Andrew Goldsmith and James Sheptycki

Crafting Transnational Policing

Hart Publishing Limited, Oxford 2007, 39,99 Euro

ISBN 978-1-84113-775-9

Das Buch beschäftigt sich mit dem von den Autoren so bezeichneten "Transnational Policing". Gemeint sind damit verschiedene Aktivitäten, die sich dadurch auszeichnen, dass länderübergreifend Aktivitäten stattfinden, die sich nicht auf die üblichen Polizeikooperationen (z.B. im Rahmen von Interpol oder Europol) beschränken, sondern die sich vor allem durch ein ungleiches Machtverhältnis auszeichnen: Es gibt einen „Geber" und einen „Nehmer". Die Autoren nennen dazu auf Seite 11 folgende Beispiele: Liaison Netzwerke, Austausch von Personal, Trainingsprogramme im Ausland, Programme zur technischen Unterstützung einer anderen Polizei, Gemeinsame Operationen, Vereinbarungen zum Austausch von Ermittlungsergebnissen, Peacekeeping, sog. "capacity-building" Programme. Die Autoren selbst beschreiben den Inhalt dieses Buches, das vornehmlich Beiträge eines Workshops enthält, der im Juli 2004 in wie folgt: Onati (Spanien) durchgeführt wurde, wir folgt:

> *„The Book examines the phenomenon of crafting transnational policing. By this term is meant the different forms of engagement in policing reform by international donors, national governments, foreign police and law enforcement agencies in the domestic policing agencies and programs of recipient countries. It includes, inter alia, peace-keeping in post-conflict situations, reconstruction and capacity-building as part of nation- or state-building exercises, and the provision of technical assistance in relation to certain aspects of law enforcement. In each instance, there is a cross-border provision of knowledge and resources with a view to shaping the kind of policing provided in recipient nations. Why do some countries engage in these activities? Why has policing become a preferred form of foreign policy engagement in some countries? What forms of policing development are provided? How are they delivered? And how are they received? How should these kinds of assistance and/or interventions be conducted in future? In this regard, is there a non-negotiable "core" of good policing that needs to be developed and nurtured as an integral part of all defensible transnational policing engagements?* (Einband letzte Seite).

Transnational Policing ist, worauf Loader und Walker in ihrem Beitrag (auf Seite 111) hinweisen, ein Bereich von expandierenden, unterschiedlichen und sehr komplexen Aktivitäten im internationalen Bereich. Während die Welt vor 1989 noch relativ klar strukturiert erschien und im Osten der große Bruder Russland für Ordnung sorgte, haben sich nach 1989 die Probleme nicht nur verschoben, sondern multipliziert. Der tatsächliche oder vermutete Terrorismus, die Islamphobie und alle damit zusammenhängenden Aktivitäten haben dazu geführt, dass sich das (notwendige oder umstrittene) Einmischen in die Angelegenheiten anderer Staaten in den letzten Jahren häuft. Dabei sind die Interessen derjenigen, die in diesen Staaten inter-

venieren – oder im internationalen Terminus „Hilfe leisten“ bzw. „Frieden schaffen“ - durchaus nicht so klar, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag.

Nimmt man das Beispiel des Kosovo, so ist dort immer von den Interessen des Westens die Rede gewesen, dort Menschenrechte herzustellen und einen Rechtsstaat einzuführen, um die Bürgerrechte für die Einwohner des Kosovo zu wahren. Tatsache ist aber, dass auch mehr als zehn Jahre nach der Intervention der Vereinten Nationen im Kosovo und zehn Jahre unter der Verwaltung der Vereinten Nationen das Land nach wie vor von Organisierter Kriminalität auf der einen und Armut auf der anderen Seite geprägt ist. Dabei ist längst deutlich geworden, dass der Westen mit seiner Intervention im Kosovo möglicherweise ursprünglich primär humanitäre Aspekte verfolgte; im weiteren Verlauf ging und geht es aber vor allem um das Unterbinden der Handelsströme für Drogen, Waffen und den Menschenhandel, für das der Kosovo eine wichtige Rolle spielt. Dass dieses Ziel innerhalb von zehn Jahren nicht erreicht werden konnte, sollte deutlich machen, dass hier prinzipielle und strukturelle Faktoren eine Rolle spielen, die trotz eines erheblichen Aufwandes (im Kosovo wurde die bislang größte Summe von Finanzmittel investiert, um ein Land wieder auf rechtsstaatlichen Boden zu bringen) zum Scheitern verurteilt ist. Es war die intensivste, die teuerste und diejenige Intervention, bei der (je Einwohner) die meisten Mitarbeiter eingesetzt wurden. Die internationale Gemeinschaft investierte 25-mal so viel Geld und 50-mal so viel Soldaten – berechnet pro Kopf der Bevölkerung – in das Kosovo im Vergleich zu Afghanistan[1]. Es verlaufen prinzipiell alle Interventionen oder Hilfemaßnahmen in solchen Konfliktstaaten oder Postkonfliktstaaten nach dem gleichen Muster ab: Nach einer militärischen Intervention zu Beginn werden Polizeikräfte eingesetzt, um die Sicherheit und Ordnung herzustellen. Gleichzeitig erfolgt eine Hilfestellung in administrativer Hinsicht, um die Infrastruktur und die Funktionsfähigkeit der politischen Organisationen und Einrichtungen herzustellen.

In dem von ***Goldsmith und Sheptycki*** herausgegebenen Band werden auf der einen Seite nationale Beispiele für solche Interventionen dargestellt und analysiert. Es beginnt mit einem Beitrag zu Kolumbien (Seite 73 ff), wo seit über 100 Jahren in verschiedenen Konstellationen internationale Hilfe für den Bereich der Polizeiarbeit geleistet wurde. Vor allem im Zusammenhang mit dem Kampf gegen die Drogen der amerikanischen Regierung wurde hier in den 1980er und 1990er Jahren erhebliche Finanzmittel in das Land gepumpt und gleichzeitig wurde auch logistische Unterstützung aus den USA gewährt. Allein im Jahr 2000 flossen insgesamt 850 Millionen US-Dollar zur Drogenbekämpfung in das Land. Auch an diesem Beispiel von Kolumbien zeigt sich, dass der Aufwand in keinem Verhältnis zum Ergebnis steht, und die Autoren beschreiben einige der Hintergründe, die zum mittel- bis langfristigen Scheitern der internationalen Interventionen führen müssen und geführt haben.

[1] Vgl. zur Entwicklung im Kosovo: Thomas Feltes, Wessen Frieden wird gesichert? Kritische Anmerkungen zur UN-Mission im Kosovo. Erscheint 2009 in dem von R. Behr u.a. herausgegebenen Sammelband „Empirische Polizeiforschung XI“.

Weitere nationale Beispiele beschäftigen sich mit Südafrika (Seite 263 ff), Australien (Seite 295 ff), Argentinien (Seite 329 ff) und Venezuela (Seite 357 ff). Dazwischen gehen übergreifende Beiträge auf die unterschiedlichen Rollen von eher militärisch orientierter Polizei (Gendarmerie) und eher zivil organisierter Polizei (ähnlich unserer Schutz- und Kriminalpolizei) in diesem Einsätzen ein.

Insgesamt machen die Beiträge deutlich, dass durch solche Hilfeleistungen keine wirklich nachhaltige positive Veränderung in diesen Ländern erreicht werden konnte. Vielmehr führen diese verschiedenen Formen der internationalen Hilfe häufig zu gewissen Abhängigkeiten oder zu Entwicklungen, die (wie im Kosovo) bestimmte politische Gruppierungen oder möglicherweise sogar auch die organisierte Kriminalität begünstigen.

In ihren zusammenfassenden Abschlussbemerkungen schreiben die Autoren folgendes:

> *„Engaging the normative dimension of transnational policing has taken a number of forms in this collection. Often the engagement has been tentative or cautionary. While it is relatively easy to discover and describe instances of bad policing, it remains more difficult to say something about good policing, especially given, as we have seen, the diverse and often contentious agendas that underlie much of what we have called transnational policing. In this volume, some chapters have devoted considerable attention to an examination of the various institutional dimensions of global policing, in part raising issues about the accountability ob transnational policing regimes. Others have, implicitly or explicitly, raised questions about such notions as responsibility, respect, professionalism and trust. Still others have drawn attention to transnational policing at the very "sharpest end", in intervention context involving collapsed, failing or fragile states. In trying to theorize good policing in the transnational domain, or indeed anywhere, it is important to appreciate that questions need to be asked about proportionality and sustainability of proposed reforms, about whether there is local public support for such reforms, and what unintended as well as intended consequences may result from proceeding with them. It also requires that the question – what should not be done (in other words, asking what may cause harm) be posed as well as what should be done, if indeed anything. It is incumbent upon those working in this area, whether as scholars, policy makers or practitioners, to critically assess the motives of powerful transnational actors who can invoke policing responses to problems identified in the transnational domain. In view of the missionary zeal exhibited by some governments, donors and policing agencies, it is vital to look behind the vocabulary of good intentions in order to properly understand and appreciate the implications of what is being said and done. One general point that can be safely stated is that it behoves all those involved in the enactment of transnational policing to exercise restraint in the face of, as well as display sensitivity towards, differences of culture and historical context. Moreover, all that is policing does not lie with police. Hence the importance of learning from those more experienced in aid and community development issues, and thus of seeing transnational policing as one part of a more elaborate process of responding to particular political, economic, and social needs in the reform and reconstruction of governance institutions transnationally. Scholarship and engagement in this domain point to the critical need to have in place appropriate methodologies of inquiry and assessment prior to engagement in any particular transnational policing exercise. The exercise of responsible power in this area requires that more, and more rigorous, evaluation is undertaken."* (Seite 389)

Insgesamt zeigt der Band, dass gute Absichten im Bereich der internationalen Peacekeeping-Einsätze und im Bereich der Hilfen bei der Reform von Polizei von Ländern im Umbruch nicht ausreichend sind. Vielmehr sind grundsätzliche Überlegungen anzustrengen, welche Ziele mit diesen Einsätzen verfolgt werden sollen, welche Ausgangslage jeweils vorzufinden ist und mit welchen Methoden entsprechend gearbeitet werden soll. Dabei warnen die Autoren vor vorschnellen Schlüssen und auch davor, Lösungen, die in „zivilisierten“ Ländern erfolgreich waren, auf solche Postkonfliktstaaten zu übertragen. Mit drei Forderungen beenden sie ihren Band:

1. Exhibit modesty in terms of knowing and expressing what the „Problem“ is (Seite 391)
2. Exhibit modesty in terms of providing “solutions” (Seite 392)
3. Explore multilateral endorsement and support before undertaking any kind of intervention (Seite 392)

Das Buch kann als Pflichtlektüre vor allem für Politiker gesehen werden, die Verantwortung nicht nur für die Entscheidung tragen, ob solche Einsätze oder Hilfeleistungen stattfinden, sondern die auch durch Vorgaben dafür sorgen müssen, dass diese angemessen durchgeführt werden. Es kann aber auch für diejenigen hilfreich sein, die selbst in solchen Einsätzen tätig sind und die Beiträge helfen, die komplexe Situation in den unterschiedlichen Ländern besser zu verstehen und daraus möglicherweise Rückschlüsse für die eigene, konkrete Praxis zu ziehen.

Thomas Feltes, August 2009