

Möllers / van Ooyen

**Jahrbuch
Öffentliche Sicherheit**

2010/2011

Erster Halbband

Sonderdruck

Verlag für Polizeiwissenschaft

Frankfurt a.M. 2011

Dieter Schenk

Jemand muss das Schweigen brechen. Über die Zusammenarbeit des BKA mit Folterstaaten

Weltweit sind in der Interpol-Organisation 188 Staaten zusammengeschlossen, die eng miteinander kooperieren. In 111 dieser Staaten, das sind 59 Prozent, werden Menschen gefoltert und misshandelt.¹

Wird von Staats wegen systematische Folter toleriert, dann sind auch andere schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung. Von den Interpol-Ländern sind:

- 34,4 % an extralegalen Hinrichtungen und polischem Mord beteiligt
- 13,4 % für das spurlose Verschwinden von Menschen verantwortlich
- 36,0 % an der willkürlichen Verhaftung von Menschen schuld
- 27,4 % für unfaire Prozesse und willkürliche Urteile berüchtigt
- 43,5 % an Gewalt gegen Frauen beteiligt.²
- 18 Staaten lassen auf Demonstranten schießen und Demonstranten töten.³

Kein deutscher Polizist würde sich mit einem Serieneinbrecher, einem Räuber oder einem Totschläger freiwillig an einen Tisch setzen und freundlichen Umgang pflegen, kollegial zusammenarbeiten und gemeinsame Seminare besuchen. Schon gar nicht würden das Führungspersonen im Polizeimanagement gut heißen.

Und trotzdem passiert es Tag für Tag: Es sind Schläger, Erpresser, Vergewaltiger und Mörder in ausländischen Polizeibehörden, „Kollegen“ also, die in der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit kritiklos akzeptiert werden. Es handelt sich auf der Führungsebene sogar um solche, die für Folter und politischen Mord in ihrem Heimatland eine Mitverantwortung tragen.

Folter

Das absolute Folterverbot ist einer der Grundpfeiler des Rechtsstaates. Aber nicht nur berüchtigte Folterstaaten greifen zu diesem Mittel, im „Krieg gegen den Terror“ lassen auch Demokratien foltern. Elektroschocks, *Waterboarding* (simuliertes Ertrinken), stundenlanges Ausharren in derselben Position, Schlafentzug – Folteropfern wird schwerstes Leiden zugefügt.⁴ Dabei gibt es rechtlich keinen Ermessensspielraum für Verhörmethoden, die auf Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung beruhen. Dies gilt für Friedens- wie Kriegszeiten.⁵

1 Amnesty International Report 2010. Zur weltweiten Lage der Menschenrechte; www.amnesty.de, Zahlen und Fakten; vgl. World Report 2010 von Human Rights Watch.

2 Soweit keine Quellen angegeben sind, wurden Zitate und Fakten meinem Buch „BKA. Polizeihilfe für Folterregime“ entnommen (in diesem Fall S. 64).

3 Ebenda.

4 www.amnesty.de: Stoppen Sie Folter: Bringen Sie Licht ins Dunkel!

5 BT-Drucks. 17/2115.

Informationen, die unter Folter erzwungen wurden, sind wertlos. Doch häufig ist das gar nicht das Ziel, sondern die Torturen dienen dem Zweck, die Persönlichkeit des Opfers zu brechen. Etwa zwei Drittel der Folteropfer erleiden sexualisierte Gewalt. Wer solche Methoden einsetzt, ruft im Folteropfer und dessen Umfeld Leid, Schmerz, Erniedrigung, Angst, Wut und letztlich Hass hervor.⁶ Und in der Regel eine Traumatisierung, die meist lebenslang anhält.⁷

Korruption

Folter und Korruption sind Geschwister im Ungeist und bedingen sich oft gegenseitig. Auch war Korruption über Jahrzehnte in der internationalen Polizeipraxis mit einem Tabu belegt. Korruption geschieht im Kontext von Armut und Reichtum und wird begünstigt durch den Mangel an Kontrollmechanismen und Rechenschaftspflicht. Korruption führt zu Rechtsunsicherheit und stellt letztlich die staatliche Legitimität in Frage.⁸ So oder so bleiben die Menschenrechte auf der Strecke. Sie korrelieren eindeutig mit Korruption und erfahren dadurch eine zusätzliche Schwächung. Die These, dass mit einem hohen Korruptionsrating ein hoher Rang von Folter verbunden ist, findet nicht immer, aber doch in $\frac{3}{4}$ aller Fälle eine Bestätigung dadurch, dass nämlich von den 50 weltweit am höchsten belasteten Korruptionsstaaten 38 Länder (76 %) foltern und misshandeln. Korruption und *bad governance* führen in der Regel zur Verletzung von Menschenrechten.⁹

Korruption und Folter haben denselben Nährboden der Willkür und des Machtmissbrauchs. Der Folterknecht braucht nichts zu befürchten, wird von oben geschützt, kann sich jederzeit freikaufen und wird durch Privilegien belohnt. Charakteristisch ist, dass in nicht weniger als 74 Staaten (40 %) alles dafür getan wird, dass die Täter von Strafverfolgung verschont werden.

Die Feinde der Korruption sind transparente Amtsführung, wirksame Mitbestimmung und Kontrollmechanismen sowie eine funktionierende Demokratie.¹⁰

Im Gegensatz zur Folter hat Interpol bei der Korruption eine Wende herbeigeführt. Auf der 69. Generalversammlung im Oktober 2000 wurde eine Resolution verabschiedet, die alle Interpol-Mitglieder dazu aufruft, Konzeptionen zur Diagnose, Prävention und Bekämpfung von Korruption zu entwickeln und dies auch in die Ausbildung von Sicherheitskräften einzu beziehen.¹¹ Interpol bezeichnet inzwischen die Bekämpfung der Korruption als eine von sechs Hauptaufgaben der Organisation, hat eine Expertengruppe gebildet (*Interpol Group of Experts on Corruption – IGEC*) und anlässlich einer Konferenz im Jahre 2008 beschlossen, in Wien eine Anti-Korruptions-Akademie zu gründen, in der Experten als Multiplikatoren geschult werden sollen.¹²

Auch in den eigenen Reihen war Interpol betroffen: Interpol-Präsident Jackie Selebi aus Südafrika musste im Januar 2008 sein Amt wegen Korruptionsverdachtes aufgeben und wur-

6 AI-Generalsekretärin Barbara Lochbihler im Vorwort zu: Dieter Schenk: BKA. Polizeihilfe für Folterregime, Bonn 2008.

7 Vgl. Christine Schoenmakers: Psychologie der Folter u. Frédéric Krumbein: Wie wirksam ist Folter? In: AI-Sektionskoordinationsgruppe gegen die Folter, 20. Rundbrief gegen die Folter; siehe auch 18. u. 19. Rundbrief gegen die Folter.

8 Vgl. www.bmz.bund.de, Flyer „Korruption vorbeugen“.

9 Vgl. Transparency International, Corruption Perceptions Index 2009. Danach sind die 10 korruptesten Staaten: Somalia, Afghanistan, Myanmar, Sudan, Irak, Tschad, Usbekistan, Turkmenistan, Iran, Haiti.

10 Bundesministerium für wirtsch. Zusammenarbeit u. Entwicklung – BMZ (Hg.): Recht – Demokratie – Frieden, S. 78.

11 BKA: Pressemitteilung, 3.11.2000.

12 www.interpol.int, Corruption (Stand 2010).

de Anfang August 2010 zu 15 Jahren Haft verurteilt.¹³ Im November 2008 wurde der mexikanische Interpol-Chef wegen korrupter Verbindungen zur Drogen-Mafia festgenommen.¹⁴

Interpol

Das Bundeskriminalamt ist das deutsche Nationale Zentralbüro (NZB) der Internationalen Kriminalpolizeilichen Kommission IKPO-Interpol. Auf den Websites des BKA und der Interpol¹⁵ sucht man das Wort Folter bzw. *Torture* vergebens. Auch haben die Begriffe Menschenrechte und Folter im Generalaktenplan des Bundeskriminalamtes bis heute keinen Eingang gefunden.

Wichtigstes Ziel der Interpol, deren Tätigkeit in Statuten geregelt wird, ist die „möglichst umfassende gegenseitige Unterstützung aller kriminalpolizeilichen Behörden im Rahmen der in den einzelnen Ländern geltenden Gesetze und im Geist der Erklärung der Menschenrechte“, wovon so lange keine Rede sein kann, als Folter absolut ignoriert wird. Schon gar nicht entwickelt Interpol Strategien, diese Entwicklung einzudämmen und Folter zu bekämpfen oder etwa eine Anti-Folter-Akademie zu gründen analog einer solchen zur Bekämpfung der Korruption. Zwar verweist Interpol auf seine Zuständigkeit bei Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (*Genocide, war crimes and crimes against humanity*)¹⁶ und veranstaltete 2005 ein internationales Kolloquium, dort kamen der Völkermord in Ruanda und in Jugoslawien, der sowjetische Völkermord in Katyn und die Strafverfolgung nationalsozialistischer und stalinistischer Verbrechen in Polen zur Sprache, mit keinem Satz aber wurden Folter und andere schwere Menschenrechtsverletzungen der Gegenwart thematisiert.¹⁷

Exekutivkomitee der Interpol

Im Vergleich mit einem Konzern der Wirtschaft übt das Exekutivkomitee die Funktion des Aufsichtsrats der Interpol-Organisation aus (Supervising). Ihm obliegt „die Überwachung der von der Generalversammlung getroffenen Entscheidungen und die Aufsicht über die Geschäftsführung des Generalsekretärs“. Ferner setzt das Komitee Arbeitsschwerpunkte und bereitet die Generalversammlungen vor.¹⁸ Das heißt, dass die Mitglieder des Gremiums, in dem in zurückliegender Zeit fast immer ein BKA-Vertreter saß, alle zentralen Aktivitäten der Interpol-Organisation verantworten. Einer der Vizepräsidenten des Exekutivkomitees ist bis zum Jahr 2010 der BKA-Vizepräsident. Ergo ist er – wie auch seine Vorgänger – damit zu identifizieren, dass im „Interpol-Konzern“ in einem unglaublichen Ausmaß die Menschenrechte nicht beachtet werden. Im Normalfall läge nahe, sich in das Komitee nicht wählen zu lassen, wovon allerdings bisher keine Rede sein konnte. Im Gegenteil, man trifft sich dreimal im Jahr und nimmt keinen Anstoß daran, dass verschiedene Mitglieder des Gremiums als hochrangige Polizeifunktionäre in ihrem Heimatland für Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung von Menschen verantwortlich sind. Nichts ist darüber bekannt, dass Menschenrechtsverletzungen in der Tätigkeit des Komitees ein Prob-

13 WELT Online, 14.1.2008 ; NZZ Online, 14.1.2008, BBC News 2.8.2010.

14 www.diepresse.com.

15 www.bka.de u. www.interpol.int (Stand 2010).

16 www.interpol.int, Interpol's other areas of crime (Stand 2010).

17 Mitteilung des polnischen Generalstaatsanwalts Prof. Dr. Witold Kulesza an den Verfasser.

18 BKA: Die IKPO-Interpol (Stand 2.5.2007).

lem darstellten, Folter findet keine Erwähnung und ist nach den Gepflogenheiten der Interpol ein Unwort.

Zurzeit gehören dem Exekutivkomitee unter anderem Vertreter aus Singapur, Marokko, Argentinien, Brasilien, Ägypten, Türkei, Spanien, Pakistan und Nigeria an.¹⁹

Amnesty International dokumentiert (2010):

Singapur: Anwendung der Todesstrafe.²⁰

Marokko: Verantwortliche für Menschenrechtsverletzungen blieben fast ausnahmslos straffrei.²¹

Argentinien: Haftbedingungen in den Gefängnissen gaben weiter Anlass zu ernsthafter Besorgnis.²²

Brasilien: Beamte mit Polizeibefugnissen setzten nach wie vor exzessive Gewalt ein und waren für außergerichtliche Hinrichtungen sowie Folterungen verantwortlich.²³

Ägypten: Folter und andere Misshandlungen blieben in Polizeistationen, Haftzentren der Sicherheitspolizei und Gefängnissen weiter an der Tagesordnung.²⁴

Türkei: Nach wie vor trafen Berichte über Folter und andere Misshandlungen ein.²⁵

Spanien: Es gab 2009 erneut Berichte über Folter und andere Misshandlungen durch Beamte mit Polizeibefugnissen.²⁶

Pakistan: Die Sicherheitskräfte operierten mit unangemessener und willkürlicher Gewalt. Sie verübten Tötungen, bei denen es sich um mutmaßliche extralegale Hinrichtungen handelt. Zu Übergriffen an der Zivilbevölkerung zählten willkürliche Festnahmen und Inhaftierungen, Folter und Misshandlungen.²⁷

Nigeria: Die Polizei war auch 2009 für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich, wie z.B. für widerrechtliche Tötungen, Folterungen und andere Misshandlungen sowie für Fälle von „Verschwindenlassen“. Mehrere Menschen wurden im Polizeigewahrsam zu Tode gefoltert.²⁸

Reform der Interpol-Organisation

Eine Reform der Interpol-Organisation ist dringend erforderlich. Als Beitrag zum 3. BKA-Kolloquiums im Oktober 2007 hat der Verfasser folgende Empfehlungen ausgesprochen, welche allerdings „aus redaktionellen Gründen“, wie es hieß, in dem Band „Das Bundeskriminalamt stellt sich seiner Geschichte“ nicht abgedruckt wurden:²⁹

- (1) Um sich von Diktaturen zu distanzieren, bedarf es zunächst einer Rankingliste, welche Staaten eine Spitzenstellung des Unrechts einnehmen, bezogen auf die Verletzung von Menschenrechten und das Ausmaß der Korruption.
- (2) Anhand der Länderakten des BKA ist zu analysieren, wie sich seit Gründung des BKA die Interpol-Zusammenarbeit mit solchen Staaten gestaltete, welche Intensität und welche Effizienz sie zeigte. Dabei ist abzuwägen, welche Nachteile entstehen können, wenn man die Zusam-

19 www.interpol.int, About Interpol/Interpol's Structure (Stand 2010).

20 AI-Report 2010, S. 412.

21 AI-Report 2010, S. 304.

22 AI-Report 2010, S. 86.

23 AI-Report 2010, S. 116.

24 AI-Report 2010, S. 68.

25 AI-Report 2010, S. 475.

26 AI-Report 2010, S. 423.

27 AI-Report 2010, S. 350.

28 AI-Report 2010, S. 342.

29 Bundeskriminalamt (Hg): Das Bundeskriminalamt stellt sich seiner Geschichte. Dokumentation einer Kolloquienreihe, Köln 2008.

menarbeit ganz einstellt oder teilweise suspendiert. Im Einzelfall ist zu entscheiden, dass den Menschenrechten dann der Vorrang einzuräumen ist, falls von Staats wegen systematische Folter und Korruption gewollt oder geduldet werden.

- (3) Das BKA sollte seinen Sitz im Exekutivkomitee der Interpol-Organisation dazu nutzen, der Einhaltung von Menschenrechten einen hohen Stellenwert einzuräumen. Wenn von 188 Mitgliedstaaten mehr als einhundert systematisch foltern oder misshandeln, dann bedarf es einer grundsätzlichen Reform, die im Exekutivkomitee ihren Ausgang nehmen könnte.
- (4) Das BKA sollte sich deutlich von Mitgliedern des Exekutivkomitees, die aus Unrechtsstaaten stammen, distanzieren, und deren Menschenrechtsverletzungen öffentlich zur Sprache bringen.
- (5) Das BKA sollte Entwürfe entwickeln, die Statuten der IKPO-Interpol zu ändern oder zu ergänzen, um die Menschenrechtslage in Mitgliedsstaaten zu überprüfen, die Zusammenarbeit gegebenenfalls stufenweise zu begrenzen oder einen Staat aus der Organisation ausschließen zu können.
- (6) Das gesamte Material, das eine Reform der IKPO-Interpol einleitet, wäre vom BKA für eine Entscheidung durch die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag vorzubereiten.
- (7) Das BKA könnte die Problematik der weltweiten polizeilichen Zusammenarbeit mit Diktaturen zum Thema einer internationalen Herbsttagung machen.
- (8) Vorstandsmitglieder von Amnesty International, Human Rights Watch, Business Crime Control und Transparency International sollten an den Forschungen beratend beteiligt werden.

Darüber hinaus hat der Verfasser vier Thesen propagiert, die Grundlage einer Reform der Interpol sein sollten:

- (1) Ein Staat, dessen Regierung selbst eine terroristische Vereinigung darstellt, kann nicht Interpolmitglied sein.
- (2) Ein Staat, der seine politischen Gegner aus dem Bestreben heraus, die eigene Macht zu erhalten, durch Folter, Verschwindenlassen, extralegale Hinrichtungen, Incommunicado-Haft und Todesschwadronen ermordet oder gnadenlos verfolgt, kann nicht Interpol-Mitglied sein.
- (3) Ein Staat, der durch Korruption eine Willkürherrschaft aufrichtet, in dem totale Rechtsunsicherheit herrscht und alles käuflich ist, kann nicht Interpol-Mitglied sein.
- (4) Staaten, in denen im Großen und Ganzen eine rechtsstaatlich kontrollierte Polizei tätig ist, sollten nicht tolerieren, mit einer verbrecherischen Polizei zu kooperieren, auf deren polizeiliche Informationen sie sich weder einlassen noch verlassen kann.

Um ein Zeichen zu setzen, sollte man kurzfristig Birma (Myanmar), Simbabwe, den Sudan und den Iran aus der Interpol-Organisation so lange ausschließen, bis diese Staaten den Beweis liefern, dass sie die grundlegenden Menschenrechte beachten (Nord-Korea ist übrigens kein Interpol-Mitglied).³⁰ Es dürfte schwer fallen Gründe zu finden, die momentan eine Interpol-Mitgliedschaft dieser vier Länder rechtfertigen – Länder, die Staatsterrorismus praktizieren und von den Generälen Than Shwe, Thein Sein (Birma), Diktator Robert Mugabe (Simbabwe), Diktator Omar Hassan al-Bashir (Sudan) und dem Holocaust-Leugner Mahmoud Ahmadinedschad beherrscht werden.

Verbindungsbeamte

Weltweit tummelt sich ein Heer von Verbindungsbeamten, so gut wie jede Sicherheitsinstitution bedient sich dieses Instruments. Zugespitzt kann man sagen, dass Verbindungsbeamte

³⁰ www.interpol.int, About Interpol/List of member countries (Stand 2010).

formal gesetzte Grenzen überschreiten – zum Beispiel des internationalen Rechtshilfeverkehrs – und als Datenwaschanlagen dienen.

Auch Bundespolizei und Zoll setzen Verbindungsbeamte ein neben anderen Behörden, wie beispielsweise das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). An dieser Stelle soll näher auf das Bundeskriminalamt eingegangen werden, das in der internationalen Verbrechensbekämpfung eine Schnittstellenfunktion einnimmt.

Von seinen Verbindungsbeamten, „die uns mit strategischen und taktischen Informationen versorgen“, hat der BKA-Präsident eine hohe Meinung.

Zu Europol in Den Haag sind ständig mindestens sechs BKA-Verbindungsbeamte abgeordnet und zum Interpol-Generalsekretariat in Lyon mindestens zwölf (Stand 2007).³¹

Aufgrund bilateraler Abkommen versehen zurzeit 68 BKA-Verbindungsbeamtinnen und Beamte an 54 Standorten in 52 Ländern Dienst.³² Sie sind in den deutschen Auslandsvertretungen stationiert und genießen außerhalb Europas Diplomatenstatus.³³

Das Programm der Verbindungsbeamten wird vom Bundeskriminalamt in einer Konzeption, die Richtliniencharakter hat, festgelegt. Der aktuelle Stand der Richtlinien ist dem Verfasser nicht bekannt, weil das BKA sie nicht veröffentlicht. Wie das BKA in seinen Richtlinien bestimmt, erfordern das Entsendevolumen und die hohen Kosten eine ständige Effizienzkontrolle. Verbindungsbeamte werden in der Regel für vier Jahre an einen Auslandsposten abgeordnet. Sie werden präventiv und repressiv tätig. Sie sollen sowohl ermittlungsmittlernd als auch ermittlungsunterstützend arbeiten. Sie sollen aufklären und Informationen sammeln sowie auswerten. Ihr ermittlungsbezogener Einsatz muss sich in aller Regel an einem konkreten, polizeilich relevanten Sachverhalt orientieren. Sie üben keine hoheitliche Tätigkeit im Empfangsstaat aus. Das Völkerrecht, das Recht des Empfangsstaates sowie die mit den Empfangsstaaten getroffenen Vereinbarungen haben sie bei ihrer Tätigkeit zu beachten. Unter strategischen und taktischen Gesichtspunkten sollen sie außerdem die Kriminalitätslage im Empfangsstaat beobachten und über Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung, insbesondere der international organisierten Kriminalität, berichten. Sie vertreten die Interessen der deutschen Polizei – insbesondere des BKA. Darüber hinaus unterstützen sie sonstige deutsche Strafverfolgungsorgane.

Das Aufgabenfeld der Verbindungsbeamten ist dann noch einmal speziell aufgelistet:

- Anwesenheit bei Vernehmungen von Tatverdächtigen und Zeugen, bei Durchsuchungen und anderen Ermittlungsmaßnahmen
- Auswertung aufgefundener oder überlassener Unterlagen
- Mitwirkung bei Fahndungen und polizeilichen Rechtshilfeangelegenheiten
- Informationsgewinnung und Informationsaustausch vor allem zur Unterstützung deutscher Ermittlungsverfahren
- Betreuung und Unterstützung deutscher Beamter bei Dienstreisen in den Empfangsstaat in Angelegenheiten des polizeilichen Informationsaustausches und der Ausführung internationaler Rechtshilfeersuchen der Polizeibehörden
- Unterstützung der für die Bekämpfung des jeweiligen Kriminalitätsbereiches zuständigen Behörde des Empfangsstaates bei deren eigenen Ermittlungsverfahren mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland
- Allgemeine Beratung der Sicherheitsbehörden der genannten Länder in Angelegenheiten der Kriminalitätsbekämpfung
- Kontakt zur Interpol-Stelle des Empfangsstaates (Nationales Zentralbüro der IKPO-Interpol – NZB)

31 BT-Drucks. 15/2272, S. 11; BKA: Die IKPO-Interpol (Stand 2.5.2007), www.bka.de.

32 BT-Drucks. 17/1006.

33 www.bka.de, Das Profil/Internationale Funktion/Internationale Zusammenarbeit (Stand 2010).

- Teilnahme an Konferenzen und Fachtagungen im Empfangsstaat oder in der Region, für die sie zuständig sind
- Beratung von deutschen und ggf. fremden Auslandsvertretungen über Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung, zum Beispiel modi operandi illegaler Einreisen
- Kontakt zu den Verbindungsbeamten anderer Staaten im Empfangsstaat

In den BKA-Richtlinien wird nicht explizit auf die Einhaltung von Menschenrechten durch die Verbindungsbeamten selbst eingegangen, wie ihnen auch – soweit bekannt – keine Verhaltensmaßregeln auferlegt sind, wenn der Gaststaat Menschenrechte verletzt. Das Wort Menschenrechte kommt hier ebenfalls nicht vor, schon gar nicht das Wort Folter, beides wird allerdings von dem Begriff Völkerrecht umfasst. Gleichfalls wird Korruption nicht erwähnt und nicht problematisiert, obwohl doch die durch Korruption bedingte Willkürherrschaft des Gastlandes Qualität und Zuverlässigkeit erlangter Informationen in Frage stellt. Der Aufgabenkatalog enthält Handlungsaufforderungen und keine Verbote oder Einschränkungen, er erweitert also den Ermessensspielraum erheblich in der Absicht, Verbindungsbeamte nicht einzuengen. Gleiches gilt für den Datenschutz, der keine Erwähnung findet, was einer Tolerierung gleichkommt, ihn nicht beachten zu müssen. Unter dem Gesichtspunkt, dass deutsches Recht nicht im Empfängerstaat gilt, wird auf fragwürdige Weise dessen Recht zugrunde gelegt, auch wenn es sich um eine Diktatur handelt. Das könnte vermieden werden, wenn in die Richtlinien ein Passus aufgenommen würde: „Verbindungsbeamte haben deutsches Recht bei ihrer Tätigkeit analog zu beachten.“ Sie bewegen sich stattdessen in einer Grauzone.

Alle Bundesministerien, auch das Auswärtige Amt, erwähnen in ihren Schriften immer wieder die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Institution. Verbindungsbeamte haben sich überwiegend gut integriert, schwarze Schafe waren die Ausnahme. O-Ton Auswärtiges Amt: „Direkte persönliche Kontakte mit Verantwortlichen in den Sicherheitsbehörden führen zu intensiver und effektiver Kooperation.“³⁴ Also „intensive und effektive Kooperation“ auch mit Folterregime?

Der Botschafter übt die Dienstaufsicht, das Bundeskriminalamt die Fachaufsicht aus. Letztere kann nur bedingt wahrgenommen werden, das Amt ist weit weg. Demnach müssen Verbindungsbeamte an der langen Leine geführt werden, haben also große Freiheiten. Zuständig ist die BKA-Abteilung „Internationale Koordination“ in Berlin-Treptow. Verbindungsbeamte müssen sich einerseits mit dem Botschafter arrangieren, der eine Beurteilung abgibt, die für die weitere Verwendung und Karriere wichtig ist. Und sie müssen andererseits ihre Tätigkeit gegenüber dem Berliner Führungspersonal in einem guten Licht darstellen und ihre Existenzberechtigung nachweisen. Dies Tag für Tag, weil sie einer Effizienzkontrolle unterliegen.

Ihre Berichte über die Sicherheit fließen in den periodischen politischen Lagebericht der Botschaft ein. Das enge Zusammenwirken mit der Botschaft und die Kooperation mit den Sicherheitskräften des Gastlandes bewirken, dass Verbindungsbeamte sehr genaue Kenntnis von Menschenrechtsverletzungen erhalten. Wenn einem Staat, der foltert und misshandelt, polizeiliche Entwicklungshilfe geleistet wird, dann wird die Regel sein, dass dies geschieht, obwohl der Verbindungsbeamte über Menschenrechtsverletzungen berichtet hat. Dies sollte jedenfalls zu seinen Pflichten zählen, weswegen in die Richtlinien aufgenommen werden sollte: „Verbindungsbeamte berichten quartalsmäßig aus ihrer Erfahrung und Sicht über die Menschenrechtsslage im Gastland.“

Dass Verbindungsbeamte auch bei der Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für das Empfängerland mitwirken und teilweise solche Leistungen initiieren, ist in den Richtlinien nicht

³⁴ AA: Bericht an BTag, Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Visa-Vergabe (29.9.2006).

geregelt, wird aber so gehandhabt. Man sollte die Richtlinien entsprechend ergänzen. Sicher wird durch Polizeihilfe auch die Zusammenarbeit gefördert und intensiviert, weil der Verbindungsbeamte ein willkommener „Geber“ ist, was in Diktaturen höchst problematisch ist, denn solche Regime werden damit unterstützt (siehe nächster Abschnitt).

Verbindungsbeamte sind von Amts wegen verpflichtet, engen Kontakt zu Sicherheitsinstitutionen des Gastlandes zu halten. Das sind nicht immer nur die Polizeibehörden, sondern vielfach Geheimdienste und militärische Stellen mit Exekutivbefugnissen. Es entspricht den Gepflogenheiten, sich gegenseitig regelmäßig einzuladen und sich „Freundschafts“- Geschenke zu machen.

Bei grassierender Korruption ist besondere Zurückhaltung im Umgang mit Sicherheitsinstitutionen des Gastlandes angesagt. Deshalb sollten die Richtlinien ergänzt werden: „Verbindungsbeamte berichten quartalsmäßig über die Korruptionslage im Gastland. Ist Korruption verbreitet, muss stets hinterfragt werden, auf welche Weise eine erlangte Information beeinflusst worden sein kann und ob sie der Wahrheit entspricht.“

Es wird nicht unterstellt, dass BKA-Verbindungsbeamte keine Distanz zu Folterregime haben und es wird nicht angezweifelt, dass sie eine rechtsstaatliche Einstellung haben. Sie können aber nur schwer den Spagat bewältigen, dies einerseits zur Geltung zu bringen und andererseits die Einladung des Geheimdienstchefs zur Beförderungsfeier oder zum Grillabend oder zum gemeinsamen Übungsschießen auszuschlagen. Jedenfalls kommt man nicht mit „vornehmer Zurückhaltung“ an Informationen, gerät vielmehr ins Abseits, ist erfolglos und hat als Verbindungsbeamter versagt. Das Dilemma, sich auf die Ebene von Folterknechten einlassen zu müssen, ist nicht auflösbar, was die Institution der Verbindungsbeamten jedenfalls in Unrechtsstaaten fragwürdig macht.

In folgenden 18 Staaten, in denen gefoltert und misshandelt wird, versehen sie Dienst:³⁵

Südafrika	Tunesien	Mexiko	Jordanien	Pakistan	China
Nigeria	Brasilien	Türkei	Tadschikistan	Indonesien	Saudi-Arabien
Marokko	Peru	Russland	Ägypten	Afghanistan	Usbekistan

Es erhebt sich die Frage, in welchem Umfang in diesen Ländern der Einsatz von Verbindungsbeamten verantwortet werden kann und ob man deren Aktivitäten zumindest erheblich reduzieren müsste, um einem *Outsourcing* von Folter vorzubeugen. Auf jeden Fall müsste die Teilnahme an Ermittlungshandlungen generell untersagt werden. Die Richtlinien sollten deshalb folgende Ergänzung erfahren: „Wird in dem Gastland gefoltert oder misshandelt, verbietet sich eine Teilnahme an Fahndungen, Vernehmungen, Durchsuchungen und anderen Ermittlungshandlungen oder die Auswertung sichergestellter Gegenstände. Bei Kenntnis von Folter in einem konkreten Fall ist die Zusammenarbeit sofort abzubrechen.“

Die Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch (HRW) kritisiert in ihrem jüngsten Bericht (Juni 2010), dass Deutschland bei der Bekämpfung des Terrorismus auf unzulässige Art und Weise mit den Folter-Geheimdiensten von Pakistan und Usbekistan zusammenarbeitet und bezeichnet solche Erkenntnisse „Früchte des vergifteten Baumes“.³⁶

Parlamentsvorbehalt

Es wäre allerdings falsch, Verbindungsbeamte in Bausch und Bogen zu kritisieren oder ihre Tätigkeit generell für rechtsstaatlich zweifelhaft zu beurteilen. Es liegen Welten dazwischen, ob der BKA-Kriminalist in Rom oder Brasilia, in Den Haag oder Islamabad seinen Dienst

³⁵ AI-Report 2010, Länderberichte.

³⁶ SZ 29.6.2010; www.hrw.org.

verrichtet. Je höher der Grad der Menschenrechtsverletzungen, umso restriktiver müsste der Einsatz geregelt werden. Handelt es sich um ein Regime, in dem systematisch gefoltert wird, sollte allerdings die Kooperation des Verbindungsbeamten mit Polizei, Geheimdiensten und Militär gegen Null tendieren, was seinen Abzug nahe legt. Ungelöst ist außerdem das Problem des Datenschutzes.

Der Deutsche Bundestag hat kein Mitspracherecht, denn über den Einsatz deutscher Verbindungsbeamten im Ausland entscheidet das Bundesinnenministerium im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt. Das Parlament wird nur spärlich informiert, obwohl sicherheitspolitische Tragweite und außenpolitische Bedeutung nicht von der Hand zu weisen sind. Es wird deshalb empfohlen, die Entscheidung unter Parlamentsvorbehalt zu stellen, Richtlinien durch das Parlament zu genehmigen und eine quartalsmäßige Berichtspflicht anzuordnen, soweit es Staaten betrifft, die vom Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestages als fragil bezeichnet werden. Sofern Verbindungsbeamte in solchen Staaten an operativen Maßnahmen teilnahmen, sind diese zu erläutern und zu begründen.

Ausländische Verbindungsbeamte in Deutschland

Große Bedeutung gewinnt die Frage des Datenschutzes bezüglich der ausländischen Verbindungsbeamten aus Folterstaaten, die in Wiesbaden, Berlin und Meckenheim Dienst verrichten. „Die Kooperation ist keine Einbahnstraße: Beim BKA sind Verbindungsbeamtinnen und -beamte der wichtigsten ausländischen Polizeipartner akkreditiert.“³⁷ Sie arbeiten Tür an Tür in den Fachabteilungen, haben kollegiale Kontakte, nehmen an Lagebesprechungen teil und erhalten unter der Hand so manche Aktenkopie. Es braucht nicht viel Fantasie, welche Konsequenzen das im Einzelfall für einen Verdächtigen in einer Diktatur auslösen kann. Das Bundeskriminalamt sollte offenlegen, aus welchen Staaten in welcher Anzahl Verbindungsbeamte akkreditiert sind, wie diese kontrolliert werden und welche Restriktionen das Amt praktiziert.³⁸

Ausbildungs- und Ausrüstungshilfe

Die Verantwortung für Polizeihilfe liegt beim Bundesinnenministerium. Entsprechend den Intentionen des Ministeriums werden Ausbildungs- und Ausstattungshilfen in den Empfängerländern mit folgenden Zielen geleistet:

- „Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
- Förderung des Demokratisierungsprozesses bei Sicherheitsbehörden
- Know-how-Transfer, um mit der Arbeitsweise einer rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichteten Polizei vertraut zu machen
- Schaffen demokratischer Rahmenbedingungen
- Eigenständige Wahrnehmung und effiziente Erledigung von Aufgaben, Vermitteln von Kenntnissen über Mittel und Methoden moderner Ermittlungsarbeit“

Darüber hinaus liegt es nach der Auffassung des BMI im deutschen Interesse, dass die Unterstützungmaßnahmen in der Regel neue Wege der gemeinsamen bilateralen Zusammenarbeit mit den verschiedenen deutschen Polizei- und Grenzschutzdienststellen eröffnen.³⁹

37 www.bka.de, Das Profil/Internationale Funktion (Stand 2010).

38 BT-Drucks. 17/1006, 17/2264.

39 BT-Drucks. 16/6839, 16/9270.

Die Federführung zur Durchführung von Ausbildungs- und Ausstattungshilfe liegt beim Bundeskriminalamt, daneben in Schwerpunktregionen und bei speziellen Themen bei der Bundespolizei.⁴⁰

Neben dem BKA, der Bundespolizei, Länderpolizei, Bereitschaftspolizei der Länder und Zoll leistet die Bundeswehr militärische Ausbildungs- und Ausrüstungshilfe – und in einer völligen Grauzone die Geheimdienste (BND, BfV, MAD).

Im Vergleich zu den Vorgaben der Bundesregierung wird deutlich, dass das Bundeskriminalamt die Polizeihilfe ausschließlich pragmatisch aus polizeilicher Sicht beurteilt und durchführt. Das Bundesinnenministerium schafft einen politischen Überbau, den das BKA im Grunde gar nicht berücksichtigt, wohl auch nicht braucht. Für das BKA ist die Hilfe Mittel zum Zweck, bilaterale Beziehungen aufzubauen, um die bestmögliche Zusammenarbeit zu erreichen. Die hehre Absicht der Demokratisierung im Sinne eines strategischen Ziels, „die staatliche Souveränität befreundeter Staaten zu festigen und ihre Stabilität nach innen und außen zu verstärken“,⁴¹ findet seitens des BKA keine Erwähnung, vielmehr lautet die „Erwartungshaltung“ des Amtes, die Informationswege zu verbessern, in konkreten Fällen unterstützt zu werden und die Zusammenarbeit zu intensivieren.⁴²

Ausbildungshilfe

Die Ausbildung von ausländischen Polizeikräften erfolgt durch

- Polizeiberater und
- Stipendiatenprogramme

Deutsche Polizeiberater weltweit

Von Mitte 2009 bis Mitte 2010 wurden durch das Bundeskriminalamt in den Hauptstädten von 44 Staaten 46 Ausbildungsprogramme durchgeführt.⁴³

In 10 Staaten, die foltern und misshandeln, waren die Ausbildungsinhalte problematisch. Denn wenn Polizeiberater des Bundeskriminalamtes in Folterstaaten das Fachwissen der „Kollegen“ optimieren, wie man taktisch und strategisch noch erfolgreicher agieren kann, dann verkehrt sich der gute Zweck in das Gegenteil. Denn nichts ist einer Folterpolizei wichtiger, als die eigene Macht zu erhalten und potentielle Gegner unschädlich zu machen. Wenn zum Beispiel Polizisten in Nigeria, dessen bedrohliche Menschenrechtslage weiter oben dokumentiert wurde, in „Operativer Analyse“ und „Modernen Ermittlungs- und Fahndungsmethoden“ unterrichtet werden, dann ist die missbräuchliche Anwendung der erworbenen Kenntnisse zu befürchten. Polizisten in Uganda wurden in „Polizeilichen Einsatztaktiken und Methoden“ geschult oder solche in Tadschikistan in „Operativer Technik“. Kolumbien gar im „Führen von Vertrauenspersonen und Verdeckten Ermittlern“.

Amnesty International dokumentiert (2010):

Uganda: Beamte mit Polizeibefugnissen wurden für Menschenrechtsverletzungen, darunter ungesetzlichen Tötungen sowie Folterungen und andere Misshandlungen nicht zur Rechenschaft gezogen.⁴⁴

40 BT-Drucks. 16/7699.

41 BT-Drucks. 16/326.

42 BKA: PowerPoint-Präsentation (Hilfsmaßnahmen sind keine Einbahnstraße).

43 BT-Drucks. 17/84, 17/1006 u. 17/2264.

Tadschikistan: Erneut trafen Berichte über Folterungen und andere Misshandlungen durch Beamte mit Polizeibefugnissen ein.⁴⁵

Kolumbien: Alle Konfliktparteien – Sicherheitskräfte, Guerillagruppen und Paramilitärische Gruppen – waren für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht verantwortlich. Zwar gab es weniger außergerichtliche Hinrichtungen von Zivilisten durch die Sicherheitskräfte, und die Zahl der Vertreibungen stieg weniger stark als in den vergangenen Jahren, doch nahmen andere Menschenrechtsverstöße deutlich zu. Es gab mehr Tötungen von Angehörigen benachteiligter sozialer Gruppen und indigener Gemeinschaften. Auch Drohungen gegen Menschenrechtsverteidiger und andere engagierte Bürger nehmen zu. Zeugen von Morden und Opfer von Menschenrechtsverletzungen sowie deren Familien wurden bedroht und schikaniert.⁴⁶

Stipendiatenausbildung in Deutschland

Durch Stipendiatenprogramme sollen ausländische Teilnehmer „besonders umfassend und intensiv mit der Polizeiarbeit in der Bundesrepublik Deutschland, dem dabei herrschenden Aufgabenverständnis, Menschenbild und den (auch rechtlichen) Rahmenbedingungen“ vertraut gemacht werden.

Das Stipendiatenprogramm ist in Realität ein Programm, im Partnerland nationale Verbindungsbeamte aufzubauen. Für sich genommen ist das gar nicht zu kritisieren, nur dient es nicht der „Förderung des Demokratieprozesses“ im Herkunftsland.

Dass der Stipendiat in Deutschland eine überwiegend⁴⁷ rechtsstaatlich arbeitende Polizei kennen lernt, ist so positiv wie wirkungslos. Wenn in den Jahren 2000 bis 2006 im Bundeskriminalamt 132 Stipendiaten aus 55 Staaten ausgebildet wurden⁴⁸ und 99 von ihnen aus Staaten kamen, in denen systematisch gefoltert oder misshandelt wird,⁴⁹ muss man sich realistisch vor Augen führen, was ein solcher Mann zu Hause erreichen kann, wenn er aus Deutschland zurückkehrt. Selbst wenn er die demokratische Arbeitsweise der deutschen Polizei verinnerlicht hat, ist er chancenlos, irgendetwas zu bewegen, falls sein Heimatland ein Unrechtsstaat ist. Wie sollen zum Beispiel sieben Stipendiaten aus Indonesien (2004, 2006, 2007) in einem Land etwas verändern, dessen Menschenrechtslage ununterbrochen desolat ist, wie sich Jahr für Jahr zeigt.⁵⁰

Außerdem ist von vorneherein klar, dass ein Unrechtsstaat nicht seinen Mann in der Absicht zum BKA schickt, dass dieser nach Rückkunft das Regime reformieren (revolutionieren) soll – ein Regime, dessen ganzes Streben auf Machterhaltung ausgelegt ist.

Stipendiaten gehören nicht zu den Eliten fremder Polizeien und qualifizieren sich in der Regel aufgrund ihrer Ausbildung in Deutschland für eine Beförderung im mittleren Management. Sie werden im Zentralen Interpol-Büro (NZB) des Landes eingesetzt oder im Bereich Organisierte Kriminalität oder Terrorismus, häufig in der Rauschgiftbekämpfung. Hier sind sie dann Ansprechpartner sowohl des deutschen Verbindungsbeamten vor Ort als auch der Fachabteilung des BKA. Man kennt sich – Anruf genügt – und wieder einmal bleibt der Datenschutz auf der Strecke.

44 AI-Report 2010, S. 482.

45 AI-Report 2010, S. 452.

46 AI-Report 2010, S. 253.

47 Die Einschränkung bezieht sich z.B. auf : „Täter unbekannt. Warum Übergriffe durch die Polizei in Deutschland nur schwer aufzuklären sind und es kaum Verurteilungen gibt“, in: AI-Journal 08/09-2010.

48 BT-Drucks.16/7699, Anl. 1.

49 MR-Index 2007 (Anl. VII in Schenk, BKA. Polizeihilfe für Folterregime).

50 AI -Jahresberichte 2004, S. 340; 2006, S. 203; 2007, S. 179.

Folgerichtig definiert das BKA die Stipendiatenausbildung wie folgt:⁵¹ „Stipendiaten lernen die Arbeitsweise und -struktur in der deutschen Polizei kennen. Dadurch:

- Verständnis für die Anfragen der deutschen Polizei in den Heimatländern der Stipendiaten
- Kontaktmöglichkeit für den BKA-Verbindungsbeamten vor Ort
- Schnelle Informationswege
- Unterstützung in konkreten Verfahren
- Verbesserung und Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit“

Ausstattungshilfe

Dass Ausstattungshilfe kein Selbstzweck ist, betont auch das Bundesinnenministerium. Das Bundeskriminalamt berät seine ausländischen Polizeipartner, welche Ausstattung und Ausrüstung in Frage kommt und setzt für die Dauer von ein bis vier Wochen Kurzzeitexperten ein, um die Anwendung zu optimieren (*training on the job*). Ziel der Ausstattungshilfe ist laut BKA: „Förderung kriminalstrategisch relevanter Empfängerstaaten, um eine eigenständige, effiziente Aufgabenwahrnehmung in dem Land zu erreichen. Dadurch verbesserte Erledigung von BKA-Ermittlungsersuchen und Erfüllung von Ermittlungsanforderungen vor Ort.“⁵²

Diese Formulierungen muss man jedenfalls dann kritisch hinterfragen, wenn es sich bei dem Empfängerland um eine Diktatur handelt. Denn deutsche Ausrüstungshilfe ist gleichermaßen geeignet, Verbrechen zu bekämpfen, als auch solche zu begehen. Der Missbrauch deutscher Technik ist in Staaten, die gewaltsam ihre Opposition kriminalisieren, vorprogrammiert, wofür es zahlreiche Beispiele gibt, die an dieser Stelle aus Platzgründen nicht ausgeführt werden.

In den Jahren 2005 bis 2009 wurde Ausstattungshilfe geleistet in Form von⁵³

- Führungs- und Einsatzmitteln
- Funkgeräten
- Ausrüstung zur Spurensicherung
- Kriminaltechnik
- Kraftfahrzeugen
- IT-Technik
- Büroausstattung

Der polizeilich geschulte Fachmann weiß zu beurteilen, wie eine derart aufgerüstete Unrechtspolizei „schlagkräftiger“ wird, um im Bild zu bleiben – nur Büroausstattung und Spurensicherung sind „harmlose“ Mittel.

Das BKA fördert „kriminalstrategisch relevante Empfängerstaaten“. Es hat nicht die Absicht, Empfängerstaaten nach Kriterien der Rechtsstaatlichkeit auszusuchen, um sie auf den Weg der Tugend einer Demokratie zu führen. Vielmehr handelt es sich um eine kühle Kosten-Nutzen-Analyse, ob ein Staat kriminalgeographisch für die Bekämpfung von Rauschgiftdelikten, Terrorismus oder die Abwehr von Immigranten wichtig erscheint, denn auf diese drei Gebiete reduziert sich in der Regel das Interesse. Dass man solche Staaten mit Misstrauen und Vorsicht behandelt sowie Abstand zu den dort üblichen Methoden hält, wäre eigentlich zu erwarten, wenn man eine irgendwie geartete Zusammenarbeit anbahnt. Dass man die Kooperation mit sogenannten *states at risk* durch Ausstattungshilfe „erkauft“, ist hingegen

51 BKA: PowerPoint-Präsentation Stipendiatenausbildung (Ziele).

52 BKA: Powerpoint-Präsentation Ausbildungshilfe (Ziele).

53 BT-Drucks. 17/766.

problematisch. Es ist überhaupt nicht zu kritisieren, wenn einem finanzschwachen Staat beim Aufbau einer Polizeiorganisation geholfen wird. Das ist allerdings dann nicht vertretbar – um es noch einmal zu betonen – wenn in einem Staat systematisch gefoltert oder misshandelt wird beziehungsweise andere schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen begangen werden.

Menschenrechte bleiben auf der Strecke

Eine Grundvoraussetzung für Polizeihilfe ist, die richtigen Partner zu finden, und zwar solche, bei denen eine Reformwilligkeit besteht. Reform meint nicht in erster Linie eine Professionalisierung der Fachgebiete, sondern vor allem eine Demokratisierung, was ja das Bundesinnenministerium eigentlich propagiert, allerdings mit den bisherigen Methoden nicht erreicht.

Denn wenn Polizeihilfe nachhaltigen Sinn machen soll, genügt es nicht, die Zusammenarbeit zu verbessern, vielmehr muss sich auch die Menschenrechtslage positiv entwickeln, weil das eine das andere bedingen sollte. Von Reformwilligkeit kann keine Rede sein, wenn systematische Folter fortgesetzt und/oder systematische Korruption nicht eingestellt werden. Dann kehren sich direkte Zuwendungen in das Gegenteil und dienen nicht der Erhöhung menschlicher Sicherheit, sondern stellen Risiken dar. Wenn für das Bundeskriminalamt „Zusammenarbeit“ und „Informationsgewinnung“ erste Priorität genießen, läuft das Amt Gefahr, die Augen davor zu verschließen, dass es ein verbrecherisches System unterstützt und sich zu ungewollten Komplizen macht.

Thinktanks, die mit dem Entwicklungshilfeministerium (BMZ) und der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) eng kooperieren, warnen dringend vor zweifelhafter Militär- oder Polizeihilfe. Nach Meinung von BICC (*International Center for Conversion*) ist der Unterstützung der zivilen Regierung der Vorzug zu geben, wie auch einem demokratisch gewählten Parlament sowie Beamten mit Kontrollkompetenzen und einem Monitoring in der Zivilgesellschaft. Deshalb sei die Betonung von *good governance* auch im Sicherheitsbereich häufig der konstruktivste, wenn auch ein indirekter Weg zur Erreichung des Ziels von menschlicher Sicherheit und nachhaltiger Entwicklung.⁵⁴

Eigentlich müssten zwei Bedingungen vorgeschaltet werden:

Erstens stellt – als *conditio sine qua non* – der Empfängerstaat vor Beginn der Polizeihilfe Folter, Misshandlungen und andere schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen mit sofortiger Wirkung ein, denn es ist unerträglich und unzumutbar, mit einer Polizei zusammenzuarbeiten in dem Bewusstsein, dass gleichzeitig schwerste Menschenrechtsverletzungen geschehen. Bricht der Vertragsstaat diese Bedingung, zieht sich das Bundeskriminalamt sofort aus dem Projekt zurück.

Zweitens kann eine Polizeibehörde, die sich selbst kontrolliert und keiner Kontrolle von außen unterliegt, keine Polizeihilfe empfangen, denn der Missbrauch wäre vorprogrammiert.

Die Realität sieht leider so aus, dass Polizeihilfe in Millionenhöhe zur indirekten Legitimation eines repressiven Regimes führt. In Form von bilateraler Ausbildungs- und Ausbildungshilfe wurden zwischen 2000 und 2006 insgesamt 57 Staaten durch BKA/BMI unterstützt. Nach Erkenntnissen von Menschenrechtsorganisationen ist 35 Staaten der Vorwurf systematischer Folter und 7 Staaten der Vorwurf der systematischen Misshandlungen zu machen.

⁵⁴ Herbert Wulff: Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern (GTZ, 2000), S. 32 f.

Viele Staaten erhielten demnach jahrelang trotz Folter und Misshandlungen Polizeihilfe, ohne ihr Verhalten einzustellen oder zu ändern.

Unrechtsregime, an die 2000-2006 Polizeihilfe geleistet wurde (Auswahl)⁵⁵

Land	Menschenrechtsverletzungen 2006 ⁵⁶	Polizeihilfe 2000-2006
Albanien	Folter, Misshandlung, Kinderprostitution Kinderpornografie	383 587 €
Aserbaidzchan	Folter, Misshandlungen	148 655 €
Äthiopien	Folter, Misshandlungen, politische Morde	27 004 €
Brasilien	Folter, Misshandlungen, extralegale Hinrichtungen	64 412 €
Bulgarien	Folter, Misshandlungen, unmenschliche Haft	1 675 402 €
Georgien	Folter, Misshandlungen	302 189 €
Guatemala	665 Morde an Frauen, 224 Anschläge auf Menschenrechtsverteidiger	86 682 €
Indonesien	Folter, Misshandlungen, willkürliche Verhaftungen, Exzessive Gewalt durch Polizei	82 000 €
Irak	Folter, Misshandlungen, willkürliche Inhaftierung, vorsätzliche Tötung Tausender, exzessive Gewalt	953 830 €
Jemen	Exzessive Tötungen durch Sicherheitskräfte, mehr als 1.000 Personen ohne Anklage und Gerichtsverfahren in Haft	401 235 €
Kolumbien	Extralegale Hinrichtungen durch Sicherheitskräfte, Gewalt gegen Frauen, Vergewaltigung, Verschwindenlassen von Opfern	46 702 €
Lettland	Folter, Misshandlungen	566 824 €
Litauen	Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung, Prostitution, Verkauf von 2.000 Mädchen vorwiegend nach England	686 760 €
Moldau	Folter, Misshandlungen im Polizeigewahrsam, Sex. Menschenhandel	40 000 €
Mazedonien	Extralegale Hinrichtungen, Verschwindenlassen	361 700 €
Paraguay	Misshandlungen bei Festnahmen und in Gefängnissen, Todesfälle, Kindersoldaten, Verkauf von Kindern zwecks Kinderpornografie u. Kinderprostitution	123 149 €
Peru	Folter, Misshandlungen, Haftbedingungen	289 938 €
Rumänien	Misshandlungen, Rassismus gegen Roma	1 841 894 €
Russland	Folter, Misshandlungen, Entführungen, Verschwindenlassen, willkürliche Festnahmen, extralegale Hinrichtungen	440 313 €
Sambia	Folter, Misshandlungen	49 749 €
Serbien/Montenegro	Folter, Misshandlungen, Handel mit Mädchen	885 000 €
Tschechien	Misshandlungen	429 844 €
Türkei	Folter, Misshandlungen, Todesdrohung, Schlafentzug, Verweigerung von Wasser und Nahrung, Tötungen durch polizeilichen Schusswaffengebrauch	745 550 €
Ukraine	Folter, Misshandlungen, antisemitische und rassistische Übergriffe, Menschenhandel Frauen und Kinder betreffend	1 475 825 €
Usbekistan	Misshandlungen, Schläge bei Festnahme, Drangsalierungen, Sicherheitskräfte töten Hunderte Männer, Frauen, Kinder	89 233 €

Für 14 der oben aufgeführten Staaten wurde auch bis 2009 die Ausstattungshilfe fortgesetzt. Neue kamen hinzu, so waren es in der Zeit 2005 bis 2009 insgesamt 48 Staaten, von denen 37 foltern und misshandeln.⁵⁷

⁵⁵ Anl. VI in Schenk, BKA. Polizeihilfe für Folteropfer.

⁵⁶ AI-Jahresbericht 2007.

⁵⁷ BT-Drucks. 17/766 u. AI-Report 2010, Länderberichte.

Ein Demokratisierungseffekt ist nicht feststellbar. Durchgängig wird Jahr für Jahr von schweren Menschenrechtsverletzungen berichtet (nicht nur von Amnesty International). Wirkungsvolles Controlling oder kritische Evaluation fanden nicht statt, sonst hätte es zu erkennbaren Konsequenzen führen müssen.

Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass das Bundeskriminalamt Erkenntnisse, unter welchen Bedingungen eine sinnvolle Entwicklungshilfe geleistet werden kann, ignoriert oder sie in dem Drang, internationale Polizeikontakte um jeden Preis zu knüpfen, fahrlässig außer Acht lässt.

Es wäre sehr nützlich, wenn das Bundeskriminalamt sich mit den Grundsätzen auseinandersetzen würde, die BMZ, GTZ und BICC bereits im Jahr 2000 gemeinsam erarbeitet haben:⁵⁸

- Geberorganisationen müssen nicht automatisch eng mit den Akteuren des Sicherheitssektors zusammenarbeiten (Militär, Polizei, Justiz, Strafverfolgung).
- Ergebnisse der traditionellen Ausrüstungs-, Militär- und Polizeihilfe mahnen zur Vorsicht. Sie standen zumeist im Zeichen ideologischer Auseinandersetzungen, die Ausrüstung von Streitkräften mit modernen Waffen fungierte oft als Türöffner für Rüstungsexporte.
- Polizei, Justiz und Militär sind häufig aufgrund ihrer Vergangenheit diskreditiert.
- Die Reform des Sicherheitssektors hat nicht unbedingt Priorität zu Lasten anderer entwicklungspolitischer Ziele.
- In Zweifelsfällen ist es sinnvoll, die direkte Kooperation mit Sicherheitskräften zu meiden und stattdessen vor allem die Kräfte zu stärken und zu unterstützen, die für eine demokratische Kontrolle des Sicherheitssektors verantwortlich sind.

Bevor man weitere Millionen ausgibt, wäre es sinnvoll, in einem externen Forschungsprojekt zu prüfen, welchen effektiven Nutzen die bisher geleistete Hilfe überhaupt gebracht hat.

Parlamentsvorbehalt

Bis zum Jahr 2000 wurde die Polizeihilfe noch als Verschlussache gehandhabt. Es hat sich auch in der Folgezeit eingebürgert, dass sich bei parlamentarischen Anfragen das Bundesinnenministerium möglichst nicht in die Karten schauen lässt oder – wie im Fall der GSG 9 – eine Auskunft gänzlich verweigert. Was gerade in dem Fall gravierend ist, weil die GSG 9 über Jahre in Folterstaaten Antiterrorgruppen ausgebildet hat, zum Beispiel brutale Schlägergruppen des Diktators Mugabe in Simbabwe.

Der Deutsche Bundestag sollte nicht nur den einschlägigen Haushalt des BMI, AA und BMfV genehmigen, sondern im Detail informiert sein, um die politischen Konsequenzen zu beurteilen und mit zu tragen. Es wird vorgeschlagen, dass der Innenausschuss in Abstimmung mit dem Ausschuss für Äußeres und dem Menschenrechtsausschuss nach Anhörung des Ausschusses für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung die Projekte der Polizeihilfe befürwortet oder ablehnt.

Fernziel

Staaten, die Polizeihilfe leisten, stimmen sich untereinander nicht ab, sodass Synergieeffekte verloren gehen. Es stellt sich deshalb die grundsätzliche Frage, ob nicht eine reformierte Interpol-Organisation die geeignete Plattform wäre, die Federführung zu übernehmen.

⁵⁸ Herbert Wulf: Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern (GTZ, 2000), S. 7-9.

Das Bundeskriminalamt interpretiert den völkerrechtlichen Status der IKPO-Interpol wie folgt: „Im Gegensatz zu Europol beruht die IKPO-Interpol nicht auf einem völkerrechtlich verbindenden Vertrag. Auf der Generalversammlung 1946 gaben sich die anwesenden Mitglieder die Rechtsform eines Vereins nach französischem Privatrecht. Grundlage für die Arbeit der IKPO-Interpol sind bis heute die Statuten. Obwohl weder ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten existiert noch die einzelnen Staaten ausdrücklich Mitglieder der IKPO-Interpol sind, besitzt die Organisation nach herrschender Rechtsauffassung de facto den Status einer Völkerrechtspersönlichkeit (auf Völkerrecht beruhendes untypisches Völkerrechtssubjekt). Gemäß Artikel 4 der Statuten muss die Regierung eines beitriftswilligen Staates eine Erklärung abgeben und die Statuten anerkennen. In der Praxis ist Interpol als *Intergovernmental Organization* (IGO) anerkannt. Dies dokumentiert sich insbesondere durch das Sitzabkommen mit Frankreich und die Zusammenarbeit mit anderen IGO, wie zum Beispiel den Vereinten Nationen und Europol. Auch die Tatsache, dass Interpol Rechtssubjekt in verschiedenen völkerrechtlichen Verträgen (u.a. Europäisches Rechtshilfeübereinkommen) ist, untermauert diese These. Aufgrund der Vielschichtigkeit der Organisation und der großen Anzahl an Mitgliedstaaten dürfte der formelle Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages zum jetzigen Zeitpunkt nahezu unmöglich sein.“⁵⁹

Um die Berücksichtigung von Menschenrechten durch die jetzigen Interpol-Mitgliedstaaten in den Griff zu bekommen und Missstände zu bekämpfen, müssten ganz neue Wege beschritten werden. Der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages reicht nicht aus, wenn nicht auch organisatorische Veränderungen vollzogen werden. Interpol sollte deshalb als „Autonome Organisation“ den Vereinten Nationen angeschlossen werden. Als rechtlich, organisatorisch und finanziell selbständige Organisation wäre sie direkt mit der UN-Generalversammlung vertraglich verbunden. Nach einem Statut hätte Interpol jährlich der UN-Generalversammlung zu berichten, könnte sich bei Vertragsverletzungen direkt an den UN-Sicherheitsrat wenden und müsste hinsichtlich der Menschenrechte einer Fachaufsicht durch das Amt des Hohen Kommissars/der Hohen Kommissarin für Menschenrechte (OHCHR) unterstellt werden, das Mitglieder des Exekutivkomitees bestätigen muss und über den zeitweiligen Ausschluss oder die graduelle Suspendierung von Mitgliedstaaten entscheidet.

Handlungsbedarf

Das Bundeskriminalamt billigt nicht die Folter und beteiligt sich nicht daran. Aber das BKA macht sich mitschuldig, wenn es kritik- und distanzlos mit einer Folterpolizei zusammenarbeitet. Denn diese verbrecherische Polizei erfährt dadurch internationale Anerkennung und Aufwertung. Sie wird nicht in die Schranken verwiesen, sondern genießt in internationalen Gremien, auf Tagungen oder bei Dienstreisen freundliche Kollegialität. Ja man fördert sie sogar durch Ausbildung und rüstet sie mit moderner Technik aus. Die Folterpolizei macht somit die Erfahrung der stillen Komplizenschaft bei der internationalen Verbrechensbekämpfung. Die Folterknechte können unterstellen, dass man nicht wirklich etwas gegen ihr Tun einzuwenden hat.

Zwei Motive können eine Rolle spielen, nämlich eine kollektive Gleichgültigkeit gegenüber Menschenrechten und dass eine reibungslose Zusammenarbeit höchste Priorität genießt. Bis jetzt fehlt es der Polizei an Sensibilität für Menschenrechte, was mit daran liegt, dass Menschenrechtsbildung in Aus- und Fortbildung ein Schattendasein führt. Darüber hinaus bildet polizeilicher Pragmatismus kein Rechtsgut, ein Blick in die deutsche Verfassung und in die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die bei uns Geset-

⁵⁹ BKA: Die IKPO-Interpol (Stand 2.5.2007), www.bka.de.

zeskraft genießt, genügt. Stattdessen findet sich dort der Grundsatz *in dubio pro libertate*. Der Rückzug auf die einseitigen Dienstinteressen des BKA verstellt den Blick für die größeren Zusammenhänge.

Das BKA ist eine Behörde des Staates, der sich verpflichtet hat, allen Praktiken der Folter vorzubeugen, sie zu beenden, die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen (siehe periodische Berichte zur Lage der Menschenrechte⁶⁰). Es liegt demnach gar nicht in der Entscheidung des BKA, Folter zu ignorieren. Die Bundesregierung braucht nur ihre eigene immer wieder öffentlich erklärte Politik umzusetzen, die den Menschenrechten national und international als Querschnittsaufgabe absolute Priorität einräumt.

Jemand muss das Schweigen brechen. Am Anfang steht die bittere Erkenntnis: Ja, ein nicht unerheblicher Teil unserer ausländischen Kollegen sind Verbrecher, wir müssen Konsequenzen ziehen. Bundeskriminalamt und Bundesinnenministerium sind am Zuge, die Tabuisierung zu beenden. *Nec temere, nec timide* – weder unbesonnen noch ängstlich.

⁶⁰ Vgl. BT-Drucks. 16/10037 v. 16.7.2008, 8. Bericht der BReg. über ihre Menschenrechts-Politik in den auswärtigen Beziehungen u. in anderen Politikbereichen.