

Weber, Hermann: Vom Völkerbund zu den Vereinten Nationen. Bonn: UNO-Verlag, 1987.

Wesel, Uwe: Geschichte des Rechts. Von den Frühformen bis zum Vertrag von Maastricht. München: Beck, 1997.

Ziegler, Karl-Heinz: Völkerrechtsgeschichte: ein Studienbuch. München: Beck, 1994 (Juristische Kurz-Lehrbücher).

Thorsten Stodiek

Internationale Polizeimissionen und die Herausforderungen auf internationaler und nationaler Ebene

Thorsten Stodiek, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)

Kosovo im November 1999. Fünf Monate sind vergangen, seit die KFOR mit UNO-Mandat in die Krisenprovinz einmarschierte. Während der militärisch abgesicherte Abzug aller serbischen Streitkräfte problemlos und fristgerecht abgelaufen ist und auch die UCK bis zum 21. September 1999 (mit nur zwei Tagen Verspätung) wie vereinbart ihre Demobilisierung vorgenommen, umfangreiche Waffenarsenale¹ abgeliefert und sich in eine zivile Katastrophenschutzeinheit (*Kosovo Protection Corps*) umzuwandeln begonnen hat, kann von der Erfüllung eines weiteren wichtigen Mandatspunktes, der Herstellung eines sicheren Umfeldes, immer noch nicht die Rede sein. Im Gegenteil: Im ganzen Land kommt es immer wieder zu Brandstiftungen an serbischem Eigentum, werden Serben und die der Kollaboration mit ihnen verdächtigten Roma und Kosovo-Albaner verschleppt, misshandelt und umgebracht. Neben einigen besonders aufsehenden Gewaltakten wie dem Massaker an 14 serbischen Bauern Ende Juli oder dem Granat-Angriff auf einen von Serben besuchten Marktplatz in der Stadt Bresje Anfang Oktober 1999, bei dem zwei Menschen getötet und 47 verletzt wurden, kommt es fast täglich zu brutalen Übergriffen. Bis November 1999 zählte die KFOR 379 Morde.² Der Großteil der serbischen Kosovaren und Roma ist mittlerweile nach Serbien oder ins Ausland geflohen, so dass man neuerliche ethnische Säuberungen konstatieren muss, nur dass jetzt Serben die Opfer sind. Laut UNO befanden sich Mitte September nur noch 97.000 Serben und 73.000 Angehörige anderer Minderheiten im Kosovo und waren rund 180.000 Menschen geflohen.³

1 Die UCK übergab an die KFOR: mehr als 9.000 Gewehre, 800 Maschinengewehre, 300 Panzerabwehrwaffen, 178 Granatwerfer, 1.200 Granaten, 27.000 Handgranaten, über eine Tonne Explosivmittel und 5,5 Mio. Schuss Munition. Vgl. Jane's Defence Weekly, 29. September 1999.

2 Bei den Opfern handelte es sich um 135 Serben, 145 Albaner und 99 Personen anderer oder unbekannter ethnischer Zugehörigkeit, Vgl. KFOR Press Update vom 10. November 1999, unter: <http://www.nato.int/kosovo/press/1999/k991110a.htm>.

3 Vgl. Kosovo News Reports vom 18. September 1999, unter: <http://www.un.org/peace/kosovo/news/kosovo2.htm>.

Demgegenüber hatten die von der UNO und der Gesellschaft für bedrohte Völker am 18. August 1999 präsentierten Berichte von 180.000 geflohenen Serben und 100.000 geflohenen Roma und Ashkari gesprochen. Vgl. FAZ vom 8.9.99 und Kosovo News Reports (a.a.O.)

Während die KFOR an bestimmten Brennpunkten wie etwa serbisch-orthodoxen Klöstern oder Trennungslinien zwischen serbischen und albanischen Wohnvierteln mit ihren Panzern Flagge zeigt, die verschiedenen Volksgruppen durch »feindliches« Gebiet eskortiert und so Gewaltakte verhindert, kommt es innerhalb der Stadtviertel und in den Dörfern immer wieder zu Übergriffen.

Vor allem in den ersten Wochen nach Einmarsch der KFOR waren deren Soldaten damit überfordert, rechtzeitig auf die Vielzahl der Verbrechensmeldungen zu reagieren. Verbrecher, die dennoch auf frischer Tat ertappt werden konnten, mussten oftmals schon nach 48 Stunden wieder freigelassen werden, da sie aufgrund eines erheblichen Richtermangels innerhalb dieses Zeitraums keinem Haftrichter vorgeführt werden konnten. Es dauerte bis Mitte Juli, bis der UN-Sonderbeauftragte für das Kosovo, Bernard Kouchner, die ersten kosovarischen Richter vereidigen konnte. Mittlerweile ist die UNO beim Aufbau eines Justizwesens mit der Berufung von über 40 Richtern und Staatsanwälten ein gutes Stück voran gekommen.

Was im Kosovo nach dem Zerfall jeglicher staatlicher Strukturen offensichtlich fehlte, um für Recht und Ordnung zu sorgen, war neben einem funktionierenden Justizwesen vor allem eine (internationale) Polizei. Es dauerte sehr lange, bis die ersten der 3.100 von der UNO angeforderten UN-Polizisten im Kosovo eintrafen. Bis Ende Juli waren es erst 165 Beamte⁴. Einen Monat später betrug ihre Zahl 700⁵. Ende Oktober waren schließlich 1.700 Beamte im Einsatz, also erst gut die Hälfte des angeforderten Personals. UN-Generalsekretär Annan machte zudem deutlich, dass auch diese 3.100 Polizisten nicht ausreichten, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten: Das UNCIVPOL-Kontingente müsse auf 4.700 Ordnungshüter aufgestockt werden.⁶

Bis heute kann von einem befriedigenden bzw. effizienten Aufbau des Polizeiwesens also noch lange nicht die Rede sein.

vom 18. August 1999. Offensichtlich wurden diese Zahlen von der UNO einen Monat später nach unten korrigiert.

4 Vgl. NZZ vom 16.07.1999.

5 Vgl. Kosovo News Reports (a.a.O.) vom 18. August 1999.

6 Vgl. FAZ vom 30.10.1999.

Es stellt sich die Frage, weshalb die Umsetzung des Kosovo-Mandats der UN-Sicherheitsratsresolution 1244 vom 12. Juni 1999 so überaus schleppend verlief.

Weshalb waren die UNO und ihre Mitgliedsländer nicht in der Lage, in den Wochen des Krieges, als die Weltöffentlichkeit eine Beendigung der Kämpfe und die Intervention einer Friedenstruppe herbeisehnte, rechtzeitig mit den Planungen und dem Aufbau einer internationalen Polizeitruppe und eines funktionierenden Übergangs-Justizwesens zu beginnen, und dies für ein überschaubares Gebiet, das um ein Drittel kleiner ist als Schleswig-Holstein?

Im folgenden werden zum einen die Gründe für diese verspätete Reaktion herausgearbeitet und zum anderen Verbesserungsvorschläge für die Planung und Durchführung künftiger Polizeieinsätze unter UNO- oder OSZE-Führung unterbreitet.

Zunächst sollen die Defizite im UN-System analysiert werden. Da es aber auch auf deutscher Seite Hindernisse im Hinblick auf eine schnelle Entsendung von Polizisten gab (so waren von den von Deutschland zugesagten 210 Polizisten Anfang August 1999 lediglich 55 im Kosovo eingetroffen), sollen auch die nationalen Planungs- und Entscheidungsprozesse im Vorfeld von internationalen Polizeieinsätzen kritisch beleuchtet werden.

1. Probleme der UNO

War die UNO zu Beginn des Kosovo-Krieges von der NATO politisch an den Rand gedrängt worden, rückte sie – nicht zuletzt dank deutscher Initiative – ab Mai 1999 wieder in das Zentrum der diplomatischen Friedenssuche. Es dauerte allerdings bis zum 10. Juni, bis der UN-Sicherheitsrat beschlussfähig war und nach der vorangegangenen Einstellung der NATO-Luftangriffe mit Resolution 1244 die *UN Interim Administration Mission in Kosovo*⁷ (UNMIK) beschloss.

Erst mit Verabschiedung dieser Resolution schien die UNO an die Planung der Mission heranzugehen⁸. Zumindest wurden die Gesuche des *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) an die Mitgliedsländer zur Bereitstellung von zivilen Polizisten, Justiz- und Verwaltungspersonal erst jetzt publik. Wenngleich der Sicherheitsrat in den Wochen zuvor durch die Vetodrohungen Chinas und Russlands handlungsunfähig war, sollte man doch davon ausgehen können, dass im DPKO die Planungen für die Aufstellung der UNMIK schon frühzeitig begonnen hatten. Formal bestanden diese Möglichkeiten zumindest seit den jüngsten Reformen im UNO-Sekretariat, deren Ziel es ja gerade war, mittels Bildung einer ständigen Planungseinheit die bisher *ad hoc* durchgeführten Missionskonzipierungen durch vorausschauende Planungen zu ersetzen.

Problematisch ist diesem Zusammenhang jedoch, dass das Personal im DPKO zwar aufgestockt wurde und derzeit dort

auch ein schnell verlegbares Missionshauptquartier aufgebaut wird⁹, dass aber von diesen Neuerungen im Grunde nur der militärische Apparat der UNO profitiert. Unter den vielen Militärs in der Planungsstelle des DPKO befindet sich nur ein einziger Polizeibeamter, der für die Übernahme polizeispezifischer Einsatzplanungen qualifiziert ist. Es existiert auch keine Polizeikomponente für das mobile Missionshauptquartier. Ausrüstung und Führungspersonal müssen für jede Polizeieinsatzmission neu rekrutiert werden.¹⁰

Zudem sind die rund 2.050 Polizisten¹¹, die der UNO im Rahmen des UN-Standby Arrangements System (UNSAS) von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt wurden, bereits in laufenden Missionen im Einsatz und somit nicht für neue Missionen wie etwa im Kosovo abrufbar.

Darüber hinaus muss als strukturelle Ursache für den schleppenden Missionsbeginn auf die Finanzierungsproblematik hingewiesen werden. Auch im Falle der UNMIK war die Finanzierung der Mission zum Zeitpunkt der Verabschiedung von Resolution 1244 noch nicht gesichert. Erst am 19. Juli 1999 gab das für Haushaltsfragen zuständige *Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions* (ACABQ) dem Ersuchen des UN-Generalsekretärs nach einer Anschubfinanzierung für UNMIK in Höhe von 200 Mio. US-\$ statt. Das volle Missions-Budget sollte erst im Oktober 1999 vor der UNO-Vollversammlung bekannt gegeben werden¹².

Ein anderes Problem, das die Planung der Mission ebenfalls sehr erschwerte, bestand in der Frage, ob die CIVPOL-Beamten bewaffnet sein sollten, da sie zum ersten Mal in der Geschichte des UN-Peacekeeping mit wirklichen Exekutivmaßnahmen zur Bewahrung von Recht und Ordnung (»Maintaining civil law and order«¹³) beauftragt wurden. Auch 20 Tage nach der Verabschiedung der Kosovo-Resolution konnte Generalsekretär Kofi Annan diese Frage noch nicht beantworten. Er betonte zwar einerseits die Bedeutung der Frage für die Ausübung von Exekutivmaßnahmen, verwies andererseits aber auf die »Schwierigkeiten«, die einige Staaten damit hätten, ihre Beamten in eine bewaffnete Mission zu entsenden. Annan ließ aber keinen Zweifel daran, dass die Frage der Bewaffnung geregelt sein müsse, bevor die Polizisten »really on the move«¹⁴ seien. Unter Polizeipraktikern, Wissenschaftlern, Diplomaten und Politikern gibt es seit langem Kontroversen über den Einsatz bewaffneter Polizisten. Bislang herrschte die Meinung vor, sie würden

9 Es existiert zwar bereits ein Modell eines permanenten Hauptquartiers, aus finanziellen Gründen konnte es bislang aber noch nicht vollständig realisiert werden. Vgl. Thorsten Stodiek: Der deutsche Beitrag zu den »Standby Forces« der Vereinten Nationen, in: Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Nr. 113, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Hamburg 1999, S. 19.

10 Vgl. Ministry For Foreign Affairs: Police In The Service Of Peace. Excerpts from the Report by the Swedish Committee of Inquiry on civilian Police in International Activities, SOU, Stockholm 1997, S. 46ff.

11 Vgl. UN-DPKO: Monthly Status Report United Nations Standby Arrangements, status Report as of 1 July 1999.

12 Vgl. Fact Sheet – 13 July – 11 August, Spokesman for the Secretary General, S. 4. Veröffentlicht im Internet unter: <http://www.un.or./News/ossg/kos60day.htm>.

13 Vgl. Res. 1244 (a.a.O.), Punkt 11 (i).

14 Vgl. Fact Sheet – 28 June – 4 July, Spokesman for the Secretary General, S. 6, veröffentlicht im Internet unter: <http://www.un.or./News/ossg/kos28jun.htm>.

7 Vgl. Security Council resolution 1244 (1999) on situation relating to Kosovo, veröffentlicht im Internet unter: <http://www.un.org/Docs/scres/1999/99sc1244.htm>.

8 Die UNO verwies selbst darauf, erst Anfang Juni beim Gipfeltreffen der G8 in Köln mit der Durchführung der UNMIK beauftragt worden zu sein.

nur bewaffnete Angriffe von (Polit-)Kriminellen provozieren. Verwiesen wurde in diesem Zusammenhang regelmäßig auf das Beispiel Irak, wo das mit Handfeuerwaffen ausgestattete Personal zum Schutz von Hilfsgütertransporten für die Kurden im Nordirak, das aus Beamten rekrutiert worden war, die normalerweise für den Schutz der UNO-Gebäude in New York, Genf und Wien zuständig sind, wiederholt angegriffen wurde und es Verwundete gab. Damit ist die zögerliche Haltung vieler Regierungen zu erklären, ihre Polizisten nun in eine bewaffnete Mission zu entsenden. Letztendlich wurde die Bewaffnung der Polizisten von der UNO befürwortet.

Ein weiterer Grund für den schleppenden Missionsbeginn war, dass die Entsendung der Polizisten von seiten der UNO-Mitgliedstaaten an die Existenz einer UN-Administration mit einem verantwortlichen UN-Sonderbeauftragten vor Ort gekoppelt wurde.¹⁵ Bis der UN-Sonderbeauftragte Bernard Kouchner schließlich von Generalsekretär Annan ernannt war, tatsächlich im Kosovo eintraf und mit dem Aufbau eines Justizwesens begann, war seit Missionsbeginn über ein Monat vergangen.

2. Lehren für die UNO

1. Nachdem dem DPKO im Zuge von Reformen die Möglichkeit für frühzeitige Missionsplanungen, d.h. für Planungen im Vorfeld einer Missionsverabschiedung im Sicherheitsrat zugebilligt wurde, sollte das DPKO diese Chance auch nutzen und nicht erst dann mit Planungen beginnen, wenn die G 7-Staaten (siehe Kosovo) oder der Sicherheitsrat es ausdrücklich dazu ermutigen – selbst auf die Gefahr hin, letztendlich nicht mit der Durchführung einer Mission beauftragt zu werden. Zudem ist zu hoffen, dass die Entmachtung der UNO im Kosovo-Krieg eine Ausnahmesituation bleibt, die NATO sich künftig nicht mehr selbst mandatiert und die UNO – restriktive das DPKO – wieder die Hauptverantwortung für Friedensmissionen tragen wird.
2. Im Hinblick auf die Planungen für Polizeimissionen müssen im DPKO weitere Reformen durchgeführt werden. Es muss mehr als eine Plan(ungs)stelle für Polizisten eingerichtet werden, damit die künftigen umfangreichen polizeispezifischen Planungen auch zügig umgesetzt werden können. Zudem sollten auch analog zur militärischen Peacekeeping-Komponente eine ständige und mobile Polizei-Hauptquartierseinheit errichtet, umfangreiche Personenraster (mit konkreten Auflistungen verschiedener Spezialisten und des Führungspersonals) und ausreichend Ausrüstungs- und Transportressourcen aufgebaut werden.
3. Des Weiteren muss künftig auch der Einsatz bewaffneter und mit Exekutivbefugnissen ausgestatteter Polizisten möglich sein, will man solch anarchische und chaotische Zustände wie im Kosovo verhindern. Die UNO musste bspw. in Kambodscha einen großen Vertrauensverlust bei der lokalen Bevölkerung hinnehmen, als die UNCIVPOL aufgrund eines fehlenden Mandats nicht selbst für

Recht und Ordnung sorgen konnte und der um sich greifenden Kriminalität machtlos gegenüber stand. Sie musste sich – wie bei anderen UNO-Missionen auch – auf die Begleitung und Beobachtung lokaler Polizisten beschränken und konnte dies in Kambodscha auch nur dort leisten, wo es die Konfliktparteien zuließen, also nicht auf dem Territorium der Roten Khmer¹⁶. Im Rahmen solch bescheidener Mandate mag der Verzicht auf die Bewaffnung der Polizisten vielleicht vertretbar sein, für die konsequente Durchführung von Exekutivmaßnahmen werden die Polizisten – wie bei ihrem nationalen Streifendienst auch – aber nicht ohne Handfeuerwaffen auskommen können. Der nun begonnene Kosovo-Einsatz wird in diesem Zusammenhang mit Sicherheit noch zu vielen »lessons learned« führen – auch was die Fragen der rechtlichen Grundlagen der Exekutivmaßnahmen im Polizei- und Justizwesen anbelangt.

4. Schließlich stellt die Frage einer rechtzeitigen und ausreichenden Finanzierung ein bedeutendes Problem dar, das dringend gelöst werden muss.

3. Probleme auf nationaler/deutscher Ebene

Abgesehen von den Defiziten auf UNO-Ebene verliefen aber auch auf den nationalen Ebenen die Vorbereitungen auf den UNCIVPOL-Einsatz im Kosovo sehr schleppend. In Deutschland wurden etwa die vier Beamten, die die Hamburger Polizei stellte, erst am 1. August 1999 aus Hamburg verabschiedet, um zunächst einen Lehrgang beim Bundesgrenzschutz anzutreten und somit erst Mitte August im Kosovo einzutreffen. Damit zählten sie aber noch immer nicht zu den letzten Beamten des deutschen Kontingents, da von den 210 zugesagten Polizisten Ende Juli 1999 erst 55 die Reise in den Kosovo angetreten hatten.

Obwohl Deutschland damit im Vergleich zu den 61 anderen UNO-Mitgliedstaaten, die Polizisten für UNMIK angeboten haben, immer noch zu den »schnellsten Entsendern« zählte, bedarf es einer Überprüfung und Verbesserung des gegenwärtigen Entscheidungs- und Entsendungssystems auf Bundes- und Länderebene. Im folgenden sollen die aktuellen Mechanismen der Planung und Entscheidungsfindung internationaler Friedenseinsätze deutscher Polizeibeamter und Grenzschützer kurz skizziert und geplante Reformen bewertet werden.

Für Außenstehende ist es schwer nachvollziehbar, warum die Innenminister der Länder und des Bundes sich erst am 11. Juni 1999 – zu Beginn des UNMIK-Einsatzes – zur prinzipiellen Entsendung von Polizeibeamten für die UNMIK bereit erklärten und warum erst dann das Bundesinnenministerium mit der Ausarbeitung eines Entsendungskonzeptes beauftragt wurde und dafür auch noch drei Wochen Zeit bekam¹⁷. Schließlich hoffte man ja auch in Deutschland während der elfwöchigen NATO-Angriffe auf ein baldiges Ende des Krieges und das Eingreifen der UNO.

16 Vgl. Frank-Erich Hufnagel: UN-Friedensoperationen der zweiten Generation. Vom Puffer zur neuen Treuhand. Schriften zum Völkerrecht, Band 123, Berlin 1996, S. 123ff.

17 Vgl. FR vom 12. 07. 1999.

15 Vgl. FAZ vom 01.07.1999.

Erklärbar ist diese späte Aktivität durch die Tatsache, dass es auf deutscher Ebene keine Planungsautomatismen oder Frühwarnrichtungen gibt, die sich frühzeitig für eine potentiell notwendig werdende Friedensmission rüsten. Die erst 1994 gegründete »Arbeitsgruppe International Police Task Force« (AG/IPTF) bzw. ihre Geschäftsstelle in Bonn initiieren den Planungsprozess einer Mission erst, wenn das Auswärtige Amt eine Anfrage der UNO an das Bundesinnenministerium weitergeleitet hat. Zur Erklärung dieses Abwartens konkreter Anfragen wird von verantwortlicher Seite auf die Planungskosten einer Mission verwiesen.

Liegt schließlich eine offizielle Anfrage aus New York vor, muss (bei umfangreichen und wichtigen Missionen) die Innenministerkonferenz (IMK) einberufen werden, die dann einen – von der AG/IPTF zuvor ausformulierten – förmlichen Beschluss über eine Entsendung zu treffen hat. Dieser Beschluss enthält die Zusagen der Länder und des Bundes über die Zahl der Polizisten, die jedes Land bzw. der Bundesgrenzschutz zur Verfügung stellen wird. Der Länderanteil richtet sich nach dem sogenannten »Königsteiner Schlüssel«, der sich an der Einwohnerzahl und Finanzkraft der Länder orientiert.

Der Beschluss der IMK wird anschließend dem Bundeskabinett vorgelegt, das letztlich per Kabinettsbeschluss über eine deutsche Beteiligung an internationalen Friedensmissionen entscheidet. Da der Bund alle zusätzlich anfallenden Kosten einer Polizeimission zu tragen hat – die Länder übernehmen nur die regulären laufenden Gehälter ihrer Beamten und sorgen für deren Grundausrüstung – wird im Kabinett mitunter lange über die Aufteilung der Kosten auf die verschiedenen Bundesministerien verhandelt, bevor es zu einem Beschluss kommt.

Um eine daraus resultierende weitere Verspätung einer Missionsplanung zu vermeiden, ist die AG/IPTF allerdings befugt, schon im Vorfeld eines Kabinettsbeschlusses mit der Personalauswahl zu beginnen, sofern der Beschluss abzusehen ist. Im Falle der Kosovo-Mission begann dieser Prozess daher nach der Bund-Länder-Innenministerkonferenz vom 11. Juni 1999 in Dresden.

Neben diesen spät in die Wege geleiteten Entscheidungs- und Planungsprozeduren wurde in der Öffentlichkeit vielfach auch die schleppende Entsendung der Beamten kritisiert, die größtenteils auch einen Monat nach Beginn der Kosovo-Mission noch nicht auf dem Weg ins Einsatzgebiet waren. Dieses Manko erklärt sich dadurch, dass es in Deutschland momentan weder einen Personalpool für (zweifelloso zahlreiche) Polizeibeamte gibt, die freiwillig an Auslandsmissionen teilnehmen möchten, noch dass ständige Lehrgänge für interessierte Beamte angeboten werden: Bis dato muss für jede Mission das Personal neu rekrutiert werden; die Missionsausbildung beginnt erst nach Vorliegen des Kabinettsbeschlusses.

Alleine das Auswahlverfahren dauert drei Wochen. In einem ersten Auswahlschritt werden dabei die Kandidaten, die eine Dienstzeit von mindestens acht Jahren aufweisen können, in einem K.-o.-Test auf ihre Englischkenntnisse hin geprüft. Haben sie diese Hürde genommen, werden sie während dreier Wochen auf ihre Stresskompatibilität, ihre soziale Kompetenz, ihr gefestigtes soziales Umfeld und nicht zuletzt

auf ihre körperliche Fitness hin untersucht. In der eigentlichen Missionsvorbereitung, die für »Erstverwender« drei Wochen und für »Wiederverwender« eine Woche dauert, werden ihnen u.a. die »Mission-Guidelines« der UNO, Kenntnisse über lokales Recht, die Kultur und die Geschichte des Konflikts vermittelt sowie das Verhalten bei Minengefahr beigebracht.

Da im föderalen System der Bundesrepublik für jede neue Mission erst ein federführendes Bundesland bestimmt werden muss, das anschließend erst eine Factfinding-Mission ins Einsatzgebiet entsendet und mit der Rekrutierung von Ausbildern und Referenten beginnt, verstreicht mit der Organisation und Durchführung der missionsspezifischen Lehrgänge wiederum kostbare Zeit, in der die Einsatzkräfte im Krisengebiet fehlen.

Im folgenden sollen Vorschläge zur Behebung dieser Defizite unterbreitet und dabei auch bereits vorhandene Reformpläne auf Bund- und Länderebene diskutiert werden.

4. Reformvorschläge auf nationaler/deutscher Ebene

Erst seit 1994 werden Polizeivollzugsbeamte der Länder bei Auslandsmissionen eingesetzt. Waren bis dato lediglich BGS-Beamte bei Missionen wie UNTAG (Namibia) und UNTAC (Kambodscha) im Einsatz, machte der Personalbedarf im Rahmen der WEU-Mission in Mostar bzw. der IPTF-Mission in Bosnien-Herzegowina die Beteiligung der deutschen Bundesländer an der Bereitstellung von Beamten erforderlich. Um die Einbindung der Länder in Auslandseinsätze sicherzustellen, beschloss die IMK 1994 in Magdeburg, die Arbeitsgruppe AG/IPTF zu bilden.

Die Tatsache, dass die AG/IPTF erst seit 1994 für die Koordination der Auslandseinsätze zuständig ist, mag erklären, warum Deutschland bei der Planung und Organisation von internationalen Polizeimissionen bspw. im Vergleich zu den skandinavischen Ländern, die eine viel längere Tradition der Teilnahme an internationalen Friedensmissionen aufweisen, im Bereich Planung, Organisation und Ausbildung »hinterherhinkt«. Dennoch gibt es bereits Reformbestrebungen im Bereich der Ausbildung und Organisation.

4.1 Reformvorschläge zur Organisation und Ausbildung

1. Die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Brandenburg haben damit begonnen, einen Personalpool für Auslandseinsätze der Polizei zu bilden. Dazu werden momentan Listen mit potentiellen Kandidaten aufgestellt, die sich freiwillig für solche Einsätze zur Verfügung stellen. Dieses Vorhaben sollte baldmöglichst auch von den anderen Bundesländern und vom Bund bzgl. des Bundesgrenzschutzes aufgegriffen werden.

Sollten einmal solche Personalpools in Deutschland bestehen, wäre zu überlegen, die in Schweden diskutierten Vorstellungen über einen Standby-Pool, dessen Beamte sich in ständiger Einsatzbereitschaft befinden, zu übernehmen.

Die schwedischen Pläne sehen folgendes vor:

- Zunächst werden Polizisten registriert, die sich für Auslandseinsätze zur Verfügung stellen.
- Diese Beamten müssen einen *UN Police Officers Course* (UNPOC) absolviert haben.
- Sie müssen über eine sechsmonatige Auslandserfahrung während der vergangenen fünf Jahre verfügen.
- Die Beamten erhalten ständig Informationen über die Entwicklungen auf den Krisenherden der Welt.
- Sie müssen bereit sein, spätestens eine Woche nach Aufforderung die missionsspezifische Ausbildung im *Swedish Armed Forces International Center* (SWEDINT) zu absolvieren und innerhalb einer weiteren Woche die Abreise antreten zu können.
- Während ihrer Bereitschaftsphase in Schweden müssen sie ständig erreichbar sein.
- Für diese Unannehmlichkeiten (verbunden mit der Ungewissheit in der Lebensplanung und Nachteilen am Arbeitsplatz aufgrund der Vorenthaltung interessanter längerfristiger Aufgaben) stehen ihnen finanzielle Kompensationen zu.
- Für die Beamten steht gewartetes Material ständig bereit.
- Die Finanzierung der Einsätze ist stets gesichert.¹⁸

Sollte sich dieses Konzept in der Realität bewähren, könnten bei künftigen Missionen die Polizisten sehr schnell in den Einsatz geschickt werden. Davon ist man in Deutschland noch weit entfernt.

2. Dennoch sollte zumindest im Rahmen der Personalpoolbildung der Gedanke ständig stattfindender Ausbildungslehrgänge in die Praxis umgesetzt werden, damit vor einer neuen Mission lediglich während eines einwöchigen Zusatzlehrganges die Missionsspezifika vermittelt werden müssen. Schon dies würde zu einer wesentlichen Verkürzung der Missionsanlaufzeiten führen.
3. Die ständige Ausbildung sowie die missionsspezifischen Lehrgänge sollten an einer oder zwei zentralen Ausbildungseinrichtungen mit festem Lehrkörper stattfinden, so dass die Länder von dieser Belastung befreit würden und eine einheitliche Ausbildung garantiert wäre.
4. Empfehlenswert wäre außerdem, im Rahmen der Ausbildung einen intensiven Austausch mit andern Nationen zu betreiben. SWEDINT böte sich dazu besonders an, da dort bereits internationale Polizeilehrgänge stattfinden. Zudem treffen Polizeibeamte dort auch auf Kursteilnehmer des Militärs und ziviler Hilfseinrichtungen, so dass auch die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Organisationen geübt werden kann. Die erstmalige Teilnahme eines deutschen Polizeibeamten an einem *Commander Course* in Schweden Ende 1999 ist ein wichtiger und begrüßenswerter Schritt in diese Richtung.
5. Ebenfalls begrüßenswert ist die Absicht der Behörden, in die Ausbildungsrichtlinien neben »globalen« Lerninhalten auch gezielte Funktionsvorbereitungen (bspw. Führungsfunktionen) aufzunehmen, so dass künftig auch auf deutscher Seite Spezialisten für bestimmte Missionsaufgaben bereitstehen.

4.2 Reformen im Bereich der Planung und Entscheidungsfindung

1. Mit der Planung einer Mission sollte die AG/IPTF schon dann beginnen können, wenn sich der Bedarf einer Polizeimission deutlich abzeichnet. Im Falle des Kosovo war dies weit vor dem 11. Juni 1999 der Fall. Im Grunde hätte man damit schon während der Rambouillet-Verhandlungen im März 1999 beginnen müssen, als sich zum ersten Mal eine Friedensmission für das Kosovo abzeichnete.

Der AG/IPTF sollte daher eine Frühwarnabteilung angegliedert werden, die sich im ständigen Kontakt mit dem Auswärtigen Amt, dem DPKO in New York wie dem Sekretariat (bzw. dem Konfliktverhütungszentrum/KVZ) der OSZE in Wien befindet.

Solche frühzeitigen Planungen würden natürlich auch den Vereinten Nationen bei deren Bemühungen entgegenkommen, schon vor der tatsächlichen Missionsmandatierung durch den UN-Sicherheitsrat eine Mission zu planen. (Dem DPKO in New York würden im übrigen auch Personalpool-Listen der einzelnen Mitgliedsländer eine große Planungshilfe bedeuten).

Die Möglichkeit, dass eine von der AG/IPTF detailliert geplante Mission aufgrund von politischen oder anderen Veränderungen im Missionsgebiet oder in Deutschland doch nicht entsandt wird, sollte kein Argument gegen frühzeitige Planungen sein. Der Kostenfaktor »verfrühter« Planungen darf dabei keine Rolle spielen, denn grundsätzlich muss es darauf ankommen, den Menschen in den Krisengebieten schnellstmöglich zu helfen. Die sehr seltenen Fälle, in denen es eventuell doch nicht zur Entsendung kommt, sollten in Kauf genommen werden.

2. Bezüglich des Kostenfaktors gilt es noch einen weiteren Reformvorschlag zu unterbreiten. Wie oben beschrieben, führen die teilweise langwierigen Verhandlungen zwischen den verschiedenen Bundesministerien über die Aufteilung der Kosten für eine Mission zu verzögerten Kabinettsbeschlüssen über Missionsentsendungen. Um diese Verzögerungen zu beseitigen, sollte für Polizeimissionen ein eigener Haushaltstitel bereitstehen, der im Innenministerium oder dem Auswärtigen Amt angesiedelt wäre und die Finanzierung von bis zu drei großen Polizeimissionen (jeweils bis zu 200 Personen) pro Jahr sicherstellen würde. In welchem Ressort dieser Titel letztlich angesiedelt wird ist unerheblich, solange die Mittel zweckgebunden, d.h. wirklich nur für Polizeimissionen verwendet werden können.
3. Deutschland wird nach Meinung vieler Politiker und Polizeipraktiker künftig nicht mehr umhin können, sich – entsprechend seiner bedeutsameren Rolle in der Weltpolitik (siehe auch den im November 1999 von Kanzler Schröder in Japan wiederholten Wunsch nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat¹⁹) – verstärkt an internationalen Friedensmissionen zu beteiligen. Dazu gehören auch internationale Polizeimissionen. Sollte Deutschland einen bedeutenden Beitrag an Polizeikräften für künftige Polizeimissionen der UNO, OSZE oder WEU bereitstellen

¹⁸ Ministry For Foreign Affairs (a.a.O.), S. 48ff.

¹⁹ Vgl. FAZ vom 03.11.1999.

wollen, wird man neue Planstellen für Polizeibeamte mit potentieller Auslandsverwendung schaffen müssen. Andernfalls wäre die Belastung für die Länderpolizeien zu groß, angesichts chronisch geringer Personalmittel immer mehr Beamte für Auslandseinsätze gleichzeitig vom Regeldienst befreien zu müssen.

Mit dem Ausbau der Kapazitäten für internationale Polizeimissionen (parallel zu ähnlichen Bestrebungen der Bundeswehr im Rahmen von UN-Peacekeeping-Aktivitäten) käme

die Bundesregierung schließlich ihrer Ankündigung in der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 1998 nach, die UNO und die OSZE auf den Gebieten Krisenprävention, Konfliktregelung und Friedenssicherung stärker fördern zu wollen²⁰.

20 Vgl. Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20. Oktober 1998, S. 45ff.

Jean-Christophe Merle/ Alessandro Pinzani

Rechtfertigung und Modalitäten eines Rechts auf humanitäre Intervention¹

Jean-Christophe Merle, Dr.,
Assistent für Philosophie an
der Universität Tübingen
Alessandro Pinzani, Dr., wis-
senschaftlicher Angestellter
am Philosophischen Seminar
der Universität Tübingen

1. Die bloße Friedenssicherung der Souveränität der Staaten als zu enger Rahmen für das Interventionsrecht

Wer von Interventionsrecht spricht, setzt per definitionem einen Rahmen voraus, der mindestens zwei Elemente beinhaltet. Erstens ist normativ von einem Interventionsrecht die Rede: Es geht nicht bloß um eine angewandte Ethik schlechthin, sondern genauer um ein Recht zu intervenieren, was nicht ipso facto eine symmetrische Interventionspflicht impliziert, obwohl sich die Frage allerdings aufdrängt. Zweitens setzt ein Interventionsrecht das Faktum der Existenz einer Vielfalt von souveränen Staaten voraus; es wird gefragt, ob ihre Souveränität in bestimmten Fällen eingeschränkt werden darf. Dadurch werden von vornherein zwei mögliche Positionen ausgeschlossen. Die erste wäre die traditionelle Auffassung der absoluten Souveränität der Einzelstaaten, die nicht einmal das durch die UNO zugelassene kollektive Interventionsrecht im Fall einer Aggression billigt (vgl. Maus 1998; für eine sog. »realistische« Position s. auch Zolo 1997). Die zweite wäre die einer globalen Rechtsordnung, ob als zentralistischer Weltstaat oder als ein von uns bevorzugter – nicht zentralisierter Weltbundesstaat (Merle 1997, 229-237; Pinzani 1999, 252f.; vgl. auch Horn 1996, 246); gleichwohl könnte sich das Interventionsrecht als ein Schritt zu einem Weltstaat erweisen. Mit einem dritten Element möchten wir unsere Untersuchung auf das heutzutage für die ethische Debatte aktuellere Interventionsrecht beschränken: das *humanitäre* Interventionsrecht.

Zwei gegensätzliche Antworten kämen einer planen Ablehnung des Interventionsrechts von Einzelstaaten gleich. Die

erste behauptete die *weitgehend* uneingeschränkte Souveränität der Staaten, weshalb die durch die UNO dazu befugte internationale Gemeinschaft nur im Fall eines Eingriffs in oder etwa einer massiven Drohung für die internationale Sicherheit gegen einen souveränen Staat eingreifen dürfe.

Doch neigen bekanntlich auch die Vereinten Nationen unter dem Druck einer angesichts der vielen wiederholten Massaker empörten Öffentlichkeit dazu, der nicht bloß verbalen Verteidigung der Menschenrechte einen Platz einzuräumen. Wegen ihrer Grundsätze verfügen die Vereinten Nationen nur über wenig überzeugende Rechtfertigungen des Interventionsrechts: Sie berufen sich auf die Gefährdung der internationalen Sicherheit, etwa durch das Risiko einer Ausbreitung des Konflikts oder durch die aus massiven Flüchtlingswellen entstehende Instabilität. Bislang hat sich keine Entscheidung der UNO zugunsten einer Intervention auf die Verletzung der Menschenrechte allein gestützt, obwohl dies manche Politiker vor der Öffentlichkeit immer wieder behaupten (vgl. Greenwood 1998 und Oeter 1998).

Eine grundsätzlichere Position behauptet ein Interventionsrecht in allen Fällen, in denen Menschenrechte gefährdet sind. Meistens sind dadurch massive Verletzungen der Menschenrechte bei ganzen Gruppen gemeint (vgl. Held 1995; Bobbio 1998; Rawls 1999). Das exemplarische Beispiel liefert der Versuch des Völkermordes. Andere Autoren (vgl. Zanetti, 1999) plädieren für ein grundsätzlicheres Interventionsrecht: Schon die vorsätzliche Verletzung der Menschenrechte einzelner Menschen würde eine Intervention rechtfertigen. Andere Autoren sehen aber darin eine Pandorabüchse: Laberge (1995) warnt vor »Reagans Doktrin«, die dazu führen würde, daß jeder Staat ein Recht hätte, auch seine eigene Auffassung der Sozial- und Wirtschaftsrechte als Bestandteil der Menschenrechte anzusehen und durch Intervention auch in fremden Staaten durchzusetzen.

Die Versuchung für manche Staaten, den Bereich der Menschenrechte auszudehnen, liegt dann sicherlich nahe. Darum ist die bescheidene Option attraktiv, ein Interventionsrecht nur

¹ Wir bedanken uns bei Christoph Wolgast für seine hilfreichen Bemerkungen.