



Welche Polizeiaufgaben kann Militär übernehmen?

Mark Franken, 1973 in Essen, Deutschland, geboren, studierte an der Humboldt-Universität in Berlin Sozialwissenschaften. Zur Zeit ist er freiberuflich als Wissenschaftler in Heidelberg tätig und Sprecher des Arbeitskreises Nachwuchs der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung (AFK).

Impressum

Herausgeber und für den Inhalt verantwortlich:
Mag. Walter Matyas

Redaktion: Mag. Walter Matyas

Korrekturat: Doris Washiedl, Melitta Strouhal

Gestaltung: Doris Washiedl

Eigentümer, Verleger und Hersteller:

Büro für Sicherheitspolitik des
Bundesministeriums für Landesverteidigung

Amtsgebäude Stiftgasse 2a, 1070 Wien

Tel. (+43-1) 5200/27000, Fax (+43-1) 5200/17068

Druck und Endfertigung: ReproZ Wien

Der Autor gibt in dieser Studie ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

Aktuelle Informationen zu Publikationen des Büros für Sicherheitspolitik und der Landesverteidigungsakademie finden Sie im Internet unter

<<http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen>>

Inhaltsverzeichnis

1. Militär als Organisation	4
1.1. Das Dilemma der Gewaltintensität	
1.2. Das Dilemma der Formalisierung	
2. Der Kontext von Nachkriegsgesellschaften	5
3. Aufgaben in Nachkriegsgesellschaften	7
3.1. Verhältnismäßigkeit	
4. Ergebnisse	10

Die Frage, welche Polizeiaufgaben Militär übernehmen soll und kann, stellt sich heutzutage auf unterschiedlichste Weise: Ob es darum geht, Militär innerstaatlich einzusetzen, um die Amtshilfe zur Unterstützung der Polizei auch auf die Gefahrenabwehr auszuweiten oder in Nachkriegssituationen Sicherheit herzustellen, die von dem groben Rahmen der äußeren Sicherheit bis zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung reicht, wie es seit einigen Jahren von der Bundeswehr im Kosovo praktiziert wird: Militär rückt in den Bereich polizeilicher Aufgaben ein. Dabei wird die Debatte bezüglich der Eignung des Militärs aus unterschiedlicher Perspektive geführt. Während die Ausweitung militärischer Aufgaben in den Polizeibereich innerhalb westlich-demokratischer Staaten mit dem Hinweis auf die Gefahr für die demokratische Entwicklung und die Trennung von Staat, Gesellschaft und Militär diskutiert wird, spielt dieses Argument für Nachkriegsgesellschaften keine Rolle. Hier wird diskutiert, ob und wie Militär in Nachkriegssituationen eingesetzt werden kann, um Sicherheit und öffentliche Ordnung herzustellen. Dabei steht die Effektivität des Militärs bei der Erfüllung dieser Aufgaben im Mittelpunkt.

Die Ausschreitungen im Kosovo Anfang 2004 haben nicht nur gezeigt, wie instabil die Situation dort ist, sondern auch, wie begrenzt die Mittel des Militärs waren, mit Störungen der öffentlichen Ordnung umzugehen. Bei der Analyse der Ereignisse wurde vor allem das Fehlen nicht-letaler Waffen als Hindernis bei der Eindämmung der Ausschreitungen ausgemacht. Diese Lücke wurde nun geschlossen: Die Bundeswehr verfügt jetzt über eine Reihe „nicht-letaler Wirkmittel“, die Ausbildung wurde dementsprechend angepasst. Nun sollen solche Ausschreitungen besser kontrolliert werden. Doch wie viel kann von solchen Maßnahmen erwartet werden? Die Bundeswehr ist keine Polizei, auch wenn sie im Kosovo eine Vielzahl von Polizeiaufgaben übernimmt. Reicht es also, Militär in polizeilichen Techniken und Mitteln auszubilden, damit es Polizeiaufgaben genauso gut erfüllen kann wie die Polizei selbst? Oder sind die Organisationsziele von Militär und Polizei derart unterschiedlich, dass sie nicht von der jeweils anderen Organisation übernommen werden können, ohne dass diese ihre spezifische Organisationskultur und -struktur verändern muss und damit nicht mehr in der Lage ist, ihr eigentliches Ziel optimal zu verfolgen?

Die Frage, welche Polizeiaufgaben das Militär erfüllen kann, stellt sich also nicht in der Hinsicht, dass festgestellt wird, welche Mittel und Maßnahmen dem Militär im Vergleich zur Polizei fehlen und dementsprechend zu ergänzen wären. Wichtiger ist die Überlegung, ob die Ausbildung und Durchführung polizeilicher Techniken und Maßnahmen die gleichzeitige oder zeitlich versetzte Ausführung typischer Militäraufgaben behindert beziehungsweise verhindert.

Wenn es darum geht, dem Militär Polizeiaufgaben in Nachkriegsgesellschaften zu übertragen, handelt es sich um Aufgaben, von denen allgemein angenommen wird, dass Militär und Polizei sie gleichermaßen erfüllen können. Grundlage dieser Annahme ist die Tatsache, dass beide Organisationen Zwang auch in Form von Gewalt einsetzen können, um ihr Ziel zu erreichen. Es geht nicht um die Übertragung von Ermittlungsarbeiten oder Ähnlichem, sondern nur um Aufgaben, bei denen die Ausübung von Zwang notwendig sein kann. Ziel ist im Falle von Nachkriegsgesellschaften wie dem Kosovo die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung.

Es geht also im Folgenden darum, zu betrachten, welche Aufgaben im Bereich der Wiederherstellung und Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung existieren und ob diese vom Militär übernommen werden könnten. Dabei steht nicht die Frage im Mittelpunkt, inwieweit Ausbildungen im Militär angepasst werden müssten, sondern ob eine Anpassung dazu führt, die polizeiliche Praxis erfüllen zu können, ohne in den Konflikt mit militärischer Praxis zu kommen.

Dazu wird zunächst das Militär als Organisation betrachtet. Dann ist es notwendig, die Polizeiaufgaben in Nachkriegsgesellschaften zu untersuchen. Dies erfolgt unter Beachtung des speziellen Kontextes, in dem sie ausgeführt werden. Mit Hilfe der Forschung über Polizeiarbeit (policing) werden dann Bedingungen formuliert, unter denen die Erfüllung dieser Aufgaben gelingt, dabei wird gesondert auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip eingegangen. Abschließend werden diese Bedingungen mit der Struktur und Kultur des Militärs verglichen, und es wird bewertet, ob Militär in der Lage ist, die Bedingungen zu erfüllen.

1. Militär als Organisation

Die folgende organisationssoziologische Darstellung des Militärs soll auf einige Widersprüche hinweisen, mit denen sich das Militär bei der Wiederherstellung und Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung konfrontiert sieht.¹ Diese Widersprüche geben einen Einblick in die militärische Organisation und machen die Situation von Peacekeepern in Nachkriegsgesellschaften deutlich.

Das Militär ist auf das Drohen mit oder den Einsatz von fokussierten Gewaltmitteln spezialisiert. Es konzentriert sich auf die Anwendung von Makroviolezen meist gegen Armeen, immer aber gegen Ziele, die klar zu definieren sind. Der Einsatz fokussierter Gewalt erfordert eine strikt von oben nach unten – top-down – strukturierte Organisation. Für den einzelnen Soldaten bedeutet dies, dass er am Ende einer Ereigniskette steht und sein Handeln durch Anweisungen und Befehle strukturiert ist. Seine Wahrnehmung und Situationsbeurteilung ist daher, wenn überhaupt, nur in engen Vorgaben relevant (z.B. im Bereich der Auftragstaktik).

Für die Aufgabenerfüllung weist das Militär des Weiteren einen hohen Grad an Arbeitsteilung und Spezialisierung auf. Soldaten haben einen spezifischen Arbeitsbereich, der ihnen wenig Handlungsfreiheit lässt und wenig Verantwortlichkeit überträgt.

Die eindeutige Identifizierbarkeit des Feindes in traditionellen Militäroperationen erleichtert ein einheitliches, klares Verhalten. Dieses Verhalten ist durch Angreifen und Zerstören der feindlichen Kampfkraft mit allen erforderlichen Mitteln gekennzeichnet.

1.1. Das Dilemma der Gewaltintensität

Militär ist auf den Einsatz fokussierter Gewalt auf der Makroebene spezialisiert. In Friedenseinsätzen

¹ Die folgenden Ausführungen sind übernommen von Karl Haltiner: *Policemen or Soldier? Organizational Dilemmas of Armed Forces in Peace Support Operations*. In: Gerhard Kümmel (Hg.): *The Challenging Continuity of Change and the Military. Female soldiers – Conflict Resolution – South Africa*. Strausberg 2001, S. 359–384. Hans Geser: *Internationale Polizeiaktionen. Ein neues evolutionäres Entwicklungsstadium militärischer Organisationen?* In: Georg-Maria Meyer (Hg.): *Friedensengel im Kampfanzug? Zu Theorie und Praxis militärischer UN-Einsätze*. Opladen 1996, S. 45–74.

wird Gewalt auf dieser Ebene aber nur selten gebraucht, häufiger müssen Soldaten Gewalt auf der Mikro- und Mesoebene einsetzen, das heißt gegen Einzeltäter und Gruppen von kleiner bis mittlerer Größe.

Generell besteht beim Einsatz von Gewalt die Gefahr der Eskalation, auch kann der Einsatz die Wahrnehmung einer peacekeeping-Mission als unparteilich untergraben und ihr die Unterstützung von lokalen Partnern und der Bevölkerung entziehen. Beide Effekte verstärken sich, sollte es zu Kollateralschäden kommen. Diese Gefahr ist bei Militärwaffen, die für die Anwendung auf der Makroebene konzipiert sind, immer gegeben. Des Weiteren erleichtert es die militärische Doktrin und die Sozialisation des gesamten Militärpersonals, im Fall von Zweifel oder Unsicherheit auf Nummer Sicher zu gehen und unverzüglich das schärfste und effektivste verfügbare Mittel zu benutzen. Gerade in der Konfrontation mit unbewaffneten oder leicht bewaffneten Aufständischen sowie bewaffneten Kriminellen ist der Einsatz von Militärwaffen allerdings äußerst heikel.

1.2. Das Dilemma der Formalisierung

Um das notwendige kalkulierbare und koordinierbare Verhalten bei den Soldaten auch unter lebensbedrohenden Situationen zu erzeugen, besitzt das Militär einen hohen Grad an Formalisierungen, Regeln, Führungsstrukturen und Standardisierungen von Prozeduren. Dies alles soll das gewünschte Verhalten der Organisationsmitglieder auch unter Kampfstress und bei Versagen eines Teils der Organisation sichern.

In Ausbildung und Training soll der Soldat diese standardisierten und formalisierten Verhaltensweisen internalisieren, um sie in Stresssituationen automatisiert abzurufen. Dies hat zur Folge, dass Situationen vereinfacht werden, auf sie mit gleichen, standardisierten Verhaltensweisen reagiert wird. Militärische Formalisierung findet ihren Höhepunkt im Ideal der Führung, die nicht in der Koordination von Handlungen besteht, sondern in der Interpretation und Definition relevanter Umweltparameter, die

bei den Soldaten die notwendigen und erforderlichen Handlungen auslösen.²

Im Unterschied dazu kommt es in peacekeeping-Situationen allerdings darauf an, die Situation in ihrer Komplexität und Vielfalt zu erfassen und eben nicht standardisiert, sondern differenziert zu handeln. Dies erfordert Innovation und Kreativität auf Grundlage autonomer Entscheidungen. Militärische Standardisierungen und Formalisierungen wirken sich daher bremsend aus. Gerade in Friedensmissionen, in denen komplexe, schnell wechselnde Aufgaben und Situationen ein adäquates, differenziertes und flexibles Vorgehen verlangen, ist die Rigidität des militärischen Formalismus einer Lösung in keiner Weise zuträglich.

2. Der Kontext von Nachkriegsgesellschaften

Einen genaueren Blick auf den Kontext von Nachkriegsgesellschaften zu werfen, ist insofern erforderlich, als untersucht werden muss, ob die Forschung über Polizeiarbeit überhaupt auf den Kontext von Nachkriegsgesellschaften übertragen werden kann. Immerhin beschäftigt sich die policing-Forschung mit hiesigen Polizeistrukturen in hiesigen Gesellschaften.

Der Kontext in Nachkriegsgesellschaften zeichnet sich durch die große Verfügbarkeit von Waffen und Munition aus. Dies hat eine erhöhte Bedrohung der Sicherheitskräfte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Folge. Gleichzeitig müssen die Sicherheitskräfte eine positive und offene Einstellung zur Bevölkerung aufbauen, da eine peacekeeping-Operation entscheidend von der Unterstützung der lokalen Bevölkerung und der Konfliktparteien abhängt. Es ist daher sehr wichtig, die Unterstützung und sogar die Beteiligung der Bevölkerung zu fördern und aufrecht zu erhalten. Dieses wird erschwert, da Sicherheitsorganisationen des alten Regimes meist Partei im innerstaatlichen Konflikt waren und an Repressionen mitbeteiligt gewesen sind. Daher sind in Nach-

² Nach Martin Elber, Gregor Richter: Militär. Institution und Organisation. In: Nina Leonhard, Ines-Jacqueline Werkner (Hg.): Militärsoziologie - Eine Einführung. Wiesbaden 2005, S. 151f.

kriegsgesellschaften die Vorbehalte und das Misstrauen gegen jegliche Sicherheitsapparate groß. Dies trifft natürlich auch die peacekeeping-Truppen.

Erschwerend für die Erfüllung von Polizeiaufgaben kommt in Nachkriegsgesellschaften hinzu, dass das Justiz- und Rechtssystem nach innerstaatlichen Konflikten meist zusammengebrochen oder nur eingeschränkt funktionsfähig ist. Gerade Gesetze haben unter Umständen ihre Gültigkeit verloren, da sie Teil des repressiven Systems waren. Dies lässt die Sicherheitskräfte im Unklaren darüber, was in der jeweiligen Kultur normgerecht ist und was nicht. Polizei kann allerdings nur auf Störungen angemessen reagieren, wenn ein funktionierendes Rechts- und Strafsystem zur Unterstützung existiert.

Ein weiteres Problem, das im Zuge des Zusammenbruchs des Rechtssystems auftritt, ist die Schwierigkeit, Ermessensentscheidungen zu treffen. Ermessensentscheidungen beziehungsweise der Spielraum, eigene Entscheidungen zu treffen, bilden in westlich-demokratischen Staaten einen wichtigen Pfeiler für polizeiliches Handeln. Dies ist allerdings nur möglich, wenn Gesetze existieren, die Bereiche und den Rahmen für Ermessensentscheidungen vorgeben. Darüber hinaus muss ein Konsens über Normen und Werte innerhalb der Gesellschaft existieren, der es ermöglicht, im Sinne dieses Konsenses Ermessensentscheidungen zu treffen.

In Nachkriegsgesellschaften, in denen Gesetzesregelungen in bestimmten Bereichen nicht vorhanden sind, können Ermessensentscheidungen schnell zu einem Willkürakt werden. Sind Gesetze nicht mehr Ausdruck gemeinsamer Werte innerhalb einer Gesellschaft, wird die Ermessensentscheidung zu einem Glücksspiel, da die Sicherheitskräfte nicht wissen können, auf welchen gesellschaftlichen Konsens hin sie ihre Entscheidungsfreiheit ausüben sollen.

Gerade wenn Gesetze als Ausdruck eines gesellschaftlichen Konsenses betrachtet werden, lässt sich festhalten, dass durch den gewaltsamen Konflikt der gesellschaftliche Konsens des Zusammenlebens zerstört ist. Möglichkeiten der friedlichen politischen Konfliktaustragung sind nicht mehr vorhanden – falls sie überhaupt je existiert haben. Es gibt weder

einen Konsens darüber, wie man zusammenleben will, noch ist klar, ob dies überhaupt von allen Gruppen gewollt wird. Die Konfliktgruppen lassen sich zudem nicht regional zuordnen. Die einzelnen Parteien bilden in manchen Regionen eventuell die Mehrheit, sind aber nie ausschließlich Bewohner einer Region. Die andere Konfliktpartei wohnt immer mit in demselben Gebiet, was den Schutz von Minderheiten erschwert.

Meist geht die Entsendung von peacekeeping-Truppen mit der Fremdbestimmung der lokalen Bevölkerung durch die Vereinten Nationen einher. Dies hat zur Folge, dass die ausländischen Kontingente nicht mit Bürgern ihres Staates zu tun haben. Damit sind Sicherheitskräfte und die Bevölkerung, der sie gegenüber stehen, nicht Teil des gleichen Gemeinwesens. In westlich-demokratischen Staaten wird die Verletzung von Polizisten bis zu einem gewissen Grad hingenommen. Polizisten werden durch Sicherheitsausrüstungen zwar geschützt, allerdings wird in der Taktik kein übermäßiger Einsatz von Gewalt angewandt, was gerade bei Demonstrationen zu beobachten ist. Dies wird nur hingenommen, weil Sicherheitskräfte und Demonstranten Bürger des gleichen Staates sind, die Polizei sozusagen Mitbürger kontrolliert. Ein solcher Konsens ist schwieriger zu finden, wenn Sicherheitskräfte in Auslandseinsätzen durch dortige Demonstranten verletzt werden.

Die Darstellung zeigt, dass viele Bedingungen in Nachkriegsgesellschaften die Durchführung des policings erschweren. Gefordert sind Sensibilität für die Situation, hohe kommunikative und soziale Kompetenzen, Erfahrung im Umgang mit Rechtsbrechern sowie abgestufte Möglichkeiten bei der Beeinflussung von Personen hin zu einem gewünschten Verhalten. Dies schließt eben nicht nur den Einsatz von (gerade nicht-letalem) Zwang ein, sondern auch streitschlichtende, deeskalierende, kommunikative Fähigkeiten, um die Zustimmung der Bevölkerung nicht durch den Einsatz von Gewalt zu verlieren.

3. Aufgaben in Nachkriegsgesellschaften

Die vielfältigen Aufgaben von Sicherheitsorganisationen in Nachkriegsgesellschaften lassen sich in folgende vier Bereiche gliedern:

1. Alltagskriminalität und politisch motivierte Kriminalität: Es handelt sich hierbei um mehr oder minder geplante und von Einzelpersonen oder kleineren Gruppen durchgeführte Verbrechen. Der Begriff „Alltagskriminalität“ ist dabei keineswegs bagatellisierend gemeint. In diesen Bereich fallen Verbrechen wie Raub, Entführung usw. Politisch motivierte Verbrechen reichen von Schikanen bis hin zu Kapitalverbrechen.
2. Terrorismus/Aufstände: Hierunter wird die organisierte und systematische Gewalt gefasst, die politisch motiviert ist. Der Unterschied zu politisch motivierten Verbrechen besteht im größeren Koordinationsaufwand und in der Tatsache, dass es sich um eine Vielzahl von Personen handelt, die an Verbrechen beteiligt sind.
3. Organisierte Kriminalität: Dieser Begriff beschreibt die transnational organisierte Kriminalität, die eine Vielzahl von Personen einbindet.
4. Massenansammlungen: Diese reichen von Demonstrationen, die geplant oder spontan sein können, bis hin zu mobähnlichen Zusammenrottungen.

Die Bearbeitung dieser Aufgabenbereiche wurde eingehend von der Forschung über Polizeiarbeit untersucht. Zur Bekämpfung des Aufgabenbereiches Alltagskriminalität und politisch motivierte Kriminalität steht zum einen die traditionelle Polizeiarbeit (traditional policing) zur Verfügung. Diese besteht aus Prävention, schnellem Eingreifen und Ermittlungen. Die Polizei wird zu einem Verbrechen gerufen, versucht schnell am Tatort einzutreffen, Spuren zu sichern, Ermittlungen aufzunehmen und Täter zu überführen. Prävention wird hier im Sinne von Abschreckung verstanden und ist nur durch ein Mehr an Streifen, Personal und Ressourcen möglich. Gewöhnlich treten Polizisten beim traditional policing erst in Aktion, nachdem ein Verbrechen begangen worden ist.

Zum anderen setzt sich seit den achtziger Jahren

die aus den USA kommende bürgerorientierte Polizeiarbeit (community policing) in Europa immer mehr durch, da die traditionelle Polizeiarbeit nicht in dem Maße erfolgreich ist. Sie propagiert eine enge Zusammenarbeit zwischen Polizei, Bürgern und Behörden, wobei die Polizei die Schnittstelle bildet. Idealerweise definieren Polizei und Bürger Problembereiche, die dann von Polizei, Bürgern und Behörden bearbeitet werden.³ Um diese Arbeit durchzuführen, brauchen die Polizisten vor Ort, das heißt in den unteren Hierarchieebenen, Entscheidungskompetenzen und -freiheit. Dezentrale Strukturen sind dafür eine Grundvoraussetzung. Des Weiteren steigen die kommunikativen Anforderungen an Polizisten. Diese sind schon bei der traditionellen Polizeiarbeit hoch, da die Polizei generell zu den staatlichen Organisationen gehört, die breiten Bevölkerungsschichten permanent zur Verfügung stehen. Dabei werden von Seiten der Bürger unterschiedliche Erwartungen an die Polizei herangetragen. Diese erstrecken sich nicht nur auf die Sanktionierung und Kriminalisierung. Erwartet werden auch Hilfe, Streitschlichtung, Wiedergutmachung und allgemeine Disziplinierung. Bei der traditionellen Polizeiarbeit sowie bei der bürgerorientierten Polizeiarbeit gliedert sich die Polizeiorganisation grob in zwei Bereiche: zum einen in den Bereich der Polizisten, die Streife fahren und als erstes am Einsatzort eintreffen, zum anderen in den Bereich der Ermittler, die nach einem Verbrechen Spuren sichern und die eigentliche Aufklärungsarbeit übernehmen. An dieser Stelle wird deutlich, warum der polizeiliche Aufgabenbereich von Ermittlung, Spurensicherung, Aufklärung usw. nicht zu dem Bereich von Aufgaben gerechnet wird, die vom Militär übernommen werden können.

Die Aufgabenbereiche Terrorismus und Organisierte Kriminalität sind als eins zu betrachten, da in der Polizeipraxis der Kampf gegen Terrorismus auf der Ermittlungsebene mit den gleichen Maßnahmen geführt wird wie der Kampf gegen das Organisierte Verbrechen und häufig aus internationaler nachrichtendienstlicher Zusammenarbeit besteht. Terrorismus wird teilweise auch zum Organisierten

³ Zum Konzept siehe Gerald D. Robin: Community Policing. Origins, Elements, Implementations, Assessment. Lewiston 2000. Willard M. Oliver: Community-Oriented Policing. A Systematic Approach to Policing. New Jersey 1998. Zu den wichtigen konzeptionellen und empirischen Einwänden siehe Bürgerrechte & Polizei/CILIP, 3/1999, S. 6-67.

Verbrechen gezählt oder ist zumindest von seiner Infrastruktur darauf angewiesen. Umgekehrt werden beide Kriminalitätsformen mit paramilitärischen Polizeieinheiten bekämpft, auch wenn diese Einheiten ursprünglich nur zur Terrorbekämpfung eingesetzt wurden. Diese paramilitärischen Polizeieinheiten sind hierarchisch organisiert.

Der Umgang mit Massenansammlungen ist sehr komplex und kompliziert, da die Art und Weise der Kontrolle von Massenansammlungen von einer Vielzahl von Faktoren abhängt. Grundsätzlich lässt sich über Massenansammlungen sagen, dass der Unterschied zwischen Protestlern und Kriminellen nicht darin besteht, dass Kriminelle das Gesetz brechen beziehungsweise missachten und Demonstranten dieses nicht tun. Im Gegenteil, Demonstranten begehen im Rahmen von Protesten teilweise ernste Verbrechen. Der Unterschied liegt vielmehr darin, dass Demonstrationen einen öffentlichen Akt von Staatsbürgerrechten darstellen. Demonstranten kämpfen nicht für ihr egoistisches Einzelinteresse, sondern für kollektive Ziele, selbst wenn sie für mehr Bezahlung demonstrieren, und sie tragen die Kosten ihres Engagements (von der Teilnahme an der Demonstration bis zu den Risiken bei einem eventuellen Polizeieinsatz) selbst.⁴

Trotz Mehrdeutigkeit und nationaler Unterschiede hat sich in westlich-demokratischen Ländern zu unterschiedlichem Grad ein Ethos durchgesetzt, wie mit Massenphänomenen umzugehen ist. Zentral dafür ist die Verpflichtung der Polizei auf Recht und Gesetz. Dies bedeutet, dass Gesetze und gesellschaftliche Normen konsequent auf Polizeipraktiken heruntergebrochen werden, um diese zu legitimieren. Des Weiteren werden Gesetze flexibel gesehen, und eine umfassende und pragmatische Sichtweise berücksichtigt die möglichen Konsequenzen von Polizeihandlungen. Dies ist das Gegenteil zu einer Sichtweise, die sich nur danach richtet, ob Gesetze von Demonstranten verletzt werden oder nicht. Das Hauptziel in konventionellen Massensituationen ist es zu verhindern, dass die Masse außer Kontrolle gerät.

Ein weiterer Punkt dieses Ethos ist das Primat der Prävention im Gegensatz zur Reaktion auf Situationen und die Zusammenarbeit mit den Bürgern bei der Aufrechterhaltung der Ordnung. Diese Zusammenarbeit bedeutet ein dezentralisiertes und delegiertes Vertrauen auf Bürger, die die Einhaltung von Gesetzen selbst überwachen und sich und andere selbst kontrollieren, anstatt sich ganz auf staatliche Einrichtungen zu verlassen. Die Polizei in demokratischen Staaten braucht zu ihrer Legitimation die Unterstützung der Bevölkerung. Bei Demonstrationen geht diese von der Verhandlung über die Regeln und den Ablauf der Demonstration bis hin zum Einsatz von Ordnern von Seiten der Demonstranten.

Letzter Teil dieses Ethos ist der Einsatz und die Nutzbarmachung von Wissenschaft und Technik, zum einen in der relativ objektiven Sammlung und Auswertung von Informationen und zum anderen im Einsatz technischer Hilfsmittel.

Bei der Organisationsform von Sicherheitskräften im Einsatz bei Massenphänomenen ist besonders ein Ergebnis bezüglich des Grads der Militarisierung der Polizei relevant: Während allgemein davon ausgegangen wird, dass militärisch organisierte Polizei brutaler vorgeht, da sie hierarchisch organisiert ist, gehorsam ausführt oder durch Befehl und Gehorsam Individualität beseitigt und zwangsläufig das Gefühl von Anonymität aufkommen lässt, haben Untersuchungen auch das Gegenteil gezeigt. Eben diese striktere und bessere Kontrolle von Polizisten hilft unter Umständen, Brutalität und ein Übermaß an Gewalt zu verhindern. Denn gerade die fehlende Zentralisierung bei der Polizei sowie die mangelnde Steuerungsmöglichkeit der Polizeieinheiten während einer Demonstration haben sich als Problembereiche herauskristallisiert, die zu einer Eskalation führen können.⁵

Zu beachten ist bei Demonstrationen noch das politische Ziel. Während sich in westlich-industrialisierten Demokratien Demonstrationen gegen einzelne Maßnahmen der Politik richten und

⁴ Peter A.J. Waddington: Public Order Policing, Citizenship and Moral Ambiguity. In: Frank Leishman, Barry Loveday, Stephen Savage (Hg.): Core Issues in Policing. London 1996, S. 114–130.

⁵ Donatella della Porta, Herbert Reiter: The Policing of Protest in Western Democracies. In Donatella della Porta, Herbert Reiter (Hg.): Policing Protest. The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies. Minneapolis 1998, S. 1–32.

- wenn überhaupt - nur selten gegen eine Regierung pauschal, ist die Situation in Nachkriegsgesellschaften oft umgekehrt. Hier wird häufig die Legitimität der Regierung oder der internationalen Verwaltung als solche in Frage gestellt. Dies hat auch Auswirkungen auf die Sicherheitsdienste. Haben Ordnungskräfte in westlichen Demokratien nichts mit dem eigentlichen Inhalt der Demonstration zu tun (die Legitimität von Polizei wird selbst dann nicht in Frage gestellt, wenn sich die Demonstration gegen einzelne Maßnahmen oder gegen Übergriffe von Polizei richtet), verhält es sich in Nachkriegsgesellschaften anders. Sobald sich eine Demonstration gegen die Regierung oder die internationale Verwaltung richtet, sind auch die Sicherheitskräfte - als ausführendes Organ - Ziel der Demonstration. Dieser Umstand ist besonders heikel.

3.1. Verhältnismäßigkeit

Bei der Unterscheidung von Polizei und Militär ist es wichtig, die unterschiedlichen Logiken beider Organisationen deutlich zu machen. Während Polizei nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip⁶ vorgeht, dass das schonende Vorgehen gegenüber Gesetzesbrechern sicherstellen soll, ist die militärische Logik vom Prinzip der Erforderlichkeit, feindliche Kräfte zu vernichten, bestimmt.

Einsatzbedingungen von Polizei zeichnen sich unter anderem durch drei Merkmale aus:

1. Technische Überlegenheit: In nahezu allen Fällen ist die Polizei den Rechtsbrechern in ihrer Ausrüstung und auch Bewaffnung überlegen.
2. Personelle Überlegenheit: Die Polizei steht den Rechtsbrechern in einer erdrückenden Mehrheit gegenüber.
3. Erfahrungsvorsprung: Die Polizei kann ihr Wissen aus Erfahrungen institutionell auswerten, sammeln und weitergeben, während Rechtsbrecher (gerade wenn es sich um schwere Straftaten handelt) meist Ersttäter sind und daher keine Möglichkeit haben, aus „Fehlern“ zu lernen.

Die Überlegenheit der Polizei in diesen drei Bereichen stellt sicher, dass sie in der Lage ist, Situationen für sich zu entscheiden - und dies mit deutlicher Überlegenheit. Dies macht es nun möglich, das Leben und die Gesundheit der Organisationsangehörigen zu schützen und schließlich auch das Leben und die Gesundheit des Gegners, also verhältnismäßig zu handeln. So hat sie die Möglichkeit, Situationen zu kontrollieren und durch ihre Überlegenheit Ressourcen freizusetzen, die Handlungsoptionen bis hin zu einer gewaltfreien Lösung (z.B. durch Verhandlungen) ermöglichen.

Wie die Beschreibung des Kontextes von Nachkriegsgesellschaften zeigt, sind diese drei Punkte in Nachkriegsgesellschaften nicht gegeben - im Gegenteil: Peacekeeper sind in Auslandseinsätzen meist schlecht besetzt. Gerade in der Konfrontation mit Banden und Warlords zeigen sie keine personelle Überlegenheit. Auch im Bereich der Ausstattung sind Peacekeeper ihren Gegnern in Nachkriegsgesellschaften nicht immer überlegen. Dies betrifft gerade die Verbreitung von Schusswaffen, die eine ernsthafte Gefahr darstellen, und zwar nicht nur für den einzelnen Peacekeeper, sondern auch für den Erfolg der Rechtsdurchsetzung/-wiederherstellung insgesamt. Schließlich ist auch die Erfahrung von Rechtsbrechern in Nachkriegsgesellschaften hoch. Sofern es sich um Ex-Kombattanten handelt, ist deren Erfahrung im bewaffneten Kampf unter Umständen höher als die der Peacekeeper.

Verhältnismäßigkeit lässt sich des Weiteren in zwei Dimensionen interpretieren: zum einen als Schutz von Rechtsbrechern und Unbeteiligten vor einer maßlos agierenden Staatsmacht, zum anderen als Legitimationsgrundlage staatlicher Zwangsausübung. Wenn das Verhältnismäßigkeitsprinzip nur als Einschränkung der Mittel verstanden wird, die gegen Rechtsbrecher eingesetzt werden dürfen, dann fallen diese Mittel radikaler aus, als wenn bei der Wahl der Mittel vor allem die zukünftige Legitimation von Zwang im Vordergrund steht.

⁶ Ausführlich zum Verhältnismäßigkeitsprinzip Erwin Müller: Internationale Polizei. Prinzip und Konzept. In: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden, 1/1998, S. 5-18.

4. Ergebnisse

Für den Umgang mit den verschiedenen Herausforderungen in Nachkriegsgesellschaften ist das Militär in unterschiedlicher Weise befähigt. Die Bekämpfung der Alltagskriminalität und der politisch motivierten Kriminalität kann vom Militär nicht geleistet werden. Militär ist zwar in der Lage, im Sinne der traditionellen Polizeiarbeit durch verstärkte Präsenz und Streifen zu versuchen, mögliche Täter abzuschrecken und im Falle eines Vergehens schnell am Tatort zu sein, allerdings hat sie keine Möglichkeiten, den vielfältigen Anforderungen gerecht zu werden, die die Bevölkerung an sie stellt.

Da die traditionelle Polizeiarbeit erhebliche Schwächen in der Prävention von Verbrechen aufweist, denn eine stärkere Präsenz von Sicherheitskräften alleine ist nicht ausreichend, um Verbrechen vorzubeugen, hat sich die bürgerorientierte Polizeiarbeit in westlich-demokratischen Staaten mehr und mehr durchgesetzt. Zu dieser Art von Polizeiarbeit ist das Militär allerdings überhaupt nicht fähig. Der Hauptgrund liegt in der notwendigen Struktur für diese Art der Aufgabenbewältigung, die der militärischen widerspricht. Die Verlagerung der Entscheidungskompetenz und -freiheit auf untere Ränge und die Dezentralisierung der militärischen Struktur steht im Widerspruch zu der notwendigen Hierarchisierung, die für den Einsatz fokussierter Gewalt auf der Makroebene notwendig ist. Militär ist daher nicht in der Lage, diesen Bereich der Polizeiarbeit zu übernehmen. Soldaten auf Streife müssten Situationen ad hoc einschätzen und über die notwendigen Maßnahmen entscheiden, seien es die eigenen Fähigkeiten, die Situation zu deeskalieren, der Einsatz abgestufter Gewalt oder die Anforderung weiterer Kräfte zur Unterstützung. Eine Absprache mit Vorgesetzten ist in einem solchen Fall zu langwierig, vermittelt Inkompetenz oder ist schlicht nicht möglich. Im Gegensatz dazu steht der typische Militäreinsatz, bei dem Befehle ausgeführt werden müssen – auch wenn einige Freiheit bei der Durchführung existiert, wie bei der Auftragstaktik. Im Vergleich zur Polizeiarbeit ist die eigene Entscheidungskompetenz und -freiheit viel geringer, der Grad der Kontrolle hoch und die Relevanz der eigenen Situationseinschätzung ebenfalls gering. Diese Widersprüche müssen zwangsläufig zu Unzufrieden-

heiten führen, egal ob nun die Soldaten von den Erwartungen und Anforderungen bei Polizeiaufgaben überfordert sind oder den „typischen“ Militärdienst als zu einschränkend empfinden.

Der Kampf gegen Organisierte Kriminalität und Terrorismus ist eine der Aufgaben, in denen das Militär Ausbildung und Techniken anpassen kann, gerade die Durchführung von Razzien oder Festnahmen in Nachkriegsgesellschaften kann das Militär erledigen. Hier ist allerdings zu beachten, dass der Zugriff auf Verdächtige nach dem polizeilichen Prinzip der Verhältnismäßigkeit geschehen muss, was auch den Einsatz nicht-letaler Maßnahmen einschließt. In diesem Bereich herrscht auch mehr das Abrufen eingeübter Verhaltensweisen und Techniken vor als die Wahrnehmung von Situationen und deren Einschätzung. Die Verhältnismäßigkeit würde hier mehr über die Bewaffnung und Technik der Einsatzkräfte erreicht, nicht über die Lagebeurteilung und Wahrnehmung der Situation.

Der Einsatz des Militärs bei Demonstrationen ist ebenfalls nicht empfehlenswert. Dies liegt hauptsächlich an dem anderen Ethos der Polizei bei Demonstrationen. Dieser Ethos widerspricht nicht polizeilicher Praxis, steht aber der militärischen entgegen. Die Verpflichtung der Polizei auf Recht und Gesetz, die flexible Sichtweise auf Gesetzesverstöße von Demonstranten zu Gunsten von Deeskalation und schließlich die Zusammenarbeit mit Demonstranten erfordern eine andere Denk- und Sichtweise. Antizipation und Empathie für das Gegenüber gehören ebenso dazu wie die kritische Einschätzung der eigenen Mittel und ihrer Folgen. Dies widerspricht einer Denkweise in den Kategorien „Freund“ und „Feind“ – selbst wenn diese Grauzonen kennt. Antizipation und Empathie für das Gegenüber, auch wenn es gerade Gesetze bricht und damit die Legitimation zum Eingreifen liefert, sind nicht übereinzubringen mit dem massiven Einsatz von Gewalt zur Zerstörung gegnerischer Kampfkraft unter Hinnahme von Kollateralschäden.

Positiv lässt sich für das Militär zwar die Hierarchisierung und Zentralisierung der Einheiten anführen. Deeskalierendes und präventives Handeln ist vom Militär allerdings nicht zu erwarten. Dabei ist weniger das Vorgehen der einzelnen Soldaten Aus-

schlag gebend als vielmehr die taktische und strategische Ausrichtung des Vorgehens. Hier ist Militär nicht in der Lage, deeskalierend Demonstrationen zu managen.

Erschwerend für die Durchführung polizeilicher Aufgaben kommt allerdings der Umlauf an Waffen im Einsatzgebiet hinzu. Während in westlich-demokratischen Staaten bei Demonstrationen die Verletzung von Polizisten bis zu einem gewissen Grad in Kauf genommen wird, kann dies in Einsatzgebieten mit hohem Waffenbesitz in der Bevölkerung tödlich werden. Auch hier kann aber eine klein gestufte Palette nicht-letaler Maßnahmen helfen, eine mögliche Eskalation zu verhindern.

Hält man sich allerdings den Kontext von Nachkriegsgesellschaften vor Augen, gerade den Umstand des Vorhandenseins von Waffen und die Erfahrung vieler Bürger im Umgang mit diesen, scheint es allzu naiv, davon auszugehen, dass sich alle Demonstrationen friedlich beenden lassen beziehungsweise dass es nicht zu einer bewaffneten Konfrontation zwischen Sicherheitskräften und Demonstranten kommen kann. Es ist in diesem Zuge ebenfalls zu überlegen, ob Polizei noch die richtige Ausrüstung, Ausbildung und auch Struktur hat, um mit extrem gewalttätigen Demonstrationen umgehen zu können.⁷

Aus dieser Sicht ist es notwendig, eine weitere Differenzierung von Polizei und Militär vorzunehmen, um die Lücke zwischen Gewalt auf der Makro- und Mikroebene zu schließen, wie zum Beispiel durch paramilitärische Einheiten, und zwar nicht nur im Sinne der Carabinieri in Italien oder der Guardia Civil in Spanien, es geht vielmehr um eine Ausdifferenzierung nach Aufgaben. Hält man sich die Differenzierung innerhalb der Polizei in Deutschland vor Augen,

(Schutzpolizei, Kriminalpolizei, Bereitschaftspolizei Sondereinsatzkommandos), so ist nicht ersichtlich, wieso eine Differenzierung von Sicherheitskräften in Auslandseinsätzen nicht notwendig sein sollte – zumal sich das Aufgabenfeld durch den anderen Kontext wesentlich komplexer darstellt. Dabei ist es natürlich nicht möglich, zu jedem Zeitpunkt einer Nachkriegssituation jede Art von Sicherheitskräften zu entsenden. Zu beachten ist dabei, dass diese Kräfte nicht als Ersatz dienen, sondern als Ergänzung die Lücke zwischen Polizei und Militär schließen sollen. Daraus ergibt sich auch zwangsläufig eine personell bessere Ausstattung von peacekeeping-Einheiten.

⁷ Siehe dazu auch Thorsten Stodiek: Internationale Polizei als Alternative zur militärischen Konfliktbearbeitung. In: Hermann Düringer, Horst Scheffler (Hg.): Internationale Polizei – Eine Alternative zur militärischen Konfliktbearbeitung. Frankfurt am Main 2002, S. 39–64.