

Erste Schritte zu einer Polizeidoktrin für UN-Friedenseinsätze, 2001-2006

*Philipp Rotmann**

erschienen in
Sicherheit und Frieden 26:3 (2008), S. 164-171

Abstract: As a response to the rapid growth of the role and numbers of UN police in peace operations, the Department of Peacekeeping Operations (DPKO) has started to develop formal doctrine to guide the work of its police officers in missions around the world. Based on published and unpublished sources as well as a series of interviews with UN officials and external experts, the article surveys the establishment of an institutional infrastructure for doctrine development and the first steps toward a UN police doctrine. For a number of recent processes of doctrine development, it analyzes the key contributing factors to their success or failure. (642 Zeichen)

Keywords: Vereinte Nationen, Friedenseinsätze, Polizei, Doktrinentwicklung

1. Polizeikräfte rücken ins Zentrum moderner Friedenseinsätze

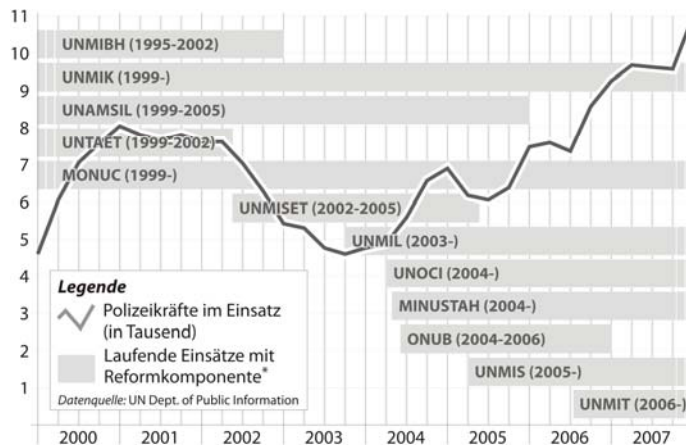
Im Schatten der jüngsten Wachstumsphase der UN-Friedenseinsätze vollzieht sich ein umfassender Wandel der Rolle von Polizeikräften in internationalen Friedensmissionen. Allein die Zahlen sind frappierend (vgl. Abb. 1): 1988 waren gerade einmal 35 unbewaffnete „Zivilpolizisten“ als Teil der UN-Mission auf Zypern tätig, 1998 entsandten die Vereinten Nationen immerhin bis zu 3.000 Polizeibeamte in eine Handvoll Friedenseinsätze und heute dienen weltweit mehr als 11.000 UN-Polizisten aus 90 Ländern in 15 Feldmissionen.¹ Fast

* Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Global Public Policy Institute (GPPi), Berlin. Der vorliegende Artikel basiert auf Teilergebnissen des GPPi-Projektes *Learning to Build Peace? UN Peace Operations and Organizational Learning* (gefördert von der Deutschen Stiftung Friedensforschung) sowie auf der Abschlussarbeit des Autors im Gemeinsamen Masterstudiengang Internationale Beziehungen der Berliner Universitäten, vgl. Philipp Rotmann, *The Evolution of Doctrine and Strategy in United Nations Police Operations, 2001-2006* (Freie Universität Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Universität Potsdam, 2007). Dank gebührt Thorsten Benner für hilfreiche Verbesserungsvorschläge sowie Sarah Brockmeier für hervorragende Forschungsassistentz.

¹ Schon vor Beginn der Zypern-Mission 1964 entsandten die Vereinten Nationen kleine Gruppen von Polizisten als Teil der Friedensmissionen im Kongo (1960) und in West-Neuguinea (1962), siehe Duncan Chappell und John Evans, *The Role, Preparation and Performance of Civilian Police in United Nations Peacekeeping Operations*, *Criminal Law Forum* 10 (1999): 179.

99% dieser Personalstärke konzentrieren sich auf acht große Einsätze, die Mehrheit davon auf dem afrikanischen Kontinent.²

Abb. 1: UN-Polizeieinsätze mit Reformmandat und Einsatzkräfte insgesamt, 2000-2007



*) Ohne kleinere Beobachtungs-/Beratungsmissionen, z.B. in Zypern und Georgien, sowie die 2007 neu eingerichteten Missionen MINURCAT und UNAMID.

Noch bedeutender im Hinblick auf die damit verbundenen Herausforderungen ist die qualitative Komponente dieser Expansion, die sich erst in den letzten fünf bis zehn Jahren vollzogen hat. Im Zuge des Wandels der UN-Friedenseinsätze von der traditionellen Beobachterrolle zur ungleich komplexeren Aufgabe des Aufbaus staatlicher Institutionen gelten Polizeikräfte mittlerweile als entscheidendes Bindeglied zwischen militärischer Stabilisierung und zivilem Staatsaufbau. Dabei werden sie in einer Reihe neuer Aufgaben eingesetzt, von der selbständigen Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit im Rahmen eines Exekutivmandates oder in Amtshilfe für die lokalen Polizeibehörden über die Ausbildung von Polizeibeamten des Einsatzlandes bis zur Entwicklung und Umsetzung institutioneller Reformen für ganze Polizeiapparate. Diese funktionale Differenzierung hat offensichtliche Folgen für den Rekrutierungsbedarf. Über Streifenbeamten hinaus benötigen die Vereinten Nationen mittlerweile eine Vielzahl von Spezialisten, von erfahrenen Ermittlern über Grenzschrützer, Drogen- und Forensikexperten bis hin zu Gendarmerie-ähnlichen geschlossenen Polizeieinheiten (*formed police units*, FPU), deren Fähigkeiten vom

² UN DPI, Monthly Summaries of Contributors of Military and Civilian Police Personnel (United Nations Department of Public Information 2008, <http://www.un.org/depts/dpko/dpko/contributors/> [2008-05-29]).

Streifendienst über die Eindämmung gewaltsamer Unruhen bis hin zur Rolle von Sondereinsatzkommandos reichen können.³

Diese Vielzahl unterschiedlicher Fähigkeiten und Einsatzanforderungen für immer mehr Missionen in konkrete Operationspläne und letztlich in effektive Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung vor Ort zu übersetzen ist die Aufgabe der Hauptabteilungen für Friedenseinsätze (*Department of Peacekeeping Operations, DPKO*) und Einsatzunterstützung (*Department of Field Support, DFS*) im UN-Sekretariat. Der Bericht der Brahimi-Kommission 2000 machte deutlich, dass das zentralisierte und krisengetriebene ad-hoc-Management der Gründerjahre den Herausforderungen der immer anspruchsvolleren und umfangreicheren Mandate des Sicherheitsrates nicht gewachsen ist. Lange spielte die Entwicklung gemeinsamer Einsatzrichtlinien für die zusammengewürfelten Einsatzteams aus Dutzenden von Ländern mit unterschiedlichen Polizeikulturen und Ausbildungsniveaus keine Rolle, doch in den letzten Jahren hat die DPKO-Führung die Notwendigkeit zur Entwicklung einer formellen Einsatzdoktrin für das volle Spektrum moderner UN-Polizeieinsätze als entscheidenden Baustein zur Professionalisierung der Friedensmissionen insgesamt erkannt und erste Schritte in diese Richtung unternommen.

Der folgende Abschnitt führt kurz in die Rahmenbedingungen von UN-Polizeieinsätzen, den Begriff der Doktrin sowie die Analyse von Doktrinentwicklungsprozessen ein. Darauf folgt ein Überblick über die ersten Schritte zum Aufbau der institutionellen Grundvoraussetzungen für effektive Doktrinentwicklung (2001-2003) sowie die Formulierung erster Bausteine einer zukünftigen UN-Polizeidoktrin (2004-2006). Ein zusammenfassender Blick auf die wesentlichen Einflussfaktoren sowie eine Einordnung in die Herausforderungen für UN-Friedensmissionen insgesamt schließen den Beitrag ab. Die Analyse basiert auf einer umfangreichen empirischen Datenbasis teilweise unveröffentlichter UN-Dokumente sowie Interviews mit UN-Mitarbeitern und Experten außerhalb des UN-Systems.

2. Doktrin und Doktrinentwicklung für UN-Polizeieinsätze

Außerhalb militärischer Kreise wird das Konzept einer Doktrin selten definiert und kaum einheitlich verwendet. Für den Kontext der UN-Friedenseinsätze gab der Militärberater des Generalsekretärs 2001 eine offizielle Definition heraus. Demnach umfasst eine Doktrin die

³ Michael J. Dziedzic, Introduction, in *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, hrsg. Robert Oakley, Michael J. Dziedzic und Eliot M. Goldberg (Washington, DC: National Defense University, 1998), 12; Thorsten Stodiek, *Internationale Polizei: Ein empirisch fundiertes Konzept der zivilen Konfliktbearbeitung* (Baden-Baden: Nomos, 2004), 67ff.

„grundlegenden Prinzipien, Vorgehensweisen und Abläufe zur Führung der militärischen Komponente von UN-Friedenseinsätzen bei der Umsetzung ihres UN-Mandates“.⁴ Als der derzeitige Untergeneralsekretär für Friedenseinsätze, Jean-Marie Guéhenno, Ende 2005 seine Initiative zur Doktrinentwicklung vorstellte, formulierte er die Zielsetzung wie folgt: „klar zu definieren und zu kommunizieren ... was UN-Friedenseinsätze bewirken und wie sie arbeiten sollen, ... sowie effektive Leitlinien zur Erreichung dieser Standards zu entwickeln. ... Wir benötigen einheitliche Methoden und Abläufe als Grundlage für unsere Arbeit. Es wird eine lebendige Doktrin entstehen, die sich laufend den Erfahrungen und Rahmenbedingungen [der Einsätze] anpassen wird“.⁵

Dieser Begriff von Doktrin als Katalog von Richtlinien und standardisierten Verfahren liegt letztlich jeder Bürokratie zugrunde, auch nationalen Polizeibehörden und zivilen Institutionen. Die einzelnen Bestandteile einer Doktrin bilden dabei eine Hierarchie von Vorschriften oder Richtlinien auf unterschiedlichen Abstraktionsebenen, die die normativen Ziele und Prinzipien der Grundsatzdoktrin an der Spitze in die technischen Details der Standardvorgehensweisen (*standard operating procedures*) an der Basis übersetzen. Auch „technische Details“ können dabei auf einem Gebiet wie der inneren Sicherheit in einer Nachkriegssituation weder unpolitisch noch objektiv richtig sein, sondern reflektieren immer die normativen Prämissen ihrer Grundsatzdoktrin. Im Unterschied zu sehr konkreten Verwaltungs- oder Logistikvorschriften, die versuchen häufig auftretende Vorgänge exakt zu standardisieren, können die entscheidenden politischen Aufgaben einer Polizeimission nur insoweit spezifiziert werden, dass die Anpassung an die jeweilige Situation im Feld möglich bleibt. Dies erfordert ein besonderes Maß an Kontextverständnis sowohl bei der Formulierung einer solchen Doktrin, wenn die Erfahrungen aus früheren Missionen einfließen, als auch bei der Anwendung durch die Entscheidungsträger im Feld, wenn die generellen Richtlinien der Doktrin mit situativen Faktoren verknüpft werden sollen.

Doktrin ist per definitionem offiziell, d.h. von der Führung der Organisation in Kraft gesetzt. Sie muss jedoch nicht schriftlich verankert sein. Daraus ergibt sich die gebräuchliche Unterscheidung von formeller und informeller Doktrin. So begann die britische Armee erst nach dem Zweiten Weltkrieg, ihre Doktrin zu verschriftlichen – trotzdem gab es schon vorher

⁴ UN DPKO, Note by the Military Advisor, Major General Tim Ford (Australian Army), to Andrew Grene, Policy Analysis Unit, 2001-07-02 (United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2001). Alle Übersetzungen: Philipp Rotmann.

⁵ Jean-Marie Guéhenno, Interoffice Memorandum by Mr Jean-Marie Guéhenno, Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations, to all DPKO headquarters and mission staff, dated 30 November 2005 (New York: UN Department of Peacekeeping Operations, 2005), Abs. 11.

gemeinsame Prinzipien und Vorgehensweisen, die sich in einer Vielzahl von Dokumenten, von allgemeinen Ausbildungskonzepten und Kriegsplänen bis hin zu einzelnen Depeschen niederschlugen. Auch bei den Vereinten Nationen gibt es „bis heute [2007] kein einziges Dokument mit der Bezeichnung ‚Doktrin für UN-Friedenseinsätze‘“,⁶ doch es gibt natürlich missionsspezifische Weisungen und Einsatzpläne, deren Gemeinsamkeiten auf die Herausbildung informeller Doktrin schließen lassen. Erst seit 2005 besteht ein Prozess der allmählichen Formalisierung dieser Regelungen, aus dem u. a. im Januar 2008 unter dem Titel „UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines“ erstmals eine politische Grundsatzdoktrin für Friedenseinsätze hervorging.⁷

Die umfassendsten und aufschlussreichsten Studien über Doktrinentwicklungsprozesse finden sich in der Militärforschung.⁸ Die meisten dieser Studien haben gemeinsam, dass sie von einem recht einfachen Modell von Doktrinentwicklung als konsekutivem Prozess ausgehen. Im Idealfall wird dieser Prozess von einer Feedback-Schleife ergänzt, so dass neue Erfahrungen im Einsatz immer wieder zur Weiterentwicklung der Doktrin führen. Interne und externe Faktoren können diesen Prozess dabei beeinflussen, d.h. fördern, hemmen oder in bestimmte Bahnen lenken. Der erfolgreiche Abschluss dieses Prozesses hat dabei nur die offizielle Inkraftsetzung einer neuen bzw. geänderten Doktrin zur Folge – damit ist weder eine Aussage über die praktische Umsetzung der Doktrin im Organisationshandeln noch über deren Einfluss auf die letztendlichen Politikergebnisse verbunden. Die Veränderung von Doktrinen ist deshalb nicht einfach mit Organisationslernen gleichzusetzen.⁹

Effektive Doktrinentwicklung ist jedoch unverzichtbar für eine wissensbasierte, reflexive Organisation wie die UN eine werden möchte und werden muss, um der Komplexität moderner Friedenseinsätze gerecht werden zu können. Um trotz unterschiedlicher individueller Ausbildungsniveaus und kultureller Hintergründe, ständiger Rotation des

⁶ Salman Ahmed, Paul Keating und Ugo Solinas, *Shaping the future of UN peace operations: is there a doctrine in the house?*, *Cambridge Review of International Affairs* 20, 1 (2007): 13.

⁷ UN DPKO/DFS, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* (United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, 2008).

⁸ Richard D. Downie, *Learning from Conflict: The U.S. Military in Vietnam, El Salvador, and the Drug War* (Westport, CT: Greenwood Publishing Group 1998); John A. Nagl, *Learning to Eat Soup With a Knife. Counterinsurgency Lessons from Malaya to Vietnam* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2005); Thomas Rid, *War and Media Operations: The US Military and the Press from Vietnam to Iraq* (London: Routledge, 2007).

⁹ Vgl. Thorsten Benner, Andrea Binder und Philipp Rotmann, *Learning to Build Peace? United Nations Peacebuilding and Organizational Learning: Developing a Research Framework* (Osnabrück: Deutsche Stiftung Friedensforschung, 2007, <http://www.bundesstiftung-friedensforschung.de/pdf-docs/berichtbenner.pdf> [2008-01-21]), 17ff. Auch wenn einige Autoren diesen Gedankensprung unkritisch vollziehen, vgl. Nagl, *Learning to Eat Soup With a Knife*, 8.

Personals und minimaler Anreize für einzelne Polizeibeamte zur Bindung an die Institution „UN-Polizei“ ein Mindestmaß an Effektivität und Berechenbarkeit der Polizeieinsätze sicherzustellen, ist die Entwicklung und Durchsetzung handlungsleitender Dienstvorschriften und Leitlinien unabdingbar. Ohne einheitliche Richtlinien und Handbücher bleibt es dem Zufall überlassen, ob einzelne Führungspersönlichkeiten der gemeinsamen Arbeit eines zusammengewürfelten Polizeiteams im Feld ein Mindestmaß an Zielorientierung geben.

3. Erste Schritte zum Aufbau der Infrastruktur für Doktrinentwicklung (2001-2003)

Die Forderung nach einer professionellen Einsatzdoktrin für UN-Polizeikräfte geht auf die Brahimi-Kommission zurück, die im Auftrag Kofi Annans im August 2000 umfangreiche Vorschläge zur Verbesserung der UN-Friedenseinsätze präsentierte.¹⁰ Das Gremium stellte fest, die Aufgaben der UN-Polizeikräfte bedürften „eines besseren Verständnisses und einer Weiterentwicklung“.¹¹ Diese gewundene Formulierung, so einer der damaligen Mitarbeiter Brahimis, war dem politischen Druck von Staaten geschuldet, die durch der zunehmende Institutionalisierung der Blauhelmeinsätze den schleichenden Verlust staatlicher Souveränität befürchteten.¹²

Parallel zur Arbeit der Brahimi-Kommission berief UN-Generalsekretär Annan mit dem Franzosen Jean-Marie Guéhenno einen neuen Untergeneralsekretär an die Spitze der Abteilung für Friedenseinsätze. Der Norweger Halvor Hartz übernahm als Polizeiberater die Leitung der Polizeiabteilung, die noch im selben Jahr ein knapp und verständlich formuliertes Handbuch der „Prinzipien und Richtlinien“ für UN-Polizeieinsätze veröffentlichte.¹³ Das sog. „Blaue Buch“ war das erste Beispiel formeller Doktrin für UN-Polizeieinsätze, blieb jedoch aufgrund seiner inhaltlichen Schwächen weitgehend unbekannt und damit folgenlos.¹⁴ Die Auswahl der Themen reflektierte die Einsatzrealität der 1990er Jahre und ließ jede konzeptionelle Auseinandersetzung mit den Herausforderungen des neuen Einsatztyps mit Exekutivbefugnissen vermissen – das entscheidende Thema für den Großteil der 1999/2000

¹⁰ Winrich Kühne, UN-Friedenseinsätze verbessern: Die Empfehlungen der Brahimi-Kommission, in Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, hrsg. Sabine von Schorlemer (Berlin/Heidelberg: Springer, 2003).

¹¹ Vereinte Nationen, Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (New York: Vereinte Nationen 2000, http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_sonst/a55305.pdf [2008-01-21]), Abs. 40.

¹² Ahmed, Keating und Solinas, Shaping the future of UN peace operations: 18.

¹³ UN DPKO, United Nations Civilian Police Principles and Guidelines (New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2000).

¹⁴ Annika S. Hansen, From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations (London: Oxford University Press, 2002), 43-44.

für die Kosovo- und Osttimoreinsätze rekrutierten UN-Polizeibeamten. Der naiv-technokratische Stil bis hin zum 10-Punkte-Plan zur Reform und Restrukturierung einer Polizeibehörde lässt zudem die sensiblen politischen, ökonomischen und psychologischen Aspekte der skizzierten Veränderungen im Kontext einer externen Intervention vollkommen unterreflektiert.

Nach dem Erscheinen des Blauen Buches folgten trotz einer Reihe von Ankündigungen keine weiteren offiziellen Bemühungen zur Konkretisierung von Einsatzrichtlinien. Der Grund dafür liegt in der Kombination steigender Einsatzbelastungen durch den Aufbau der großen Missionen mit dem Fehlen einer effektiven „institutionellen Infrastruktur“, d.h. von sonstigen Aufgaben freigestellte, innovative Manager mit einem hinreichend ausgestatteten Stab und effektiver Unterstützung der Organisationsspitze, um einen Doktrinentwicklungsprozess voranzutreiben.¹⁵ Zudem litten Kontinuität und Strategiefähigkeit der DPKO-Polizeiabteilung darunter, dass alle 17 Mitarbeiter entweder von ihren Regierungen sekundiert oder ohne Karriereperspektive auf Basis von Kurzzeitverträgen beschäftigt waren – eine Situation, die trotz des Wachstums der Abteilung bis heute andauert. Andere UN-Organisationen, unabhängige Forschungsinstitute und die Regierungen einiger Mitgliedsstaaten – darunter sind für den Polizeibereich insbesondere die Vereinigten Staaten und Kanada zu nennen – versuchten dieses Kapazitätsdefizit bei DPKO zu mildern. Die unterschiedlichen Formen der Unterstützung reichten von der Finanzierung von Konferenzen bis zur Entwicklung ganzer Doktrinentwürfe.¹⁶ Diese Beiträge waren unverzichtbar für eine Reihe von Entwicklungsprozessen in den letzten Jahren, doch sie bleiben der inneren Dynamik der Prioritäten des Sekretariats und der einflussreichen Mitgliedsstaaten unterworfen.

¹⁵ Thorsten Benner und Philipp Rotmann, Learning to Learn? UN Peacebuilding and the Challenges of Building a Learning Organization, *Journal of Intervention and Statebuilding* 2, 1 (2008).

¹⁶ Harry Broer und Michael Emery, Civilian Police in U.N. Peacekeeping Operations, in *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, hrsg. Robert Oakley, Michael J. Dziedzic und Eliot M. Goldberg (Washington, DC: National Defense University, 1998), 389; David M. Malone und Heiko Nitzschke, *Denkfabriken: Freunde und Kritiker. Politische Beratung für die Vereinten Nationen, E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit* 2004, 1 (2004); Nina H. Serafino, *Policing in Peacekeeping and Related Stability Operations: Problems and Proposed Solutions* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2004), 11.

Abb. 2: **Doktrinentwicklungsprozesse für UN-Polizeieinsätze, 2001-2006**

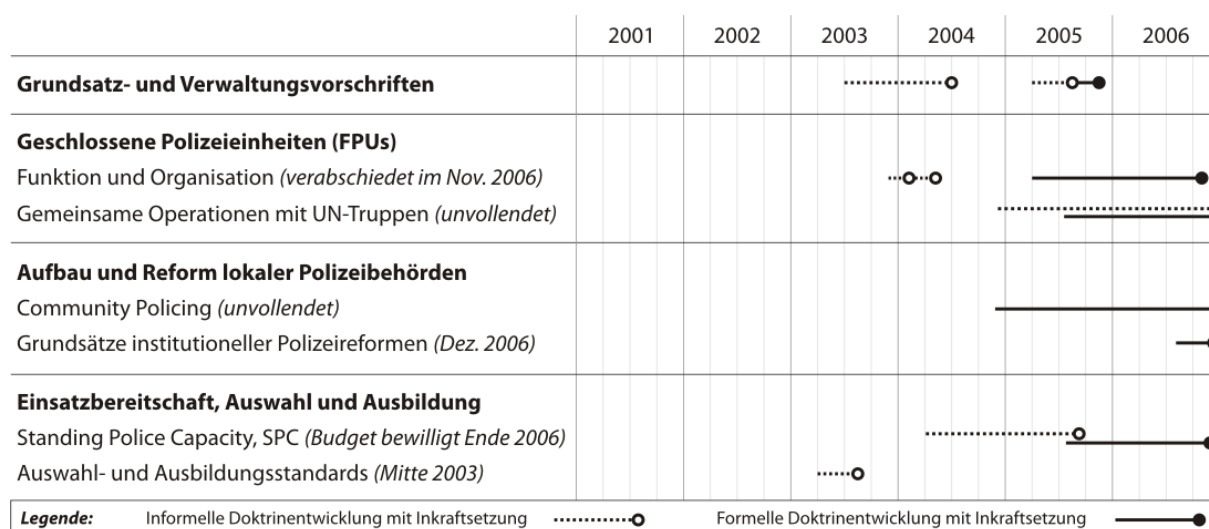


Abb. 2 zeigt alle Doktrinentwicklungsprozesse zwischen 2001 und 2006; die folgende Analyse muss sich auf die interessantesten Beispiele beschränken. Bis 2003 waren trotz der Aufforderung der Brahimi-Kommission keine Anstrengungen zur Entwicklung einer Polizeidoktrin festzustellen. Missionsspezifische Dokumente legen allerdings nahe, dass in den Einsätzen vor Ort in diesem Zeitraum durchaus taktische und operative Innovationen entwickelt wurden. Diese neuen Konzepte, wie z.B. die individuell für den Kosovo gefundene Lösung zur Abgrenzung der Kommandostrukturen zwischen der UN-Polizei und der NATO-Sicherheitstruppe, blieben meist auf ihren Ausgangspunkt beschränkt bzw. wurden nur entlang persönlicher Kontaktnetzwerke weitergegeben.¹⁷ Obgleich wichtig für die Arbeit der jeweiligen Mission vor Ort, haben diese Neuerungen bislang keinen offiziellen Status erlangt.

Parallel dazu bemühten sich Annan und Guéhenno erfolgreich um zusätzliche Mittel zur Einrichtung eines ersten Grundsatz- und Planungsreferates in der Polizeiabteilung. Die zunächst acht Planstellen der neuen Einheit wurden der „Entwicklung von Richtlinien für die Abteilung sowie für ... Feldmissionen“ gewidmet.¹⁸ In der Praxis waren jedoch ein Großteil der Stellen zunächst vakant. Zudem sah das Budget keine Stelle für einen Referatsleiter vor, alle Mitarbeiter blieben direkt dem Polizeiberater unterstellt. Diese Position war jedoch seit Hartz' Ablösung Mitte 2001 ebenfalls unbesetzt, da die UN keinen qualifizierten und für alle Staaten akzeptablen Kandidaten fanden. Dadurch verzögerte sich wiederum die Rekrutierung neuer Mitarbeiter für die Einheit – und wenn doch einmal eine neue Stelle besetzt wurde,

¹⁷ Till Blume, *Analyzing Organizational Change and Adaptation of Civilian Police Components in UN Peace Operations* (Universität Konstanz, 2004, <http://www.ub.uni-konstanz.de/kops/volltexte/2006/1772/> [2006-08-01]), 97.

¹⁸ UN Secretary-General, *Budget for the support account for peacekeeping operations for the period from 1 July 2001 to 30 June 2002*, A/55/862 (United Nations, 2001), Abs. 40.

musste der Kandidat das umständliche Personalsystem der UN durchlaufen, was zwischen neun Monaten und über einem Jahr dauern konnte.¹⁹ Zuletzt machte es der enorme Rückstand in der Rekrutierung von Polizeibeamten für die laufenden Einsätze erforderlich, dass die wenigen neuen Mitarbeiter zunächst mit Unterstützungsaufgaben betraut wurden, statt sich ihren eigentlichen konzeptionellen Aufgaben zu widmen. Trotz seiner formalen Zuständigkeit für Richtlinienentwicklung war das neue Referat praktisch fast ausschließlich mit der Planung einzelner Einsätze statt mit Doktrinentwicklung beschäftigt.²⁰

4. Die Anfänge einer UN-Polizeidoktrin (2004-2006)

Anfang 2003 wurde schließlich eine neue Polizeiberaterin ernannt, während der Personalbedarf der Einsätze im September mit nur 4.435 Polizisten einen Tiefpunkt erreichte. Dies erlaubte der UN, die (extrem niedrigen) Auswahlstandards für die von den Mitgliedsstaaten nominierten UN-Polizisten zumindest leicht zu verschärfen und strengere Auswahlkriterien und Trainingsrichtlinien in Kraft zu setzen – auch wenn die zunächst sehr weitreichenden Vorschläge der Polizeiabteilung durch den Widerstand einiger Entsendeländer schnell verwässert wurden. Die neuen Kriterien umfassen nun auch grundlegende PC- und polizeiliche Fachkenntnisse und werden seitdem erstmals individuell per Telefoninterview geprüft, bleiben jedoch weiterhin deutlich hinter dem Bedarf für die umfangreichen Polizeireformmandate der Gegenwart zurück.²¹

Der Rückgang des Polizeibedarfs im Feld führte auch zu einer Entlastung der Polizeiabteilung selbst. Diese nutzte die Atempause zum einen zur Teilstandardisierung von Verwaltungsvorschriften und Einsatzgrundlagen für UN-Polizeikräfte im Allgemeinen sowie geschlossene Polizeieinheiten (FPUs) im Besonderen, die ab Ende 2003 in der UN-Mission in Liberia (UNMIL) erstmals außerhalb der beiden Übergangsverwaltungen in Kosovo und Osttimor Dienst taten. Dafür entwickelte die Polizeiabteilung in New York zusammen mit dem

¹⁹ William J. Durch et al., *The Brahimi Report and the Future of U.N. Peace Operations* (Washington, DC: The Henry L. Stimson Center, 2003), 83.

²⁰ Durch et al., *The Brahimi Report and the Future of U.N. Peace Operations*, 52; UN Secretary-General, *Report of the Office of Internal Oversight Services on the evaluation of the impact of the recent restructuring of the Department of Peacekeeping Operations*, A/58/746 (United Nations, 2004), Abs. 26.

²¹ UN Secretary-General, *Budget for the support account for peacekeeping operations for the period from 1 July 2002 to 30 June 2003*, A/56/885 (United Nations, 2002), 29; UN Secretary-General, *Budget for the support account for peacekeeping operations for the period from 1 July 2003 to 30 June 2004*, A/57/732 (United Nations, 2003), 23; Serafino, *Policing in Peacekeeping and Related Stability Operations: Problems and Proposed Solutions*, 16. Die zuvor gültigen Auswahlkriterien sahen nur Fahr- und Sprachprüfungen (Englisch/Französisch) sowie ggf. den Nachweis grundlegender Fähigkeiten im Umgang mit der Schusswaffe vor, siehe UN DPKO, *Selection Standards and Training Guidelines for UNCIVPOL (Draft)* (New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, 1997).

UNMIL-Polizeichef Mark Kroeker erstmals ein konkretes und praxisnahes Einsatzkonzept für geschlossene Einheiten. Dieses Konzept wurde zur Grundlage für alle weiteren FPU-Einsatzpläne sowie die im November 2006 verabschiedete Grundsatzdoktrin für geschlossene Einheiten.

Ebenfalls aus den Einsatzerfordernissen im Feld, diesmal in Haiti, ergriff die Militärabteilung Ende 2004 die Initiative zur Entwicklung einer Teildoktrin zur taktischen Zusammenarbeit zwischen UN-Truppen und geschlossenen Polizeieinheiten, die allerdings nicht in gleicher Weise von der Initiative und Unterstützung hochrangiger Manager profitieren konnte sowie in einer Reihe bürokratischer Auseinandersetzungen verstrickt wurde. Der erste Entwurf entstand im Dezember 2004 im Planungsreferat des DPKO-Militärstabes in Zusammenarbeit mit der UN-Stabilisierungsmission in Haiti (MINUSTAH), deren Polizeiführung seitdem mindestens zwei weitere Entwürfe vorlegte. Trotz einer zunehmenden Zahl von Gewalttaten gegen UN-Polizeikräfte, wiederholter Beschwerden der MINUSTAH-Polizeiführung gegenüber DPKO in New York und einer Serie von Feldbesuchen der DPKO-Führung und des Sicherheitsrates im April 2005 kam es bis 2007 weder zu einer offiziellen Regelung für Haiti noch zur Inkraftsetzung einer allgemeingültigen Doktrin für alle Missionen. Das Kernproblem – unter welchen Umständen der militärischen bzw. der polizeilichen Befehlskette das Kommando über sämtliche an einem Einsatz beteiligte Einheiten zufällt – wurde in einer Reihe von Entwürfen seit Ende 2005 als „ungelöst“ geführt. Erst im Februar 2008 fiel eine Grundsatzentscheidung, deren praktische Umsetzbarkeit in der Polizeiabteilung als fragwürdig gilt.²²

Während diese beiden Doktrinentwicklungsprozesse aus dem Feld angestoßen wurden, sind im gleichen Zeitraum zwei andere Entwicklungen zu beobachten, die direkt von New York ausgingen. Im März 2004 leitete die Polizeiabteilung mit einer Konferenz an der International Peace Academy die Erarbeitung einer Richtlinie für *Community Policing* als Leitbild für die Ausbildung lokaler Polizeikräfte ein. Dabei handelt es sich um ein unscharf definiertes, im Deutschen meist als „gemeindebezogene Polizeiarbeit“ übersetztes Konzept der angelsächsischen Polizeidebatte. Dabei geht es Wesentlichen darum, durch enge Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung die Akzeptanz und Effektivität von Polizeiarbeit zu steigern.²³ Ein externer Experte wurde mit der Erstellung eines Entwurfs

²² UN DPKO/DFS, *Authority, Command and Control in United Nations Peacekeeping Operations* (UN Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, 2008), Abschnitt E.8.3.

²³ Norbert Pütter, *Community Policing: Alternative zu herkömmlicher Polizeiarbeit?*, *Bürgerrechte & PolizeizILIP* 64, 3 (1999): 6.

beauftragt, der bei der Polizeiabteilung seit Mai 2005 vorliegt. Damit stagnierte die Entwicklung, zunächst aufgrund zunehmender operativer Herausforderungen durch neue Einsätze und dem wachsenden Bedarf für Polizeikontingente. Es bestehen jedoch auch grundlegende Auffassungsunterschiede innerhalb der Polizeiabteilung, inwieweit das Konzept in Friedenseinsätzen sinnvoll anzuwenden ist. Die politischen Sensibilitäten aufgrund der angelsächsischen Herkunft des Konzeptes, mit denen die OSZE bei der Entwicklung ihrer Community Policing-Standards zu kämpfen hat, belasten die Debatte zusätzlich.

Ein erfolgreiches Gegenbeispiel zu diesem verschleppten und umstrittenen Verfahren ist die Einrichtung der *Standing Police Capacity* (SPC), einer weltweit kurzfristig verlegbaren Einheit erfahrener Spezialisten zum Aufbau neuer oder zur Verstärkung bestehender Polizeieinheiten. Als sich verschiedene Formen von Bereitschafts- und Reservepools aufgrund mangelnder Beteiligung der Mitgliedsstaaten als unzureichend erwiesen, entwickelte die DPKO-Führung 2004 die Idee einer kleinen stehenden Polizeieinheit unter direktem UN-Befehl. Mithilfe traditioneller Unterstützer unter den Mitgliedsstaaten wie Kanada, Australien und den skandinavischen Ländern führten Mitarbeiter Guéhenno und die Polizeiabteilung eine kluge Kampagne, um trotz der hergebrachten Skepsis vieler Staaten gegenüber jeglicher Art von Exekutivkräften unter UN-Kommando ein Mandat der Generalversammlung sowie die nötigen Haushaltsmittel zu erreichen. Mark Kroeker, inzwischen als Leiter der Polizeiabteilung in New York tätig, entwickelte die Grundsatzdoktrin für die SPC in enger Partnerschaft mit allen interessierten Mitgliedsstaaten. Dies trug wesentlich zum Erfolg der Initiative bei, die in Folge des Weltgipfels vom September 2005 mit einer Anfangsstärke von 25 Personen genehmigt wurde. Eine bittere Auseinandersetzung zwischen Deutschland und Italien um die Ansiedlung der Einheit – ein Kollateralschaden der Auseinandersetzungen um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat – verzögerte die Bewilligung der Haushaltsmittel um ca. sechs Monate. Der Streit hatte jedoch keine Folgen für die inhaltliche Ausgestaltung der SPC.

Die deutlichen Fortschritte im Laufe des Jahres 2006 – der Abschluss der FPU-Grundsatzdoktrin, die Einrichtung der *Standing Police Capacity* sowie die Formulierung und Verabschiedung erster Grundsätze für die institutionelle Reform von Polizeibehörden – sind im Wesentlichen der effektiven institutionellen Infrastruktur geschuldet, die im November mit der Rekrutierung eines Leiters für das Grundsatzreferat der Polizeiabteilung erstmals vollständig handlungsfähig wurde. Das Zusammenwirken zwischen dem führungsstarken und politisch geschickten Polizeiberater Mark Kroeker, einem kleinen Planungsstab sowie der

politischen Protektion durch Untergeneralsekretär Guéhenno und der organisatorischen Unterstützung durch die zentralen Doktrinentwicklungsstrukturen der *Peacekeeping Best Practices Section* ermöglichte erst die effektive Formulierung von Entwürfen und den Aufbau von politischen Koalitionen innerhalb des Sekretariats und mit den Mitgliedsstaaten.

Die Unterstützung der DPKO-Führung stand mindestens seit Beginn von Guéhennos Reforminitiative 2005 zur Verfügung, doch innerhalb der Polizeiabteilung fand zahlreichen Aussagen zufolge erst in Kroekers Amtszeit eine Revitalisierung statt. Dazu gehörten organisatorische Veränderungen wie die Rekrutierung kompetenter Spezialisten auch ohne operative Polizeierfahrung für das (umbenannte) Strategie- und Planungsreferat, die institutionelle Einbindung externer Experten über einzelne Beraterverträge hinaus in *Doctrine Development Groups*, die Einrichtung eines Beirats erfahrener Persönlichkeiten als Instrument zur Beratung und politischen Unterstützung der Polizeiabteilung (*International Policing Advisory Council*) sowie die Nutzung von Richtlinien von Partnerorganisationen wie der OSZE. Die Wirkung dieser Maßnahmen wird sich erst mittelfristig zeigen, doch die Schlagkraft der Polizeiabteilung erhöhte sich bereits erheblich – auch wenn sie derzeit wieder von den enormen personellen Anforderungen der Missionen in Darfur, im Tschad und möglicherweise in Somalia überwältigt zu werden droht.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Eine Doktrin im Sinne eines Kanons formal niedergelegter Dienstvorschriften und Richtlinien ist unverzichtbar zur Professionalisierung von UN-Polizeimissionen und Friedenseinsätzen insgesamt. Die institutionellen Voraussetzungen für die Entwicklung einer solchen Doktrin, die alle wesentlichen Aufgabenfelder internationaler Polizeihilfe im Rahmen von UN-Friedensmissionen abdecken soll, wurden in den vergangenen Jahren weitgehend gelegt. Zwischen 2000 und 2002 entstand in einem mühsamen Prozess die Grundausstattung einer arbeitsfähigen Planungszelle in der Polizeiabteilung, die jedoch führerlos und von den sprunghaft gestiegenen Einsatzanforderungen überwältigt dahintrieb. In den nächsten beiden Jahren, mit stabilen Strukturen, deutlich reduzierter Einsatzlast und unter neuer Führung, legte die Abteilung mit der Standardisierung von Verwaltungsrichtlinien und der Aufnahme teilweise aus dem Feld stammender Anstöße die Grundlagen für den Beginn formaler Doktrinentwicklung ab 2005. Erst die Weiterentwicklung der institutionellen Infrastruktur in Verbindung mit dem Beginn der DPKO-weiten Doktrinentwicklungsinitiative sowie die nachdrückliche Führung durch den neuen UN-Polizeiberater Kroeker ermöglichten es der

Abteilung, auch in einer rapiden Wachstumsphase der Polizeieinsätze noch deutliche und teilweise schnelle Fortschritte in der Formulierung einiger formaler Doktrinen zu erreichen.

Anhand der drei bis Ende 2006 verabschiedeten Grundsatzdoktrinen (für geschlossene Polizeieinheiten, institutionelle Reformen lokaler Polizeibehörden sowie für die *Standing Police Capacity*) bleibt zu sehen, wie die Implementierung dieser formalen Richtlinien in der weltweit verstreuten UN-Polizeiorganisation verläuft. Die institutionelle Infrastruktur für die Doktrinentwicklung kann erst seit der vollen Arbeitsfähigkeit des Grundsatzreferates in der Polizeiabteilung als vorerst abgeschlossen gelten, dessen erster (!) Leiter im November 2006 seinen Dienst antrat. Kroeker verließ die UN im April 2007, und der Generalsekretär ernannte binnen weniger Monate den Australier Andrew Hughes zum neuen Polizeiberater. Im März 2008 leitete Hughes einen Expertenbesuch bei der UN-Mission in Timor-Leste (UNMIT). Sein Bericht an den Sicherheitsrat nennt alle wesentlichen Probleme von UN-Polizeieinsätzen in Timor-Leste und anderswo, und entwickelt 58 detaillierte Empfehlungen für die Vereinten Nationen, Mitgliedsstaaten und lokale Kräfte in Einsatzländern. Das Dokument ist ein deutliches Zeichen, dass von Hughes weitere Impulse zur Professionalisierung der UN-Polizeieinsätze zu erwarten sind.²⁴

Nimmt man das Ziel eines vollständigen Regelwerkes für alle wesentlichen Aspekte von UN-Polizeieinsätzen ernst, müssten Anzahl und Umfang der Produkte in den kommenden Jahren deutlich steigen. Dies wird u. a. dadurch erschwert, dass das Referat weiterhin für die laufende Einsatzplanung der Polizeimissionen verantwortlich und dafür (mit derzeit vier Planstellen zur Einsatzplanung und einer Planstelle zur Doktrinentwicklung) völlig unterbesetzt ist. Die *Peacekeeping Best Practices Section* (PBPS), das Doktrinentwicklungszentrum für DPKO als Ganzes, ist dagegen als Teil der neuen Grundsatzabteilung (*Policy, Evaluation and Training Division*) weitgehend unabhängig vom Tagesgeschäft. Im Zuge des jüngsten Umbaus der Sekretariatsbürokratie für Friedenseinsätze durch den neuen Generalsekretär Ban Ki-Moon wurden zwar einige zusätzliche Polizeistellen geschaffen, die jedoch zunächst das um ca. 60% gewachsenen Tagesgeschäfts bewältigen sollen.²⁵ Es bleibt zu hoffen, dass die Mitgliedsstaaten die im Haushaltsentwurf 2008/09 beantragten Freiräume zur Doktrinentwicklung schaffen werden.

²⁴ UN Secretary-General, Report of the expert mission to Timor-Leste on policing, 17 to 27 March 2008, S/2008/329 (annex) (United Nations, 2008).

²⁵ Thorsten Benner und Philipp Rotmann, Operation Blauhelmreform: Ban Ki-Moons umstrittener Umbau der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, *Vereinte Nationen* 55, 5 (2007): 182.

Angesichts der vielfältigen Anforderungen durch die neuen Mandate für Darfur, Tschad und möglicherweise Somalia mag man bezweifeln, ob DPKO tatsächlich in der Lage sein wird, die nötigen Ressourcen zur Doktrinentwicklung sowie zum Aufbau effektiver Trainings- und Evaluierungsbemühungen bereitzustellen, um die neuen Direktiven zu implementieren und eine wirksame Feedbackschleife zur kontinuierlichen Reflexion der Erfahrungen im Feld zu schaffen. Die dazu notwendigen Strukturen und Prozesse stecken noch in den Kinderschuhen. DPKO bietet neuen Missionsteilnehmern bislang nur knappe Orientierungskurse, während die meisten Mitgliedsstaaten für ihre Polizeibeamten überhaupt kein einsatzspezifisches Training durchführen. Dies ist ein Feld, auf dem die Mitgliedsstaaten im eigenen Interesse bereit sein sollten, sowohl selbst in den Ausbau regionaler Ausbildungszentren wie dem *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* (KAIPTC) in Ghana zu investieren als auch dem UN-Sekretariat deutlich stärkere finanzielle Anreize zur Entwicklung einer effektiven Ausbildungspartnerschaft mit den Entsendeländern zu bieten. Mit einer besseren Ressourcenausstattung könnte DPKO die Entwicklung von Ausbildungsstandards beschleunigen, am besten in Zusammenarbeit mit den anderen Akteuren internationaler Polizeieinsätze (EU und OSZE). Bis es so weit ist, sollten europäische Länder in größerem Umfang als bisher voll finanzierte Plätze für Teilnehmer aus Entwicklungsländern in den Kursen der Europäischen Polizeiakademie (CEPOL) oder in nationalen Ausbildungseinrichtungen anbieten.

Dabei gilt es zu bedenken, dass auch zielführende, effektiv implementierte Richtlinien samt wirksamer Trainings- und Evaluierungsmechanismen keine Allheilmittel für die strukturellen Schwächen der UN-Friedenseinsätze sein können. Wenn nicht parallel auch die Fragen der Personalstruktur, Rekrutierungsmechanismen und Einsatzdauer in Angriff genommen werden, besteht die Gefahr, dass alle Professionalisierungsbemühungen umsonst bleiben.

Literatur

- Ahmed, Salman, Paul Keating, and Ugo Solinas. "Shaping the future of UN peace operations: is there a doctrine in the house?" *Cambridge Review of International Affairs* 20, no. 1 (2007): 11-28.
- Benner, Thorsten, Andrea Binder, and Philipp Rotmann. "Learning to Build Peace? United Nations Peacebuilding and Organizational Learning: Developing a Research Framework." In *Forschung DSF Nr. 9*. Osnabrück: Deutsche Stiftung Friedensforschung, 2007.
- Benner, Thorsten, and Philipp Rotmann. "Learning to Learn? UN Peacebuilding and the Challenges of Building a Learning Organization." *Journal of Intervention and Statebuilding* 2, no. 1 (2008): 43-62.
- . "Operation Blauhelmreform: Ban Ki-Moons umstrittener Umbau der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze." *Vereinte Nationen* 55, no. 5 (2007): 177-182.
- Blume, Till. "Analyzing Organizational Change and Adaptation of Civilian Police Components in UN Peace Operations." Universität Konstanz, 2004.

- Broer, Harry, and Michael Emery. "Civilian Police in U.N. Peacekeeping Operations." In *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, edited by Robert Oakley, Michael J. Dziedzic and Eliot M. Goldberg, 365-398. Washington, DC: National Defense University, 1998.
- Chappell, Duncan, and John Evans. "The Role, Preparation and Performance of Civilian Police in United Nations Peacekeeping Operations." *Criminal Law Forum* 10 (1999): 171-271.
- Downie, Richard D. *Learning from Conflict: The U.S. Military in Vietnam, El Salvador, and the Drug War*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group 1998.
- Durch, William J., Victoria K. Holt, Caroline R. Earle, and Moira K. Shanahan. "The Brahimi Report and the Future of U.N. Peace Operations." Washington, DC: The Henry L. Stimson Center, 2003.
- Dziedzic, Michael J. "Introduction." In *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, edited by Robert Oakley, Michael J. Dziedzic and Eliot M. Goldberg, 3-18. Washington, DC: National Defense University, 1998.
- Guéhenno, Jean-Marie. "Interoffice Memorandum by Mr Jean-Marie Guéhenno, Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations, to all DPKO headquarters and mission staff, dated 30 November 2005." New York: UN Department of Peacekeeping Operations, 2005.
- Hansen, Annika S. *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*. Edited by International Institute for Strategic Studies, *Adelphi Paper 343*. London: Oxford University Press, 2002.
- Kühne, Winrich. "UN-Friedenseinsätze verbessern: Die Empfehlungen der Brahimi-Kommission." In *Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen*, edited by Sabine von Schorlemer, 715-732. Berlin/Heidelberg: Springer, 2003.
- Malone, David M., and Heiko Nitzschke. "Denkfabriken: Freunde und Kritiker. Politische Beratung für die Vereinten Nationen." *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit* 2004, no. 1 (2004).
- Nagl, John A. *Learning to Eat Soup With a Knife. Counterinsurgency Lessons from Malaya to Vietnam*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2005.
- Pütter, Norbert. "Community Policing: Alternative zu herkömmlicher Polizeiarbeit?" *Bürgerrechte & Polizei-CILIP* 64, no. 3 (1999): 6-16.
- Rid, Thomas. *War and Media Operations: The US Military and the Press from Vietnam to Iraq*, *Cass Military Studies*. London: Routledge, 2007.
- Rotmann, Philipp. "The Evolution of Doctrine and Strategy in United Nations Police Operations, 2001-2006." Freie Universität Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Universität Potsdam, 2007.
- Serafino, Nina H. "Policing in Peacekeeping and Related Stability Operations: Problems and Proposed Solutions." Washington, DC: Congressional Research Service, 2004.
- Stodiek, Thorsten. *Internationale Polizei: Ein empirisch fundiertes Konzept der zivilen Konfliktbearbeitung*. Baden-Baden: Nomos, 2004.
- UN DPI. 2008. Monthly Summaries of Contributors of Military and Civilian Police Personnel. In, United Nations Department of Public Information <http://www.un.org/depts/dpko/dpko/contributors/>. (accessed 2008-05-29).
- UN DPKO. "Note by the Military Advisor, Major General Tim Ford (Australian Army), to Andrew Grene, Policy Analysis Unit, 2001-07-02." 1: United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2001.
- . "Selection Standards and Training Guidelines for UNCIVPOL (Draft)." New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, 1997.
- . "United Nations Civilian Police Principles and Guidelines." In *General Guidelines for Peacekeeping Operations*. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2000.
- UN DPKO/DFS. "Authority, Command and Control in United Nations Peacekeeping Operations." UN Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, 2008.
- . "United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines." United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, 2008.
- UN Secretary-General. "Budget for the support account for peacekeeping operations for the period from 1 July 2001 to 30 June 2002." United Nations, 2001.
- . "Budget for the support account for peacekeeping operations for the period from 1 July 2002 to 30 June 2003." United Nations, 2002.
- . "Budget for the support account for peacekeeping operations for the period from 1 July 2003 to 30 June 2004." United Nations, 2003.
- . "Report of the expert mission to Timor-Leste on policing, 17 to 27 March 2008." United Nations, 2008.
- . "Report of the Office of Internal Oversight Services on the evaluation of the impact of the recent restructuring of the Department of Peacekeeping Operations." United Nations, 2004.
- Vereinte Nationen. "Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen." New York: Vereinte Nationen 2000.