die Beamten würden ohne Absprache zwischen den Mitgliedstaaten in die Welt geschickt, was zur Folge habe, dass an wenigen Brennpunkten (z.B. Bangkok oder Moskau) deutliche Überkapazitäten entstünden, während andernorts zu wenige oder keine ILOs arbeiteten.

Zum andern repräsentierten ILOs zunächst nur die Regierungen ihres Staates. Und das hat Folgen: Erstens vertreten ILOs aus verschiedenen EU-Ländern, auch wenn sie am selben Ort stationiert sind, in der Regel nur die Interessen ihres Herkunftslandes. Diese unterscheiden sich aber immer wieder von denen anderer EU-Staaten. Daher könnten die ILOs der EU-Staaten in den Empfangsstaaten oftmals nicht mit einer Sprache sprechen. Deutschland stellt hier zumindest insoweit eine Aus-

⁸ Ratsdok. 5406/01 v. 17.1.2001

⁹ Ratsdok. 13406/1/02 v. 25.11.2002

¹⁰ SCH/Com-ex (99) 7, 2. Rev., s. Amtsblatt der EG Nr. L 239 v. 22.9.2000, S. 411 ff.

nahme dar, als auf dem Papier deutsche Verbindungsbeamte, „die in Staaten außerhalb der EU eingesetzt sind, auch durch EU-Mitgliedstaaten in Anspruch genommen werden können, soweit diese dort nicht mit eigenen Verbindungsbeamten vertreten sind.“¹¹ Zweitens nutzen die ILOs der EU keine gemeinsame Infrastruktur (Räumlichkeiten, Datenetze), sondern arbeiten vorrangig an den Botschaften ihrer Herkunftsländer. Kontakte zu den Botschaften anderer EU-Staaten sind rar. Und drittens werden zwischen den ILOs zumeist nur allgemeine (strategische), nicht aber operative Informationen weitergegeben – so wie es überhaupt nur selten zur operativen Zusammenarbeit kommt.

An diesen Befunden hat sich über die Jahre hinweg offenbar nicht viel geändert. Der Bericht und die Schlussfolgerungen einer unter griechischer Präsidentschaft im Februar 2003 durchgeführten Tagung über Aufbau und Entwicklung eines ILO-Netzes in Drittstaaten sind nahezu deckungsgleich mit den Ergebnissen eines ähnlichen Seminars im November 2000 auf Funchal/Madeira.¹²

Das europäische ILO-Netz

In ihrem „Aktionsplan zur besseren Kontrolle über die Einwanderung“ hatte die damalige französische EU-Präsidentschaft im Juli 2000 Maßnahmen zur Verbesserung der 1999 begonnenen internationalen Früherkennung von Flucht- und Migrationsbewegungen beschlossen. Im Rahmen dessen wollte man auch die Entsendung von ILOs aus EU-Staaten insofern „rationalisieren“, als es ILOs eines EU-Landes ermöglicht werden sollte, die (Abschottungs-)Interessen anderer EU-Länder an ihrem Einsatzort zu vertreten und dort „Aktionen von gemeinsamem Interesse“ durchzuführen.¹³ Im Mai 2001 beschloss der EU-Innen- und Justizrat dann ein diesbezügliches Pilotprojekt, nämlich die Einrichtung eines Netzes von ILOs der EU-Mitgliedstaaten im Gebiet des westlichen Balkan, „um koordiniert auf das Problem der illegalen Migrationsströme“ aus den dortigen Staaten reagieren zu können. Tatsächlich wurde dieses ILO-Netz deutlich über den westlichen Balkan hinaus geworfen – es reicht über Bulgarien, die Türkei bis hin nach Moldawien! Die ILOs sol-

11 so Dufner a.a.O. (Fn. 1); ebenso Ratsdok. 6738/02 v. 4.3.2002

12 Ratsdok. 7400/03 v. 13.3.2003 und 7462/03 v. 14.3.2003 sowie Ratsdok. 13474/00 v. 31.11.2000

13 Ratsdok. 10017/00 v. 4.7.2000

len vor Ort bzw. innerhalb des ILO-Netzes operativ zusammenarbeiten, ihre Arbeit koordinieren und gemeinsame Lageberichte verfassen. Sie sollen strategische und taktische Informationen über illegale Zuwanderung „proaktiv erheben“ und diese dann ggf. über ihre Herkunftsländer an EUROPOL weitergeben. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten eine Kooperation ihrer ILOs mit VBs des Zolls „sowie im militärischen Bereich“ ermöglichen. Tatsächlich konnte dieses Pilotprojekt – aus haushaltsrechtlichen Gründen – jedoch nicht vor Ende 2002 beginnen.¹⁴

Der EU-Gipfel von Sevilla im Juni 2002 befasste sich schließlich mit einer ganzen Serie von Vorlagen, die allesamt u.a. auf die Arbeit von ILOs Bezug nahmen: der sog. Schengen-Katalog über die Empfehlungen und bewährten Praktiken, der Aktionsplan des Rates zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, jener zur verstärkten Kontrolle der EU-Außengrenzen sowie die Durchführbarkeitsstudie über den Aufbau einer EU-Grenzpolizei.¹⁵

Auf der Grundlage dieser Papiere beschlossen die Staats- und Regierungschefs, ein allgemeines Netz von ILOs in Drittstaaten – über den „westlichen“ Balkan hinaus – zu schaffen.¹⁶ Die nachfolgende dänische EU-Präsidentschaft lancierte zur Umsetzung dieses Beschlusses eine Umfrage unter den VBs bzw. ILOs der EU. Dabei kam heraus, dass zwar „bereits ein eng geknüpftes Netzwerk zwischen den Verbindungsbeamten in den meisten Drittstaaten“ existiere, die Einsätze der ILOs der Mitgliedstaaten jedoch unter den oben beschriebenen Mängeln litten.¹⁷ Und um diese zu beheben, schlug die dänische Präsidentschaft vor,

- ein Gemeinsames Handbuch über bewährte Praktiken zu erstellen
- gemeinschaftliche Trainingsprogramme zu entwickeln und durchzuführen
- die Kooperation auf lokaler Ebene – zwischen ILOs und dem Personal anderer EU-Botschaften – zu verbessern
- die Koordination innerhalb der EU zu optimieren: Über ILOs eingehende Informationen über Migrations- und Fluchtbewegungen sollen beim „Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und

14 Ratsdok. 9118/01 v. 28./29.5.2001 sowie 13406/1/02 v. 25.11.2002

15 Ratsdok. 5018/1/02 v. 8.2.2002 (Pkt. 1.2 und 7.3); Ratsdok. 6621/1/02 v. 27.2.2002 (Pkte. 50-52); Ratsdok. 10019/02 v. 14.6.2002 (Pkt. 67 f.); Feasibility Study for the Setting Up of a European Border Police, Rom 30.5.2002 (pp. 54-57)

16 Dok. SN 200/02 v. 21./22.6.2002 (Pkt. 32)

17 Ratsdok. 13406/1/02 v. 25.11.2002

Asylfragen“ (SAEGA+) zusammengefasst werden (der seit kurzem zusammen mit den Leitern der Grenzkontrolldienste der Mitgliedstaaten tagt). Informationen über Rückführungen hingegen sollen (von den ILOs über die Mitgliedsländer) bei der Ratsarbeitsgruppe „Abschiebungen+“ zusammenlaufen.

- nunmehr auch operative (inkl. personenbezogener) Informationen auszutauschen – und zwar „über das hinausgehend, was derzeit unter Berücksichtigung der nationalen Rechtslage erfolgt“.

Diesen Empfehlungen schloss sich der Innen- und Justizrat der EU im November 2002 sinngemäß an.¹⁸ Konkret wurden zwei Schritte unternommen, um die Effektivität der ILOs vor Ort zu erhöhen:

Erstens sollen die EU-ILOs kurzfristig an einer derzeit in Aufbau befindlichen sicheren Intranet-Website für die mit Migrationsfragen befassten Behörden der Mitgliedstaaten, das sog. „Information and Co-ordination Network“ (ICONet), teilhaben. Damit will der Rat dem vielfach geäußerten Bedürfnis der ILOs nach einem geschützten Datenkanal zum Austausch vertraulicher Informationen nachkommen.¹⁹

Zweitens versucht der Rat, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, dass die von ihnen entsandten VBs im Ausland auch tatsächlich zusammenarbeiten. Im Februar 2003 nahm er einen entsprechenden „Beschluss über die gemeinsame Inanspruchnahme von VBs der Strafverfolgungsbehörden der EU-Staaten“ an.²⁰

Inzwischen liegt – übrigens noch bevor das erwähnte ILO-Projekt auf dem Balkan überhaupt beendet bzw. ausgewertet worden ist – ein erster Entwurf für einen vergleichbaren Beschluss zur ILO-Kooperation vor. Dieser beschreibt die Aufgaben von EU-ILOs detailliert (aber weniger umfassend als ehemals die Schengener Konzeption). Die EU-Staaten sollen sich demnach gegenseitig über erfolgte bzw. geplante Entsendungen von ILOs unterrichten. Den Mitgliedstaaten soll es zudem möglich sein, bi- bzw. multilateral zu vereinbaren, dass ein ILO auch die Interessen eines oder mehrerer anderer Mitgliedstaaten übernehmen kann und dass mehrere EU-ILOs in einem Land die Arbeit unter sich aufteilen dürfen. Herzstück dieses Entwurfes aber ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, „Sorge dafür zu tragen“, dass die von ihnen entsandten ILOs

18 Ratsdok. 13406/1/02 v. 25.11.2002 sowie 14817/02 v. 28./29.11.2002

19 Ratsdok. 14441/02 v. 19.11.2002

20 Amtsblatt der EG Nr. L 67 v. 12.3.2003, S. 27

im Empfangsstaat „Kooperationsnetze einrichten“. So sollen sich die EU-ILOs regelmäßig treffen und Informationen austauschen können – wobei aber unklar bleibt, ob auch operative, d.h. personenbezogene Informationen übermittelt werden dürfen. Auf jeden Fall sollen sich die EU-ILOs auf eine gemeinsame Vorgehensweise bei der Erhebung und Weiterleitung von strategisch wichtigen Informationen an die zuständigen Behörden ihrer Herkunftsländer einigen. Umstritten sind offenkundig zwei neuartige Aufgabenbereiche: dass die ILOs nämlich die Entwicklung gemeinsamer Praktiken und Maßnahmen, einschließlich im Visumbereich, fördern sowie die bei Kontakten mit den Behörden des Gastlandes zu vertretenden Standpunkte koordinieren sollten.²¹ In einer überarbeiteten Version dieses Verordnungsentwurfes wurden diese beiden ursprünglichen Punkte erst einmal gestrichen.²²

Politische statt polizeiliche Lösungen sind gefragt

Der Einsatz von ILOs mache sich „eindeutig bezahlt“, freuten sich die Innen- und JustizministerInnen der EU im November 2002. Die Realität dürfte jedoch nach wie vor eher dem Urteil entsprechen, das eine polizeiliche Arbeitsgruppe im Februar 2002 abgab: „Sichtbare Ergebnisse (des migrationspolizeilichen Verbindungsbeamtennetzes) sind eher dürr.“²³ Die Anstrengungen, die die EU derzeit darauf verwendet, das ILO-Netz enger zu knüpfen, gleichen denen, die die seinerzeitige TREVI-Arbeitsgruppe III (Drogen und Organisierte Kriminalität) in den 80er Jahren in Bezug auf die Drogen-VBs der Mitgliedstaaten unternahm. Die Minister wiederholten in steter Regelmäßigkeit vollmundige Beschlüsse, die an der Realität des VB-Einsatzes und seiner Ausrichtung auf die Interessen der jeweiligen Herkunftsstaaten kaum etwas änderten.

Das Verbindungsbeamten-Konzept mag auf den ersten Blick unproblematisch erscheinen. Es lebt von der Idee, den direkten, auch persönlichen Kontakt zwischen den Polizeien zweier Staaten zu institutionalisieren, formelle (Rechtshilfe-)Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen (und bis an die Grenzen auszureizen). Die Geschichte der Drogen-VBs, die in den USA schon vor Jahrzehnten begann, belegt, dass dieses

21 Ratsdok. 9870/03 v. 3.6.2003

22 Ratsdok. 10636/03 v. 8.6.2003

23 Ratsdok. 14817/02 v. 28./29.11.2002; OISIN: Police and Border Security, Brüssel, 29.3.2002, p. 11

Konzept untrennbar mit den (nationalen) Interessen mächtiger Staaten und ihrer Polizeien verbunden ist, die dem schwächeren „Partner“ ihr Know-how, ihre Sichtweisen und gegebenenfalls auch ihre operativen Wünsche „nahelegen“. Das „Drogenproblem“ wurde dadurch nicht gelöst, und es ist absehbar, dass auch die (irreguläre) Migration so nicht zu stoppen ist. Mehr noch als in anderen Bereichen braucht es hier politischer und sozialer Antworten – statt immer neuer polizeilicher Aufrüstungsmaßnahmen.

Spätestens seit dem Sevilla-Gipfel der EU im Juni 2002 ist der Ausbau des Außengrenzschatzes der EU wieder groß im Mode. Dieser umfasst nicht nur den Bereich der Sicherung der unmittelbaren Grenzregion. Vielmehr geht es der EU um die Vorverlagerung der Migrationskontrolle, also das Stoppen von ungesteuerten Migrations- und Fluchtbewegungen in den Herkunftsregionen und Transitländern mit polizeilichen Methoden. Dies ist die zentrale Aufgabe von ILOs. In diesem Kontext muss deren Arbeit analysiert und bewertet werden.

Mark Holzberger ist Referent für Flüchtlings- und Migrationspolitik in der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen und Mitglied der Redaktion von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Die Hauptstadt der Spionage

Der BND kommt nach Berlin

von Wolf-Dieter Narr

Seit 1947, als er noch „Organisation Gehlen“ hieß, residierte der Bundesnachrichtendienst (BND) in einer eigenen kleinen Stadt getrennt vom bürgerlichen Ort in Pullach bei München. Mit seinen schätzungsweise 5.000 bis 6.000 MitarbeiterInnen – die genaue Zahl ist unbekannt – wird er nun an den Gardeschützenweg in Berlin Lichterfelde-West verlegt.

Wir sind spät dran. Dass zunächst eine ‚Vorausabteilung‘ von ca. 1.000 MitarbeiterInnen kanzlernah nach Berlin umziehen sollte, erfuhr man schon bald nach dem Regierungsantritt der „rotgrünen“ Koalition. Die (Teil-)Verlegung ist fast abgeschlossen. Lobenswerterweise hatte die PDS schon Mitte 2000 mit einer Kleinen Anfrage im Bundestag nachgehakt. Die Antworten der Bundesregierung waren lapidar.¹ Erste Frage der PDS: „Mit welcher Begründung wird eine mit der Auswertung befasste Abteilung des Bundesnachrichtendienstes von Pullach nach Berlin umziehen?“ Antwort der Bundesregierung: „Der Bundesrepublik Deutschland ist eine erhöhte internationale Verantwortung zugewachsen; daher muss die Bundesregierung rasch und zugleich umfassend über aktuelle weltpolitische Entwicklungen, insbesondere krisenhafte Zuspitzungen, unterrichtet sein.“ Zweite Frage: „Trifft es zu, dass es in der Begründung um einen ‚kurzen Draht‘ zwischen Bundesnachrichtendienst und Bundesregierung geht?“ Antwort: „Ja.“

Wozu also schon fast Vollzogenes noch einmal kommentieren? Wozu des Aufhebens über einen bloßen Umzug? Auf einer einschlägigen Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung im Mai 2001 hat Ernst Uhrlau, Koor-

1 BT-Drs. 14/3499 v. 5.6.2000

dinator der Nachrichtendienste des Bundes im Bundeskanzleramt, den Ortswechsel mit einer gesteigerten Bedeutung des BND zu erklären versucht.² Wie einen riesigen Fächer breitete er dafür zunächst die im Zeichen der Informations- und Kommunikationstechnologien enorm ausweiteten staatlich-internationalen Sicherheitsaufgaben aus. „Mit seinem Dienstsitz in Pullach als Ergebnis seiner Entstehungsgeschichte und der Nachkriegsbesonderheiten war der BND abweichend von allen Auslandsdiensten regierungsfern positioniert und damit zugleich der Chance beraubt, integraler Bestandteil einer aufwachsenden sicherheitspolitischen Community am Regierungssitz zu werden.“ Nun sei ein Ortswechsel überfällig. „Der BND kann dann (also in Berlin „positioniert“, WDN) bedarfsgerechter, präziser, durch unmittelbare Rückkopplung und Einbeziehung in Beratungsprozesse die Auftraggeber mit Informationen und Analysen bedienen und seine vorhandenen Ressourcen, einschließlich der nachrichtendienstlichen Mittel, ziel- und sachgerechter einsetzen. Hierfür gab es“, so hebt Uhrlau hervor, „im politischen Raum eine erstaunlich breite Übereinstimmung.“

Der zentrale, also einen zentralen Ort verdienende, politische Stellenwert des BND wird durch die Beschreibung seiner extensiven, in fast alle Ressorts reichenden Aufgaben noch deutlicher: „Der Dienst stellt bei der Krisenfrüherkennung nationaler und bilateraler Konflikte eine noch stärkere Verzahnung mit transnationalen Themen fest.“ „Was verbirgt sich hinter den transnationalen Themen?“, so fragt Uhrlau selbst und gibt sogleich die Antwort: „Dazu rechnen wir: illegale Proliferation, internationaler Terrorismus sowie international operierende Organisierte Kriminalität (OK) mit den besonderen Deliktsfeldern internationaler Rauschgifthandel, Waffenhandel, illegale Migration, Schleuserkriminalität sowie die in großem Umfang betriebene Geldwäsche.“ Die Neuregelung des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses ermächtigte den BND, „Informationen über Sachverhalte zu sammeln, deren Kenntnis notwendig ist“, um all den genannten Aufgaben präventiv nachzukommen. Damit „ernsthafte Störungen nationaler und internationaler Märkte“, wie „Schäden für die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung“ durch OK u.a.m. abgewehrt werden könnten.

² Uhrlau, E.: Nachrichtendienste im Zeitalter der Globalisierung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden im Zeitalter der Globalisierung, Berlin 2001, S. 17-24

Auf derselben Tagung, bei der hinsichtlich des Sicherheitsbegriffs, der Sicherheitsapparate allgemein und des BND im Besonderen kritik- und problemlose Übereinstimmung herrschte, wurde Uhrlau durch BND-Chef August Hanning unterstützt. Es komme auf eine „einheitliche Perzeption“ der Sicherheitslage an.³ Kooperation nach innen und nach außen laute dafür das Gebot. Die Grenzen zwischen militärischer und polizeilicher Sicherungsfunktion verschwämmen ebenso wie deren geographische Grenzen.

Sachlich und global umfassende „Früherkennung“ laute folglich die Devise. Dieser entspreche im Rahmen einer „modernen Sicherheitspolitik“ die Aufgabe des BND: „Erforderlich ist sowohl für den auf der politischen Bühne agierenden Entscheidungsträger als auch für den im Gefechtsfeld operierenden Soldaten, dass ihm die Information möglichst in so genannter Echtzeit zur Verfügung steht.“ Darum kommt es nicht allein darauf an, den BND instand zu setzen, „interdisziplinär ... alle Krisenphänomene unter den unterschiedlichsten Aspekten ... zu einem umfassenden, einheitlichen Lagebild“ zusammenzufassen. Vonnöten sei vielmehr „eine Einbindung des BND in diese sicherheitspolitische community“ und die „Stärkung“ der „noch entwicklungsfähigen“ „community“ selbst. „Die sicherheitspolitische community sollte auch die Ministerien und deren nachgeordnete Behörden umfassen, die sich bisher nicht oder kaum den sicherheitspolitischen Fragen verbunden sahen. Ich halte dies für unabdingbar“, unterstreicht Hanning, „weil wir Sicherheit heute anders und viel komplexer definieren müssen und ... auch definieren.“

All dies wurde im Mai 2001 gesagt. Bald darauf gab der 11.9. Schubkraft und Legitimation, um im – kanzlergemäß – rückhaltlos unterstützten antiterroristischen Kampf die letzten gesetzlichen Ermächtigungslücken zu schließen. In der ersten Bundestagsdebatte nach der Zerstörung des World Trade Center hatte der Kanzler den motivationalen Hintergrund verkündet: Deutschland müsse seine weltpolitischen und weltökonomischen Interessen notfalls auch kriegerisch wahrnehmen.

Eine musterhafte Behörde

Um welche Institution handelt es sich aber bei diesem sicherheitspolitisch offenkundig essentiellen BND im Rahmen der politisch essentiell

³ Hanning, A.: Neue Herausforderungen für den Bundesnachrichtendienst, in: Friedrich-Ebert-Stiftung a.a.O. (Fn. 2), S. 49-58

gewordenen umfassenden ökonomisch-politischen Sicherheit? Eine lange Geschichte. Sie ist hier nicht zu erzählen.⁴ Diese Behörde ist in mehrfacher Hinsicht musterhaft. Sie ist ein Muster unaufhaltsamen bürokratischen Wachstums. Tut nichts, wenn die Aufgaben sich qualitativ, wie spätestens nach dem Ende des Kalten Krieges, ändern. Die Behörde und ihre in und außer ihr situierten Interessenten erfinden neue, sogar (siehe oben) umfassendere. Diese Behörde ist zugleich ein Muster für die deutsche, ja die westlich alliierte Kontinuität unbeschadet allen Systemwandels.⁵ Von den Nationalsozialisten zur „Ostspionage“ gegen die Sowjetunion während des 2. Weltkriegs gegründet, retteten die USA das „Amt Gehlen“ und all seine mehr oder minder verkappten Nationalsozialisten in ihrem antikommunistischen Informations- und Sabotagehunger. Sie gaben das wohl bestallte Amt Mitte der 50er Jahre der sich wieder aufrüstenden, Nato-Mitglied gewordenen Bundesrepublik und ihrer Regierung. Deren ideologischer Antikommunismus verstand sich amtsexpansiv von selbst. Und nun greift dieses Amt weiter aus. Die Kommunisten, die überall drohten, sind weg. Nun drohen – wenn diese unmögliche Steigerung erlaubt ist – noch überalliger: die international aktiven Terroristen; die organisiert Kriminellen; die Drogenproduzenten, -händler und -konsumenten; die neuen Internet- und Techno-Kriegsfeinde und nicht zuletzt alle diejenigen, die ungeordnet und unerwünscht fliehen und darum die innere Vorurteilssicherheit sogar ganz Europas und der ganzen USA gefährden.

Und wie steht es mit der „rechtsstaatlichen“ Grundlage? Auch in dieser Hinsicht ist der BND in mehrfacher Hinsicht musterghltig. An ihm kann sich jede und jeder, die zu lernen verstehen, ein Vorbild nehmen. Bis Ende 1990 wuchs, gedieh und funktionierte der BND als national internationale Sicherheitsreserve des Bundeskanzlers (bzw. des Bundeskanzleramts) frei allen Gesetzes. Am 20. Dezember 1990 verabschiedete der Bundestag das BND-Gesetz. Seither arbeitet er emsig, als eine Bundesoberbehörde unmittelbar dem Chef des Bundeskanzleramts unterstellt, im normativen Grobraum einer Generalklausel. „Der Bundesnachrichtendienst sammelt zur Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von auBen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bun-

4 vgl. Schmidt-Eenboom, E.: Schnüffler ohne Nase. Der BND – die unheimliche Macht im Staate, 2. Aufl., Düsseldorf, Wien, New York, Moskau 1993

5 vgl. auch Bülow, A. v.: Im Namen des Staates. CIA, BND und die kriminellen Machenschaften der Geheimdienste, München 1998, hier bes. S. 370 ff.

desrepublik Deutschland sind, die erforderlichen Informationen und wertet sie aus.“ Einfach und schlicht: mit den „für die Aufgabenstellung notwendigen Nachrichtenzugängen“. Die datenschutzrechtlichen Modifikationchen fallen nicht weiter ins Gewicht.

Wie ist das „Amt“ organisiert? Wie übermittelt es seine Informationen? Wer beurteilt deren Qualität? Antworten auf diese Fragen sucht der Rechtsstaatsbegriff, dem es um bürgerliche Rechtssicherheit, um parlamentarische, justizielle und letztlich bürgerliche Kontrolle zu tun ist, vergebens. Mit der Kontrolle, selbst der inneradministrativen, ist es schlecht bestellt – trotz mancher umfangreicher Bücher, die kennzeichnenderweise von organisationssoziologisch kaum bewanderten und politisch – verfassungswirklich – kaum erfahrenen Juristen geschrieben sind.⁶

Kontrolle welcher Art auch immer wird nicht allein durch die heimdienstliche Hermetik und durch die bürokratische Eigenlogik des „Amtes“ verhindert, die es selbst für die politische Exekutive schier unmöglich machen, diesen BND zu „steuern“. Die parlamentarisch-justiziellen Kontrollvorkehrungen sind unzureichend. Damit sie funktionieren könnten, bedürfte es einer informationellen Bringschuld des „Amtes“, die aber von den KontrolleurInnen nicht eingefordert wird. Aber selbst wenn die parlamentarisch verengten Kontrollgremien wie die berühmten Hasen liefen und liefen, würden sie sich ob der zitierten General- und Ermächtigungsklausel des BND-Gesetzes zu Tode hetzen.

Die Berlin-Verlegung des BND – auch ein sozialer Skandal

Die sechste Frage der PDS lautete: „Welche Kosten entstehen für den Umzug?“ Antwort Bundesregierung: „Über die Ausgaben der Nachrichtendienste berichtet die Bundesregierung gemäß § 10a Bundeshaushaltsordnung, § 2e Kontrollgremien-Gesetz nur dem Vertrauensmännergremium sowie dem Parlamentarischen Kontrollgremium des Deutschen Bundestages.“

Diese Antwort spricht mehrere Sprachen: erstens die Sprache der Verhöhnung dessen, was in der BRD „Rechtsstaat“ genannt wird. Wenn nur irgendwelche Gesetze gegeben sind, auf die man sich exekutivisch wirrend beziehen kann, dann scheint alles Paletti. Hinzu kommt zweitens

⁶ s. beispielhaft Hirsch, A.: Die Kontrolle der Nachrichtendienste, Berlin 1996; Brenner, M.: Bundesnachrichtendienst im Rechtsstaat, Baden-Baden 1990

die Sprachlosigkeit aller Kontrolle, die wir im Abschnitt zuvor angerissen haben. Drittens schließlich belegt diese Antwort symptomatisch, dass soziale Sicherheit und soziale Kosten im Zusammenhang exekutivisch geheimdienstlich global definierter „Sicherheit“ keine Rolle spielen. Ist es nicht geradezu grotesk? An allen unteren sozialen Ecken und Enden wird gespart. Der Umzug eines dicken Amtes jedoch, dessen politisch demokratischer Sinn national und international mehr als fragwürdig ist⁷, wird durchgeführt, koste er, was er wolle. Als sei dieser Umzug unabdingbar – trotz der Informations- und Kommunikationstechnologien, deren Novität sonst nicht genügsam hervorgehoben werden kann.

Mehr als eine Ortsverschiebung

Wozu also muss von dem Umzug des BND (oder eines wichtigen Teils desselben) die Rede sein, obwohl er schon fast gelaufen ist? Weil es sich nicht nur um einen Ortswechsel handelt. Der Standortwechsel enthält substantiell politische Züge. Er ist im Zusammenhang dessen zu verstehen, was am Eingang dieses Heftes von Albrecht Funk skizziert worden ist: Die Grenzen zwischen Polizei und Militär werden aufgehoben, um dauernd nach außen „kriegerisch“, nach innen „polizeilich“ zu intervenieren – zum Zwecke ökonomischer und anderer bundesdeutsch-westlicher Sicherheitsbelange.

Ins politisch exekutivische Zentrum treten, lange vorbereitet, ein umfassender Sicherheitsbegriff und seine Institutionen. Die anderen ‚Gewalten‘ – Legislative und Judikative, vom „Volk“, von dem angeblich „alle Gewalt ausgeht“, ganz zu schweigen – sind dabei nur insoweit zugelassen, als sie sich sicherheitspolitisch einfügen. Um dies zu gewährleisten, lassen sich notfalls Sicherheitspaniken aller Art als breitflächige Legitimationsteppiche wirken. Berlin, Hauptstadt exekutiv bestimmter Sicherheit.

Wolf-Dieter Narr lehrt Politikwissenschaft an der FU Berlin und ist Mitherausgeber von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

⁷ vgl. dazu Schmidt-Eenboom a.a.O. (Fn. 4), S. 430 ff: „Braucht unsere Demokratie Geheimdienste?“

Keine Freiheit den Feinden der Freiheit?

Die NPD, der Verfassungsschutz und das Verfassungsgericht

von Wolf-Dieter Narr

Das Bundesverfassungsgericht möge „feststellen“: „Die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) ist verfassungswidrig“. So hatte der Antrag der höchsten bundesdeutschen exekutiven und legislativen Instanzen – der Bundesregierung, des Bundestags und des Bundesrats – gelautet. „Im Namen des Volkes“ hat das Gericht am 18. März 2003 „beschlossen: die Verfahren werden eingestellt.“¹

Ob das höchste deutsche Gericht mit diesem Beschluss eine „der peinlichsten Schlappen der deutschen Innenpolitik“ besiegelt hat, kann füglich dahin gestellt bleiben.² Die Diskussion über das Verbot hat monate-, ja jahrelang die mehrheitlich verbotswilligen, minderheitlich verbotsgegnerischen Gemüter bewegt. „Das Gericht“ – so kommentierte zurecht die FAZ – habe, „mit seinem Beschluss, das NPD-Verbotsverfahren endgültig einzustellen, die Anständigen im Regen stehen lassen.“ Wer aber sind die „Anständigen“, von denen FAZ-Autor Gerd Roellecke redet? „Der mündige Bürger erinnert sich gut an den staatlich organisierten Aufstand der Anständigen gegen rechts, bei dem die Anständigen unter Führung der Spitzen von Staat und Parteien die Berliner Flaniermeile gen Westen gezogen sind.“³

Trotz aller nachklappenden Aufregung, trotz allen medial mit manchem Kunstschaum versehenen Mündern, ist es aus vier Gründen rasch

1 Soweit nicht anders vermerkt, sind alle Zitate in diesem Artikel den Gründen des Urteils vom 18.3.2003 entnommen (Az.: 2 BvB 1/01 – 2 BvB 2/01 – 2 BvB 3/01).

2 so Der Spiegel 12/2003 v. 17.3.2003, S. 40 ff.

3 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 2.4.2003

wieder ruhig geworden. Zum ersten handelt es sich beim Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich um eine „Prozessentscheidung und nicht um eine Sachentscheidung“. Sprich: die 3:4-Entscheidung des Zweiten Senats galt nicht der Frage, ob die NPD verfassungswidrig sei oder nicht. Diese Frage wurde nicht behandelt. Die drei RichterInnen (die Richterin Osterloh und die Richter Hassemer und Broß), die die nötige Zwei-Drittel-Mehrheit und damit die Eröffnung des Hauptverfahrens in der strittigen Verbots- oder Nichtverbots-Sache verhinderten, ließen das Verfahren platzen, weil ihnen die Verbotsanträge unzureichend fundiert erschienen. Die NPD selbst spielte in ihrer Argumentation nur insoweit eine Rolle, als sie in ihr keine unmittelbar drohende Gefahr für die Verfassung der BRD sahen. Nur eine solche unmittelbare Gefahr hätte es erlaubt, verfassungsrechtlich bedeutsame Verfahrensmängel als „Kollateralschäden“ billigend in Kauf zu nehmen. Weil keine Entscheidung in der Sache „NPD – verfassungswidrig oder nicht“ erfolgt ist, trifft das von der FAZ verwendete Adjektiv „endgültig“ für diesen Karlsruher Urteilsspruch gerade nicht zu.

Diese Verfahrensmängel ließen, zum zweiten, den Verbotsantrag der stattlichen, deutsch herkömmlich also staatlichen Drei – der vom Bundestag legislativ umarmten Bundesregierung samt ihrem exekutiven Förderalknappen Bundesrat – fast von Anfang an zum Skandal werden. Dieser Skandal des halbseiden gewirkten Verbotsantrags rückte sogar den ‚wahren‘ Skandal einer sich und andere in rassistischen Vorurteilen mästenden NPD in den Hintergrund. Die sogenannten V-Leute (= Vertrauens-!-Leute) des Bundesamtes und der Landesämter für Verfassungsschutz – des bayerischen an erster Stelle –, deren Einsatz offenkundig auch die exekutiven Spitzen nicht mehr überblickten, traten als zweifelhafte Informanten über die NPD, ja als Funktionäre der NPD selbst an die Stelle der Partei. Deren Verbot sollten sie aber verlässlich und überzeugend begründen. Was mögen sich die Schilys, die Becksteins und tutti quanti gedacht haben, als sie – dem Tempelherrn in Lessings „Nathan der Weise“ gleich – uneinsichtig insistierten: Tut nichts, die NPD wird als verfassungswidrig verboten? Kurzum, welche machtvollen intellektuellen Bewegungen immer regierungsamtlich stattgefunden haben mögen, es muss den politisch verantwortlichen Verbotsfanatikern fast wie eine Erlösung erschienen sein, dass nicht noch mehr geheimdienstlicher Schlamm und noch mehr amtliche Unfähigkeit an die Öffentlichkeit drangen.

Zum dritten ist es allemal nicht allzu schwer, „staatlich organisierte Aufstände“ sich rasch wieder setzen zu lassen. Einer der symbolischen Hauptzwecke war ohnehin erreicht. Das „anständige Deutschland“ hatte die Zähne seines „Bündnisses für Toleranz“ gezeigt und dem investitions-geneigten Ausland dargetan: So sind wir. Tolerant und hart! Nun konnte die eigene fremdenfeindliche, wider die Asyl Suchenden gerichtete Politik umso besser im Schatten der Verbotskampagne weitergehen. Nach dem 11.9.2001 schien nicht einmal mehr der Schatten des NPD-Antrags notwendig. Die präventive Repression gegen AusländerInnen wurde in der prallen Sonne der „Terrorismusbekämpfung“ schubartig ausgeweitet.

Und nicht zu vergessen kann – zum vierten – der kurz ins Gerede gekommene Verfassungsschutz samt seiner geheimdienstlichen Kompetenzen unvermindert, wenn nicht verstärkt, rechts- und linkwärts weiter wirken, damit das bundesdeutsche Verfassungskind in der wechselnden Mitte keinen Schaden erleide. Die peinlichen Vorfälle zwielfichtiger Vertrauensleute und des amtlichen Einsatzwirrwarrs, der die zuständige politische Exekutive schachmatt setzte, können dazu genutzt werden, den Verfassungsschutz und andere solche Schutzorgane weiter vorwärts zu verrechtlichen, so dass sie wenigstens anscheinhaft „effizienter“ sind und noch weniger kontrolliert werden können. Das geschieht gegenwärtig mit zum Teil geradezu abenteuerlichen Konzepten.

Zu V-Leuten drängt, an ihnen hängt im Geheimdienst alles

1. Nachdem, grundgesetzgemäß, von den ersten beiden Gewalten der Verbotsantrag ordentlich ans Bundesverfassungsgericht abgegangen war, nahm das Karlsruher Verfahren seinen gewohnten Gang. Dem 2. Senat wäre mutmaßlich – verbotserpresserisch, wie der Antrag eingekleidet war – wenig anderes übrig geblieben, als in aufwendigem Verfahren als Vertreterin der Dritten Gewalt den ersten beiden Gewalten zu frommen. Aber es kam anders. Die V-wie-Vertrauens-Leute öffneten einen kleinen Abgrund an Misstrauen. In den Worten der „Gründe“ des Gerichts: „Nachdem der Termin zur mündlichen Verhandlung auf den 5.,6.,7.,19. und 20. Februar bestimmt war, hat der Senat Kenntnis davon erhalten, dass ein zur mündlichen Verhandlung als Auskunftsperson geladener Funktionär der Antragsgegnerin (also der NPD, WDN), dessen Äußerungen von der Antragsstellern (also der Bundesregierung et al., WDN) mehrfach zur Stützung der Verbotsanträge herangezogen worden sind, eine Aussagegenehmigung eines Landesamtes für Verfassungsschutz

vorlegen werde. Nachdem aus dem Bundesministerium des Innern kurzfristig keine schriftliche Bestätigung oder Erläuterung dieses Vorgangs zu erhalten war, hat der Senat die anberaumten Termine mit Beschluss vom 22. Januar 2002 aufgehoben.“

So fing alles an. V-Leuten in changierenden Farben wuselten nur so in den diversen NPD-Gliederungen, den Ämtern für Verfassungsschutz und den Informationen der auf das Verbot erpichten hohen Gewalten herum. Das Verlangen des Senats vom 3.5.2002 scheint deswegen mehr als recht und billig: „Um sich eine gesicherte Tatsachengrundlage für die Entscheidung über die Parteiverbotsanträge zu verschaffen, hält das Bundesverfassungsgericht es deshalb für erforderlich, dass die Antragsteller die Zusammenarbeit staatlicher Stellen (Nachrichtendienste, Verfassungsschutzämter und Dienststellen der Polizei) und ihre konkreten Umstände mit solchen Personen im Bereich der Antragsgegnerin offen legen, deren Äußerungen oder deren Verhalten zur Begründung der Verbotsanträge angeführt werden.“

Dazu waren die Verbotsanträger nicht in der Lage. Die V-Leute als zweigesichtige Wühl- und Horchmäuse brachten das schöne Anklagegebäude zum bröckelnden Einsturz. (Der Verlauf der sich steigernden V-Leute-Aufdeckungen ist nur im Sinne einer schier unendlichen Geschichte permanenter Inkompetenz der beteiligten Ämter und ihrer Vertreter, einschließlich der offenkundig überforderten Minister, interessant. Er kann hier nicht erzählt werden. Es lohnte dies, um eine andere „Verflechtungsfalle“ von Verfassungsschützern und Verfassungsgefährdern in ihrer politisch dunklen Dialektik zu erhellen).

2. Man kann es in den Tageszeitungen üppig nachlesen: Die Bundesregierung und ihre Begleitgewalten gestanden ihren V-Leute-„Einsatz“ freizügig, ja geradezu aggressiv ein. Der 2. Senat referierte ihre Argumentation in seinen „Gründen“: „Die notwendige Arbeit des Verfassungsschutzes wäre unmöglich, wenn V-Leuten nicht Verschwiegenheit hinsichtlich ihrer Identität zugesichert werden könnte. Der durch die Offenbarung der Identität von V-Leuten verursachte Vertrauensverlust (!, WDN) bezüglich der Verschwiegenheit staatlicher Stellen führte dazu, dass eine wirksame Bekämpfung aller Bereiche des Extremismus nicht mehr gewährleistet wäre. Die zuständigen Amtswalter der Verfassungsschutzbehörden hätten deshalb auf Grund einer Abwägung der Geheimenschutzinteressen mit dem Aufklärungsbegehren des Bundesverfassungsgerichts entschieden, dass Angaben, die die Identifizierung von V-Leuten ermöglichten, nur gemacht werden könnten, wenn die Antragsgegnerin

keinen Zugang zu diesen Informationen erhalte.“ Im übrigen gehöre es zum „verfassungsrechtlichen Auftrag“ eines „präventiven Verfassungsschutzes“, V-Leute auch in den Vorstandsetagen einer Partei zu platzieren und diese Partei selbstredend während des Verfahrens über das eingereichte Verbot weiter zu observieren.

Jenseits des Feudalverhältnisses wechselseitiger Vertraulichkeit im Geheimen zwischen geheimen V-Leuten und öffentlichen Ämtern fällt für nicht Geheimdienstkundige fast so etwas wie ein kleines Wörterbuch des Verfassungsschutzes ab: V-Leute werden „ab“- und logischer Weise auch „angeschaltet“. Auch wenn sie „abgeschaltet“ worden sind, gibt es weitere „Nachsorgen“ und Informationstausche. Selbstredend gilt das geheim ummanteelte „Vertrauen“ auf Dauer.

3. Die Richterin Osterloh und die Richter Hassemer und Broß stützen ihre Argumentation auf eine geradezu emphatische verfassungsrechtlich-demokratische Interpretation von Art. 21 GG in seinen beiden Abschnitten: dem Parteienprivileg in Absatz 1 und dem darin gründenden besonderen ‚Verbotsprivileg‘ in Absatz 2. Während das Parteienprivileg ihrer Ansicht nach eindeutig fordere, dass die Parteien „staatsfrei“, will sagen: ohne jegliche regierungsamtlichen Einwirkungen bleiben, besagt das, was ich etwas paradox das ‚Verbotsprivileg‘ genannt habe, dass eine Partei nur mit qualifizierter Mehrheit der Verfassungsrichter verboten werden kann. Daraus folgern die drei RichterInnen, die den engen Zusammenhang von Verfassungsnormen und in diesem Fall gerichtlichen Verfahren unterstreichen, dass dem Verfassungsgericht eine „konstitutive“ Bedeutung zufalle. Darum sei sein Verfahren in Sachen Parteienverbot besonders sorgsam zu beachten. Im Unterschied sowohl zur Argumentation der ersten beiden Gewalten und der jener vier Verfassungsrichter, die die Verfahrensmängel leichter gewichteten, gewann darum das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Abwägung zwischen Parteienprivilegien und der von der NPD ausgehenden möglichen Verfassungsgefahren einen hohen, streng zu bewährenden Rang.

4. Zur Einrichtung der V-Leute nehmen die drei Verfahrensemphatischer ebenso wenig prinzipiell Stellung wie zum Verfassungsschutz und seinen Geheimnissen. Nur die vertrauensleutselige Beobachtung von potentiellen Verbotsparteien kurz vor und während eines verfassungsgerichtlichen Verbotsverfahrens scheint ihnen „in der Regel“ „unvereinbar mit den Anforderungen an ein rechtstaatliches Verfahren.“ Zwar dürften Parteien in Verfassungsschutzberichten negativ bewertet werden. Dies ändere „freilich nichts daran, dass die Beobachtung mit nachrichten-

dienstlichen Mitteln einen schwerwiegenden Eingriff in das aus der Parteienfreiheit folgende Selbstbestimmungsrecht einer politischen Partei“ darstelle. Nicht nur seien dafür eine hinreichende „gesetzliche Grundlage“ vorausgesetzt. Vielmehr komme der „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“ in Anschlag. In jedem Fall gelte eine „strikte Staatsfreiheit im Sinne unbeobachteter selbstbestimmter Willensbildung und Selbstdarstellung der Partei vor dem Bundesverfassungsgericht.“ „Das verfassungsgerichtliche Parteienverbot“ stelle „die schärfste und überdies zweischneidige Waffe des demokratischen Rechtsstaats gegen seine organisierten Feinde“ dar. Darum sei dafür „ein Höchstmaß an Rechtssicherheit, Transparenz, Berechenbarkeit und Verlässlichkeit des Verfahrens“ geboten. Aus diesen Überlegungen ergibt sich angesichts der geschäftig das Verfahren umwuselnden, selbst den diversen Verfassungsschutzämtern und zumal den Innenministerien nur teilweise kenntlichen V-Leuten im Kontext der NPD klar und eindeutig: „Die rechtsstaatswidrige Verfehlung des Gebots strikter Staatsfreiheit der Antragsgegnerin (also der NPD, WDN) im Verfahren gemäß Art. 21 Abs. 2 GG ist nicht behebbar.“

5. Den vier anderen Richtern – Sommer, Jentsch, Di Fabio und Melinghoff – kommt es stattdessen vor allem auf „den rechtsstaatlich gebotenen Weg zur Rechtsgewähr“ an. Es müsse immer garantiert sein, dass in einem Rechtsstreit „in einer befriedigenden Weise festgestellt werden kann, was Rechtsens ist.“ Angesichts dieser zentralen Funktion der Gerichte, hier des Verfassungsgerichts, relativierten sich alle möglichen Verfahrenshindernisse. Letztere können diese Vier, die auf einem Urteil in der Sache beharren, deswegen fast mühelos „links“ liegen lassen. Zum ersten legen sie Art. 21 Abs. 2 GG vor allem im Kontext der „Kernbestimmungen für den präventiven Schutz der Verfassung“ aus – also der Art. 9 Abs. 2 GG (Vereinsverbot) und Art. 18 GG (Verwirkung von Grundrechten). Zum zweiten halten sie folgerichtig die Gefahren, die von der quantitativ kleinen NPD ausgehen, für drängender als ihre Kollegen. Zum dritten sind sie davon überzeugt, Verfassungsrichter könnten informiert und souverän in einer strittigen Sache entscheiden, auch wenn sie das Geheimnisdunkel nicht zu lüften vermöchten.

Darum schlussfolgern sie, die Verfassungswidrigkeit einer Partei festzustellen, setze „das vorherige Sammeln von Informationen über verfassungswidrige Bestrebungen der Partei“ voraus. Weil sie – bis in die gerade zitierte Sprache hinein – gar nicht bemerken, dass sie die Definitionsmacht, die Verfassungswidrigkeit einer Partei zu erkennen, an die vorgelagerte, nicht justizielle Instanz des Verfassungsschutzes abgeben,

haben sie auch keine Schwierigkeiten damit, V-Leute als nötige Erkundungsorgane fast pauschal vorweg zu legitimieren. Die Folgerung muss nicht an den Haaren herbeigezerrt werden, dass diesen Richtern mutmaßlich die verfassungsgerichtliche Absegnung des von V-Leuten, die zugleich NPD-Leute sind, mitgestrickten Verbotsantrags von Bundesregierung und anderen nicht allzu schwer gefallen wäre.

Der Verfassungsschutz schützt vor allem seine V-Leute

1. Dass die Verbotsantragsteller die Gefahren aufblasen, die von der Partei, die sie verbieten wollen, ausgehen, versteht sich. Dass jedoch Verfassungsrichter wie selbstverständlich die Erforderlichkeit, die Verlässlichkeit und die Verfassungsgrundlage geheimdienstlich erworbener Informationen pauschal voraussetzen, lässt einen an der Gewaltenteilung, die doch stets auch gegenseitige Kontrolle der Gewalten untereinander sein soll, irre werden.

Selbst jene drei RichterInnen, die mit gutem Grund auf den normadäquaten Prozeduren beharren, erörtern nicht einmal im Vorbeigehen, ob es denn für einen wirklichen Schutz der Verfassung nicht vollkommen ausreiche, wenn sich – die Grundrechte der Meinungs-, Versammlungs- und Organisationsfreiheit vorausgesetzt – die diversen Gruppen und Einrichtungen in einer „pluralistischen Demokratie“ wechselseitig beäugten und kritisch über die je anderen referierten (die etablierten Parteien und die Verfassungsorgane eingeschlossen).

Das, was man über die NPD wissen muss, um sie einschätzen und um sie angemessen öffentlich bekämpfen zu können, kann man alles aus öffentlich zugänglichen Quellen schöpfen. Im Geheimen wirkende V-Leute sind dafür kropfunnötig. Sie bringen im Rahmen einer offenen, nicht repressiv verengten liberaldemokratischen Öffentlichkeit nichts Taugliches ein. Sie erweitern jedoch den Spielraum exekutiver Eingriffe und machen ihn einer Kontrolle durch die Justiz unzugänglich. Das ist das einzige, was sie vermögen.

2. Das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zum Zwecke des NPD-Verbots wurde offenkundig nur möglich, weil die mangelhaft informierten Exekutiven sich des informationellen Honigs von V-Leuten bedienen. Gewonnen direkt aus den Blüten der NPD. Tatsächlich wurde das Verfahren zu einem über drei ineinander verschachtelte Instanzen: über die V-Leute als konkrete Figuren im Halblicht, über die Ämter für Verfassungsschutz und über die diversen Innenministerien samt ihren

ministeriellen Spitzen. Hart gesprochen, kann man sich so viel aus Steuergeldern bezahlte Inkompetenz auf einem Haufen schwer vorstellen. Nur die V-Leute, so sie ungewollt ans Licht traten, vermittelten den Eindruck, als hätten sie gewusst, vielleicht sogar genossen, was sie taten. Geldwert war's in jedem Fall. Die Verfassungsschutzämter hatten keine Ahnung über die Zahl und die Qualität ihrer V-Leute. Sie waren mit dem Schutz der vertraulich informierenden V-Leute beschäftigt. Deren guter Leumund in der NPD qualifizierte sie offensichtlich als Quellen des Verfassungsschutzes. Nach der Devise: verhalte dich antidemokratisch und zugleich als doppelzüngiger Lump und du wirst zum wohl bezahlten V-Menschen promoviert. Sind aber die Verfassungsschutzämter in der Lage, das angemessen zu bewerten, was die V-Leute aus dem braunen Innern der NPD berichten? Benutzt man deswegen jeweils mehrere V-Leute, damit sie eine Art Check-and-balance-System untereinander bilden? Wie die Bundesregierung einräumte, sind unter den Figuren auf den oberen NPD-Etagen wenigstens ca. 15 Prozent V-Figuren der Ämter.

Es waren die Innenminister(ien) – vor allem die des Bundes und des Freistaats Bayern –, die im Kampf ums NPD-Verbot und im ‚V-Leute-Zirkus‘ die meisten Federn lassen mussten. Diese Innenministerien hatten ihre Verfassungsschutzämter ebenso wenig im Griff, wie letztere ihre V-Leute. Da mehr oder minder klandestin verfahren wurde, erwiesen sich die dauernd um Stellungnahmen angeschwatzten Minister als derartig uninformiert über die jeweils gerade letzten V-Leute-NPD-Übungen, dass es den lesenden (und sehenden) Bürger geradezu jammern konnte. Je höher sie rangierten, umso weniger konnten die Instanzen und ihre Vertreter kontrollieren, was unten geschah.

Die grundrechtlich demokratisch gebotene Konsequenz aus dem Nachrichten-Wirrwarr der Nachrichtendienste und dem Kompetenzenlabyrinth der diversen geheimbetulichen Ämter und Instanzen kann nicht darin bestehen, das gesetzliche Ermessen auszuweiten, wie das heute sicherheitsgesetzlich üblich ist. Sie kann auch nicht darin zum Ausdruck kommen, dass so getan wird, als würde die Entscheidungshierarchie von den Innenministern abwärts gestrafft und die Entscheidungskompetenz der Innenminister gestärkt. Letzteres wäre nur Augenwischerei. Vielmehr müssen die Aufgaben des Verfassungsschutzes (und anderer Geheimdienste) drastisch reduziert werden. Und in jedem Fall müssen im Rahmen des Verfassungsschutzes die V-Leute abgeschafft werden. Sie helfen nicht. Sie sind ihrerseits verfassungswidrig.

Konsequenzen?

Keine Freiheit für die Feinde der Freiheit? Die „Kernbestimmungen für den präventiven Schutz der Verfassung“ und ihre institutionelle Übersetzung sind alles andere als unproblematisch und grundgesetzverbürgt, wie die Richter Sommer und Co. vermeinen. Ohne dass ich irgend jemand persönlich nahe treten wollte – aber diese werten Richter zeichnen sich durch eine Unkenntnis der Wirklichkeit aus, die ihre Qualifikation als Verfassungsrichter – jedenfalls in der hier abgehandelten Sache – bezweifeln lassen. Gegen Ende der von ihnen referierten Gründe statuieren sie: „Der Einsatz von V-Leuten kann im Einzelfall notwendig sein ... er ist aber nur zulässig, soweit er – unter strikter Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – ausschließlich der Informationsbeschaffung dient.“ Einen V-Leute-Großraum öffnend, behaupten die Verfassungsrichter weiter: „Häufig können allein mit Hilfe von V-Leuten öffentlich nicht verfügbare Informationen“ beschafft werden.

Stumm aber bleiben diese Verfassungsrichter darüber, wie sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anwenden wollen, damit das Grundrechte- und Demokratieverhältnis nicht außer Maß gerate. Verfügen sie etwa über eigene Informationen, die sie gegen die der V-Leute ausbalancieren könnten? Wie wollen sie außerdem garantieren, dass die Tätigkeit der V-Leute „ausschließlich der Informationsbeschaffung“ dient? Was heißt außerdem Information und Informationsbeschaffung? Hat nicht das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil vom 15.12.1983 selbst, und sachlich begründet, darauf hingewiesen, dass es „reine“ Informationen nicht gibt; dass Informationen vielmehr verkappte soziale Handlungen darstellen? Darum hat es aus Art. 2 GG, das „informationelle Selbstbestimmungsrecht des Menschen“ hergeleitet.

Wie man sieht, hat keine der beteiligten Institutionen dieses NP-Verbotsverfahren mit abruptem Ende heil überstanden. Mutmaßlich ist es zu viel zu wünschen, wenigstens diejenigen, die Grundrechte und Demokratie ernst nehmen, bewiesen nach diesem kläglichen Verfahren, dass sie die repressiven und repressiv präventiven Instanzen und Organe ab- und umbauen oder, wie die unnützen V-Leute, ganz abschaffen. Diese Vermehrung der Arbeitslosigkeit ist ausnahmsweise grundrechtlich demokratisch geboten.

Polizeiliche Todesschüsse 2002

von Otto Diederichs

Seit 1976 wird an der Polizei-Führungsakademie eine bundeseinheitliche Statistik über den Schusswaffeneinsatz der Länderpolizeien, des Bundesgrenzschutzes und des Bundeskriminalamtes geführt. Bei der früher üblichen Veröffentlichung dieser Zahlen durch den Vorsitzenden der Innenministerkonferenz (IMK) vollzieht sich seit Jahren eine Entwicklung, deren Hintergründe derzeit nicht sicher zu deuten sind. Der Verdacht liegt nahe, dass die langjährige Veröffentlichungspraxis aufgeweicht ist und der jeweilige IMK-Vorsitzende nach eigenem Gutdünken verfährt.

Erstmals wich 1999 Sachsens seinerzeitiger Innenminister Klaus Harbraht (CDU) vom bis dahin üblichen Verfahren ab und veröffentlichte keinerlei Informationen zum Schusswaffengebrauch der Polizei. Im Jahr darauf ließ der nordrhein-westfälische Innenminister Fritz Behrens (SPD) die Zahlen zumindest auf Anfrage wieder mitteilen.¹ Seine Amtsnachfolger Manfred Püchel (SPD), damals Innenminister in Sachsen-Anhalt, und Kuno Böse (CDU) in Bremen kehrten dann wieder zur alten IMK-Praxis zurück.²

Zumindest dies lässt sich auch vom gegenwärtigen IMK-Vorsitzenden, Thüringens Innenminister Andreas Trautvetter (CDU), sagen. Allerdings wählte Trautvetter den Zeitpunkt für seine Vorstellung der Schusswaffengebrauchsstatistik 2002 in Erfurt so geschickt, dass mit keiner größeren öffentlichen Aufmerksamkeit zu rechnen war. Unmittelbar vor

1 vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 67 (3/2000), S. 54 ff.

2 vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 70 (3/2001), S. 71 ff. und Bürgerrechte & Polizei/CILIP 72 (2/2002), S. 58 ff.

dem Pfingstwochenende präsentiert, wurde sie denn auch nur von der Regionalpresse aufgegriffen.³

Offizielle Tote und das alte Problem

Danach haben deutsche Polizisten im vergangenen Jahr 4.700 Mal ihre Waffe abgefeuert (2001: 4.172). Das sind rund 11,3 Prozent mehr als im Vorjahr. Der Anstieg liegt Trautvetter zufolge daran, dass die Zahl der getöteten Tiere angestiegen ist. Gegen Menschen ist die Schusswaffe demnach in 42 Fällen eingesetzt worden. Diese Zahl liegt erheblich unter der der letzten Jahre (2001: 68, 2000: 52, 1999: 53). Getötet wurden dabei laut IMK sechs Personen. Nach Recherchen der CILIP-Redaktion waren es hingegen sieben. Der unterdessen schon üblich gewordene Widerspruch zwischen beiden Bilanzen ließ sich auch diesmal nicht klären (2001: IMK = 5, CILIP = 8; 2000: IMK = 6, CILIP = 5; 1999: IMK = unveröffentlicht, CILIP = 19). Zu vermuten ist, dass ein Fall aus Hamburg nicht mitgezählt wurde. Dabei wurde ein betrunkenere Autofahrer verfolgt und schließlich auf einem Parkhausdach gestellt. Nach einem „unbeabsichtigten“ Schuss stürzte der Mann vom Dach und starb kurz darauf.⁴ Seit 1983 zählt die IMK solche „unbeabsichtigten Schussabgaben“ nicht mehr mit, auch wenn sie zu tödlichen Folgen führen.⁵

Die übrigen Zahlen

Mit 115 Schussabgaben liegen die Zahlen für Warnschüsse auf dem Niveau der letzten Jahre (2002: 116, 2000: 120, 1999: 107). Gleiches gilt auch für die 40 Fälle von Schüssen auf Sachen wie beispielsweise Fahrzeuge (2001: 38, 2000: 40, 1999: 23). Insgesamt somit gar keine so schlechte Bilanz. Umso unverständlicher ist daher der merkwürdige Umgang, den die Innenminister mit der Schusswaffenstatistik zu pflegen scheinen.

Otto Diederichs ist freier Journalist in Berlin.

3 s. Thüringer Allgemeine und Thüringische Landeszeitung v. 6.6.2003

4 s. Fall 4

5 vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 44 (1/1993), S. 81

Polizeiliche Todesschüsse 2002

Fall	1	2	3	4
Name/Alter	unbekannter Mann, 63 J.	unbekannter Mann, 40 J.	unbekannter Mann, 22 J.	unbekannter Mann, 36 J.
Datum	24.3.2002 (vermutlich)	5.4.2002	28.5.2002	14.7.2002
Ort/Bundesland	Kreuzwertheim/Bayern	Düsseldorf/NRW	Wiesbaden/Hessen	Hamburg
Szenarium	Als der als gefährlich geltende Mann von Polizisten in eine Nervenklinik gebracht werden soll, greift er einen Beamten mit einem Messer an und verletzt ihn schwer. Daraufhin schießt sein Kollege auf den Mann und trifft ihn tödlich.	Nach einem Banküberfall entdecken Polizeibeamte den mutmaßlichen Täter in einer Gartenanlage. Zwei Beamte versuchen vergeblich ihn zu überwältigen. Nach einem Warnschuss richtet der Bankräuber seine Waffe auf die Beamten. Daraufhin gibt einer der Polizisten zwei Schüsse auf ihn ab. Von einem Kopfschuss tödlich getroffen, bricht der Mann zusammen.	Nach einem Beziehungstreit nimmt ein Junger Inder in einer Arztpraxis seine Freundin als Geliebte, während weitere Anwesende fliehen können. Als dreistündige Verhandlungen keinen Erfolg bringen und der Mann mehrfach mit einem Blutbad droht, schießt ihm ein Beamter gezielt in die Seite. Die Kugel dringt durch den Arm bis in die Hüfte und verletzt ihn lebensgefährlich. Eine Woche später stirbt der Mann im Krankenhaus.	Ein betrunkenen Autofahrer durchbricht eine Polizei-Kontrollstelle und flüchtet. Als er kurz darauf gegen eine Hauswand fährt, flüchtet er zu Fuß weiter. Mit gezogenen Waffen stellen ihn die verfolgenden Beamten auf einem Parkhausdach. Nach Polizeiangaben löst sich dabei ein „unbeabsichtigter“ Schuss. Der Mann stürzt 10 Meter in die Tiefe und stirbt kurz darauf.
Opfer mit Schusswaffe	Nein (Messer)	Ja	Ja	Nein
Schusswechsel	Nein	Nein	Nein	Nein
Sondereinsatzbeamte	Nein	Nein	Ja	Nein
Verletzte/getötete Beamte	Ja	Nein	Nein	Nein
Vorbereitete Polizeiak-	Ja	Nein	Ja	Nein

Fall	5	6	7
Name/Alter	René B., 30 J.	unbekannter Mann, 45 J.	unbekannter Mann, 25 J.
Datum	28.7.2002	22.11.2002	24.12.2002
Ort/Bundesland	Nordhausen/Thüringen	Bad Nauheim/Hessen	Hamburg
Szenarium	<p>Polizeibeamte verfolgen zwei mutmaßliche Automatenknacker. Während einer gefasst wird, kann der andere trotz des Einsatzes von Pfefferspray flüchten. Dabei greift der Mann nach Steinen und wirft sie auf den verfolgenden Beamten. Als er sich trotz einer Warnung erneut nach neuen Steinen bückt, schießt der Beamte. Der Schuss dringt durch den Rücken bis zur Körpervorderseite ein und bleibt am Schlüsselbein stecken. Der Mann ist sofort tot.</p>	<p>Infolge eines Beziehungsstreites schießt ein Mann am frühen Nachmittag in einem Supermarkt auf seine dort arbeitende Ehefrau und ruft anschließend selbst die Polizei. Als er sich jedoch weigert, den Markt zu verlassen, stürmt ein SEK das Geschäft, um die Schwerverletzte zu retten. Es kommt zu einem Schusswechsel bei dem der Täter schwer und ein Beamter leicht verletzt werden. Noch in der Nacht stirbt der Täter im Krankenhaus.</p>	<p>Polizeibeamte werden zu einem Einbruch in ein Mehrfamilienhaus gerufen. Im Treppenhaus treffen sie auf drei mutmaßliche Täter. Dabei soll es zu einem Handgemenge gekommen sein, wobei ein Beamter einen der Täter „in Notwehr“ in den Rücken geschossen habe. Der Mann springt noch aus einem Fenster im ersten Stock und flüchtet. Nach ca. 50 Metern bricht er tot zusammen.</p>
Opfer mit Schusswaffe	Nein (Steine)	Ja (Pumpgun, Pistole, Messer)	unbekannt
Schusswechsel	Nein	Ja	Nein
Sondereinsatzbeamte	Nein	Ja	Nein
Verletzte/getötete Beamte	Nein	Ja	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Nein	Nein

Inland aktuell

Stadt Frankfurt: 1.363 Verfahren wegen Blockaden

Wegen angeblicher Ordnungswidrigkeiten hat das Ordnungsamt der Stadt Frankfurt 1.363 Verfahren gegen 1.273 Personen (90 Personen mit je zwei Verfahren) eingeleitet. Sie hatten sich an gewaltfreien Sitzdemonstrationen vor der US-Airbase Frankfurt/Main während des Krieges gegen den Irak beteiligt. Ihnen werden Verstöße gegen das Versammlungsgesetz vorgeworfen. Sie hätten sich nicht an die Versammlungsaufgaben gehalten und sich nach Versammlungsaufhebung nicht entfernt.

Die Ordnungsbehörde hat seit Anfang Juni 1.363 Anhörungsbogen an die Betroffenen verschickt. Es folgen Bußgeldbescheide, in denen eine Geldbuße von 100 Euro und 18 Euro Verwaltungsgebühr für jeden Verstoß gefordert wird. Damit ergibt sich eine Gesamtforderung an die Demonstrationsteilnehmenden in Höhe von über 160.000 Euro. In mehreren Einzelfällen werden neben den Ordnungswidrigkeiten auch Straftaten konstruiert, etwa wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte (Unterhaken bei der Räumung) oder Beamtenbeleidigung.

Die Betroffenen werden gegen die Bußgeldbescheide Einspruch einlegen. Sie wollen die Rechtfertigungsgründe für diese gewaltfreien Aktionen vor den Gerichten in Hauptverhandlungen darlegen. Die bundesweite Kampagne „resist the war“ hatte zu Aktionen Zivilen Ungehorsams an kriegsbeteiligten Einrichtungen aufgerufen. Tausende haben sich an gewaltfreien Sitzblockaden vor allem vor US-Militäreinrichtungen beteiligt. Die umfangreichsten polizeilichen Räumungen fanden anlässlich der Großblockaden vor der Frankfurter US-Airbase am 15. und 29.3.2003 statt. Die Polizei nahm Hunderte von Personen für mehrere Stunden in Gewahrsam oder setzte sie anderenorts aus.

Bei einer anderen resist-Aktion in Geilenkirchen gegen die Beteiligung deutscher AWACS-Piloten am Irak-Krieg leiteten die Staatsanwaltschaften Aachen und Bonn Ermittlungen gegen die Initiatoren wegen des Verdachts des öffentlichen Aufrufs zu Straftaten ein. Diese wurden Ende Mai jedoch wieder eingestellt.

(Martin Singe, Komitee für Grundrechte und Demokratie)

Fingierte SMS von der Polizei

Im Rahmen der Telekommunikationsüberwachung darf die Polizei nicht nur den Inhalt der Gespräche belauschen, sondern sie erhält von den Anbieterfirmen zusätzlich die Verbindungsdaten. Bei Mobiltelefonen zählen dazu auch Angaben über den Standort des Telefonierenden. Was aber tut die Polizei, wenn der Verdächtige partout nicht telefonieren will und daher auch keine Verbindungsdaten produziert? Antwort: Sie erzeugt die Telekommunikation künstlich, indem sie dem Betroffenen eine verdeckte SMS schickt. Sobald das Handy eingeschaltet wird, sendet es Signale an die nächste Funkantenne und kann so geortet werden. Der Betroffene bemerkt diesen Vorgang nicht. Die Überwachung der Telekommunikation hat sich damit gänzlich von der Kommunikation losgelöst und dient nur noch der Observation und Aufenthaltsermittlung.

Die Berliner Polizei, so geht aus der Antwort des Innensenators auf eine Anfrage des grünen Abgeordneten Volker Ratzman hervor, hat sich bis Mitte April dieses Jahres 99 Mal dieses Verfahrens bedient.¹ Sie verwendet nicht die marktgängigen Programme „Smart-SMS“ und „SMS-Blaster“, sondern eine Software, die der Bundesgrenzschutz zum „Aufspüren von Menschenhändlern“ entwickelt hat.

Die Polizei stützt sich bei ihrer „stillen Post“ auch auf den neuen § 100g StPO, der mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz vom Dezember 2001 eingeführt wurde. Die „bloße“ Erhebung von Verbindungsdaten ist danach nicht nur zur Verfolgung einer Katalogstraftat nach § 100a erlaubt, sondern generell bei „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ – ein Begriff, der bekanntlich noch uferloser ist als der bisher gehandhabte Endloskatalog des § 100a.

(Stephan Stolle)

Passhandel im Bottroper Sozialamt

Das Sozialamt Bottrop hat Pässe für ausreisepflichtige libanesische AsylbewerberInnen von einem „Vermittler“ gekauft. Dabei wurden, Ulrich Schulze von der Bottroper Stadtverwaltung zufolge, in 6 Fällen Ausweise für 20 Libanesen zur „freiwilligen Ausreise“ besorgt. In einem Fall handelte es sich um ein Reisedokument zur Abschiebung eines mehrfach

¹ Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 15/10559 v. 6.6.2003

vorbestraften Libanesen, so Schulze, wobei die Ausweise jeweils im Libanon „beschafft“ wurden. Aufgrund von „Reisekosten, Unterkunft vor Ort und Recherchekosten“ zahlte das Sozialamt pro Ausweis 2.500 US-Dollar an den libanesischen Mittelsmann. Gegen diesen ist ein Ermittlungsverfahren bei der Staatsanwaltschaft Essen anhängig. Als Grund nannte die Staatsanwaltschaft einen „Verdacht von Unregelmäßigkeiten“. Gegen zwei Sachbearbeiter der Stadtverwaltung wurden Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit den Ausweisbeschaffungen wieder eingestellt. Es liege kein „Fehlverhalten der beiden Mitarbeiter“ vor, so Schulze weiter. Das Risiko, sprich: die rechtliche Verantwortung dieses Passhandels, trägt allein der ausländische Mittelsmann.

Ausreisepflichtige AsylbewerberInnen ohne Pass dürfen nach § 55 Abs. 2 Ausländergesetz nicht abgeschoben werden und haben einen Anspruch auf Duldung, bis ihnen Reisedokumente zu Verfügung stehen. Die von der Bezirksregierung Münster „abgesegnete“ Passbeschaffung in Bottrop erweckt den Anschein einer behördlich gewollten Ausländer-Raus-Politik. Dubios daran erscheint, dass der Auftrag dazu vom Sozialamt ausging, das mit Ausweisbeschaffung i.d.R. nichts zu tun hat. Es entsteht mehr als der Verdacht, dass das Sozialamt durch eine teure aber rasche Passbeschaffung eine schnellere „Ausreise“ erzielen wollte, um die Sozialhilfe einzusparen. Die Umsetzung solcher Bestrebungen über gut bezahlte Mittelsmänner kennzeichnet eine neue Qualität in der Abschiebepolitik. Je knapper die Kassen werden, desto erfindungsreicher wird in Sachen Abschiebung getrickst. Allerdings leben die ausreisepflichtigen LibanesInnen, für deren „freiwillige Ausreise“ die Pässe bestimmt waren, nach Angaben der taz-ruhr vom 13.3.2003 alle wieder in Bottrop. Die ganze Aktion ist letztlich „umsonst“ gewesen und hat Menschen in die Illegalität gedrängt.

(Marion Knorr)

TKÜ-Gutachten vorgestellt

Am 15. Mai 2003 stellten Justizministerin Brigitte Zypries (SPD) und der Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht (MPI) Hans-Jörg Albrecht das vom MPI im Auftrag des Ministeriums verfasste Gutachten zur „Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§ 100a, 100b StPO und

anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen“ der Öffentlichkeit vor.² Das Gutachten ging auf eine Übereinkunft in der ersten rot-grünen Koalitionsvereinbarung von 1998 zurück; es stellte eine politische Reaktion auf den seit Jahren steigenden Umfang der Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) dar.

Den qualitativen Kern der Studie bildet die Analyse von 523 Strafverfahren mit TKÜs aus dem Jahr 1998. Diese Verfahren beinhalteten 1.488 TKÜ-Anordnungen für 2.370 Anschlüsse. (Die Stichprobe entspricht einem Neuntel aller Anordnungen für 1998.) Zum Umfang der Überwachungen kann man der Zusammenfassung des Gutachtens entnehmen, dass in 60 Verfahren zwischen 100 und 1.000 Gespräche abgehört wurden, und in 11 Verfahren wurden mehr als 5.000 Gespräche überwacht – der Spitzenreiter lag bei 30.500.

Hinsichtlich „Transparenz, Kontrolle und Nachvollziehbarkeit“ stellt das Gutachten ein „Auseinanderklaffen von Gesetz und Wirklichkeit“ fest. Nur in 23,5 % der richterlichen Anordnungen wird die TKÜ „substantiell“ begründet; in den anderen Verfahren fand das MPI Begründungen, die nicht auf eine richterliche Prüfung schließen ließen. Ähnlich gering ist die Zahl der nachträglichen Benachrichtigungen, die bei rund 27 % lag – obwohl das Gesetz eine Benachrichtigungspflicht vorschreibt. Während die Ministerin in diesen beiden Punkten einen gewissen Reformbedarf einräumt, bestätigt das Gutachten insgesamt, dass die TKÜ ein „effektives“ Mittel der Strafverfolgung sei, das von den Ermittlungsbehörden „sensibel und unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit“ eingesetzt werde. Obwohl auch das MPI diese Schönfärberei praktiziert, bestätigen die von ihm präsentierten Daten diese Bewertung kaum. Denn immerhin räumt das Gutachten ein, dass 42 % aller TKÜs zu keiner Anklageerhebung führten. Unbefangene würden eine solche Fehlerquote kaum als Indiz für einen „sensiblen“ Umgang mit einem Grundrechtseingriff bewerten. Hinzu kommt, dass die Überwachungen nur in 62 % (der 58 % „erfolgreichen“ TKÜs) zu „mittelbaren Erfolgen“ geführt haben.

In der nächsten Ausgabe von „Bürgerrechte & Polizei/CILIP“ werden wir uns ausführlicher mit dem Gutachten auseinandersetzen.
(Norbert Pütter)

2 s. die Zusammenfassung unter: www.bmj.bund.de/images/11600.pdf

Meldungen aus Europa

Biometrie: EU-Kommission empfiehlt Fingerabdrücke

Biometrische Daten sollen in sämtliche Personalpapiere eingetragen werden. So sieht es das deutsche Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBKG) vor, das im Januar 2002 in Kraft trat. Für die Pässe und Personalausweise der Deutschen bedarf es dazu eines weiteren Gesetzes, für Aufenthaltsgenehmigungen und Ausweisersatzpapiere der Nicht-Deutschen nur mehr einer Rechtsverordnung des Bundesinnenministeriums (mit Zustimmung des Bundesrates). Für diesen Teil der Bevölkerung gelten weder die Zweckbindungsvorgaben noch das Verbot, sog. Referenzdateien einzurichten.¹

Unmittelbar nach Verabschiedung des TBKG gab der Rat der EU-Innen- und JustizministerInnen dem deutschen Drängen nach und vereinbarte die Aufnahme biometrischer Merkmale auch in EU-Visa.² Die Kommission wurde mit einer Durchführbarkeitsstudie zur Einrichtung eines Visa-Informationssystems (VIS) betraut, deren Ergebnisse der Rat am 5./6. Juni 2003 begrüßte.³ Im VIS sollen demnach Daten aus Visumantragsverfahren für die Dauer von fünf Jahren gespeichert werden – unabhängig davon, ob das Visum schließlich gewährt oder verweigert wurde. Zugang zu diesen Daten sollen auch die Geheimdienste erhalten.

Das VIS soll – so die EU-Kommission – die weltweit größte Datenbank für biometrische Informationen werden. Anvisiert sind ca. 70 Mio. Datensätze. (Das FBI besitzt angeblich rund 40 Mio. Datensätze von Fingerabdrücken.) Die Kommission schätzt die Investitionskosten für das System auf 130-200 Mio. Euro. Die finanzielle Hauptlast werden die Mitgliedstaaten tragen müssen. Die Kommission will im EU-Haushalt für die Jahre 2004-2006 insgesamt 45 Mio. Euro bereitstellen.⁴

1 s. Kant, M.; Busch, H.: Biometrische Identifizierungssysteme, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 72 (2/2002), S. 72-81 (78)

2 Ratsdok. 5867/02 v. 1.2.2002, 6621/1/02 v. 27.2.2002 und 14525/02 v. 20.11.2002

3 Ratsdok. 9845/03 v. 5./6.6.2003

4 KOM (2003) 323 endg. v. 3.6.2003, S. 5 und 19

Hinsichtlich der Art der zu erfassenden Daten kommt die Kommission nach einer Untersuchung von vier biometrischen Erfassungsmethoden zu der Empfehlung, zunächst Fingerabdrücke (und nicht etwa die Iriserkennung) als das zentrale biometrische Merkmal einzuführen: Fingerabdrücke seien erstens billig, während nur ein US-amerikanisches Unternehmen die weltweiten Patentrechte an der Iriserkennung besitzt. Zweitens seien Fingerabdrücke auch für die allgemeine Kriminalitätsbekämpfung nutzbar, da sie – anders als Iris-Scans – im üblichen menschlichen Umgang (z.B. als Tatortspuren) immer wieder anfallen. Und drittens gewährleiste nur das biometrische Merkmal „Fingerabdruck“ auch die erwünschte „Interoperationalität“ mit anderen polizeilichen Fingerabdruck-Dateien (u.a. dem SIS).

Der deutsche Datenschutzbeauftragte hatte argumentiert, nur eine „strenge Zweckbindung“ bei der Erfassung und Verarbeitung biometrischer Daten würde eine ansonsten drohende „umfassende Profilbildung und Überwachung eines jeden einzelnen Bürgers“ verhindern.⁵ Der Einwand läuft auf EU-Ebene insoweit ins Leere, als dort eine ausschließliche Bindung der im VIS zu erfassenden Daten an den Zweck des eigentlichen Visumverfahrens von Beginn an nicht gewollt war. Schon in seinen Leitlinien für die Einführung eines VIS hatte der Rat erklärt, dass VIS-Daten auch der „inneren Sicherheit sowie zur Bekämpfung des Terrorismus“ dienen sollten.⁶

Ein biometrisches Merkmal scheint der EU inzwischen nicht mehr zu reichen. Offenbar ist man dabei, sich auf „einen zweiten biometrischen Identifikator, wie der Gesichtserkennung“ zu verständigen.⁷

Interesse an der Biometrie-Debatte der EU hat am 5. Mai 2003 auch die Innen- und Justizministerkonferenz der G8 bekundet. Damit ist nicht nur vorprogrammiert, dass sich biometrisch aufgerüstete Personaldokumente und entsprechende Datensammlungen international durchsetzen werden. Die Verlagerung auf zwischenstaatliche Entscheidungsprozesse wird zudem die politische Kontrolle noch schwieriger machen, als sie auf EU-Ebene schon ist.

(Mark Holzberger)

5 Bundesbeauftragter für den Datenschutz: 19. Tätigkeitsbericht, BT-Drs. 15/888, S. 22

6 Ratsdok. 9620/02 v. 13.6.2002 i.V.m. Ratsdok. 8967/02 v. 17.5.2002

7 KOM (2003) 323 endg. v. 3.6.2003, S. 4, vgl. auch Fn. 4

Neue Terror-Liste

Ende Juni 2003 hat der Rat eine neue Liste „terroristischer Organisationen“ herausgegeben, die gegenüber der vom Dezember nur leichte Veränderungen aufweist.⁸ Bei den nicht-europäischen Organisationen ist neu die Al Aksa-Stiftung mit Sitz in den Niederlanden verzeichnet. Dem Vernehmen nach hatte Großbritannien vergebens darauf gedrängt, auch die palästinensische Hamas als terroristisch zu stempeln. Bisher ist nur deren militärischer Arm aufgeführt.

Bei den Organisationen aus der EU war schon bisher die baskische ETA verzeichnet. Ihr zugerechnet wurden diverse andere linksnationalistische Gruppen aus dem Baskenland, darunter eine Jugend- sowie die Gefangenenhilfsorganisation „Gestoras pro Amnistia“. Als ETA-Untergruppe klassifiziert der Rat nunmehr auch die kürzlich verbotene Partei „Batasuna“, die zuvor bei Wahlen in der baskischen Autonomie-Region regelmäßig auf über 10 Prozent der Stimmen kam. Bei den aufgeführten Personen handelt es sich um dieselben 52 wie im Dezember, darunter 26 BaskInnen. Sie sind die einzigen EU-BürgerInnen auf der Liste.

(Heiner Busch)

Auslieferungs- und Rechtshilfeabkommen mit den USA

Die EU billigte Anfang Juni 2003 die zwischen ihr und den USA ausgehandelten Abkommen über die gegenseitige Rechtshilfe und Auslieferung.⁹ Aus bürgerrechtlicher Sicht stellen diese Abkommen einen enormen Rückschlag dar:

So besagt Art. 13 des Auslieferungsabkommens – erstens –, dass ein entsprechendes Ersuchen zwar abgelehnt werden „kann“ (nicht aber „soll“ oder „muss“), wenn die USA keine Garantie abgeben können oder wollen, die Todesstrafe nicht zu verhängen bzw. nicht zu vollstrecken. Das Rechtshilfeabkommen enthält keine Ausschlussklausel bei drohender Todesstrafe.

Zweitens bieten weder das Auslieferungs- noch das Rechtshilfeübereinkommen Ansatzpunkte, Ersuchen der USA abzulehnen, wenn das

8 Amtsblatt der EG Nr. L 160 v. 28.6.2003, S. 81 f. und 100-103

9 vgl. Ratsdok. 9153/03 v. 3.6.2003 und 9845/03 v. 5./6.6.2003

Strafverfahren nicht vor zivilen, sondern vor Sondergerichten, wie z.B. Militärtribunalen, abgehalten werden soll.

Das Rechtshilfeübereinkommen entzieht – drittens – die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs bzw. die Arbeit sog. multinationaler polizeilicher bzw. geheimdienstlicher Ermittlungsgruppen systematisch einer demokratischen Kontrolle.

Und schließlich sind aus dem Rechtshilfeübereinkommen keine Rechte ableitbar, Auskunft über in die USA übermittelten Daten zu erlangen oder unkorrekte Informationen zu ändern bzw. zu löschen. In einer „erläuternden Note“ zu diesem Abkommen wurde ausgeschlossen, dass Ersuchen zur Datenübermittlung nur unter dem Hinweis abgelehnt werden könne, dass die USA über kein eigenes Datenschutzrecht verfügen.

Die bürgerrechtliche Tragweite dieser Abkommen lässt sich an dieser Stelle nicht adäquat ausleuchten. Dies bleibt einem Artikel in der kommenden CILIP vorbehalten.

(Mark Holzberger)

Chronologie

zusammengestellt von Yvette Grünberg

April 2003

09.04.: **Überwachung durch den Verfassungsschutz:** Nach dem Bericht des Parlamentarischen Kontrollgremiums führte das Bundesamt für Verfassungsschutz von Juli 2001 bis Juni 2002 zwischen 32 und 38 G 10-Maßnahmen durch. Im Verlauf dieser Aktionen war bei max. 232 überwachten Personen das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis aufgehoben.

10.04.: **Razzia gegen Moslemgruppe:** Die Polizei durchsucht in elf Bundesländern mehr als 80 Gebäude mutmaßlicher Mitglieder der verbotenen Islamisten-Gruppe Hizb ut-Tahrir (Partei der Befreiung). Beschlagnahmt werden Dokumente und Computerteile. Die Aktion richtet sich in Berlin vor allem gegen die Hochschulgruppe „Aqida“.

Polizei beendet Kirchenasyl: Im brandenburgischen Tröbitz beenden 14 Polizisten das Kirchenasyl einer fünfköpfigen kurdischen Familie. Die Eltern werden in Abschiebehaft genommen, die Kinder (1, 3 und 5 Jahre) in ein Heim gebracht. Nach Protesten seitens der Kirche wird die Familie wieder zusammengeführt und die Abschiebung ausgesetzt.

11.04.: **BND-Zentrale zieht nach Berlin:** Nach Mitteilung der Bundesregierung wird die Zentrale des Bundesnachrichtendienstes nach Berlin verlegt (s. S. 66 ff. in diesem Heft).

16.04.: **Prozess gegen Ex-Polizeichef eingestellt:** Das Landgericht Bielefeld stellt das Verfahren gegen den früheren Bielefelder Polizeipräsidenten Horst Kruse und zwei leitende Polizeidirektoren gegen Geldauflagen von 7.500 bzw. 8.000 Euro ein. Ihnen waren Duldung des Rauschgifthandels in einer Drogenanlaufstelle, Strafvereitelung im Amt sowie Förderung der Prostitution vorgeworfen worden.

17.04.: **Landeskriminalamt muss Auskunft geben:** Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zwingt das Landeskriminalamt (LKA) zur Auskunft über verdeckte Ermittlungen. Das LKA wird in der

Entscheidung vom 4.12.2002 verurteilt, einem Betroffenen mitzuteilen, ob er durch einen verdeckten Ermittler polizeilich überwacht wurde (Az.: 1 K 1478/99). Das LKA räumt die Überwachung ein, macht aber keine genauen Angaben, da die Unterlagen vernichtet worden seien.

22.04.: Extremistische Gewalttaten gestiegen: Das Bundesinnenministerium teilt mit, dass im Jahr 2002 die Zahl der registrierten rechtsextremistischen Straf- und Gewalttaten zugenommen hat. Die Statistik verzeichnet mit 10.903 „extremistischen Straftaten rechts“ einen Anstieg um acht Prozent. Die 772 „rechtsextremistischen Gewalttaten“ stellen einen Anstieg um neun Prozent dar. Insgesamt nahm die „politisch motivierte Kriminalität“ ab.

23.04.: Polizist stirbt nach Schießerei: Bei dem Versuch, einen mit Haftbefehl gesuchten Mann festzunehmen, werden in Berlin zwei Beamte eines Sondereinsatzkommandos (SEK) durch Schüsse verletzt. Einer der Polizisten stirbt am darauf folgenden Sonntag an seinen Verletzungen. Im Zusammenhang mit dem SEK-Einsatz wird gegen einen Polizisten wegen Strafreitelung ermittelt.

Mai 2003

01.05.: Walpurgisnacht: Die Polizei räumt den Mauerpark zwischen den Berliner Stadtteilen Wedding und Pankow. Nachdem die Situation zwischen Polizei und 200 Störern eskaliert, werden 103 Personen verhaftet. Es werden 29 Polizisten verletzt. Ein 29-jähriger Mann wird im Juni wegen schweren Landfriedensbruchs, Widerstands und gefährlicher Körperverletzung zu zwei Jahren Haft ohne Bewährung verurteilt.

Mai-Krawalle: In Berlin-Kreuzberg kommt es am Abend erneut zu Ausschreitungen. Von mehreren Übergriffen der Polizei gegen gekennzeichnete DemonstrationsbeobachterInnen wird berichtet. Insgesamt werden 175 Polizisten verletzt, 98 Sachbeschädigungen registriert und 196 Personen festgenommen. Es ergehen 58 Haftbefehle. Fünf der Festgenommenen werden dem rechtsextremen Lager zugeordnet. Innerhalb von drei Wochen kommt es zu 30 Anklagen und zwei Verurteilungen auf Bewährung. Erstmals räumt der Berliner Polizeipräsident taktische Fehler ein.

Innenbehörde steht hinter Polizisten: Eine Entscheidung der Hamburger Innenbehörde wird bekannt, der zufolge Polizisten, gegen die ein Ermittlungsverfahren wegen Dienstverfehlungen läuft, nicht von

Beförderungen ausgeschlossen werden. Vor dem Regierungswechsel hatte ein Ermittlungsverfahren gegen einen Beamten eine sofortige Beförderungssperre nach sich gezogen.

02.05.: Anstieg der Telefonüberwachungen: Nach Angaben der Regulierungsbehörde nimmt die Anzahl der Telefonüberwachungen in Deutschland weiter zu. Im Jahr 2002 wurden 21.874 Abhöraktionen durchgeführt. Das ist ein Anstieg um 10 % gegenüber dem Vorjahr.

04.05.: Streifenwagen demoliert: Durch einem Zusammenstoß mit einem Wildschwein entsteht Totalschaden an einem Polizeiauto. Nach Angaben der Polizei konnte das Schwein „unerkant flüchten“.

Einbrecher stirbt auf der Autobahn: Bei einem Schusswechsel mit der Polizei auf der Autobahn A 620 bei Saarlouis stirbt ein 31-jähriger mutmaßlicher Einbrecher. Ein Polizist wird verletzt.

09.05.: Anklage wegen 11. September 2001: Die Bundesanwaltschaft klagt einen 30-jährigen Marokkaner an. Ihm wird Beihilfe zu den Attentaten und Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung vorgeworfen. Der Prozess soll im Spätsommer vor dem Oberlandesgericht Hamburg stattfinden.

Abschiebung von der Schulbank aus: In Berlin wird der 12-jährige Jasmin Ukic im Unterricht von mehreren Polizisten verhaftet. Er und seine Familie werden am selben Tag abgeschoben.

12.05.: Polizist verurteilt: Das Amtsgericht Potsdam verurteilt einen Polizisten wegen Körperverletzung im Amt zu einer Geldstrafe. Der Beamte hatte im April 1998 während eines Fußballspiels einen Fan mit einem Faustschlag verletzt.

13.05.: Polizist vor Gericht: Vor dem Amtsgericht Berlin-Tiergarten muss sich ein 29-jähriger Polizist wegen Verfolgung Unschuldiger verantworten. Er hatte am 1. Mai 2001 den Demonstrationsbeobachter Wolf-Dieter Narr zu Boden geworfen und verhaftet. Der Polizist hatte in einer Strafanzeige wahrheitswidrig angegeben, dass der Hochschullehrer massiven Widerstand geleistet hatte. Das Verfahren gegen den Beamten endet mit einem Freispruch. Das Gericht sah nur ein irrtümliches Verhalten des Polizisten.

17.05.: V-Mann warnt vor Razzia: Es wird bekannt, dass ein V-Mann des brandenburgischen Landesamtes für Verfassungsschutz im Februar 2001 bekannte Neonazis vor einer bevorstehenden Razzia gewarnt hatte.

Die Behörden hatten diesen Vorgang zwei Jahre geheim gehalten. Die Potsdamer Staatsanwaltschaft ermittelt wegen Geheimnisverrats gegen unbekannt.

22.05.: Mahler freigesprochen: Ein Hamburger Gericht spricht Horst Mahler vom Vorwurf, die Attentate vom 11. September 2001 gebilligt zu haben, frei. In der Urteilsbegründung heißt es, seine Aussagen seien im Fernsehen zum Teil „vertauscht und sinnentstellt dargestellt worden“.

Skinheads verurteilt.: Das Dresdner Landgericht verurteilt fünf führende Mitglieder der rechtsextremistischen „Skinheads Sächsische Schweiz“ (SSS) wegen Bildung einer kriminellen Vereinigung, Körperverletzung, Volksverhetzung und Landfriedensbruchs zu Bewährungsstrafen zwischen anderthalb und zwei Jahren. Zum ersten Mal wird eine rechtsextreme Gruppierung als kriminelle Vereinigung eingestuft. Bereits im April hatte das Gericht ein 25-jähriges SSS-Mitglied wegen Landfriedensbruchs und Körperverletzung zu einer Bewährungsstrafe von acht Monaten verurteilt. Zuvor hatte er als einziger die Taten gestanden. Den Vorwurf der Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung hatte das Gericht bei ihm fallen gelassen.

Polizist erschießt seine Familie: Ein Beamter erschießt im nordhessischen Vöhl seine Frau und seine beiden Söhne mit seiner Dienstwaffe. Anschließend tötet er sich selbst.

23.05.: Skinheads verurteilt: Das Bochumer Landgericht verurteilt zwei rechtsradikale Skinheads zu sechs und fünf Jahren Haft. Sie hatten unter Alkoholeinfluss Obdachlose verprügelt und mißhandelt.

Polizisten suspendiert: Zwei Beamte des brandenburgischen LKA werden wegen des Verdachts auf rechtsextremistische Betätigung suspendiert. Bei einer Hausdurchsuchung waren u.a. Fotos gefunden worden, auf denen die Beamten den Hitlergruß zeigten.

Kirchenasyl aufgelöst: In Schwalmtal-Waldniel (NRW) löst die Polizei gewaltsam ein Kirchenasyl auf. Der Vater und die zwei Söhne werden in Abschiebehaft genommen, da sie seit September 2002 ausreisepflichtig sind. Für die Mutter besteht seit Februar eine Duldung.

26.05.: Rechtsextremisten gestehen Mord: Vor dem Landgericht Neuruppin gestehen die drei Angeklagten, im brandenburgischen Potzlow den 16-jährigen Marinus S. im Juli 2002 ermordet zu haben. Die drei mutmaßlichen Rechtsextremen bestreiten ein rechtsextremes Tatmotiv.

27.05.: **Metin Kaplan frei:** Das Oberlandesgericht (OLG) Düsseldorf verbietet die Auslieferung des Islamistenführers Metin Kaplan an die Türkei. Das OLG vermutet, dass Kaplan in der Türkei ein Verfahren erwartet, welches mit unter Folter erlangten Zeugenaussagen geführt werden soll.

Juni 2003

04.06.: **Keine Ergebnisse der Rasterfahndung:** Die umstrittene Rasterfahndung nach islamistischen Terroristen hat auch in Hessen keine Ergebnisse gebracht. Nach Angaben des LKA wurden die Daten von mehr als 5.100 hessischen Studenten abgeglichen. 287 Personendaten, die in das festgelegte Raster passen, werden weiter überprüft.

05.06.: **Polizisten vor Gericht:** Zwei Berliner Polizisten und ein Polizeibeamter im Ruhestand müssen sich wegen Bandendiebstahls vor dem Amtsgericht Berlin-Tiergarten verantworten. Sie sollen mit Hilfe von vorgetäuschten Hausdurchsuchungen und unter Vorspiegelung einer polizeilichen Beschlagnahme Geld und Wertsachen gestohlen haben.

Gericht verhängt Geldbußen: Das Amtsgericht Berlin-Tiergarten stellt das Verfahren gegen zwei Polizisten gegen eine Zahlung von 1.000 bzw. 1.500 Euro ein. Im Juli 2001 hatten sie, nachdem sie in einen Unfall verwickelt worden waren, den Unfallfahrer geschlagen und beschimpft.

06.06.: **Bombe im Dresdner Hauptbahnhof:** Im Dresdner Hauptbahnhof wird ein Koffer mit einer Sprengstoffvorrichtung gefunden. Laut LKA waren alle notwendigen Bestandteile einer unkonventionellen Spreng- und Brandvorrichtung (USBV) vorhanden. Das LKA schließt einen terroristischen Hintergrund nicht aus.

10.06.: **Staatsschutz ermittelt gegen Schüler:** Wegen gefährlicher Körperverletzung und des Verwendens von verfassungswidrigen Symbolen ermittelt der Staatsschutz gegen einen 15-jährigen Schüler. Er hatte einer Mitschülerin mit einer Plastikkarte ein Hakenkreuz in die Schulter geritzt. Laut Polizeiangaben war am Abend nur noch eine leichte Rötung auf der Schulter zu erkennen.

11.06.: **Affäre Friedman:** Im Rahmen von Ermittlungen gegen ukrainisch-polnische Schleuser wegen des Verdachts des Menschen- und Rauschgifthandels werden die Wohn- und Büroräume von Michel Friedman durch den Bundesgrenzschutz (BGS) nach Drogen durchsucht. Da-

bei werden winzige Spuren von Kokain gefunden. Die Affäre Friedmann entwickelt sich zum öffentlichen Streit über das Vorgehen der Berliner Justiz sowie über die Berichterstattung der Medien. Das Verfahren wird im Juli gegen Zahlung von 17.400 Euro eingestellt. Friedman tritt von allen öffentlichen Ämtern zurück.

18.06.: Afghane abgeschoben: Erstmals seit 23 Jahren wird ein Afghane aus Deutschland abgeschoben. Der 32-Jährige verbüßte seit Mai 2001 eine mehrjährige Haftstrafe. Die Innenminister von Bund und Ländern hatten sich auf der Innenministerkonferenz im Mai 2003 darauf verständigt, dass der Abschiebestopp trotz der noch unsicheren Verhältnisse in Afghanistan in Einzelfällen aufgehoben werden kann.

Schüsse auf Fahrraddiebe: Bei dem Versuch, zwei Fahrraddiebe zu stellen, werden zwei Zivilbeamte mit Bolzenschneidern angegriffen. Als einer der Beamten verletzt wird, benutzen sie ihre Schusswaffen.

20.06.: Zuwanderungsgesetz abgelehnt: Der Gesetzentwurf zur Zuwanderung wird im Bundesrat erneut abgelehnt. Die Bundesregierung kündigt an, den Vermittlungsausschuss anzurufen.

23.06.: Organisierte Kriminalität: Bundesinnenminister Otto Schily präsentiert das „Lagebild Organisierte Kriminalität 2002“. Demnach sank die Zahl der Verfahren im Vergleich zum Vorjahr von 787 auf 690 (12,3 %). Die Schadenshöhe verdoppelte sich auf insgesamt 3,1 Milliarden Euro.

24.06.: Erster Prozess gegen Al Tawhid-Mitglied: Vor dem OLG Düsseldorf beginnt der Prozess gegen einen 26-jährigen Jordanier wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung sowie bandenmäßiger Passfälschung. Es sind 26 Verhandlungstage angesetzt. Ein Urteil wird im September erwartet.

Skinhead-Band vor Gericht: Vor dem Berliner Kammergericht beginnt der erste Prozess gegen eine rechtsextreme Musikgruppe. Die drei Mitglieder der Band „Landser“ müssen sich u.a. wegen Bildung einer kriminellen Vereinigung, öffentlicher Aufforderung zu Straftaten und Volksverhetzung verantworten. Sie waren im Herbst 2002 festgenommen worden, nachdem die Polizei in Berlin und Umgebung 22 Häuser und Wohnungen durchsucht hatte.

25.06.: Freispruch für rabiate Polizisten: Drei SEK-Beamte werden vom Amtsgericht Berlin-Tiergarten aus Mangel an Beweisen vom Vorwurf der Körperverletzung im Amt freigesprochen. Die Beamten waren

angeklagt, bei einem Einsatz im April vergangenen Jahres in Karow-Nord Angestellte eines Sicherheitsdienstes geschlagen zu haben. Das Verfahren gegen einen weiteren SEK-Beamten wegen Misshandlung eines Kollegen des Wachmannes war wegen geringer Schuld eingestellt worden. Die beiden Wachmänner waren Opfer einer groß angelegten Polizeiaktion, die sich gegen einen als gefährlich eingestuften Verbrecher richtete. Das Gericht begründet seine Entscheidung damit, dass das Handeln der Angeklagten nicht über das Maß hinaus ging, das bei solch gefährlichen Einsätzen gerechtfertigt sei.

26.06.: **Kölner Polizisten vor Gericht:** Sechs Polizisten stehen wegen Körperverletzung im Amt mit Todesfolge vor Gericht. Ihnen wird vorgeworfen, am 11. Mai 2002 den 31-jährigen Stephan Neisius im Polizeigewahrsam durch Fußtritte und Schläge so schwer misshandelt zu haben, dass er nach dreizehn Tagen Koma an einem Hirnödem starb. Im Mai hatte ein Gutachten festgestellt, dass die Polizeitritte maßgeblich zum Tod des Mannes geführt hatten. Die Angeklagten erklären, es sei zu unterschiedlichen Gewaltanwendungen und Zwangsmaßnahmen gekommen. Diese seien aus Notwehr und zur Brechung des Widerstandes des Festgenommenen nötig gewesen.

27.06.: **Arbeitsgruppe „Sicherheit im Luftraum“:** Es wird bekannt, dass die Arbeitsgruppe „Sicherheit im Luftraum“ Landebahnen für gekaperte Flugzeuge festgelegt hat. Als geeignet erscheinen die Flughäfen Hahn, Leipzig und Hannover. Auf ihnen sollen entführte Flugzeuge durch Kampfjets zur Landung gezwungen werden. Den Befehl zu einem Abschuss soll nur der Verteidigungsminister erteilen dürfen.

30.06.: **Ermittlungen eingestellt:** Es wird bekannt, dass die Bundesanwaltschaft ein Verfahren gegen Atomkraftgegner aus Hamburg, Bremen und Berlin wegen der „Bildung einer terroristischen Vereinigung“ sowie des „gefährlichen Eingriffs in den Bahnverkehr“ eingestellt hat. Trotz aufwendiger Observationen, Telefonüberwachungen und Durchsuchungen konnte keiner der Vorwürfe belegt werden.

Yvette Grünberg studiert Linguistik, Soziologie, Publizistik und Kommunikationswissenschaften an der FU Berlin.

Literatur

Zum Schwerpunkt

Gemeinsam ist Polizei und Militär ihre unmittelbare Verbindung zum staatlichen Gewaltmonopol. Während die einen das Staatsgebiet nach außen sichern sollen, soll die Polizei Sicherheit im Innern gewährleisten. Diese Ausdifferenzierung staatlicher Gewalt galt lange als die zeitgemäße Fortentwicklung, wenn nicht „Zivilisierung“ des Gewaltmonopols überhaupt. Denn in einer Hinsicht unterscheiden sich Polizei und Militär grundsätzlich: das Militär kämpft gegen die Feinde, gegen eine äußere Macht, die im Ernstfall physisch vernichtet werden muss. Demgegenüber hat die Polizei es mit Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern zu tun, die in westlich-liberalen Gesellschaften mit bestimmten Rechten ausgestattet sind, die die Polizei, will sie sich nicht außerhalb dieser Gesellschaft stellen, nicht wie die eines Feindes missachten kann.

Historisch entwickelten sich die Staatspolizeien in Mitteleuropa aus dem Militär. In der Bundesrepublik konnten erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eindeutig militärische Waffen und die Verwendung militärischer Insignien abgeschafft werden. Dass gleichzeitig polizeiliche Spezialeinheiten entstanden, die sich in Ausbildung, Bewaffnung, Organisation und Einsatzauftrag eher militärisch als zivil orientierten, konnte ebenso wie die pseudomilitärischen Relikte in den Truppenpolizeien als längst antiquiertes historisches Erbe interpretiert werden. Diese fortschrittsgläubige Sichtweise hatte schon immer die Fähigkeiten von Polizeien zum „heavy policing“, also zum massiven Gewalteininsatz verkannt: ohne polizeiliche Gewaltreserve kein „richtiges“ Gewaltmonopol. Seit den 1990er Jahren sind die Polizeien jedoch einem erneuten Wandel unterworfen, der die Trennung von Polizei und Militär als Phänomen einer zu Ende gehenden historischen Epoche erscheinen lässt. Obwohl der Anstoß für diese erneute Veränderung zunächst vom Militär und seinen „neuen“ Aufgaben ausging, beschränken wir uns im Folgenden allein auf die polizeiliche Dimension des militärisch-polizeilichen Sicherheitsverbundes. Der Ausgangspunkt der deutschen Debatte bilden die Auslandseinsätze von deutschen Polizisten.

Halt, Adalbert; Holecek, Rüdiger: *Polizeieinsatz im Kosovo – mission impossible?, dp-spezial No. 9 (Supplement der Zeitschrift Deutsche Polizei 1/2000)*

Deutsche Polizei 52. Jg., 2003, H. 4: *Einsatz im Ausland (Schwerpunkt) Buwitt, Detlef:* *Internationale Polizeieinsätze bei UNO-Friedensmissionen. Erfahrungen und Lehren aus Bosnien-Herzegowina und im Kosovo (BITS Research Report 01.1), Berlin 2001*

Die beiden Hefte der GdP-Zeitschrift „Deutsche Polizei“ geben einen bebilderten Einblick in die Tätigkeiten deutscher Polizisten im Kosovo und in Afghanistan. Die Veröffentlichung des Jahres 2000 entstand anlässlich der Kosovo-Reise des damaligen GdP-Vorsitzenden. Die politischen und rechtlichen Vorgaben der Auslandsmission werden nur kurz dargestellt. Die Beiträge des Schwerpunktheftes vom April 2003 beschäftigen sich mit dem Polizeieinsatz in Afghanistan. U.a. schildert die verantwortliche Beamtin des deutschen Außenministeriums die Aufgaben der deutschen Polizisten, denen die „lead role“ für den Polizeiaufbau in Afghanistan übertragen worden ist. Die beratenden (nicht exekutiven) Aufgaben der Auslandspolizisten reichen von der Wiederherstellung der Polizeiabteilung des Innenministeriums bis zum Aufbau eines polizeilichen Ausbildungswesens oder der personellen Verkleinerung und Professionalisierung bis zur „Verankerung“ einer „rechtsstaatlichen Polizei im Berufsverständnis der Polizisten und in der Bevölkerung“. Im laufenden Jahr soll die Restrukturierung der Polizei auch außerhalb Kabuls vorangetrieben werden – sofern die lokalen, in Opposition zur Kabuler Regierung stehenden Machthaber neutralisiert werden können. Detlef Buwitt leitete 1999/2000 den Polizeieinsatz in Bosnien-Herzegowina. Sein Bericht, der sich auch mit dem ersten Auslandseinsatz mit exekutiven Befugnissen im „Gastland“ (im Kosovo) beschäftigt, reflektiert sowohl praktische Fragen (Rekrutierung, Ausbildung) als auch solche des Mandats und der Zielsetzung. Als eines der zentralen Probleme benennt Buwitt, dass es nur zu punktueller Zusammenarbeit zwischen Polizei und Militär, aber nicht zu einer gemeinsamen Strategie und ein „Gesamtoperationskonzept“ gekommen sei. Der Bericht endet mit der Aufforderung an die Vereinten Nationen, „die für die zivilen Missionskomponenten notwendigen strategischen Grundlagen“ zu entwickeln. In den Beschlüssen der EU zur Bereitstellung europäischer Polizeikräfte wird ein „erfolgsversprechender regionaler Lösungsansatz gesehen“, der von anderen aufgegriffen werden sollte. Polizeiliche Begleitung und „Nachsorge“ wird

derart als integraler Bestandteil interventionistischer Außen- und Kriegspolitik sichtbar.

Peilert, Andreas: *Innere und äußere Sicherheit – Trennung oder Verzahnung, in: der kriminalist 34. Jg., 2002, H. 6, S. 160-263*

Dieser Bericht über eine Expertentagung der „Bundesakademie für Sicherheitspolitik“ gibt einen kleinen Einblick in die Wandlungen des administrativen Sicherheitsbegriffs, die durch den neuen Terrorismus erheblich beschleunigt worden sind. Ein Vertreter des Bundesnachrichtendienstes fordert eine Stärkung des Informationsverbundes „zwischen den einzelnen nationalen Sicherheitsbehörden“ und eine verstärkte Kooperation mit ausländischen Partnerdiensten. Günter Weiler, stellvertretender Leiter des Planungsstabes der Bundeswehr, schlägt als Mittel gegen den Terrorismus „eine enge zivil-militärische Zusammenarbeit“ vor, „die sich nicht nur auf den nationalen Rahmen beschränken dürfe“. Die Trennung von äußerer und innerer Sicherheit sei „obsolet“. „Leistungsfähige Streitkräfte bilden einen unverzichtbaren Bestandteil einer kooperativen Strategie gegen den Terrorismus. Zu ihren Aufgaben zählen insbesondere die Überwachung von Luftraum und See, der Einsatz gegen terroristische Logistik aber auch Aufgaben der Nachsorge nach Anschlägen“. Auch könne die Bundeswehr im Inland „beispielsweise bei der Bekämpfung biologischer und chemischer Gefahren“ eingesetzt werden. Gegenüber diesen weitgehenden Vorstellungen beschränkte sich der Referent des Bundes Deutscher Kriminalbeamter darauf, „die Schaffung von Koordinationsgremien“ sowie erneut ein zentrales „Bundessicherheitsamt“ zu fordern.

Schäuble, Wolfgang; Stümper, Alfred; Greiner, August: *Eine der Lehren aus dem Kosovo-Krieg: Sicherheit ist heute nicht mehr mit der Verteidigung der Landesgrenzen identisch, in: Die Polizei 91. Jg., 2000, H. 6, S. 161-163*

Tegtmeyer, Henning; Emenet, Axel: *Einsatz der Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Organisierter Kriminalität und Terrorismus?, in: Die Polizei 91. Jg., 2000, H. 12, S. 337-341*

Über den Zusammenhang von Auslandseinsätzen der deutschen Polizeien und dem Einsatz des Militärs im Innern geben die Stellungnahmen von Schäuble, Stümper und Greiner Auskunft. Der Zweischritt der Argumentation ist denkbar einfach. Erstens: Der internationale Terrorismus kann ohne militärische Antworten nicht erfolgreich bekämpft werden.

Zweitens: Bei den Auslandseinsätzen nimmt das Militär teilweise Polizeiaufgaben wahr, und die Zusammenarbeit dort funktioniert gut. Folglich sei es doch naheliegend beide Elemente zusammenzuziehen und den Militäreinsatz im Innern (über die bestehende Regelung hinaus) zu erweitern. Das Plädoyer Wolfgang Schäubles für eine Grundgesetzänderung ist bekannt. Alfred Stümper nimmt wieder einmal die Rolle des Tabu-Brechers ein. Der „direkte Einsatz des Militärs zur Verbrechensbekämpfung“ müsse „ernstlich“ erwogen werden. Sobald er versucht, konkreter zu werden, verschwimmt alles zu einem überwältigenden Bedrohungsszenarium, gegenüber dem das Grundgesetz als staatsrechtliche Peanuts erscheint: „Und wo verlaufen die Grenzen zwischen inneren Unruhen, bürgerkriegsähnlichen Aktionen, Terrorismus, wo zwischen ‚kaltem‘ Krieg, Anschlägen und Sabotagen im Innern und offener Feindseligkeit, sowie zwischen gezielter Korruption in marktbeherrschenden weltweiten Wirtschaftsbereichen, staatlich heimlich geduldeter Schwerekriminalität und Krieg?“ (Stümper zu zitieren, ist immer wieder ein besonderes Vergnügen, der Rez.)

In der Entgegnung von Tegtmeier und Emenet, zwei Beamte aus dem nordrhein-westfälischen Innenministerium, werden derartige Forderungen abgelehnt. Das „Plädoyer für eine Verfassungsänderung“ sollte „in diesem Fall schnell und ungehört verhallen.“ Das von den Befürwortern militär-polizeilicher Zusammenarbeit ausgemalte Bedrohungsszenarium finde „in den aktuellen Lagebildern ohnehin keinen verifizierbaren Niederschlag“. In NRW gehe die polizeilich registrierte „Organisierte Kriminalität“ durch effektive polizeiliche Arbeit zurück. Während die Polizei durch gezielte Fortbildung versuche, u.a. die polizeiliche Gewaltanwendung zu reduzieren, seien vergleichbare Anstrengungen bei der Bundeswehr nicht sichtbar. Die „unterschiedliche Ausbildungs- und Befehlsstruktur“ stelle ein erhebliches praktisches Hindernis der Zusammenarbeit dar.

Möllers, Martin H.W.; Ooyen, Robert C. v.: *Europäisierung, Internationalisierung und Militarisierung von Polizeiaufgaben*, in: *Deutsches Polizeiblatt* 20. Jg., 2002, H. 2, S. 6-12

Dieser Aufsatz von zwei Dozenten der Bundesgrenzschutz-Fachhochschule in Lübeck problematisiert einen anderen Kontext der schrittweisen „Militarisierung von Polizeiaufgaben“. Aus ihrer Sicht werden durch die Verquickung von Militär- und Polizeiaufgaben die demokratietheoretischen Defizite der Internationalisierung der Polizeiarbeit er-

heblich verschärft. Während die Polizeien der Länder, des Bundes und auf europäischer Ebene neue Kompetenzen gewonnen hätten, seien die Parlamente (auf allen drei Ebenen) die Verlierer des Europäisierungsprozesses. Indem nun polizeilich-militärische Kooperationsformen entstünden, nähme die Unübersichtlichkeit und Unkontrollierbarkeit dieses Komplexes eine neue Dimension an. Dass jenseits der Parlamente vor allem der Schutz der Bürgerrechte und die institutionellen Garantien eines liberalen Verfassungsstaates entwertet werden, kommt in dem Beitrag leider zu kurz.

Les Cahiers de la Sécurité Intérieure 1992/1993, No. 11: *Gendarmeries et polices à statut militaire*

Die Trennung von Polizei und Militär ist keineswegs in allen (europäischen) Staaten vollzogen worden. Dieser bereits zehn Jahre alte Band der „Cahiers“ hat solche Polizeien zum Gegenstand, die einem militärischen Statut unterstehen und den nationalen Verteidigungsministerien zugeordnet sind: die französische und belgische Gendarmerie, die spanische Guardia Civil, die Royal Canadian Mounted Police, die Militärpolizeien Chiles und Brasiliens und die aus Kolonialzeiten stammenden Polizeien in Afrika und Asien.

Kraska, Peter B.: *Questioning the Militarization of U.S. Police: Critical Versus Advocacy Scholarship*, in: *Policing & Society* Vol. 9, 1999, No. 2, pp. 141-155

Waddington, P.A.J.: *Swatting Police Paramilitarism: A Comment on Kraska and Paulsen*, in: *Policing & Society* Vol. 9, 1999, No. 2, pp. 125-140

Kraska, Peter (ed.): *Militarizing the American Criminal Justice System*, Boston 2001

Die Arbeiten von Peter Kraska sind auf einen anderen Aspekt gerichtet. Ihn interessiert die Frage, inwiefern zivile Polizeien Tendenzen einer Militarisierung aufweisen. Untersucht hat er das mehrfach an den US-amerikanischen SWAT-Teams, die mit unseren SEKs vergleichbar sind. (SWAT steht für „Special Weapons and Technics“.) Waddington behauptet in seinem Aufsatz, dass der Ausdruck „Militarisierung“ in die Irre führe, da die SWAT-Teams sich grundsätzlich vom Militär unterschieden. In dem von Kraska herausgegebenen Sammelband werden einzelne Aspekte des Konzepts der Militarisierung diskutiert: das Eindringen von Militärtechnologie in die Polizeiarbeit, der „low-intensity-warfare“ an der

US-mexikanischen Grenze sowie die zunehmende Beteiligung des Militärs an der Strafverfolgung in den USA.

Neuerscheinungen

Weinhauer, Klaus: *Schutzpolizei in der Bundesrepublik. Zwischen Bürgerkrieg und Innerer Sicherheit: Die turbulenten sechziger Jahre*, Paderborn, München, Wien, Zürich (Ferdinand Schöningh) 2003, 417 S., EUR 49,90

Geschichtsschreibung kann den Blick dafür schärfen, warum die Gegenwart so und nicht anders ist; sie kann die Besonderheiten des Aktuellen aus dem Kontrast mit der Vergangenheit herleiten; und sie kann auf langfristige Veränderungen hinweisen, die von andauernder Relevanz sind. Dieses dreifache Versprechen löst die vorliegende Untersuchung auf hervorragende Weise ein. Die Arbeit rekonstruiert die innerpolizeilichen, politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen so plastisch und anschaulich, dass das Klima jener Zeit im Kopf des Lesers und der Leserin entsteht. Weinhauer verspricht deshalb nicht zuviel, wenn er zu Beginn schreibt, dass gerade die Polizeigeschichte geeignet ist, die Wandlungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft aufzudecken.

Angesichts des Untersuchungsgegenstandes ist der Titel des Buches auf den ersten Blick missverständlich. Untersucht wird nicht die Schutzpolizei in der gesamten Bundesrepublik, sondern in Hamburg und in Nordrhein-Westfalen (und dabei insbesondere die Polizeien im Regierungsbezirk Detmold). Durch diese Beschränkung kann die Untersuchung zwar die Unterschiede zwischen großstädtischer und ländlicher Polizei berücksichtigen, nicht aber die in weiteren Bundesländern – etwa solche außerhalb der britischen Besatzungszone oder solche, in denen die Innenminister nicht – wie in Hamburg und NRW – Sozial- oder Freidemokraten waren. Weinhauer ist sich dieser Beschränkungen bewusst und fordert zum vergleichenden Studium anderer Länderpolizeien auf. Auch untersucht die Arbeit nicht allein die sechziger Jahre, sondern sie beginnt bereits Mitte der 50er, als die Aufbauphase der Länderpolizeien abgeschlossen war.

Dass Weinhauers Schutzpolizeigeschichte mehr ist als Vergangenes in Erinnerung zu rufen, dass er nicht nur beschreibt, sondern auch analysieren kann, wird durch seinen vergleichsweise breiten Bezugsrahmen möglich. Elemente der Sozial- und Kulturgeschichte werden verbunden mit der Beobachtung von Alterskohorten, mit den Fragen nach Männlichkeitsbildern oder (polizei)kollektiven Mythen. Gesellschaftliche Wandlungen werden in ihren (teilweise im Polizeialltag unübersehbaren,

teilweise durch politische Entscheidungsträger beförderten) Folgen für die Polizei dargestellt; und die „Mikropolitik“ in der Polizei wird analysiert. Wobei „Mikropolitik“ die Stabilisierung und Veränderung einer Organisation durch deren Mitglieder meint.

Die Untersuchung ist in fünf Kapitel gegliedert. Sie beginnt mit einer Darstellung der politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in beiden Ländern. Im zweiten Kapitel wird das Selbstverständnis der Polizeien, der Umgang mit ihrer NS-Vergangenheit und die personalpolitischen Konsequenzen in der Schutzpolizei untersucht. Weinbauer entwickelt hier anschaulich, wie polizeilicher Korpsgeist entsteht, wie er gepflegt und stabilisiert wird. Schon in der Diskussion um das Selbstbild tauchen die Konfliktgruppen auf, die für die ganze Periode kennzeichnend sind. Weinbauer nennt sie „Patriarchen“ und „Modernisierer“. Die „Patriarchen“ sind am staatsfixierten Polizeibild der Weimarer Republik orientiert, während die „Modernisierer“ auf die gewandelten gesellschaftlichen Verhältnisse mit Veränderungen in der Polizei reagieren wollen. Jene sehen in den „kameradschaftlichen Dienstgemeinschaften“ das Fundament der Polizeiarbeit, diese wollen die Polizeiarbeit durch neue Ausbildungs-, Organisations- und Arbeitsformen den Anforderungen der Zeit anpassen. Diese Gruppe kann sich erst durchsetzen, nachdem die Jahrgänge der „Patriarchen“ altersbedingt aus dem Polizeidienst ausgeschieden sind.

Diesen Grundkonflikt kann Weinbauer auch in den anderen Kapiteln aufzeigen. Das dritte Kapitel widmet sich den Veränderungen der Polizeiausbildung. Im vierten werden die Wandlungen im Revierdienst der Schutzpolizei untersucht. Und abschließend werden die polizeilichen Großeinsätze gegen Jugendliche – von den „Halbstarken“ bis zu den Rokokern – und Studenten untersucht. (Das in der Einleitung noch angekündigte Kapitel über Sicherheit als sozialstaatliche Aufgabe ist zu einem Teilkapitel „abgestuft“ worden; dieser Teil fällt auch nicht so überzeugend aus wie die anderen des Buches.) Ein Beispiel für die erhellenden Analysen dieser Arbeit sind die Veränderungen, die der Revierdienst durch die Einführung der Streifenwagen erfuhr: Die motorisierten Streifen veränderten nicht allein das Verhältnis Polizei – BürgerInnen, sondern sie führten zur Zentralisierung der Polizeiorganisation, und sie schwächten die Position des Revierführers gegenüber seinen Untergebenen, weil die Streifenwagenbesetzungen dessen direkter Kontrolle entzogen waren.

Insgesamt liefert die Untersuchung einen hervorragenden Einblick in die innere Verfassung der Schutzpolizei in den 50er/60er Jahren. Die vielfältigen Konflikte, die Anfang der 70er zu einer durchgreifenden Modernisierung führten, werden detailliert analysiert. Was man ahnte, weiß man nach der Lektüre dieses Buches genauer: es brodelte gewaltig in jener zweiten Phase der „Restauration der deutschen Polizei“ (Werken-tin). Gleichzeitig verdeutlicht die Studie, wie sehr das Erbe eines staatsfi-xierten, auf idealisierten Kameradschaften fußenden Berufsverständnis-ses fortwirkt – etwa wenn die „innere Führung“ betrachtet wird oder wenn die Übergriffe auf Demonstranten erklärt werden.

Herrnkind, Martin; Scheerer, Sebastian (Hg.): *Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz. Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle, Münster, Hamburg, London (LIT-Verlag) 2003, 380 S., EUR 30,90*

Der Band dokumentiert die Beiträge einer Tagung, die im November 2000 in Hamburg stattfand. Lesenswert, weil anregend und informativ, sind die Beiträge von Martin Herrnkind über die Grenzen polizeilicher Binnenkontrolle, von Manfred Brusten über Polizeikontrolle im Ausland und von Rafael Behr über den Beitrag der Polizeiforschung zur Kontrolle der „Organisation mit Gewaltlizenz“. Für diesen Aufsatz, wie für einige andere des Bandes gilt jedoch einschränkend, dass ihr Beitrag zum ver-muteten Gegenstand der Tagung (die Polizei als gewaltlizenzierte und Gewalt ausübende Institution) mitunter verloren geht. Die denkbaren Zusammenhänge werden etwa nur zaghaft sichtbar in den Abhandlungen zum Thema „Polizei und ‚Gender‘“ (Sylvia M. Wilz) oder zur polizeilichen Aus- und Fortbildung (Karlhans Liebl). In anderen Aufsätzen vermögen die Schlussfolgerungen nicht recht zu überzeugen, so wenn Udo Behren-des in seiner „Anmerkung eines Dienststellenleiters“ „gegenseitiges Ver-trauen und auf Wertschätzung aufbauen Dialog“ zwischen Gesellschaft und Polizei fordert – er sage das den Junkies oder den MigrantInnen. Eher das Thema verfehlt haben die Beiträge über „zero tolerance“ und das New Yorker Polizeimodell. Zwar ist Joachim Kerstens Abhandlung über die vermeintlichen Alternativen „bürgernahe Polizeiarbeit“ und „zero tolerance“ zutreffend, seine Kritik arbeitet aber mit denselben Ste-reotypen wie die von ihm kritisierten Anhänger staatlicher „Nullverfol-gung“. Statt Henner Hess erneutes Loblied auf die New Yorker Polizei, in dem das polizeiliche Vorgehen gegen Schulschwänzer ebenso positiv dargestellt wird wie das gegen öffentlichen Alkoholkonsum, hätte der

Band gewonnen, wenn er mehr über die spezifische Gewalthaftigkeit der Polizei und deren Kontrollprobleme enthielte.
(sämtlich: Norbert Pütter)

Summaries

Military, police and the “new wars”

by Albrecht Funk

The declaration of a state of emergency and the deployment of military force within the states of Western Europe and North America is not likely. Nevertheless, the “war against terrorism” has blurred the lines between internal and external security, of police and military. Like the imperial “policing” of the British colonial armies, the current “Military Operations other than War” are marked by the selective and arbitrary use of force.

EU crisis management: police in the shadow of the military

by Tony Bunyan and Heiner Busch

Because the EU wants to “be an unrestricted player in the international arena”, it has developed concepts, committees and resources for foreign military operations since 1999. Parallel to this, and also located within the second pillar, the EU has created a “non-military” instrument, that is first and foremost a police apparatus, for crisis management.

Global law and order officers: police deployment abroad

by Stephan Stolle

Since 1989, German police officers have been taking part in international operations under mandates issued by the UN, the OSCE, the WEU and more recently the EU. There is therefore a close relationship to the military from the outset. This article provides a schedular overview of missions abroad and the forces deployed.

Border Guard Group 9 and Command Special Forces

by Stephan Stolle

With the specialised command forces, the traditional criteria differentiating between the military and police – the police acting against criminals within the country, the military against external enemies – are becoming obscured. The Border Guard Group 9 (*Grenzschutzgruppe 9 – GSG 9*)

was created in 1972. This federal police anti-terror unit became famous after it stormed a Lufthansa aircraft in Mogadishu in 1977. The Command Special Forces (*Kommando Spezialkräfte* – KSK) was formed as a military combat unit in 1996. In both cases, the British Special Air Service (SAS) served as a role model.

Federal army within

by Stefan Gose

In the new “Defense Political Guidelines” from 21 May 2003, the Federal Defense Ministry (*Bundesverteidigungsministerium*) declares that Germany’s federal army is now responsible for many tasks within the country, without exactly delineating what they are. Amongst other things, the guidelines allow for the shooting down of planes to prevent terrorist attacks.

The Swiss army helps within the country

by Heiner Busch

The deployment of the Swiss army on the Swiss side of the Lake of Geneva to guard the G8 summit of Evian was its biggest since 1945. Since the mid-1990’s, the military has increasingly been used within the country, however, only for the protection of objects and persons. At closer scrutiny though, the plans for the deployment of military in order to help create a new federal security police prove not to be a measure for civil disarmament. They will rather lead to the Federal Government gaining a strong arm of its own, which could in fact be used against demonstrators.

Liaison officers – shifting migration control forward

by Mark Holzberger

To avert the import of drugs already in the countries of origin and transit – that is the strategic approach for sending police liaison officers abroad. What (allegedly) works against the drugs trade – Brussels and Berlin contend – also helps to destroy migration and flight routes to Western Europe. The EU is trying hard to create an improved coordination of Member States’ police and immigration liaison officers abroad.

The Foreign Intelligence Service comes to Berlin

by Wolf-Dieter Narr

Since 1949, when it was still called “Organisation Gehlen”, Germany’s Foreign Intelligence Service (*Bundesnachrichtendienst* – BND) resided in its own small city of Pullach near Munich. Now, with its estimated 5,000 to 6,000 employees, it is being transferred to Berlin. This is not a mere change of location, but the positive reevaluation of the foreign intelligence service in relation to military foreign policies enforcing Western economic and “security interests”.

The NPD, the *Verfassungsschutz* and the Constitutional Court

by Wolf-Dieter Narr

Two years ago, the Federal Government and the Upper and Lower Houses of Parliament lodged a request to ban the Neo Nazi Party NPD. The Federal Constitutional Court has stopped the proceedings in March. The reason for this move was that several NPD members who were set to give evidence in court were in fact paid informers for Germany’s Federal Office for the Protection of the Constitution (*Verfassungsschutz*). The closing of the proceedings has not led to the questioning of either the role of the informers, or that of the *Verfassungsschutz* as a whole.

Deadly police shots 2002

by Otto Diederichs

According to official statistics published by the Interior Minister’s Conference (*Innenministerkonferenz* – IMK), police has fired its guns 4,700 times last year. It says that in 42 cases firearms were used against persons and according to the IMK, six people died as a result. However, according to research by Cilip editorial staff, seven people have been killed.