

# UN-Polizei: Ordnungshüter vor großen Herausforderungen

Philipp Rotmann

**Seit den sechziger Jahren dienen Polizeibeamte in Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen. Ihre Zahl hat sich seitdem vervielfacht, ihre Arbeit ist nicht mehr wiederzuerkennen. Doch trotz aller Fortschritte bleibt das System UN-Polizei in der ständigen Mangelverwaltung gefangen. Mit gezielten, effektiven und kostengünstigen Investitionen könnte Deutschland viel dazu beitragen, dass die ›Freunde und Helfer‹ in Zukunft wirksamere Arbeit leisten.**

Wenn die Waffen ruhen und mehr oder weniger wirksame politische Lösungen – oft abgesichert durch Blauhelme der Vereinten Nationen – den Weg aus dem (Bürger-)Krieg weisen, ist damit noch lange nicht für die Sicherheit derjenigen gesorgt, die keine Uniform tragen. Der Großteil der Bevölkerung – Frauen und Männer, Kinder und Alte – sind auf ein Mindestmaß an Vorhersagbarkeit und Vertrauen angewiesen, sich frei bewegen, das Lebensnotwendige besorgen, den Lebensunterhalt verdienen oder zur Schule gehen zu können. Wo dies nicht möglich ist, entsteht schnell der Nährboden für den nächsten gewaltsamen Konflikt.

Diese Sicherheit zumindest ansatzweise zu gewährleisten, ist gemeinhin Aufgabe der Polizei als Teil eines funktionierenden Justizsystems. In direkten Nachkriegssituationen oder schwelenden Konflikten sind örtliche Polizei- und Sicherheitsbehörden dazu oft nicht allein in der Lage. Als Teil moderner Friedenseinsätze sind sie deshalb auf die Unterstützung internationaler Polizeikräfte angewiesen.

## Dramatisches Wachstum

Dieser Teil der UN-Friedenssicherung hat in den letzten drei Jahrzehnten sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht ein dramatisches Wachstum erfahren (vgl. Schaubild S. 52). Der Bedarf an UN-Polizeikräften ist sogar schneller gewachsen als die Zahl der mandatierten Blauhelme: 1988, immerhin knapp 25 Jahre nach dem ersten Einsatz von Polizeibeamten in Kongo, waren gerade einmal 35 unbewaffnete ›Zivilpolizisten‹ als Teil der UN-Mission in Zypern tätig. Zehn Jahre später, 1998, entsandten die Vereinten Nationen immerhin bis zu 3000 Polizeibeamte in eine Handvoll Friedenseinsätze. Heute dienen weltweit mehr als 12 000 UN-Polizistinnen<sup>1</sup> und Polizisten aus 90 Ländern in 15 Einsätzen.<sup>2</sup> Fast die gesamte Personalstärke konzentriert sich auf acht große Einsätze, die Mehrheit davon auf dem afrikanischen Kontinent.<sup>3</sup>

Noch bedeutender im Hinblick auf die damit verbundenen Herausforderungen ist die qualitative Komponente dieser Ausweitung, die in den letzten 15 Jahren stattgefunden hat. Im Zuge des Wandels der UN-Friedenseinsätze von der traditionellen Beobachterrolle zur ungleich komplexeren Aufgabe des Aufbaus staatlicher Institutionen wurden Polizeikräfte zum »unverzichtbaren Baustein jeglichen Übergangs zu einer stabileren politischen Ordnung«, wie es der ehemalige Außenminister Guido Westerwelle anlässlich einer Polizeikonferenz im Oktober 2012 in Berlin formulierte.<sup>4</sup>

## Polizeiarbeit im (Nach-)Kriegszustand

Polizeiarbeit in schwelenden Konflikten unterscheidet sich gänzlich von Polizeiarbeit in stabilen Gesellschaften, sowohl aus Sicht der Polizeibeamtinnen und -beamten und ihrer gesellschaftlichen Rolle als auch aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger, deren Sicherheit im täglichen Leben durch die Polizei gewährleistet werden sollte. Meist sind örtliche Polizeikräfte damit überfordert.

Der Unterschied im Selbstverständnis gegenüber europäischen Polizeibeamtinnen und -beamten ist enorm. Das führt bei der erstmaligen Entsendung



**Philipp Rotmann**, geb. 1980, ist Associate Director am Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind globale Friedens- und Sicherheitspolitik, Friedenseinsätze und der Schutz von Zivilisten.

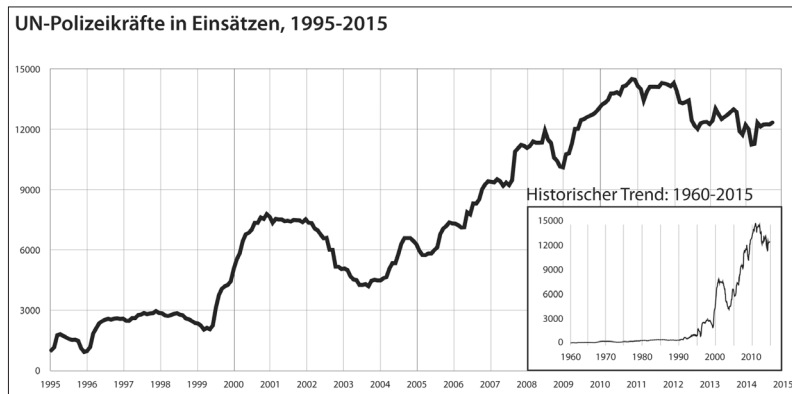
<sup>1</sup> Der Anteil an Frauen bei der UN-Polizei ist gering. Statistisch erfasst wird er erst seit dem Jahr 2009. Demnach stieg er von 7,3 Prozent auf heute 10 Prozent (Februar 2015), siehe: [www.un.org/en/peacekeeping/documents/gender\\_screns1325\\_chart.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/gender_screns1325_chart.pdf) sowie [www.un.org/en/peacekeeping/contributors/gender/2015gender/feb15.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/gender/2015gender/feb15.pdf)

<sup>2</sup> Schon vor der Zypern-Mission (UNFICYP) 1964 entsandten die Vereinten Nationen kleine Gruppen von Polizisten als Teil der Friedensmissionen in Kongo (ONUC) 1960 und in West-Neuguinea (UNSF) 1962, siehe Duncan Chappell/John Evans, *The Role, Preparation and Performance of Civilian Police in United Nations Peacekeeping Operations*, Criminal Law Forum, 10. Jg., 1999, S. 171–271, hier S. 179; Erwin A. Schmidl, *Police in Peace Operations*, Landesverteidigungsakademie, Wien 1998.

<sup>3</sup> Monthly Summary of Military and Police Contribution to United Nations Peacekeeping Operations, [www.un.org/en/peacekeeping/documents/Yearly.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/Yearly.pdf)

<sup>4</sup> Zitiert nach Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern (Hrsg.), *The Right Capacities for New Challenges. Making International Police Peacekeeping More Effective for the 21st Century*, Berlin 2013, S. 9, [www.gppi.net/fileadmin/user\\_upload/media/pub/2013/Eckhard\\_et\\_al\\_2013\\_UNPOL\\_international\\_police\\_peacekeeping.pdf](http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2013/Eckhard_et_al_2013_UNPOL_international_police_peacekeeping.pdf) (Übersetzung des Autors)

## UN-Polizeikräfte in Einsätzen, 1995–2015 und 1960–2015



Quelle: UN DPKO (2015) Statistics: Troop and Police Contributors, [www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml), letzter Zugriff: 9.4.2015 (1995–2015: monatliche Daten, 1960–1994: Trend vom Autor geschätzt).

UN-Polizeikräfte arbeiten täglich eng mit den Kolleginnen und Kollegen vor Ort zusammen und sind auf deren Kooperationsbereitschaft angewiesen.

in meist außereuropäische Krisengebiete zwangsläufig zu einem Kulturschock, und zwar zusätzlich zu den ohnehin unvermeidlichen Formen des Kulturschocks aufgrund von Sprachproblemen, Ernährungsgewohnheiten oder anderer Umgangsformen. Das liegt daran, dass die kulturelle Einbettung professioneller Polizeiarbeit im eigenen Land so selbstverständlich ist, dass sie für die meisten Polizeiangehörigen im täglichen Leben nicht wahrgenommen und auch in der Polizeiausbildung kaum thematisiert wird. Dementsprechend fehlt der Bezugspunkt für das, was im Einsatz an Unvorhersehbarem passieren kann. Was eine Nachkriegsgesellschaft vom gewohnten Umfeld eines deutschen Polizeibeamten unterscheidet, geht viel tiefer als das Fehlen von Infrastruktur, Fahrzeugen oder bestimmten Gesetzen. Es fehlt der Grundkonsens über die Funktion von Polizei und Justiz in der Gesellschaft, und die Erwartungen daran unterscheiden sich innerhalb der Gesellschaft wie innerhalb der Sicherheitskräfte erheblich.

Im Regelfall ist die Präsenz uniformierter Polizeikräfte im täglichen Leben minimal, und wo Polizei auftritt, hat sie wenig gemein mit dem Ideal vom ›Freund und Helfer‹. Es gibt oft keine funktionierende Notrufnummer; wird ein Verbrechen begangen, schreitet niemand ein. Polizeidienststellen sind für die meisten Menschen nicht erreichbar, oder die Wahrscheinlichkeit, dort Hilfe zu erhalten, ist gering. Die meisten Verbrechen werden weder angezeigt noch verfolgt. Menschen leben in täglicher Unsicherheit, viele werden Opfer von Gewalt, manche greifen zu Selbstjustiz und schaffen damit immer neuen Nährboden für die Mobilisierung von Gewalt auf Gruppen- wie auf nationaler Ebene.

Kurz nach einem Bürgerkrieg verstehen sich Polizistinnen und Polizisten oft nicht als Diener der Gesellschaft, sondern als Kriegsveteranen oder Teil einer paramilitärischen Truppe mit einem Freibrief

für Gewalt. Ihr meist sehr geringes Gehalt sehen sie eher als Veteranenrente denn als Gegenleistung für einen anspruchsvollen und gefährlichen Dienst. Eine Polizei ist in diesem Kontext fehlender rechtlicher und institutioneller Strukturen alles andere als eine neutrale, professionelle Bürokratie. Das verschärft die Risiken für Korruption und Machtmissbrauch und befördert die Entfremdung zwischen Sicherheitskräften und Gesellschaft. Gleichzeitig haben alle Personalentscheidungen, von der Aufnahme neuer Rekruten bis zur Auswahl von Führungspersonal, erhebliche Implikationen für den Zugang bestimmter Gruppen zu politischer Macht, Anerkennung und finanziellen Ressourcen.

### Welche Aufgaben hat die UN-Polizei heute?

Anders als Blauhelme arbeiten internationale Polizeibeamte in Friedenseinsätzen immer direkt mit den örtlichen Sicherheitskräften zusammen. Friedenstruppen können im Regelfall allein durch ihre Abschreckungsfunktion und das politische Gewicht des UN-Sicherheitsrats im Rücken ein gewisses Maß an äußerer Sicherheit garantieren und Staatsstreichen vorbeugen. Von Ausnahmefällen wie dem offensiven militärischen Vorgehen gegen Rebellengruppen in Ostkongo und der notwendigen Kooperation zum Schutz von Zivilisten abgesehen, sind sie dabei eher weniger auf die Zusammenarbeit mit den örtlichen Streitkräften angewiesen – im Gegenteil, je passiver die ehemaligen Kämpfer auf ihre Demobilisierung warten, desto besser.

UN-Polizeikräfte arbeiten demgegenüber täglich eng mit den Kolleginnen und Kollegen vor Ort zusammen und sind auf deren Kooperationsbereitschaft angewiesen. Dabei ist es unerheblich, ob die Missionen in Ausübung der Autorität des Sicherheitsrats selbstständig die öffentliche Sicherheit gewährleisten, Amtshilfe für die örtlichen Polizeibehörden leisten, Polizeiausbildung betreiben oder ganze Polizeiparadigmen reformieren sollen.

All das hat heute nichts mehr mit dem zu tun, was bis in die neunziger Jahre hinein praktiziert und als das Modell ›Four men in a jeep‹ zu einem berühmten Beispiel für die Nutzlosigkeit von Friedenseinsätzen wurde. Fast vier Jahrzehnte nach der Entsendung des ersten Polizeikontingents nach Zypern waren UN-Polizeikräfte immer noch darauf beschränkt, ihre Kolleginnen und Kollegen vor Ort bei der Arbeit zu besuchen, zu beobachten und über Missstände zu berichten – meist ohne Folgen. Davon hatten weder die UN noch die örtliche Polizei oder die Bevölkerung irgendeinen Vorteil: Die UN trugen kaum zu Stabilität bei, die Polizisten hatten weder Grund, ihre Arbeit zu verbessern, noch Hilfe dabei, und die Menschen erhielten keinerlei Schutz vor Übergriffen. Qualifizierte internationale Poli-

zeibeamte kehrten häufig frustriert von Einsätzen zurück; für ihre Mühen und Entbehrungen sahen sie kaum positive oder gar nachhaltige Veränderungen. Sergio Vieira de Mello, damaliger UN-Sondergesandter in Timor-Leste, brachte die Misere in einem unveröffentlichten Papier auf den Punkt: »Die UN-Polizei braucht lange, um im Einsatzland anzukommen und ist selten effektiv.«<sup>5</sup>

Aus dem Versagen des traditionellen Modells wurde die Lehre gezogen, dass erfolgreiche Stabilisierung eben nicht nur Beobachtung, sondern aktive Unterstützung von Reformprozessen innerhalb der örtlichen Sicherheitskräfte erfordert – und für eine Übergangszeit unter Umständen auch die ersatzweise Übernahme von Polizeiaufgaben durch internationale Beamte. Das kann aber nicht heißen, dass innerhalb weniger Jahre mit tiefgreifenden Veränderungen der Institutionen zu rechnen ist. Mittlerweile ist Konsens, dass »eine Polizeireform eine Generationenaufgabe ist, die über die realistische Dauer eines Friedenseinsatzes hinausgeht«<sup>6</sup>. Der Weltentwicklungsbericht 2011 schuf die Grundlage für diesen Konsens mit der Feststellung, dass, »Länder, die gegen die Gewalt vorgingen, nach und nach, meist über eine Generation hinweg, Reformen durchgeführt haben, um einen sozialen Konsens herzustellen und ihren Gesellschaften die Möglichkeit zu geben, die Veränderungen anzunehmen und ihre eigenen institutionellen Kapazitäten aufzubauen«<sup>7</sup>.

Die umfassende Aufgabenstellung hat Folgen für den Rekrutierungsbedarf von Polizeieinsätzen und Polizeikomponenten in Friedenseinsätzen. Die Vereinten Nationen benötigen heute eine Vielzahl von Spezialisten, von erfahrenen Ermittlern über Grenzschützer, Drogen- und Forensikexperten bis hin zu geschlossenen Polizeieinheiten (Formed Police Units – FPU), deren Fähigkeiten vom Streifendienst über die Eindämmung gewaltsamer Unruhen bis hin zur Rolle von Sondereinsatzkommandos reichen können.<sup>8</sup>

Im Zuge der massiven Ausweitung der Einsätze über die letzten Jahrzehnte haben die Mitgliedstaaten viel zu langsam die notwendigen Ressourcen für eine effektive und verantwortliche Führung und Steuerung der Einsätze aus dem Sekretariat in New York und der Logistikzentrale in Brindisi bereitgestellt. Von zehn im Jahr 2002 wuchs die UN-Polizeiabteilung auf mittlerweile 64 Planstellen in New York und 40 im Rahmen der Ständigen Polizeikapazität (Standing Police Capacity – SPC) in Brindisi, die mit Stefan Feller seit dem Jahr 2013 von einem Deutschen geführt werden.

Einsatzplanung und -führung, Rekrutierung sowie Konzept- und Doktrinentwicklung wurden in den letzten zehn Jahren erheblich professionalisiert. Gemeinsam mit weiteren Investitionen einzelner Mitgliedstaaten und regionaler Organisationen zur Verbesserung von Ausbildung und Entsendung von Polizeikräften haben diese Fortschritte die operati-

ven Grundlagen für effektive Friedenseinsätze spürbar gestärkt. Nur dadurch war es dem UN-Sekretariat möglich, in den letzten Jahren die meisten quantitativen Zielmarken bei der Entsendung von Polizisten in Krisengebiete zu erreichen und zumindest die dringlichsten Probleme anzugehen.

## Herausforderungen

Trotz wichtiger Schritte in die richtige Richtung macht eine dauerhafte 15- bis 20-prozentige Lücke zwischen der Zahl der mandatierten und der Zahl der tatsächlich entsandten Polizistinnen und Polizisten deutlich, dass es weiterhin erheblichen Verbesserungsbedarf gibt. So gilt nach wie vor, was das Henry L. Stimson Center im Jahr 2012 rekapitulierend feststellte: »UN-Polizeieinsätze sind (...) ein überlastetes, unterfinanziertes und institutionell unzureichend unterstütztes Unterfangen.«<sup>9</sup> Die Studie weiß einen breiten Expertenkonsens hinter sich, wenn sie auf grundlegende Mängel in der Einsatzpraxis wie auch in den entscheidenden institutionellen Grundlagen von Rekrutierung, Ausbildung und Doktrin hinweist, die enorme Auswirkungen auf die Arbeit im Einsatz haben.

## Mobilisierungs- und Reaktionsfähigkeit

Insbesondere in instabilen, krisenhaften Situationen spielt der Faktor Zeit eine entscheidende Rolle für die politische Wirkung jeglicher Intervention. Das gilt auch für die Aufstellung einer UN-Friedenstruppe: »Im Unterschied zu anderen Aspekten des Staatsaufbaus kann die Wiederherstellung von Recht und Ordnung nicht warten«, analysierte Sergio Vieira de Mello, als er gerade die Leitung der UN-Mission in Kosovo gegen die in Ost-Timor eingetauscht hatte. »Herrscht das Recht nicht ab dem ersten Tag, gedeiht das Verbrechen.«<sup>10</sup> Doch im Regelfall dauert es Monate, bis eine neue Mission zumindest 80 Prozent ihrer Sollstärke erreicht.

Qualifizierte internationale Polizeibeamte kehrten häufig frustriert von Einsätzen zurück.

Aus dem Versagen des traditionellen Modells wurde die Lehre gezogen, dass erfolgreiche Stabilisierung nicht nur Beobachtung, sondern aktive Unterstützung von Reformprozessen innerhalb der örtlichen Sicherheitskräfte erfordert.

<sup>5</sup> Sergio Vieira de Mello, *How Not to Run a Country*, unveröffentlichtes Manuskript, im Besitz des Autors, 2000.

<sup>6</sup> Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), S. 17, Übersetzung des Autors.

<sup>7</sup> World Development Report 2011, *Conflict, Security, and Development*, World Bank, Washington, D.C. 2011, S. 144.

<sup>8</sup> Michael J. Dziedzic, Introduction, in: Robert Oakley et al., *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Washington, D.C. 1998, S. 3–18, hier S. 12; Thorsten Stodiek, *Internationale Polizei: Ein empirisch fundiertes Konzept der zivilen Konfliktbearbeitung*, Baden-Baden 2004, S. 67ff.

<sup>9</sup> William J. Durch et al., *Understanding Impact of Police, Justice and Corrections Components in UN Peace Operations*, Washington, D.C. 2012, S. 3 (Übersetzung des Autors).

<sup>10</sup> De Mello, a.a.O. (Anm. 5).

Die UN und ihre Mitgliedstaaten arbeiten seit den neunziger Jahren an diesem Problem, bislang mit sehr begrenztem Erfolg.<sup>11</sup>

Die Ständige Polizeikapazität (SPC) schließt kritische Lücken, vor allem in der Anfangsphase neuer Einsätze und in Krisensituationen.

Nachdem alle ambitionierteren Reformen am Unwillen der Mitgliedstaaten gescheitert waren, entwickelte eine kleine Gruppe skandinavischer und angelsächsischer Länder eine Reihe von bescheideneren Vorschlägen, um zumindest ein paar Dutzend Polizei- und Justizexperten in ständiger Einsatzbereitschaft und in der direkten Verfügung des Sekretariats zu halten. Diese Lösung, mit zunächst 25 (inzwischen 40) Planstellen und dem Dienort Brindisi, wurde letztlich Teil des Reformpakets in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, mit dem Ban Ki-moon seine Amtszeit als Generalsekretär begann.<sup>12</sup>

Diese Ständige Polizeikapazität (SPC) schließt seitdem kritische Lücken, vor allem in der Anfangsphase neuer Einsätze und in Krisensituationen. Ihre Errichtung ist damit mit Abstand der erfolgreichste Reformschritt zur Verbesserung der Mobilisierungs- und Reaktionsfähigkeit, doch ihr Umfang bleibt unzureichend – zumindest die lang geplante Verdoppelung sollte baldmöglichst erfolgen.

### Geschlossene Polizeieinheiten

Neben dem Mobilisierungsproblem kämpften die Polizeikomponenten in den Friedenseinsätzen der neunziger Jahre mit einer weiteren grundsätzlichen Herausforderung: In der Instabilität direkter Nachkriegsphasen oder schwelender Konflikte spielen gewalttätige Proteste, Streiks und politische Demonstrationen sowie Organisierte Kriminalität eine erhebliche und gefährliche Rolle. Weder die individuell rekrutierten Streifenbeamten aus Dutzenden von Ländern noch die als komplette Einheiten (meist in Bataillonsstärke) entsandten Blauhelme waren in der Lage, mit diesen Problemen in der Grauzone zwischen militärischer Stabilisierung und ziviler Polizeiarbeit effektiv umzugehen: Den einen fehlte die Ausbildung und Ausrüstung zu gradueller Gewaltdeeskalation im Kontext rechtsstaatlicher Grundsätze, den anderen die Fähigkeit zum Selbstschutz und zum wirksamen Vorgehen gegen massive Gewalt.<sup>13</sup>

In den Einsätzen in Südosteuropa entdeckten die UN, vor allem aufgrund der Beiträge südeuropäischer Länder, den Nutzen von Bereitschaftspolizeien, Gendarmerien und vergleichbaren Polizeitruppen. Sie waren nicht nur besser in der Lage, in den nur teilweise befriedeten Kontexten der Friedensmissionen die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten, sie waren vor allem um ein Vielfaches einfacher zu mobilisieren: Es kostete etwa den gleichen Verhandlungsaufwand, um einen Mitgliedstaat entweder zur Entsendung einer Handvoll einzelner Beamter oder einer ganzen Hundertschaft zu bewegen – ein erheblicher Vorteil in der Expansionsphase ab 2003/2004. Bald bot sich eine Reihe von Staaten mit gro-

ßen Polizeiapparaten geradezu an, gegen entsprechende Bezahlung geschlossene Polizeieinheiten (FPU) zu stellen. Ohne sie wären die UN nicht in der Lage gewesen, die Anforderungen neuer Missionen in Darfur oder Tschad auch nur im Ansatz zu bewältigen.

Damit holten sich die UN jedoch neue Probleme ins Haus. Beschwerden über sexuelle Übergriffe und andere Menschenrechtsverletzungen durch UN-Polizeieinheiten nahmen zu. Trotz erheblichen Drucks tat sich das Sekretariat schwer, Ausbildungs- und Verhaltensstandards für FPU wirksam durchzusetzen, war man doch nach Verabschiedung enormer Mandatszahlen durch den Sicherheitsrat auf die Bereitschaft aller Mitgliedstaaten zur Entsendung von Polizeieinheiten angewiesen – zumal die Europäer über Kosovo hinaus kaum dazu bereit waren und sind. Wiederholt kam es zu tragischen Zwischenfällen, deren Aufarbeitung sich über Jahre hinzog. Ein Beispiel dafür ist die 2007 in Reaktion auf einen Todesfall in Kosovo begonnene Untersuchung der Auswahl, Ausbildung und Doktrin geschlossener Polizeieinheiten. Erst im März 2010 wurde ein überarbeitetes Grundsatzdokument verabschiedet. Seine Umsetzung, insbesondere im Ausbildungsbereich, blieb bis heute unvollendet.<sup>14</sup>

### Unterstützung bei institutionellen Reformen

Auch nach einem Jahrzehnt wachsender Investitionen in UN-geführte Reformanstrengungen im Polizeibereich ist klar, dass UN-Polizeikomponenten einen weitaus geringeren Einfluss auf die Fähigkeiten und die Integrität von Polizeiorganisationen in Krisenstaaten haben als die internationale Gemeinschaft sich erhoffte. In vielen Missionen werden der Förderung individueller und institutioneller Integrität sowie dem Aufbau von Verwaltungskapazitäten zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Doch ohne parallele Anstrengungen zur Schaffung dieser institutionellen Grundlagen läuft jede praktische und fachspezifische Ausbildungshilfe mit hoher Wahrscheinlichkeit ins Leere.<sup>15</sup>

Das ist keine neue Erkenntnis, doch bislang waren die Vereinten Nationen nicht in der Lage, über einzelne Ausnahmepersonlichkeiten und -teams hinaus ihre Partner vor Ort in systematischer Weise in ihren langwierigen und politisch riskanten institutionellen Reformprozessen zu unterstützen. Das Sekretariat allein kann die notwendige Kapazität nicht schaffen, denn anders als die ›handwerklichen‹ Fertigkeiten der Polizeiarbeit gehört Organisationswandel und effektive Führung in Veränderungsprozessen nicht zum Repertoire der meisten Polizeibeamten, selbst höherer Ränge. Die wenigen erfahrenen Führungspersonlichkeiten, die schon einmal größere Organisationsreformen und politische Veränderungen gestaltet haben, stehen viel zu selten für internationale Einsätze zur Verfügung. Es ist also nicht damit getan, ›die Richtigen‹ zu mobilisieren.

In den Einsätzen in Südosteuropa entdeckten die UN den Nutzen von Bereitschaftspolizeien und Gendarmerien.

Im Rahmen ihres sogenannten ›Strategic Guidance Framework‹ organisiert die Polizeiabteilung in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze seit dem Jahr 2010 einen weltweiten Diskussionsprozess zur Entwicklung globaler Konzepte und Ausbildungsinhalte. Einer der größten und anspruchsvollsten Themenkomplexe ist dabei die Unterstützung institutioneller Reformprozesse. Auch die Entwicklung von Konzepten und Handbüchern kann dabei nur Teil der Lösung sein. Letztlich wird sich die diffezile politische Praxis von Polizeireform durch Friedenseinsätze nur dann verbessern lassen, wenn aus dem heutigen Netzwerk von ein bis zwei Dutzend kreativer, begeisterter und erfolgreicher ›change manager‹ eine kritische Masse global vernetzter Polizeireformer aus allen Kulturkreisen wird, die ein kollektives Gedächtnis entwickeln und neue Generationen von Führungspersonlichkeiten heranziehen können. Dieser Prozess kann nicht gesetzlich oder multilateral verordnet werden, sein Erfolg hängt aber durchaus auch von der gezielten finanziellen und politischen Unterstützung von Netzwerktreffen und professionellen Foren ab.

### Aus dem Teufelskreis der Mangelverwaltung heraus

Die Erfahrungen aus Kosovo und Bosnien, Timor-Leste, Sierra Leone und Haiti wie auch heute aus der Zentralafrikanischen Republik und aus Südsudan ergeben einen frustrierenden Befund: Internationale Polizeieinsätze sind unverzichtbar, werden aber bislang den praktischen Herausforderungen für eine effektive Stabilisierung von Nachkriegsgesellschaften nicht gerecht. Über die notwendigen Verbesserungen von Mobilisierungsmechanismen, Disziplin, Doktrin und der Entwicklung von Führungspersonal hinaus gilt es, bescheidenere und realistischere Ziele zu formulieren, die den schwierigen Rahmenbedingungen der Einsatzländer gerecht werden.

Das erfordert, dass die Mitgliedstaaten und das Sekretariat gemeinsam den gegenwärtigen Teufelskreis durchbrechen, in dem das tägliche Krisenmanagement keinen Raum für die Bewältigung der strategischen Herausforderungen lässt. Solange der Bedarf an Friedensmissionen auf einem ähnlich hohen Niveau bleibt wie in den letzten zehn Jahren werden sich die langfristigen Probleme innerhalb der gegebenen Strukturen und Ressourcen nicht lösen lassen.

Deutschland könnte dabei eine katalytische Rolle spielen. Dazu gälte es, einerseits die personellen Beiträge aus der Bedeutungslosigkeit in den Bereich qualitativ nützlicher Größenordnungen zu heben (denn mit quantitativ erheblichen Beiträgen wird nicht zu rechnen sein) sowie andererseits ein höheres Maß an Kontinuität in der institutionellen und politischen Unterstützung des Instruments UN-Polizei zu schaffen.

Am 31. Dezember 2014 dienten 12 436 Polizistinnen und Polizisten aus 112 Ländern in Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen. Das sind in etwa so viele Personen wie der uniformierte Teil der Berliner Polizei. Es sollte daher eigentlich kein Problem sein, aus den 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen genügend kompetente und motivierte Expertinnen und Experten zu gewinnen. Dazu müssten aber die Europäer mehr beitragen als die gegenwärtigen fünf Prozent.<sup>16</sup>

In institutioneller Hinsicht ist es lehrreich zu betrachten, was das Auswärtige Amt und das Bundesministerium des Inneren in den Jahren 2012/2013 mit minimalen finanziellen Ressourcen auf die Beine gestellt haben. Eine hochrangige Konferenz in Berlin<sup>17</sup> schuf eine Gelegenheit zur Netzwerkpflge, die politisch sowohl nach innen wirkte als auch zum Ausgangspunkt eines politischen Impulses in New York wurde. In den Folgemonaten war Deutschland dort wesentlich an der Gründung einer ›Freundesgruppe UN-Polizei‹ beteiligt, einem diplomatischen Vehikel zur Schaffung nachhaltiger politischer Aufmerksamkeit für das Thema. Bislang scheint dieses Engagement einen einmaligen Charakter zu haben, doch die Gelegenheit zu nützlichen, gezielten und kosteneffektiven Beiträgen besteht weiter – umso mehr, so lange mit Stefan Feller<sup>18</sup> ein deutscher Polizeibeamter an der Spitze der UN-Polizeiabteilung in New York steht.

Deutschland sollte seine personellen Beiträge in den Bereich qualitativ nützlicher Größenordnungen heben und ein höheres Maß an Kontinuität in der institutionellen und politischen Unterstützung schaffen.

**11** Zum Folgenden ausführlicher Thorsten Benner/Stephan Mergenthaler/Philipp Rotmann, *The New World of UN Peace Operations: Learning to Build Peace?* Oxford 2011, S. 83ff.

**12** Siehe auch Thorsten Benner/Philipp Rotmann, *Operation Blauhelmreform*, Vereinte Nationen, 5/2007, 177–182.

**13** Robert Oakley/Michael J. Dziedzic, *Conclusions*, in: Oakley et al., a.a.O. (Anm. 8), S. 509–535, hier S. 518ff.; ausführlicher auch Benner/Mergenthaler/Rotmann, a.a.O. (Anm. 11), S. 74ff.

**14** Private Korrespondenz des Autors mit DPKO-Mitarbeitern.

**15** Durch et al., a.a.O. (Anm. 9), S. 42; vgl. Eric Scheye, *Pragmatic Realism in Justice and Security Development: Supporting Improvement in the Performance of Non-State/Local Justice and Security Networks*, Den Haag 2009; Robert Oakley/Michael J. Dziedzic/Eliot M. Goldberg (Eds.), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Washington, D.C. 1998.

**16** Zur Situation Deutschlands siehe Steffen Eckhard, in diesem Heft, S. 59–58.

**17** Vgl. Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern, a.a.O. (Anm. 4).

**18** Siehe das Interview mit Stefan Feller, in diesem Heft, S. 56–58.