

1.6. Ungenutztes Potenzial: Für eine politische Strategie beim Einsatz von Polizei in den Friedenseinsätzen der EU

Steffen Eckhard und Philipp Rotmann¹

In der Nacht zum 16. Dezember 2013 brachen unter den Sicherheitskräften des südsudanesischen Präsidenten Salva Kiir in Juba bewaffnete Kämpfe aus. Im Zuge der politischen Machtprobe zwischen Kiir, seinem im Sommer entlassenen Vizepräsidenten Riek Machar und weiteren ethnisch-politischen Unternehmern fielen die Sicherheitsinstitutionen des jungen Staates innerhalb weniger Stunden auseinander. Bald wurde auch in anderen Landesteilen gekämpft, unter anderem um die Ölfelder an der Grenze zum Sudan. Nach Schätzungen der UNO starben Tausende innerhalb von weniger als zwei Wochen; mehr als eine halbe Million Menschen flohen aus ihren Häusern, Zehntausende suchten Schutz vor ethnischer Verfolgung in den Stützpunkten der UN-Friedensmission in Juba und anderen südsudanesischen Städten.²

Wie konnte es dazu kommen, dass der friedliche Aufbau staatlicher Strukturen im, seit 2011 unabhängigen, Südsudan durch einen ethnischen Konflikt derart aus dem Ruder lief, dass die Gewalt innerhalb derjenigen Eliteeinheit ausbrach, die zuvor wegen ihrer multi-ethnischen Zusammensetzung von Beobachtern als Erfolgsbeispiel der internationalen Bemühungen um die Reform des Sicherheitssektors gelobt worden war?³ Warum sah kaum jemand den Gewaltausbruch kommen, obwohl im Südsudan zur gleichen Zeit über 600 UN- und EU-Polizisten sowie eine Vielzahl bilateraler Experten⁴ bei der Ertüchtigung des Sicherheitssektors halfen?⁵

1 Die Autoren danken Catherine Craven für die hervorragende Forschungsunterstützung bei der Anfertigung dieses Beitrages.

2 UN OHCHR: Pillay Urges South Sudan Leadership to Curb Alarming Violence Against Civilians, Genf 2013, [http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/\(httpNewsByYear_en\)/E45F3898D42EA666C1257C4D0035A48A](http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/(httpNewsByYear_en)/E45F3898D42EA666C1257C4D0035A48A).

3 Brian Adeba: The coup and its implications for security sector reform, Juba 2013, <http://www.ssrresourcecentre.org/2013/12/18/the-coup-and-implications-for-security-sector-reform-in-south-sudan/>.

4 Aus Gründen der Lesbarkeit verwenden wir im Folgenden die Experten und Beamten stellvertretend für die weibliche und männliche Form.

5 Im August 2013 waren 655 internationale Polizisten in der UN-Mission UNMISS im Sudan aktiv und 8 Polizisten in der EU-Mission EUAVSEC. Vgl. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) (Hrsg.): Internationales und Deutsches Personal in Friedenseinsätzen, Berlin 2013, <http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/>

Das friedenspolitische Potenzial der Entsendung von Polizeieinsätzen liegt darin, durch den vorübergehenden Ersatz und den längerfristigen Aufbau effektiver und legitimer lokaler Sicherheitskräfte einen kritischen Beitrag zu einem größeren Prozess der Stabilisierung und Friedenskonsolidierung zu leisten: „Eine effektive und legitime Polizei ist unverzichtbar, um Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten und dabei Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und demokratische Werte zu wahren. Die Arbeit der Polizei in Friedenseinsätzen ist daher ein wesentlicher Bestandteil jedes Übergangs zu einer stabileren und friedlicheren politischen Ordnung.“⁶

Neben den Friedenseinsätzen der UNO und OSZE entsenden europäische Staaten seit 2003 auch im Rahmen eigener EU-Missionen Polizeibeamte in Gebiete „ohne effektive staatliche Strukturen, professionelle Rechtsdurchsetzung, rechtliche Rahmenbedingungen für die Polizeiarbeit, grundlegende fachliche Standards und funktionierende Ausrüstung.“⁷ Die EU bezeichnet es als „moralische Verantwortung“ und als „höchste außenpolitische Priorität“, durch gewaltsamen Konflikt erzeugtes menschliches Leiden zu verhindern und mit den Mitteln der europäischen Außenpolitik dagegen anzugehen.⁸ Durch die wirtschaftliche Anziehungskraft und die fachliche Autorität ihrer Polizisten hat die EU vor Ort ein hohes politisches Einflusspotenzial. In der Praxis sind EU-Missionen – wie in Juba – diesem Anspruch oft nicht gerecht geworden. Vielmehr beschränkt sich die EU auf das, was seit dem Europäischen Rat im Dezember 2013 „Ertüchtigung“⁹ genannt wird: die Ausstattung, Ausbildung, Beratung und Begleitung lokaler Polizeibeamter und -behörden bei der funktionalen Verbesserung ihrer Kapazitäten. Das umfasst nicht nur Patrouillieren und Schießen, Ermitteln und Beweise sichern, sondern auch den Versuch der Vermittlung von Respekt für Gesetze und Menschenrechte – immer so wirksam, wie es die soziale, wirtschaftliche und politische Wirklichkeit erlaubt.

Aber genau diese politische Wirklichkeit von „Staaten“, deren politische Mechanismen nicht mehr in der Lage sind, Interessengegensätze zu integrieren und Konflikte unterhalb der Schwelle kriegerischer Gewalt zu regeln, spielt in der Planung und Umsetzung der EU-Polizeieinsätze eine zu geringe Rol-

veroeffentlichungen/International_Personnel_in_Peace_Operations_2013_DE.pdf.

6 Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern/Vereinte Nationen: *The Right Capacities for New Challenges. Making International Police Peacekeeping More Effective for the 21st Century*, Berlin 2012, S. 6 (Übersetzung durch die Verf.).

7 Ebd., S. 15 (Übersetzung durch die Verf.).

8 Rat der EU: *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*, Brüssel Juni 2001.

9 Jana Puglierin/Sebastian Feyock/Yvonne van Diepen: *Ertüchtigen statt Wegsehen. Eine deutsche Initiative soll das Krisenmanagement der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) verbessern*, in: *Internationale Politik* 69 (2014): 2, S. 60-65.

le. Der Aufbau von Sicherheitsstrukturen geschieht nicht im luftleeren Raum, sondern erfolgt vor dem Hintergrund eines häufig andauernden Konfliktes, einer volatilen politischen Ordnung und der Interessen derjenigen Staaten und Organisationen, die von außen Hilfe bereitstellen und Einfluss nehmen. Zwischen diesen politischen Ebenen und der des funktionalen Kapazitätsaufbaus in einzelnen Teilen des Sicherheits- und Justizsektors bestehen vielfältige Verbindungen. Wenn diese nicht gleichermaßen mitbedacht werden, werden Stabilisierung und Friedensförderung unweigerlich ausbleiben.

Die gleiche Herausforderung stellt sich friedensschaffenden Interventionen insgesamt; die UNO hat darauf vor über zehn Jahren mit der Entwicklung zu multidimensionalen Einsätzen unter handlungsfähiger politischer Führung reagiert, so dass Erfolg zumindest möglich wurde.¹⁰ Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass die Krisenmanagementstrukturen der EU auf dysfunktionale Weise so aufgebaut wurden, dass es den Polizeieinsätzen vor Ort kaum gelingen kann, flexibel und gelegentlich couragiert auf die politischen Realitäten vor Ort zu reagieren. Funktionaler Kapazitätsaufbau ist insofern weniger eine bewusst gewählte Strategie als das Resultat der begrenzten Handlungsfähigkeit der Polizeieinsätze aufgrund ihrer strukturellen Fesseln. Die problematischen Konsequenzen zeigen wir an einigen Beispielen auf. Um ihr friedenspolitisches Potenzial voll auszuschöpfen, müssen EU-Polizeieinsätze, wie auch andere Friedens- und Stabilisierungseinsätze, die politische Realität vor Ort im Detail analysieren und den Aufbau lokaler Kapazitäten nicht nur mit polizei- und verwaltungsfachlichen, sondern auch mit politischen Mitteln betreiben können. Der Beitrag zeigt auf, wie dies in der Praxis aussehen könnte und welche realistischen Änderungen hierfür notwendig sind.

EU-Polizeieinsätze im politisch-bürokratischen Labyrinth

Für die EU sind Polizeieinsätze ein Instrument des sogenannten zivilen Krisenmanagements der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Verschränkung zwischen friedens- und sicherheitspolitischen Erwägungen wird in der Gestaltung dieses Instruments deutlich. Gegenüber der UNO, die von Friedenseinsätzen spricht, ist der Anspruch der EU niedriger, die Prioritäten sind klar: Frieden durch demokratisch kontrollierte Sicherheitskräfte ist für Europa vor allem ein Mittel zu eigener Sicherheit.¹¹

10 Michael Doyle/Nicholas Sambanis: *Making War and Building Peace*. United Nations Peace Operations, Princeton 2006; Thorsten Benner/Stephan Mergenthaler/Philipp Rotmann: *The New World of UN Peace Operations. Learning to Build Peace?*, Oxford 2011.

11 EU Council: *A Secure Europe in a Better World*. European Security Strategy, Brüssel 2003.

Der Europäische Rat von Santa Maria de Feira im Juni 2000 schuf die inhaltlichen Eckpfeiler des zivilen Krisenmanagements der EU. Schwerpunkt sollte die Umsetzung friedensschaffender Maßnahmen sein, und zwar in den Schwerpunktbereichen Polizei, Rechtsstaatlichkeit, Zivilverwaltung und Katastrophenschutz.¹² Hierfür setzten sich die Mitgliedstaaten das ambitionierte Ziel, jederzeit bis zu 5.000 Polizeibeamte für internationale Missionen bereitstellen zu können. Bis zu 1.000 Beamte sollten innerhalb von 30 Tagen einsetzbar sein, um durch Ausbildung und Beratung nach europäischem Vorbild (*European Best Practice*) beim Aufbau von demokratisch legitimierten Sicherheitsinstitutionen mitzuwirken.

EU-Polizeimissionen werden in Brüssel als Teil der EU-Außenpolitik verwaltet. Innerhalb des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) steht dafür eine operative Krisenmanagementstruktur bereit, die als Hauptquartier für die zivilen Krisenmissionen (*Civilian Planning and Conduct Capability*) dient. Deren Autonomie ist, im Vergleich zum UN-Sekretariat, jedoch nicht nur politisch-strategisch, sondern auch operativ und administrativ erheblich eingeschränkt.

Das geschieht einerseits durch die Mitgliedstaaten. Sie definieren durch die Mandatsformulierung in den Ratsstrukturen nicht nur die politischen Ziele von Missionen, aufgrund der politischen Sensibilität der Materie beanspruchen sie auch in der Missionsumsetzung eine Führungsrolle, die erheblich ins operative Detail reicht. In den Ratsarbeitsgruppen beraten Vertreter der 28 Mitgliedstaaten auf der Arbeitsebene deshalb nahezu täglich über die einzelnen EU-Missionen. Andererseits besteht immer noch eine unzureichende Abstimmung mit der operativen Arbeit der EU-Kommission, die vor allem in der Entwicklungszusammenarbeit und Nachbarschaftspolitik über erhebliche Finanzmittel für die Reform von Sicherheitsinstitutionen wie Polizeibehörden verfügt. Damit ist sie oft in denselben Ländern aktiv, in die der Rat eine EU-Polizeimission entsendet. Die sich ergebenden Schnittmengen nutzen die beiden Akteure nur selten. Dies zeigt sich schon daran, dass der EU-Rat (2005) und die Kommission (2006) jeweils ein eigenes Konzept zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform erarbeitet und verabschiedet haben.

Was einige Jahre als Kinderkrankheiten oder Reformturbulenzen toleriert wurde, wird immer häufiger beim Namen genannt: Ganz im Gegenteil zu ihrem Ruf als sichere Bank für Stabilisierungsengagements sind die zivilen Krisenmanagementstrukturen der EU auf Sand gebaut – sie beruhen auf einer

12 So beschlossen beim Europäischen Rat von Santa Maria de Feira im Juni 2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:121:0391:0394:DE:PDF>.

„dysfunctional and essentially ill-designed institutional base.“¹³ Für Polizeimissionen hat dies vor allem zur Folge, dass sie nicht mit der notwendigen Autonomie agieren können, um vor Ort ihr politisches Gewicht flexibel einzusetzen.¹⁴

Praktische Risiken des funktionalen Kapazitätsaufbaus

Die konkreten Aufgaben, Strategien und Methoden europäischer Polizeieinsätze wurden nicht in Brüssel entwickelt – dazu waren die Krisenmanagementstrukturen vor der Gründung des EAD gar nicht in der Lage – sondern in den einzelnen Missionen vor Ort. Im Rahmen dessen, was ihnen die Mitgliedstaaten per Mandat erlaubten und per Budget und Personalstruktur ermöglichten, waren es die Einsätze selbst, die das Profil des polizeilichen Krisenmanagements der EU ausgestaltet haben. Ein kurzer Abriss des ersten Jahrzehnts zeigt vor allem die Risiken der politischen und strukturellen Beschränkung auf funktionalen Kapazitätsaufbau, in Einzelfällen aber auch die Chancen, die in einer begleitenden politischen Strategie liegen, wenn diese mit Fingerspitzengefühl verfolgt wird.

Im Jahr 2003 entsandte die Europäische Union ihre erste Polizeimission nach Bosnien-Herzegowina. Sie löste dort die UN-Polizei (*International Police Task Force*) der Blauhelmsuppe UNMIBH ab. Der Auftrag dieser EUPM (*European Union Police Mission*) war es, als Teil der Umsetzung des Dayton-Abkommens das Land mit eigenen tragfähigen Polizeistrukturen auszustatten. In kurzen Abständen folgte die Entsendung weiterer Missionen nach Mazedonien (2003), Georgien (2004) und in die Demokratische Republik (DR) Kongo (2005). Insgesamt verabschiedete der EU-Rat bislang Mandate für 17 zivile Polizeimissionen, knapp die Hälfte davon ist heute noch aktiv.¹⁵ Mitte 2013 waren 932 Polizisten in EU-Missionen im Einsatz, davon 168 aus Deutschland.¹⁶

Unabhängig von den vielfältigen Praxiserfahrungen in all diesen Ländern beschränken sich die Mandate und die Praxis der Missionen bis heute nahezu

13 Carmen Gebhard: The Civilian Crisis Management and Planning Directorate. Recalibrating ESDP Planning and Conduct Capacities, in: CFSP Forum 7 (2009): 4, S. 12.

14 Im Detail siehe: Steffen Eckhard: Managing Peacebuilding. Strategic Management, Organizational Performance and the Outcome of Post-Conflict Police Reform, Konstanz 2014.

15 Zusätzlich gab es bisher drei Fälle ziviler Missionen ohne Polizeibeteiligung. Diese waren die EU-Monitoring Mission in Aceh (Indonesien, 2005), die Rechtsmission in Georgien (2004-05) und die Rechtsmission im Irak (2005-13).

16 ZIF, a.a.O.

ausschließlich auf Beobachtung, Ausbildung und Beratung lokaler Polizeibeamter und -behörden. Europäische Polizeibeamte werden für einige Monate nach Bosnien, Mazedonien oder in den Kosovo entsandt, um den Kolleginnen und Kollegen vor Ort auf der Basis ihrer eigenen Erfahrungen und Fähigkeiten „gute Polizeiarbeit“ beizubringen. Diese Form der Unterstützung entspricht durchaus der Nachfrage vieler Regierungen, die sich eine effektivere Polizei wünschen. Daher gilt Ausbildungshilfe auch als Türöffner für die Arbeit an weniger populären Themen wie Menschenrechten und demokratischer Kontrolle.

In der DR Kongo fährt die EU seit 2005 mit einer etwa 50-köpfigen Polizeimission (EUPOL RD Congo) zweigleisig: Einerseits berät sie die kongolesischen Behörden bei der Erarbeitung einer Strategie zur Reform ihrer Sicherheitsinstitutionen. Diese Strategie liegt inzwischen vor, zusammen mit einer wachsenden Liste von neuen Gesetzen und Verordnungen, die in den vergangenen Jahren mit Hilfe der Mission und ihren Beratern geschrieben wurden. Andererseits bieten die überwiegend aus Belgien und Frankreich stammenden Polizisten Fortbildungen für die kongolesischen Kollegen an, beispielsweise zum Kampf gegen sexuelle Gewalt. Ob Sicherheitsstrategie und Seminare Wirkung zeigen, ist nur schwer zu überprüfen. Der EU-Rechnungshof jedenfalls bezweifelte zuletzt öffentlich, dass die Ausbildungshilfe zur tatsächlichen Umsetzung der reformierten Polizeigesetzgebung beigetragen habe.¹⁷ So kritisierten die Experten, dass eine von der EU seit 2005 ausgebildete, 1.000 Mann starke Elitetruppe der Polizei heute schlichtweg verschwunden sei („we could find no trace of it“).¹⁸ Und EU-Polizisten im Land sehen keine Verbindung zwischen ihrer Aus- und Fortbildungsarbeit und der erhofften Änderung im Verhalten von Polizisten, deren Menschenrechtsbilanz sich seither nicht erheblich verbessert hat.¹⁹ Ebenso wenig ist deutlich, wie die Ausbildungshilfe im Sinne eines Türöffners zur Umsetzung der demokratisch reformierten Polizeigesetzgebung beigetragen haben soll. Dafür ist natürlich vor allem das mangelnde Interesse kongolesischer Politiker und Polizeichefs verantwortlich.²⁰

17 European Court of Auditors (ECA): EU Support for Governance in the Democratic Republic of the Congo Special Report Nr. 9, 2013.

18 So Hans Gustaf Wesseberg, einer der Autoren des Berichts, auf einer Pressekonferenz. Zit. nach Andrew Rettman: € 1bn of EU aid to Congo wasted, auditors say, Brüssel 2013, <http://euobserver.com/economic/121637>.

19 Andrea Böhm: Schießen können die Polizeischüler schon. Marschieren die M-23-Rebellen nach Süden? Nehmen sie Buvaku ein?, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-11/kongobukavu-m23>.

20 4th European Conference on African Studies 15.-18.06.2011: African Engagements. On Whose Terms?, Uppsala 2011, <http://www.aegis-eu.org/archive/ecas4/ecas-4/panels/101-120/panel-104/Arnout-Justaert-full-paper.pdf>.

Die Erfahrungen aus der DR Kongo stehen beispielhaft für einen grundlegenden Mangel europäischer Reformversuche in den Polizeibehörden und Sicherheitsinstitutionen von Ländern, die über keinen entpersonalisierten, bürokratischen Staat verfügen. Die Ausbildung und Ausstattung von Polizisten ist kein unpolitischer Verwaltungsvorgang. Es ist ein Eingriff in den fragilen politischen Kosmos von Nachkriegsgesellschaften. Gerade in solchen Kontexten dienen Sicherheitsapparate immer den politischen Interessen einer Vielfalt von Akteuren, ob sie nun formelle, informelle oder auch gar keine Legitimität genießen.²¹ Manche dieser Akteure sind lediglich an Einzelaspekten der Ausstattungs-, Ausbildungs- und Reformangebote internationaler Partner interessiert. Andere wollen demokratische Reformen. In jedem Fall bedeuten Veränderungen die Gefahr von Machtverschiebungen zwischen diesen Gruppen und haben so in der DR Kongo „in vielen Fällen zum Widerstand (ausländischer und lokaler) Beteiligter geführt.“²² Die Tendenz von EU-Missionen, die Umsetzung des Mandats durch funktionale Amtshilfe von der politischen Realität des Krisenlandes abzutrennen, trägt zu diesem Effekt bei.²³

An diesem kurz skizzierten Beispiel wird deutlich: Die Grundannahme eines kollektiven Interesses lokaler Eliten an einer echten Reform, bei welcher Ausstattungshilfen als Türöffner dienen, stellt sich in der Praxis in den meisten Fällen als falsch heraus. Sollen Ausstattungs- und Ausbildungsmissionen nicht nur der Beziehungspflege dienen, sondern darüber hinaus einen Beitrag zu Frieden und Sicherheit vor Ort leisten, dann sind sie nicht nur auf die volatile Reformorientierung der jeweils entscheidenden lokalen Akteure angewiesen. Sie schaffen ihre eigenen Verwerfungen in der fragilen politischen Balance vor Ort und verfügen im Regelfall nicht über die Analysekapazität und politische Handlungsfähigkeit, um ihren Einfluss gezielt zu steuern und mit möglichen Fehlentwicklungen umzugehen.

In ihren Missionen auf dem Balkan hat die EU beides erlebt: das Scheitern an der lokalen Politik und den Erfolg einer aktiven politischen Strategie im engsten Verbund mit den diplomatischen Repräsentanten der EU und den Mitgliedstaaten. Im Kosovo rieb sich die EU-Mission EULEX (seit 2008, bis zu 1.600 internationale Polizisten und Rechtsexperten) jahrelang in dem Versuch

21 Eric Scheye: Realism and Pragmatism in Security Sector Development, United States Institute of Peace Special Report 257, Washington D.C. 2010.

22 Sylvie More/Megan Price: The EU's Support to Security System Reform in the Democratic Republic of Congo, Den Haag 2011, http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20110706_cru_publication_smore.pdf.

23 Madeline Kristoff: Policing in Palestine. Analyzing the EU Police Reform Mission in the West Bank, Waterloo 2012, http://www.cigionline.org/sites/default/files/SSR_Issue_no7.pdf

auf, den Spagat zwischen fachlicher Beratung und ihrer faktischen politischen Rolle zu schaffen. Wie ein Bericht des EU-Rechnungshofs 2012 konstatierte, konnte die EU für die im Kosovo zwischen 2007 und 2011 investierten 680 Millionen Euro im Justiz- und Polizeibereich keine nennenswerten Erfolge vorweisen. Korruption und Politisierung bleiben enorme Probleme einer an sich gut ausgebildeten Polizei.²⁴ Einzig beim Aufbau der Grenzpolizei, einer Nische, die aufgrund des Symbolcharakters für einen souveränen Staat eine Priorität der Polizeiführung und der kosovarischen Regierung war, machte die Mission Fortschritte. Gleichzeitig scheiterte jeder Versuch, im Rahmen der exekutiven Befugnisse einen Prozess gegen ehemalige Kriegsverbrecher oder die organisierte Kriminalität anzustrengen, an der Drohung der jeweils bedrohten Seite, das volatile politische Gleichgewicht im Nordkosovo zu kippen. Dies änderte sich erst nach dem Durchbruch in den von der EU vermittelten Normalisierungsverhandlungen zwischen Belgrad und Pristina im April 2013.²⁵ Dadurch erst entstand die Möglichkeit für EULEX, einige vielversprechende Verfahren gegen serbische²⁶ und albanische²⁷ Politiker zu beginnen.

Ertüchtigung ist keine politikfreie Zone

Zehn Jahre polizeiliches Krisenmanagement der EU in Ländern der europäischen Peripherie, aber auch in Afrika, im Kaukasus und in Südostasien zeigen, dass die Erwartungen an den Kapazitätsaufbau in erster Linie auf Bescheidenheit im Anspruch gründen sollten. Entscheidungsträger im zivilen Hauptquartier der EU haben heute Mühe, überhaupt Missionen zu identifizieren, die sie hinsichtlich der erzielten Fortschritte als klaren Erfolg bezeichnet würden.²⁸ Fortschritte stellen sich vor allem dann ein, wenn lokale Politiker und Polizeiverantwortliche hinter den Reformen stehen. Dies zeigen Erfahrungen beim Aufbau der Grenzpolizei im Kosovo, aber auch Berichte über die stellenweise

24 „Despite significant EU assistance, progress in improving the rule of law is limited and levels of organised crime and corruption remain high“ ECA: European Union Assistance to Kosovo related to the Rule of Law, Brüssel 2012, S. 15.

25 Pressemitteilung des European External Action Service vom 19.04.2013, http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/190413_eu-facilitated_dialogue_en.htm.

26 Pressemitteilung zum Verfahren gegen den serbisch/nordkosovarischen Politiker Oliver Ivanovic vom 27 Februar 2014, <http://www.eulex-kosovo.eu/en/pressreleases/0567.php>.

27 Pressemitteilung zum Verfahren gegen den ehemaligen Transport- und Telekommunikationsminister und anderen vom 19.02.2014, <http://www.eulex-kosovo.eu/en/pressreleases/0562.php>.

28 Steffen Eckhard: Zwischen Ertüchtigung und Wertewandel. Internationale Erfahrungen bei der Unterstützung von Sicherheitssektorreform, Berlin 2014 (i. E.), S. 18.

erfolgreiche Arbeit der EU-Missionen in Palästina²⁹ oder Bosnien.³⁰ Fehlt dieses Interesse, bleibt den außenstehenden Akteuren nur der Weg über wirksame Anreize. In ihrer Nachbarschaft nutzt die EU hierfür erfolgreich die Perspektive der Mitgliedschaft; auch bei der NATO-Osterweiterung waren die Beitrittskriterien der entscheidende Hebel zur demokratischen Reform der Sicherheitskräfte in Osteuropa.³¹ Wenn die Ziele klar, die Anreize groß und sich die internationalen Geber einig genug sind, dann kann auch die Verknüpfung mit günstigen Krediten und Schuldenerlassen helfen, lokales politisches Interesse an Organisationsreformen aufrecht zu erhalten und unbequeme Veränderungen durchzusetzen.³²

Zwischen dem Erfahrungswissen aus den Einsätzen und wissenschaftlichen Erkenntnissen einerseits und der Politik in den Hauptstädten und in Brüssel andererseits klafft eine wachsende Lücke. Sowohl die Erfahrungen der Praktiker als auch die Analyse der Wissenschaft kommen in zunehmender Deutlichkeit und auf immer besserer Datengrundlage zu dem Schluss, dass der Versuch der Entpolitisierung von Unterstützungsangeboten in den Sicherheitssektoren fragiler Staatsgebilde zum Scheitern verurteilt ist.³³ Dennoch treibt die europäische Politik mit der Berliner „Ertüchtigungsinitiative“ (*Enable and Enhance Initiative*, modisch abgekürzt E2I) genau in diese Richtung: Explizit als kostengünstige, anforderungsarme Alternative zu gescheiterten Staatsaufbauprojekten konzipiert, stehen Ausstattungs- und Ausbildungsunterstützung im Vordergrund. Ihre politische Einbettung beschränkt sich bislang auf papierne Luftschlösser: Lokale Partner unterzeichnen Absichtserklärungen zur Reform oder Zusammenarbeit, die für die politische Realität der jeweiligen Länder wenig Bedeutung haben.³⁴

Dahinter steht eine Rückzugsreaktion. Als habe man sich an der Konfliktwirklichkeit die Finger verbrannt, wurde der Anspruch reduziert: „Weil EU und NATO nicht alle sicherheitspolitischen Probleme alleine lösen könnten, sei es notwendig, regionale Partner in die Verantwortung zu nehmen“ und sie

29 Madeline Kristoff, a.a.O.

30 Tobias Flessenkemper: 10 Jahre EU-Polizeimission in Bosnien und Herzegowina. Versuch einer Bilanz, Berlin 2012.

31 Heiner Hänggi: Sicherheitssektorreform (SSR). Konzept und Kontexte, in: Sicherheit und Frieden 23 (2005), S. 119-125; Andrew Cottey/Anthony Forster: Reshaping Defence Diplomacy. New Roles for Military Cooperation and Assistance, in: Adelphi Paper 365 (2004), S. 31-40.

32 Steffen Eckhard: Zwischen Ertüchtigung und Wertewandel, a.a.O.

33 Ebd.; James Putzel/Jonathan Di John, a.a.O.

34 Non-Paper von Deutschland, Dänemark und Portugal zur GSVP im Golf von Guinea vom 17.10.2013, liegt den Autoren vor.

„auch dahingehend zu befähigen.“³⁵ Das klingt gut, realistischer und bescheidener als die Übernahme der Führungsverantwortung für den Polizeiaufbau in Afghanistan, und kommt deshalb auch bei der politischen Öffentlichkeit zu Hause an.

Doch die Vorstellung, dass Ausbildungs- und Ausstattungshilfe unpolitisch und damit weniger riskant sei als die offene Übernahme einer politischen Rolle ist eine Illusion. Polizisten sind oft keine Konfliktexperten. Daher ist Ausbildungs- und Ausstattungshilfe in vielen Fällen blind, nicht nur für rapide politische Veränderungen hinter der Fassade einer scheinbar bürokratischen Polizeibehörde, sondern auch gegenüber den Verwerfungen bei lokalen Akteuren und der Verschiebung der politischen Balance, die sie selbst mit verursacht. Die Veränderung von Organisationen ist ein hochgradig politischer Prozess, bei dem es immer auch Verlierer gibt. Wer will, dass diese Verlierer nicht zum Auslöser des nächsten Gewaltausbruchs werden, muss das sozio-ökonomischen Umfelds eines Sicherheitssektors genau kennen. Die oben beschriebenen Erfahrungen der EU in der DR Kongo und der Ausbruch des Bürgerkriegs im Südsudan im Dezember 2013 sind dafür ein warnendes Beispiel.

Notwendig ist die Schaffung eines intensiven politischen Prozesses, der die funktionalen Ziele der Ertüchtigung von Sicherheitsakteuren durch ständiges politisches Engagement unterstützt. Nur im engen Dialog mit allen offiziellen und inoffiziellen politischen Akteuren sind die Voraussetzungen für den Erfolg von Ausbildungs- und Beratungsleistungen sowie den zweckmäßigen Einsatz von Ausstattungshilfe gegeben, und nur so können gefährliche Entwicklungen wie die ethnisch-politische Spaltung von Sicherheitskräften rechtzeitig erkannt und möglicherweise verhindert werden.

Was muss sich ändern?

Trotz aller Schwierigkeiten bleibt der Einsatz von Polizisten ein unverzichtbares Instrument für die Stabilisierung, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung. Ohne wirksame Sicherheit für die Bevölkerung gibt es keine nachhaltige Stabilität und Entwicklung. Allerdings zeigen die Erfahrungen der vergangenen zehn Jahre, dass der Ertüchtigungsansatz der unpolitischen Amtshilfe allein in eine Sackgasse führt. Stattdessen sind Polizeimissionen als Friedensmissionen gerade dann erfolgreich, wenn die Mischung aus Fähigkeiten und Mandat der Missionen einerseits und der diplomatischen Anreizsetzung durch die jeweils vor Ort einflussreichen Mitgliedstaaten andererseits klappt.

35 Jana Puglierin/Sebastian Feyock/Yvonne van Diepen, a.a.O.

Damit die wenigen erfolgsversprechenden Ansätze keine Ausnahmen bleiben, müsste sich auch an den informellen Entscheidungs- und Einflussstrukturen etwas ändern, mit denen die Mitgliedstaaten EU-Missionen steuern. Der schwierigen Einigung auf eine klare politische Strategie für jede Mission weichen die Mitgliedstaaten bislang meist aus. Der kleinste gemeinsame Nenner besteht darin, dass interessierte Hauptstädte soviel operatives Mikromanagement betreiben wie nötig, um ihre Partikularinteressen in der jeweiligen Region zu verfolgen. Für den friedensschaffenden Erfolg von Polizeimissionen reicht dies in der Regel nicht aus. Erst wenn eine Polizeimission kurzfristig und politisch im engsten Schulterschluss mit EU-Delegationen und Botschaften handlungsfähig ist, kann sie vor Ort ihr politisches Gewicht zum Tragen bringen, das sich aus der wirtschaftlichen Anziehungskraft der EU und der fachlichen Autorität ihrer polizeilichen Expertise speist.

Bei den Vereinten Nationen war es der Schock des Völkermords in Ruanda und des Massakers in Srebrenica, der Raum für Organisationsreformen und politische Veränderungen schuf. Die Brahimi-Kommission und ihr mittlerweile berühmter Bericht waren das Instrument, um diesen Raum zu nutzen und notwendige Änderungen zu kanalisieren. In Brüssel ist die politische Gelegenheit für grundsätzliche Reformen noch nicht gekommen. Doch auch unterhalb dieser Schwelle sind deutliche Verbesserungen für die Polizeimissionen möglich, um ihr friedenspolitisches Potenzial und damit auch ihren nachhaltigen sicherheitspolitischen Wert zu verwirklichen:

- Der deutsche Weg der Ertüchtigungsinitiative E2I weist in die falsche Richtung. Statt ausschließlich auf Ausstattung, Ausbildung, Beratung und Begleitung zu setzen, sollte sich Deutschland im Rahmen der EU für einen genuin politischen Reformansatz einsetzen. Ertüchtigung kann Teil eines solchen Ansatzes sein, muss aber vom Selbstzweck wieder zum Instrument der Politik werden. Wo der notwendige Einfluss in Form wirksamer politischer und wirtschaftlicher Anreize nicht gegeben ist, gilt es, auf ein eigenes EU-Ertüchtigungsprogramm zu verzichten.
- Polizeimissionen sollten über mehr politischen Handlungsspielraum verfügen. Mitgliedstaaten sollten nicht in der Lage sein, jederzeit auf operative Prozesse in den Missionen Einfluss nehmen zu können. Zu groß ist die Gefahr, dass Staaten ihr Veto zur Durchsetzung von Partikularinteressen nutzen und dadurch Entscheidungen vor Ort blockieren.
- Die EU sollte bei der Auswahl von Führungskräften für Polizeimissionen mehr Gewicht auf die Kombination von polizeilicher Fachkompetenz und politisch-diplomatischem Geschick legen. Krisenmanagementeinsätze sind ein politisches Minenfeld. Nur diplomatisch erfahrene Experten kön-

nen erfolgreich die notwendige Autonomie von Brüssel einfordern, Kohärenz unter den internationalen Akteuren fördern und effektiven politischen Einfluss auf lokale Partner ausüben.

- Um ihr politisches Umfeld besser einschätzen zu können, sollten Polizeimissionen personell mehr Wert auf politische Analyse legen – nicht nur in klassisch diplomatischer Manier mit Blick auf die Hauptstadtpolitik, sondern vor allem in Bezug auf Verflechtungen mit privaten Gewaltakteuren und kriminellen Netzwerken. Die UNO verfügt über Ansätze zur Analyse offener Informationen (*open source intelligence*) und deren Verknüpfung mit politischer Arbeit, von denen die EU lernen könnte.³⁶
- Die EU-Mitgliedstaaten entsenden Polizeibeamte nur temporär in EU-, OSZE- oder UN-Missionen. Wenn sie nach getaner Arbeit an ihre Dienststelle zurückkehren, verliert der Krisenmanagementapparat in großem Stil Erfahrung und Expertise.³⁷ EU, OSZE und UNO sollten daher ihre Polizeizusammenarbeit verstärken und die Entstehung eines Karriereweges für international ausgerichtete Polizisten fördern. Nur wenn sie Erfahrungen in Krisenkontexten haben, können Polizisten auf die informellen Strukturen in den Sicherheitsinstitutionen adäquat reagieren.

³⁶ Benner/Mergenthaler/Rotmann, a.a.O., 197ff.

³⁷ Auswärtiges Amt, Bundesministerium des Innern, Vereinte Nationen, a.a.O.; Philipp Rotmann: Polizeikräfte in den globalen Friedenseinsätzen des 21. Jahrhunderts. Erfolge und Herausforderungen, Berlin 2012, http://www.gppi.net/fileadmin/media/pub/2012/Rotmann_2012_Global-Peace-Ops_DE.pdf.