

Neue (Forschungs-) Perspektiven

Thesen zur Internationalen Polizei-Politik¹

New Research-Perspectives

Theses on International Police-Policy

Zur Analyse der Transformation staatlicher Souveränität durch internationale Polizeieinsätze wird ein analytisches Konzept der internationalen Polizei-Politik vorgestellt, mit dessen Hilfe die Bedeutung der Projektion und Transformation von Polizeikulturen für die Adressat- und Sendestaaten, die Bedeutung der Konstruktion und Transformation von ‚Sicherheit‘ und ‚Freiheit‘ im Rahmen dieser Prozesse und die Verschiebung der Grenzen zwischen Innen und Außen sowie Polizei und Militär analysiert wird.

Schlüsselwörter: Auslandseinsätze von Polizei, Staatlichkeit, Transformation

The paper presents an analytical concept of international police policy for analysing the impact of international police missions on the transformation of national sovereignty. The concept is being operationalized to analyse the means of projecting and transforming police cultures in both address- and sending states. Furthermore, the means of the construction and transformation of ‘security’ and ‘freedom’ and the relocation of borders between ‘inside’ and ‘outside’ as well as ‘police’ and ‘military’ are being considered.

Keywords: international police missions, state, transformation

1. Internationale Polizei-Politik

„Internationale Polizei-Politik“ bezeichnet eine neue politische Rationalität von Polizei-Politik.² Das Adjektiv *international* zielt auf die Erfassung einer bisher in der Forschung wenig beachteten Einsatzvariante von Polizei im Rahmen von internationalen Missionen mit dem Ziel der Friedensschaffung und -konsolidierung, insbesondere im Rahmen des *executive policing*.³ Bei

1 Für ihre wertvolle Hilfe beim Schreiben dieses Papiers danke ich Susanne Krasmann.

2 Das heißt, dass im Folgenden *nicht* eine vergleichende Perspektive auf Policing in verschiedenen Ländern eingenommen wird, um etwaige übergreifende und unterschiedliche Trends zu erkennen. Eine derartige Perspektive hat Bayley (1999) mit dem Begriff „International Criminal Justice“ in Abgrenzung zu „International Policing“ bezeichnet, um die Unterschiedlichkeit der Perspektiven und der Prozesse, die aus ihnen in den Vordergrund treten, deutlich zu machen.

3 „It refers to the power and practice of law enforcement by international police within a particular territory. This power derives from the assumption by the UN of sovereign

diesen Einsätzen handelt es sich abstrakt formuliert um die Trans- und Internationalisierung politischer Prozesse, hier im Bereich der Kriminal- und Sicherheitspolitik. Ziel dieser Prozesse ist es, in meist als „Krisenregion“ bezeichneten Staaten durch den Einsatz von Polizei nachhaltig Frieden zu schaffen und so das Leben der Bürger in Freiheit und Sicherheit zu gewährleisten, wodurch letztlich der Schutz von Menschenrechten ermöglicht werden soll.

Internationale Polizei-Politik steht im Kontext einer Konzeption des Schutzes von Menschenrechten, deren zentrales Merkmal ein verändertes Verständnis staatlicher Souveränität und damit Ausdruck einer Transformation von Staatlichkeit ist. Die von 1989 an zunehmende Kopplung von staatlicher Souveränität an den Schutz individueller Menschenrechte weicht das völkerrechtliche Souveränitätsprinzip auf.⁴ Als Kriterium für den Einsatz einer Peacekeeping-Operation durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen galt auf Grund der Wahrung des Souveränitätsprinzips einst: „The conflict itself had to be *‘ripe’ for a negotiated solution*, meaning that the parties recognized the declining utility of the use of force and were reconciled to the need for international intervention“ (Dziedzic 2002: 34, Herv. i.O.). Die Abhängigkeit von der Zustimmung der Konfliktparteien verlangte vom in den Missionen eingesetzten Personal bei der Durchführung ihrer Aufgaben, zum Beispiel dem Monitoring einer lokalen Polizei, ein relativ hohes Maß an Neutralität. Derartige Maßnahmen gelten aufgrund ihrer vergleichsweise geringen Interventions-Intensität als „non-executive policing“ (Hansen 2002a: 9).

Der quantitative und qualitative Wandel internationaler Polizei-Politik steht im Zusammenhang mit einem Ende des Kalten Krieges 1989 einsetzenden und durch den so genannten Brahimi-Report (UN 2000) beschleunigten Wandel vom traditionellen zum multidimensionalen und robusten Peacekeeping.⁵ Infolge dieser Entwicklung bestehen die Einsätze heute meist aus ganzen Paketen von Programmen: vertrauensbildende Maßnahmen, Machtaufteilungsprozesse, Unterstützung bei Wahlen, die Durchsetzung der Herrschaft des Rechts, ökonomische und soziale Entwicklung. Die Schwierigkeiten, sich auch im Rahmen der Erfüllung dieser Aufgaben neutral zu verhalten, sind ungleich größer. Denn nicht nur in Hinsicht auf das Aufgabenspektrum, sondern auch in Hinsicht auf die Autorisierung zum Einsatz

authority over the area (either all or part of a state) and its practice from the establishment of a transitional administration“ (Dwan 2002: 1).

4 „UN Secretary Kofi Annan articulated the emerging view of the conditionality of sovereignty in the face of the primacy of individual human rights in September 1999, arguing that the state is an instrument of its people and that state sovereignty must be understood in relation to its people“ (Dwan 2002: 6).

5 Der Brahimi-Report sprach sich neben einer Aufgabenerweiterung (multidimensional) auch für eine umfassendere Autorisierung der Peacekeeper zum Einsatz von Gewalt aus, was als robustes Peacekeeping bezeichnet wird.

von Gewalt sind einige Peacekeeping-Missionen der Vereinten Nationen erweitert worden. Die Funktion von *Peacekeeping* ist somit nicht mehr nur, wie der Name suggeriert, Frieden zu *erhalten*, sondern auch, ihn zu *schaffen* (*Peacebuilding*). Die gestiegene Interventions-Intensität der internationalen Polizeimissionen steht im Kontext des Wandels der Konzeption von Sicherheit von einem engen, statischen zu einem *erweiterten, dynamischen Sicherheitsbegriff*. Äußere Sicherheit wird seit 1989 nicht mehr nur militärisch, sondern auch sozial, ökologisch und wirtschaftlich gedacht (vgl. Hirschmann 2001). Die Bedeutung des erweiterten Sicherheitsbegriffs und der damit einhergehenden Transformation von Staatlichkeit kann anhand der Diskussionen über humanitäre Interventionen beobachtet werden. Deren Verfechter leiten nicht mehr ein Recht zur Intervention her, sondern gehen von einer moralischen Verantwortung zu schützen aus, die von präventiven Demokratien wahrgenommen werden soll, die Sicherheit „produzieren“ und „konsumieren“ (vgl. ICISS 2001; Evans/Sahnoun 2002; Holzgreffe/Keohane 2003). Auf der Ebene der Polizeieinsätze kommt die gestiegene Interventions-Intensität durch die Übernahme der Verantwortung für die Durchsetzung der Herrschaft des Rechts und den Schutz von Menschenrechten zum Ausdruck, woraus sich die Einbindung in die Bekämpfung von Drogenanbau und -schmuggel, Terrorismus und Organisierter Kriminalität (OK) ergab. Diese Phänomene werden als destabilisierende, friedensbedrohende Machenschaften verstanden, die den Frieden und damit auch den Erfolg der Mission gefährden.⁶

Angesichts dieser Entwicklungen zeichnet sich ein entscheidender Wechsel der Interventionslogik ab: statt auf die ruhe- und vernunftstiftende Präsenz der „internationalen Gemeinschaft“ zu vertrauen, wird ihre Glaubwürdigkeit und Autorität durch umfassendere Kompetenzen auch zum Einsatz von Gewalt betont. Im Rahmen von *executive policing* erheben internationale Polizeimissionen Anspruch auf das legitime Gewaltmonopol vor Ort, was einer Degradierung der lokalen Akteure mit Anspruch auf legitime Gewaltanwendung gleichkommt. Die weitreichenden exekutiven Befugnisse bedeuten, eine neutrale Position gegenüber den Adressatstaaten insofern aufzugeben, dass deren nationale Souveränität durch eine internationale ersetzt wird. Ein derartiger Eingriff in das Prinzip der Souveränität erfordert den Anstrich von Legitimität und Legalität. Der Einsatz von Polizei mit exekutiven Befugnissen wird seitens der intervenierenden Staaten in erster Linie mit dem Ziel des Schutzes von Menschenrechten durch die Etablierung einer rechtsstaatlichen Ordnung („Rule of Law“) legitimiert. Diese normative

6 Im Dezember 2004 betonte der Direktor des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze Winrich Kühne: „There is a growing awareness in peace operations, national capitals and the headquarters of the UN, EU, NATO, and OSCE that combating organized crime is a key element of successful peacebuilding. In Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Afghanistan, Liberia, Sierra Leone, and elsewhere, leaders of peace operations are struggling with this issue“ (ZIF 2004: 7).

Orientierung lenkt einen großen Teil der völkerrechts- und politikwissenschaftlichen Forschung auf die Bedingungen für den Erfolg der Einsatz-Ziele, und es herrscht eine weitreichende Übereinstimmung darüber, dass der Einsatz von Polizei ein wichtiger Bestandteil von Peacebuilding und -keeping ist und daher ausgebaut werden sollte (vgl. Dziedzic/Goldberg/Oakley 1998; Dwan 2002; Hansen 2002a; Stodiek 2004).⁷

Solche normativ ausgerichteten Praktiken und die ihnen zugrunde liegenden Evaluations- und Beratungsdiskurse vernachlässigen die Frage, inwiefern internationale Polizei-Politik das Selbstverständnis liberaler, rechtsstaatlicher Kriminal- und Sicherheitspolitik verändert. Angesichts der Bedeutung, die der Rechtsstaatlichkeit in der internationalen Polizei-Politik eingeräumt wird, scheint diese Frage jedoch von zentralem Interesse. Denn Souveränität und Legitimität sowie Sicherheit, Rechtsstaat und Kriminalität sind historisch und sozial variable Größen. Das sollen und müssen sie sein, um sich veränderten Bedingungen und Anforderungen anpassen zu können. Die Frage ist dann aber immer auch, inwiefern die Veränderungen den selbstgesetzten Prinzipien (z.B. der Rechtsstaatlichkeit) noch entsprechen.

Diese Prozesse aus der dem Menschenrechtsschutz immanenten Logik der Durchsetzung der Herrschaft des Rechts zu betrachten, mit Hilfe derer zwischen legitimer und illegitimer Gewaltanwendung unterschieden wird, würde bedeuten, den Grundsatz der traditionellen Kriminologie auf die Ebene der internationalen Beziehungen zu übertragen. Dieser lautet, ihr Gegenstand definiere sich über das *Strafrecht* und *nicht* an den Grenzen der Rechtsetzung, der Kriminalisierung sowie der Definition von Sicherheit, Freiheit, Bedrohung und Legitimität. Diese Kritik ermöglicht es, eine Perspektive auf die internationale Polizei-Politik einzunehmen, die *nicht* in erster Linie nach den (Erfolgs-)Bedingungen für die Projektion rechtsstaatlicher Konzepte fragt, sondern nach der Bedeutung der Projektionsbemühungen für die Gegenstände der Projektion (Rechtsstaatlichkeit, Sicherheit, Menschenrechte etc.) und die Projektions- und Re-Projektionsflächen (Send- und Adressstaaten).

Theoretisch lässt sich diese Kritik in der Terminologie Foucaults formulieren, nach der eine Übertragung des Grundsatzes der traditionellen Kriminologie bedeuten würde, innerhalb der „juridischen Machtkonzeption“ zu bleiben, in der „Macht in Form eines (Gesellschafts-)Vertrags konzipiert (wird), wobei die Rechtssubjekte ihre Freiheit an eine souveräne Instanz abgeben, deren Aufgabe es ist, die Vielfalt individueller Willen zu repräsentieren“ (Lemke 2001: 3). Diese *juridisch-negative* Machtkonzeption ermöglicht die Codierung von Gewaltanwendung als legitim oder nicht-legitim und zeichnet

7 So hat beispielsweise jüngst Stodiek eine „Internationale Polizei, die auf der Basis rechtsstaatlicher Prinzipien agiert“ (2004: 25) als Alternative zum Einsatz von Militär vorgeschlagen, da sie vielfach besser geeignet sei, „im Rahmen von Peacekeeping- und Peacebuilding-Missionen für Recht und Ordnung zu sorgen“ (ebd.: 27).

durch die „Binarität des rechtlichen Codes“ ein „Bild der Grenze“ (ebd.). Sie verhindert die Erfassung der „Komplexität der Machtverhältnisse“, wie es eine *strategisch-positive* Machtkonzeption erlauben würde:

„In dieser Perspektive ist Macht kein Besitz von Rechten und kann daher weder angeeignet noch übertragen oder repräsentiert werden, sondern der Begriff bezeichnet eine soziale Beziehung, in der Individuen versuchen, das Verhalten der anderen zu lenken und zu bestimmen. Macht ist daher nicht als Recht aufzufassen, sondern umgekehrt ist das Recht eine strategische Möglichkeit unter anderen. (...) In Frage steht daher nicht nur, ob die Übertragung oder Ausübung von Rechten legitim oder illegitim ist; wichtig ist darüber hinaus zu untersuchen, wie sie überhaupt funktioniert. (...) Foucault zufolge reicht es nicht aus, vom Faktum der Akzeptiertheit auszugehen; notwendig sei darüber hinaus, die ‚Bedingungen der Akzeptabilität‘ offen zu legen“ (Lemke 2001: 4).

Um eine strategisch-positive Machtkonzeption zu operationalisieren, gilt es im Rahmen einer Analyse von internationaler Polizei-Politik, die Bedingungen ihrer Akzeptabilität zu untersuchen. Dazu bietet es sich an, internationale Polizei-Politik als *Programm des Regierens* zu verstehen, das „Problemstellungen und anzuweisende Problemlösungen“ (Krasmann 2003: 74) formuliert. Das Regierungsprogramm der internationalen Polizei-Politik besteht aus deren spezifischer *politischer Rationalität*, d.h. aus „Formen des Wissens, von Sichtweisen und Weisen des Denkens, die sich in ihnen artikulieren“ (ebd.). Die politische Rationalität der internationalen Polizei-Politik formuliert neue Konzepte von Rechtsstaatlichkeit, Sicherheit, Polizei etc., deren Gestalt und Bedeutung es aus der hier skizzierten neuen Perspektive zu erforschen gilt.

2. Das Programm des Regierens der internationalen Polizei-Politik und deren politische Rationalität

In der internationalen Polizei-Politik treffen verschiedene *crime control cultures* aufeinander, die sich analytisch sinnvoll in jene der Adressat- und jene der Sendestaaten trennen lassen. Beide Sphären können als Projektionsflächen verstanden werden, auf denen die Transformationen, die im Folgenden anhand der empirischen Fälle von *executive policing* im Rahmen der UN-Missionen in Kosovo (UNMIK) und Ost-Timor (UNTEAT) analysiert werden, Ausdruck finden.

Projektion und Transformation der Polizeikultur in Adressat- und Sendestaaten: Frieden durch Recht – und durch Kriminalisierung

Operativ besteht *executive policing* aus aktivem Law Enforcement, dem Aufbau eines neuen Kriminaljustizsystems und der Rückübertragung der Verantwortung für die Strafverfolgung an die neu geschaffene Polizei (vgl. Dwan 2002). Die mit der Durchsetzung der Herrschaft des Rechts im

Adressatstaat betraute internationale Polizei ordnet sich daher in umfassenden Reformen des gesamten Sicherheitssektors (*Security Sector Reform*, vgl. Chaana 2002; OECD 2004, 2005) sowie in das Gesamtkonzept des *Nation-buildings* der UN-Interimsadministrationen ein.

Die *crime control culture* des Adressatstaats einer internationalen Polizeimission steht somit unter starkem Veränderungsdruck. Im Falle Kosovos brach sie infolge der kriegerischen Auseinandersetzungen weitgehend zusammen, ebenso bestand in Ost-Timor in Folge des jahrelangen Konflikts praktisch kein offizielles Kriminaljustizsystem mehr (vgl. Hansen 2002a). Entscheidend für das Verständnis von *executive policing* ist in beiden Fällen, dass die Rede von einem Machtvakuum oder einer *security gap*, die es zu füllen gebe, irreführend ist: entweder haben zuvor intervenierende Militärs die Kontrolle über die öffentliche Sicherheit und Ordnung übernommen, oder lokale Gruppen fühlen sich für diese Aufgabe zuständig (Hansen 2002a: 16). Im ersten Fall übernimmt die internationale Polizei vom Militär die Verantwortung, was zur Diffusion der Grenzen zwischen Militär und Polizei führt. Im zweiten Fall konkurriert die internationale Polizei mit lokalen Gruppen, die das Gewaltmonopol für sich beanspruchen und die Legitimität der internationalen Polizei unter Umständen nicht anerkennen. *Peacebuilding* als Konzeptions-, Projektions- und Aufbauprozess von *crime control cultures* im Rahmen der Security Sector Reform findet somit nicht einseitig im Sinne einer Sender-Empfänger-Beziehung, sondern relativ in Konkurrenz mit anderen Akteuren statt.

Bei der Durchsetzung der Herrschaft des Rechts stellte sich in beiden Fällen für die Polizisten bei ihrer Ankunft die Frage, welches Recht sie eigentlich durchsetzen sollen. Im Falle Kosovos und Ost-Timors gaben die Sicherheitsratsresolutionen der UN dazu keinerlei Vorgaben. Die verantwortlichen Akteure haben sich vor Ort dazu entschieden, als geltendes Recht die „laws that had applied prior to the adoption of the mandate of each mission insofar they were consistent with internationally recognized human rights standards, the mandate of each mission and any subsequently promulgated regulation“ (Rausch 2002: 14) auszurufen. Diese Entscheidung rief vor allem im Kosovo die heftige Ablehnung albanischer Bevölkerungsteile hervor, die das bisherige Strafrecht ablehnten, da es von der ehemals serbischen Regierung stammte. In Folge sahen die albanischen Kosovaren ihr bis zur Rücknahme der Autonomie des Kosovos durch Serbien im Jahre 1989 geltendes Strafrecht weiterhin als anzuwendendes Recht an. So entstand neben einem rechtspolitischen Konflikt über das geltende Recht auch das Problem, den eingesetzten und auszubildenden Polizisten das Recht zu vermitteln, das sie durchsetzen sollten. Statt von *Law Enforcement* kann mithin zumindest in der Anfangsphase der Missionen eher die Rede von *Policing (on) the borders of law* die Rede sein. Dies macht die Erfüllung ihrer Aufgaben für internationale Polizisten zu einer prekären Angelegenheit: sie versuchen einerseits, die Grenzen des Rechts abzustecken und

bewegen sich dabei gleichzeitig auf rechtlich meist nicht klar abgegrenztem Terrain.

Diese Probleme verursachen nicht nur Schwierigkeiten bei der Vorbereitung und der Tätigkeit des Missionspersonals, sondern auch bei der Reform der Polizei, welche im Wesentlichen aus Ausbildung und institutionellem Design besteht.⁸ Als Missionsziel gilt in Kosovo und Ost-Timor, eine neue Polizeiorganisation zu schaffen. Die Missionen enden bei der Übergabe der vollen Verantwortung an die lokalen Behörden, die bisher in keinem der beiden Fälle erfolgt ist. Das institutionelle Design der Polizei muss im Falle des *executive policing* auf das Design der neuen staatlichen Strukturen insgesamt abgestimmt werden, so dass hier die Konzeption des gesamten staatlichen Gebildes leitend ist, das von den UN federführend geschaffen werden soll. So wird kritisiert, dass abgesehen von allgemeinen Prinzipien des „democratic policing“ keine einheitlichen Richtlinien zur Ausbildung und institutionellen Reform von Polizeien existieren (Perito 2002: 89f.).

Eine wichtige Ursache der Reformprobleme dürfte darüber hinaus die Transformation der kulturellen Basis, also der normativen Orientierung und der Praktiken der Polizisten im Rahmen der Ausbildung, sein. Neben praktischen Problemen wie dem Mangel an geeigneten Ausbildern und Auszubildenden stellt beispielsweise der Umgang mit polizeilichem Fehlverhalten ein Problem dar, für das es kein verallgemeinerbares Patentrezept gibt. Dies liegt u.a. daran, dass keine Übereinstimmung darüber herrscht, was als polizeiliches Fehlverhalten zu gelten hat und wie damit umzugehen ist. Die bisherigen Regelungen wie der *United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials* (UN 1979) und die *United Nations Civilian Police Principles and Guidelines* (DPKO 2000) enthalten zwar allgemeine Verweise auf die Einhaltung menschenrechtlicher Standards. Konkrete Regulierungen für polizeiliche Aufgaben wie z.B. Ermittlungen, Verhaftungen und Verhöre enthalten sie jedoch nicht.

Der Umgang mit polizeilichem Fehlverhalten ist sehr unterschiedlich ausgeprägt und eine Ausdehnung der Kontrolle von Polizei, ob extern oder intern, ist stets ein sehr sensibler politischer Prozess.⁹ Im Rahmen einer Polizeimission, in der Polizisten aus ca. 40 Nationen eine neue Polizei aufbauen und ehemaligen Polizisten und Militärs sowie neuen Auszubildenden neue Standards vermitteln, sind die Schwierigkeiten im Umgang mit polizeili-

8 Polizeireformen gelten mittlerweile als komplizierte politische Aufgaben (Bayley 2001), was nicht immer so war: „Police reform and training are not, as they tended to be portrayed in the past, an exercise in the transfer of technical skills, but (...), a political project that changes power relations in the society in question“ (Dwan 2002: 126).

9 In Deutschland wurde bekanntlich der Versuch der Etablierung einer externen Kontrollinstitution als Misstrauensbeweis der Politik gegenüber der Polizei gegeißelt und in Folge die Kontrollinstanz wieder abgeschafft (vgl. Lehne 2004; siehe für einen allgemeinen Überblick zu polizeilichem Fehlverhalten Alpert/Sluder/Kappeler 1998).

chem Fehlverhalten umso schwerer. Moderne Modelle für die interne Kontrolle im Sinne des professionalisierungstheoretischen Modells von Klockars (1995), die in letzter Zeit diskutiert werden (vgl. Neill 2005), sind bis dato selbst in westlichen Polizeisystemen selten zur Anwendung gekommen. Externe Kontrollen setzen sowohl institutionalisierte, wirkungsvolle Kontrollmechanismen als auch das aktive Engagement der Bürger voraus. Sie sind selbst in Ländern, in denen sie politisch prinzipiell durchsetzbar sind, regional unterschiedlich entsprechend den lokal vorhandenen Ressourcen und politischen Mehrheiten und meist nach längeren politischen Auseinandersetzungen entstanden. Dies alles setzt die Vertrautheit der Bürger und Beamten mit institutionellen Arrangements und strukturellen Prozessen des politischen Systems voraus, die in Gebieten, in denen die UN neue politische Systeme aufbauen, bestenfalls rudimentär vorhanden sind.

Anhand der Prozesse des Bestimmens und Durchsetzens von Recht, der Ausbildung und des *Institutionbuildings* werden die Grenzen einer Perspektive deutlich, die internationale Polizei-Politik ausschließlich als Bemühungen zur Durchsetzung der Herrschaft des Rechts zwecks Friedensschaffung und Umsetzung der Menschenrechte versteht. So kann beispielsweise die Untätigkeit der UN-Mitgliedsstaaten in der Aufgabe, einen „stand-by criminal code“ (Lewis/Marks/Perito 2002: 6) zu entwerfen, als Ergebnis souveräner Beharrlichkeiten interpretiert werden. Aus dieser Untätigkeit ergeben sich jedoch zahlreiche (intendierte oder unintendierte) Effekte, die sich die Sendestaaten zu Nutze machen können. So wird beispielsweise im Rahmen der OK-Bekämpfung im Sinne eines pragmatisch-konstruktivistischen Verständnisses der Begriff „Kriminalität“ als Ergebnis sozialer Zuschreibungsprozesse dazu verwendet, eigene normative Ordnungen auf andere Länder zu übertragen. Die internationale Polizei ist insofern ein Instrument, das nicht das Gewaltmonopol des Adressatstaates wiederherstellt, sondern dieses neu schafft und gestaltet.

Internationale Polizei-Politik ist ferner im Rahmen des *Peace-* und *Nation-buildings* ein Instrument, mit dessen Hilfe via rechtsstaatlicher Definitionen zwischen legitimer und illegitimer Gewalt unterschieden wird und so beispielsweise aus politischen und/oder wirtschaftlichen Akteuren Kriminelle gemacht werden können. Die Parole des zivilen Konfliktmanagements „Frieden durch Recht“ könnte daher zugespitzt in „Frieden durch Kriminalisierung“ umformuliert werden:

„The peace enforcement challenge for KFOR and, over time, for the UNMIK Police came in form of political extremists linked with transnational criminal activity. The interests of these parallel, often informal power structures were opposed to the peace process and they exercised a dominant influence over the body politic in both the Kosovar Albanian and the Serb communities. Securing such an environment required establishing a monopoly on the legitimate use of force and taking active

measures to marginalize or defeat the sources of political violence“ (Dziedzic 2002: 36).

Die Marginalisierung und die Bekämpfung der Quellen politischer Gewalt finden im Rahmen einer *Counterinsurgency*-Strategie statt, die im Falle Kosovos vom britischen Militär ausgearbeitet wurde und in der neben internationalen auch kosovarische Polizisten als nachrichtendienstliche Informationsquellen eingesetzt sowie in eine spezielle Festnahmeeinheit eingebunden wurden. Dies sowie den Personenschutz für politisch erwünschte Personen zählt Dziedzic (ebd.) zum wichtigsten Beitrag der internationalen Polizei für den Beginn des Friedensprozesses im Kosovo.

Die Akzeptabilität eines rechtsstaatlichen Gewaltmonopols wird offensichtlich nicht durch Recht als historisch variable Größe allein, sondern auch durch die Umsetzung der dem Gewaltmonopol zugrunde liegenden Konzepte von Sicherheit (und Freiheit) geschaffen. Dieser Prozess ist vermutlich vor allem zu Beginn jeder Mission zu beobachten, die als Geburtsstunde eines Gewaltmonopols verstanden werden kann, anhand derer die Bedingungen der Akzeptabilität staatlicher Macht erforscht werden können. Die skizzenhaft vorgestellten Geschehnisse in Kosovo und Ost-Timor drängen die These auf, dass staatliche Gewalt sich nicht zwingend auf den Rechtsstaat stützt, sondern diesen schafft und versucht, sich selbst zu zügeln.¹⁰ Daher spielen Praktiken der Polizei, die an den Grenzen des Rechts angesiedelt sind (*Policing [on] the borders of law*), eine entscheidende Rolle bei der „Geburt“ neuer Gewaltmonopole. Anhand dieser Beobachtung wird deutlich, dass der juridische Rahmen tatsächlich den Blick auf andere Elemente der Bedingungen der Akzeptiertheit staatlicher Gewalt wie Sicherheit und Freiheit verstellt und daher diese Elemente mit in die Analyse einzubeziehen sind. Internationale Polizei-Politik kann angesichts dieser Prozesse als Überzeugungsarbeit verstanden werden, bei der es darum geht, das Handlungsfeld der internationalen und neu zu schaffenden nationalen Polizei insofern dadurch zu strukturieren, dass sie ihrer Tätigkeit die Überzeugung bzw. das „Wissen“ zugrunde legen, dass Menschenrechte, Verantwortlichkeit, Transparenz und eine Dienstleistungsorientierung die Voraussetzungen einer erfolgreichen demokratischen polizeilichen Arbeit seien (vgl. Bayley 2001: 76).

*Konzeption und Transformation von „Sicherheit“ und „Freiheit“:
Des Staates Sicherheit ist die Deine!*

In der Machtanalyse Foucaults sind Sicherheit und Freiheit keine Gegebenheiten, sondern „Postulat und Versprechen“ (Krasmann 2003: 84). Aus diesem Verständnis heraus lassen sich Sicherheit und Freiheit als Rationale

10 Von Trotha schrieb in diesem Zusammenhang: „Im Prozeß der Institutionalisierung staatlicher Herrschaft ist das Gewaltmonopol der Schlüssel. Gewalt steht am Anfang und üblicherweise am Ende der Staatlichkeit“ (1995: 17).

und Techniken des Regierens verstehen, deren Konzeption und Transformation im Rahmen der internationalen Polizei-Politik nachvollzogen werden kann.

Infolge der Etablierung des erweiterten dynamischen Sicherheitsbegriffs (s.o.) wird die sicherheitspolitische Lagebeurteilung des Westens zunehmend unter dem Begriff des Risikos statt des Begriffs der Bedrohung subsumiert, was einen Politikwandel von der Reaktion zur Prävention begünstigt (vgl. Berndt 1999: 404).¹¹ Die sicherheitspolitischen Risiken gehen, so die Analyse, von innerstaatlichen Konflikten aus, die nach 1945 ca. 2/3 aller Kriege ausmachen (vgl. AKUF 2001). Sie unterscheiden sich, so die verbreitete Annahme, von herkömmlichen zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Kriegen vor allem durch das Ausmaß der Privatisierung (und Kommerzialisierung) der Gewalt in Konfliktgebieten.¹² Durch Konflikte dieser Art entstehen so genannte *failed states* und *states at risk*, die nach Ansicht des Leiters im Planungsstab des US-Außenministeriums „one of the most important foreign policy challenges of the contemporary area“ (Krasner/Pascual 2005: 153) darstellen. Denn *failed states*, wie beispielsweise Afghanistan unter den Taliban, so die Argumentation, bieten „kriminellen“ und „terroristischen“ Aktivitäten Raum und stehen gleichzeitig einer nachhaltigen Stabilisierung mangels staatlicher Zentralgewalt entgegen (vgl. ebd.). Als eine Reaktion auf diese Risikoanalyse hat die deutsche Bundesregierung einen Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (Bundesregierung 2004) beschlossen. Darin wird Krisenprävention in einem umfassenden Sinne definiert; sie „beinhaltet auch die Phasen Konfliktlösung/Krisenmanagement, d.h. Eindämmung und Deeskalation von Gewalt, sowie Friedenskonsolidierung“ (Auswärtiges Amt 2005). Im Rahmen dieser Bemühungen spielt die Reform des Sicherheitssektors und damit auch der Einsatz von internationaler Polizei eine zentrale Rolle, denn:

„Ohne den Schutz der Bürger vor Gewalt und Kriminalität durch ein funktionierendes staatliches Gewaltmonopol ist eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung (...) nicht möglich. Gerade sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen sind dringend auf ein Mindestmaß an physischer und rechtlicher Sicherheit angewiesen. Die Reform des Sicherheitssektors ist daher eine Schlüsselvoraussetzung für Frieden und nachhaltige Entwicklung“ (Bundesregierung 2004: 40).

11 Ericson und Haggerty (1997) haben den Wandel der Bedrohungswahrnehmung bei der Polizei ausführlich analysiert und haben darin einen fundamentalen Wandel von Policing erkannt.

12 Sie sind nach offizieller Darstellung durch „... komplexe Verflechtungen von Kriegsherren (warlords), Milizen, Rebellenvereinigungen, Terroristen und kriminellen Banden, aber auch von Söldnertruppen und privaten Sicherheitsfirmen, die der Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols entgegenstehen“ (Bundesregierung 2004: 15), gekennzeichnet.

Zugespißt formuliert könnte man hier von der Gleichsetzung von staatlicher mit individueller Sicherheit sprechen. Rechtsstaatlichkeit bietet dann nicht mehr Sicherheit von Bürgern *vor* dem Staat, sondern *durch* den Staat. Sicherheit gewinnt damit eine vorrangige Bedeutung gegenüber dem Konzept Freiheit (Buzan [1998: 25] hat dieses Phänomen als „Securitization“ bezeichnet). Analog der Konzeption von Sicherheit als „intensely political concept“ (Buzan 1991: 11) im Rahmen der internationalen Polizei-Politik lässt sich Freiheit ebenso als politisches Konzept verstehen. Denn durch die Errichtung eines Gewaltmonopols wird die individuelle Freiheit vom Staat abhängig, womit ihm die ermöglichende und begrenzende Gestaltung der Freiheit in die Hände fällt. Dies geschieht über die Beschreibung der individuellen Sicherheit durch die rechtsstaatliche Regulierung der Gewaltanwendung: der Staat wird zum Garant und zur Bedrohung der Sicherheit. Die so geschaffene Basis zur Errichtung von Unterschieden zwischen legitimen und illegitimen Verhaltensweisen steckt den Rahmen der Freiheit der Individuen ab. Mit dem Konzept von Sicherheit wird auch eine Konzeption von Freiheit übertragen, die der Regierung der Individuen dient. „Freiheit“ ist insofern ein ebenso politisches Konzept wie „Sicherheit“ und beide Konzepte sind Instrumente internationaler Polizei-Politik.

Entgrenzungen (in) der internationalen Polizei-Politik

In der Wahrnehmung von Bedrohungen durch Sicherheitsbehörden und Politiker schaffen die im Rahmen der Globalisierung durch Kommunikation, Warenzirkulation und Reisefreiheit immer durchlässiger werdenden territorialen Grenzen begünstigende Verhältnisse für grenzüberschreitende Kriminalität. Territorien, in denen kein staatliches Gewaltmonopol herrscht, stellen aus dieser Perspektive ein besonderes Risiko dar. Bigo stilisiert diese Bedrohungswahrnehmung: „Global mafia and systematic crime are more dangerous than the Soviet enemy because they have infiltrated Western society like a fifth column“ (2001: 93). Damit werden die funktionalen Grenzen zwischen militärischer Sicherheitsgestaltung nach außen und polizeilicher Sicherheitsgestaltung nach innen aufgeweicht. Dies wiederum verursacht eine Transformation der individuellen und kollektiven Identität dieser Akteure, da sich ihre Aufgaben und Tätigkeiten infolge der neuen Bedrohungswahrnehmung verändern.

Die Aufnahme sozialer Faktoren in den erweiterten Sicherheitsbegriff stellt den Anspruch dar, auch außerhalb der eigenen staatlichen Grenzen Politik der inneren Sicherheit zu gestalten. Das bedeutet im Sinne der foucaultschen Machtterminologie, Leben außerhalb des nationalen Territoriums zu „machen“: „Control and surveillance technologies and new knowledge in social sciences reinforce this push in maximizing security, to implement body politic, to have a ‘life’ policy where the production of life is more important than the right to deliver death“ (Bigo 2001: 106). Die Politik der inneren Sicherheit definiert sich in diesem Zustand nicht mehr über territoria-

le Grenzen, sondern über ihre Aufgaben und Techniken. Internationale Polizei-Politik befördert in den Sendestaaten auch institutionelle Transformationsprozesse: So forderte der deutsche Bundesverteidigungsminister im Juni 2005, in Ländern, in denen die Bundeswehr überwiegend polizeiliche Aufgaben wahrnehme, verstärkt eine militärisch ausgebildete deutsche Polizei einzusetzen. Er sei sich mit dem Bundesinnenminister darüber einig, dass eine derartige Ausbildung bei der Bundespolizei eingeführt und ein entsprechendes Entsendegesetz geschaffen werden solle (Süddeutsche Zeitung vom 6. Juni 2005: 6).

Ebenso wie Polizei wandelt sich der Logik des erweiterten Sicherheitsbegriffs folgend auch das Militär. Anstelle der Bekämpfung oder Befriedung von befeindeten Armeen und dem Schutz des nationalen Territoriums zählen nun Counterinsurgency, Terrorismusbekämpfung, Bekämpfung von Organisierter Kriminalität und humanitäre Operationen zu seinen Hauptaufgaben. Bezeichnenderweise beziehen sich diese Aufgaben auf die gleichen Feinde wie die der Polizei: sie sind meist zivil und schwer zu identifizieren, vor allem sind sie interne Feinde (vgl. zur Verpolizeilichung des Militärs Behr 2001).¹³

Im Rahmen der Verarbeitung wahrgenommener Risiken verfolgen Polizei und Militär meist ähnliche Strategien, in deren Zentrum „Intelligence“ im Sinne von nachrichtendienstlichen Informationen besteht. Sie wenden dafür verstärkt pro-aktive Sicherheitstechniken an, wodurch sich an der Konzeption von Freiheit für die Individuen fundamentale Änderungen ergeben. Damit gewinnt auch in der internationalen Polizei-Politik die Überwachung an Bedeutung gegenüber hergebrachten Kontrollmechanismen.¹⁴

Die territorialen Grenzen verlieren im Rahmen der internationalen Polizei-Politik zunehmend an Bedeutung und verschieben und verlagern sich. Nimmt man wie Bigo (2001) die aktuellen Entwicklungen zum Anlass für die Diagnose, dass sich der Unterschied zwischen innerer und äußerer Sicherheit aufgelöst hat und „Sicherheit“ einem Möbiusband, also einer zweidimensionalen Fläche mit nur einer Seite gleicht, so geschieht die Verlagerung der Grenzen nur im Inneren, da es das Äußere nicht mehr gibt. Dies kann als Hinweis darauf gedeutet werden, dass auch individuelle Grenzen „in den Köpfen“ zunehmend Gegenstand des Regierens werden. Die vorgestellten Thesen zur internationalen Polizei-Politik eröffnen eine Perspekti-

13 „Internal and external security are embedded in the figure of the ‘enemy within’, of the outsider inside, which is increasingly labelled with the catchword ‘immigrant’, who is, depending on the context and political interests, a foreigner or a national citizen representing a minority. The outsiders are insiders. The lines of who needs to be controlled are blurred“ (Bigo 2001: 112).

14 Die enorme Bedeutung von Civil-Military Cooperation (CIMIC) im Rahmen des executive policing betont auch Hansen: „Multifunctional team approaches are required for international law enforcement and are one of the most important avenues for further research and practical development“ (2002b: 125).

ve, um eine bisher vernachlässigte und neue Einsichten ermöglichende Position einzunehmen (vgl. Scheerer 1997: 25), deren empirische Verankerung und theoretisches Reflexionsniveau zu vertiefen, vielversprechend scheint.

Literatur

- Alpert, Geoffrey P./Sluder, Richard D./Kappeler, Victor E. (1998): *Forces of Deviance: Understanding the Dark Side of Policing*, 2. Aufl., Prospect Heights.
- AKUF – Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (2001): *Das Kriegsgeschehen 2000. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte*, Opladen.
- Auswärtiges Amt (2005): *Ein Jahr Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung*, Berlin.
- Bayley, David H. (1999): *Policing: The World Stage*, in: Mawby, Rob I. (Hg.): *Policing Across the World. Issues for the Twenty-First Century*, London, 3-12.
- Bayley, David H. (2001): *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, National Institute of Justice, Washington.
- Behr, Rafael (2001): *Vom Nachtwächter zum Weltpolizisten. Ein soziologischer Blick auf die Zukunft der Polizei*, in: Fehérváry, János/Stangl, Wolfgang (Hg.): *Polizei zwischen Europa und den Regionen. Analysen disparater Entwicklungen*, Schriftenreihe der Sicherheitsakademie, Bd. 3, Wien, 100-115.
- Berndt, Michael (1999): *Die NATO-Osterweiterung und ihre Bedeutung für Frieden und Sicherheit in Europa und den internationalen Beziehungen*, in: Imbusch, Peter/Zoll, Ralf (Hg.): *Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung mit Quellen*, 2. Aufl., Opladen, 399-419.
- Bigo, Didier (2001): *The Möbius Ribbon of Internal and External Security(ies)*, in: Albert, Mathias/Jacobson, David/Lapid, Yosef (Hg.): *Identities, Borders, Orders. Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis/London, 91-116.
- Bundesregierung (2004): *Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“*, Berlin.
- Buzan, Barry (1991): *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, New York.
- Buzan, Barry (Hg.) (1998): *Security. A New Framework for Analysis*, London.
- Chaana, Jane (2002): *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*, London.
- Dwan, Renata (Hg.) (2002): *Executive Policing. Enforcing the Law in Peace Operations*, London.
- DPKO - Department for Peacekeeping Operations (2000): *United Nations Civilian Police Principles and Guidelines*, New York.
- Dziedzic, Michael J. (2002): *Policing from Above: Executive Policing and Peace Implementation in Kosovo*, in: Dwan, Renata (Hg.): *Executive Policing. Enforcing the Law in Peace Operations*, London, 33-66.

- Dziedzic, Michael J./Goldberg, Elliot M./Oakley, Robert B. (Hg.) (1998): Policing the New World Disorder. Peace Operations and Public Security, Washington.
- Ericson, Richard V./Haggerty, Kevon D. (1997): Policing the Risk Society, Oxford.
- Evans, Gareth/Sahnoun, Mohamed (2002): The Responsibility to Protect, in: Foreign Affairs, Vol. 81, No. 6, 99-110.
- Hansen, Annika S. (2002a): From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations, New York.
- Hansen, Annika S. (2002b): Civil-Military Cooperation: The Military, Paramilitaries and Civilian Police in Executive Policing, in: Dwan, Renata (Hg.): Executive Policing. Enforcing the Law in Peace Operations, London, 67-84.
- Hirschmann, Kai (2001): Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen: Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Bonn.
- Holzgrefe, Jeff L./Keohane, Robert O. (2003): Humanitarian Intervention – Ethical, Legal and Political Dilemmas, Cambridge.
- ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001): The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa.
- Klockars, Carl B. (1995): A Theory of Excessive Use of Force and its Control, in: Geller, William A./Toch, Hans (Hg.): And Justice for All. Understanding and Controlling Police Abuse of Force, Washington, 11-29.
- Krasmann, Susanne (2003): Die Kriminalität der Gesellschaft. Zur Gouvernementalität der Gegenwart, Konstanz.
- Krasner, Stephen D./Pascual, Carlos (2005): Addressing State Failure, in: Foreign Affairs, Vol. 84, No. 4, 153-183.
- Lehne, Werner (2004): Aus Fehlern lernen oder Fehlverhalten kontrollieren und sanktionieren? – Die Erfahrungen der Hamburger Polizeikommission, in: Liebl, Karlhans (Hg.): Fehler und Lernkultur in der Polizei: Beiträge zur Empirischen Polizeiforschung V, Herbolzheim, 123-137.
- Lemke, Thomas (2001): Freiheit ist die Garantie der Freiheit – Michel Foucault und die Menschenrechte, in: Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik 40, 270-276.
- Lewis, William/Marks, Edward/Perito, Robert (2002): Enhancing International Civilian Police in Peace Operations, Special Report, Unites States Institute of Peace, Washington.
- Neill, William G. (2005): Police Reform in Post-Conflict Societies: What We Know and What We Still Need to Know, Policy Paper, Security Nexus Program, International Peace Academy, April 2005, New York.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2004): Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice, Policy Brief, Paris.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2005): Security System Reform and Governance, DAC Reference Document, Paris.
- Perito, Robert M. (2002): National Police Training within an Executive Police Operation, in: Dwan, Renata (Hg.): Executive Policing. Enforcing the Law in Peace Operations, London, 85-101.

- Rausch, Corlette (2002): The Assumption of Authority in Kosovo and East Timor: Legal and Practical Implications, in: Dwan, Renata (Hg.): Executive Policing. Enforcing the Law in Peace Operations, London, 11-32.
- Scheerer, Sebastian (1997): Anhedonia Criminologica, in: Kriminologisches Journal 29, 23-37.
- Stodiek, Thorsten (2004): Internationale Polizei. Ein empirisch fundiertes Konzept der zivilen Konfliktbearbeitung, Baden-Baden.
- Trotha, Trutz von (1995): Staatliches Gewaltmonopol und Privatisierung. Notizen über gesamtstaatliche Ordnungsformen der Gewalt, in: Sack, Fritz (Hg.): Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen, Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, Bd. 3, Baden-Baden, 14-37.
- UN – United Nations (1979): United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials, Adopted by General Assembly Resolution 34/169 of 17 December 1979.
- UN – United Nations (2000): Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN-Dokument A/55/305, S/2000/809 (the Brahimi Report), New York.
- ZIF – Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (2004): Report on the 7th International Berlin Workshop: Organized Crime as an Obstacle to Successful Peacebuilding. Lessons Learned from the Balkans, Afghanistan and West Africa, Berlin.

Heidritterstr. 4, 20359 Hamburg; E-Mail: larsostermeier@af-i.de

Beitrag angenommen: 11. Februar 2006