

»Jede Polizei hat ein anderes Aufgabenverständnis«



UN-Foto: Mark Garten

Interview mit **Stefan Feller**, Leitender UN-Polizeiberater und Leiter der Abteilung UN-Polizei, über den wachsenden Anteil von Polizeikomponenten in Friedensmissionen, bürgernahe Polizeiarbeit, eine neue Polizeidoktrin und die zunehmenden Gefahren durch Einsätze in unbefriedeten Gebieten.

Frage: Einzelne Polizeikomponenten in UN-Friedensmissionen gibt es schon seit den sechziger Jahren. Aber erst seit rund zehn Jahren stellen Polizeikräfte mit derzeit 12 500 Personen einen nennenswerten Anteil von 10 bis 15 Prozent an den Friedensmissionen. Wie erklären Sie sich diese Entwicklung? Ist sie nur positiv zu sehen?

Stefan Feller: Die Entwicklung ist schon etwas älter. Nennenswert war der Anteil bereits nach den Balkan-Kriegen in den neunziger Jahren. Seitdem hatten wir ein verstärktes Engagement in Friedenssicherungsoperationen der Vereinten Nationen. Anfang 2000 waren rund 7500 Polizistinnen und Polizisten in solchen Missionen im Einsatz, heute sind es etwa 12 500. Das ist seit einigen Jahren relativ konstant. Positiv ist das deswegen, weil nach Konflikten immer Expertise und Unterstützung beim Wiederaufbau zerstörter staatlicher Organe notwendig ist. Ohne Institutionen der Sicherheit und des Rechts funktioniert der Wiederaufbau von konfliktbetroffenen Staaten nicht. Der zweite wesentliche Grund ist, dass der UN-Sicherheitsrat den Schutz der Zivilbevölkerung in den Friedensmissionen zunehmend in den Vordergrund stellt. Und das ist keine alleinige militärische Aufgabe, sondern wir haben es auch mit Bedrohungen zu tun, die polizeiliche

Mittel erfordern. Örtliche Polizeiorganisationen werden dabei durch die UN-Polizei unterstützt.

Würden Sie dies daher als eine natürliche Entwicklung bezeichnen? Weil sich die Mandate geändert haben, wurde auch anderes Personal benötigt?

Die Lösung dieser Aufgaben ist immer auf oberster Ebene politisch und erfordert natürlich auch den Einsatz militärischer Kräfte. Wenn es um den Schutz der Zivilbevölkerung geht, arbeiten wir eng mit den militärischen Teilen der Friedensmissionen zusammen, weil dies gemeinsame Aufgabenstellungen sind. Auch der Wiederaufbau ist eine gemeinsame Aufgabe. Es geht nicht nur darum, die Polizei nach UN-Standards wieder aufzubauen. Staatlichkeit beinhaltet Sicherheits- und Rechtsinstitutionen. Das heißt, es geht auch um den Aufbau von Gerichten oder Gefängnisverwaltungen. Deswegen arbeiten wir mit den zivilen Kräften zusammen, die zum Beispiel für den Aufbau der Strafjustiz verantwortlich sind.

Daher gehört die UN-Polizei auch zur Abteilung Rechtstaatlichkeit im UN-Sekretariat?

Ja, die Abteilung nennt sich Büro für Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsinstitutionen (Office of Rule of Law and Security Institutions – OROLSI). Man kann keine Polizei aufbauen, die anfängt zu arbeiten und – wenn notwendig – Menschen einsperrt, wenn keine Justiz mit anerkannten Maßstäben von Recht und Gerechtigkeit besteht. Das gehört zusammen; und immer wenn das anders war, hat es große Probleme gegeben.

Hauptaufgabe der Polizei ist, für Sicherheit und Stabilität zu sorgen. Ist diese Aufgabe in Ländern, die gerade einen Konflikt hinter sich haben, angesichts der dort oftmals vorherrschenden Korruption, Organisierten Kriminalität und des Terrorismus überhaupt noch zu bewältigen?

Das ist eine sehr große Aufgabe. In den sechziger Jahren sind die UN-Polizisten im Wesentlichen nur Beobachter gewesen, was wir als ›Monitoring‹ bezeichnen. Das hat sich Schritt für Schritt in Richtung ›Mentoring‹ gewandelt. Dieses Mentoring, also das Begleiten von örtlichen Polizeikräften, um sie an internationale Standards heranzuführen, wurde immer stärker in den Fokus gerückt. Aus dieser Zeit stammt auch die Erkenntnis, dass es nicht ausreicht, örtliche Polizeikräfte zu einfacher Streifenförmigkeit zu befähigen. Es geht um bürgerorientierte Polizeiarbeit.

Stefan Feller

Seit Mai 2013 berät der Deutsche Stefan Feller den UN-Generalsekretär in Sachen Polizeieinsätze. Der 57-jährige leitende Polizeidirektor aus Nordrhein-Westfalen wurde zum Polizeiberater der UN ernannt und leitet die Abteilung UN-Polizei in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) in New York. Feller bekleidete zuvor Führungsposten bei internationalen Einsätzen. So leitete er von November 2008 bis Juli 2012 die EU-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina. Von 2004 bis 2008 war Feller Leiter des Polizeistabs beim Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union beziehungsweise Leiter der operativen Einheit im Europäischen Auswärtigen Dienst. Davor, von 2000 bis 2004, war er zunächst stellvertretender Polizeichef der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo (UNMIK) und übernahm später die Leitung.

Man muss die Menschen vor Ort mitnehmen und sie von der Polizeiarbeit überzeugen?

Man muss die ganze Polizei aufbauen. Man kann nicht einfach nur polizeiliche Präsenz zeigen und sich darauf verlassen, dass das funktioniert. Eine Polizeiverwaltung muss aufgebaut werden und auch die Fähigkeiten für Aufgaben, die von jeder Polizei wahrgenommen werden, müssen aufgebaut werden. Das ist eine Aufgabe der örtlich Verantwortlichen, bei der wir sie unterstützen. Das reicht bis in die Bereiche Organisierte Kriminalität, Korruption und Extremismus, die sehr oft Hand in Hand arbeiten. Um Frieden zu erreichen, muss dies ganzheitlich präventiv angegangen und behoben werden. Es reicht nicht, nur Polizistinnen und Polizisten sichtbar zu machen, sondern es geht um ganz profunde Polizeixpertise.

Geht es also auch darum, grundsätzliche Reformen in den Ländern anzustoßen?

Ja, wir haben zum Beispiel im OROLSI nicht nur die Polizeiabteilung und nicht nur die Kolleginnen und Kollegen, die für Strafrecht und Gefängnisverwaltung zuständig sind, sondern auch die Bereiche Sicherheitssektorreform und Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer. Dort, wo Polizei aufgebaut wird, hat es natürlich auch mit der Reform eines solchen Systems zu tun.

Das zieht sich vermutlich über Jahre. Die Mandate der Missionen werden aber nur jährlich verlängert. Kann man mit dieser Unsicherheit, ob es weitergeht oder nicht, arbeiten?

Der Weltentwicklungsbericht der Weltbank von April 2011 belegt mit Zahlen, dass es möglich ist, ein Land dabei zu unterstützen, dass es sich von einem Konflikt erholt. Das ist jedoch eine Aufgabe für mindestens eine Generation. Es geht vor allem um grundlegende, sehr lange Prozesse, die in der Gesellschaft stattfinden müssen: Versöhnung, Demokratisierung und Bürgerorientierung. In der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) arbeiten wir aber nicht daran, Missionen für 30 Jahre durchzuführen. Wir wollen Starthilfe geben. Wir versuchen, mit allen Beteiligten innerhalb der UN und darüber hinaus zusammenzuarbeiten, beispielsweise mit der Europäischen Union (EU) und der Afrikanischen Union (AU).

Wie kommen Sie an die vielfach benötigten Expertinnen und Experten für Forensik, Drogen oder Grenzkontrollen?

Das ist schwer. In keinem Staat der Welt steht solches Personal im Überfluss zur Verfügung. Das erfordert eine lange Ausbildung und viele Jahre Erfahrung. Die Polizeien halten diese Experten nicht für internationale Missionen vor, wenn man von einer Besonderheit absieht: Staaten wie Frankreich, Italien,

Spanien oder Polen, die über eine Gendarmerie verfügen, haben diese Einheiten nicht nur fürs Inland, sondern sind auch bereit, sie für Auslandsaufgaben einzusetzen. Zivile Polizeien wie in Deutschland tun das nicht. Das heißt, immer wenn wir um diese Experten bitten, stoßen wir auf den natürlichen Konflikt mit den Innenministerien. Aber: Jeder lokale Konflikt ist regional und international. Organisierte Kriminalität und Korruption lassen sich nicht mit nationalen Einsätzen beheben. So muss beispiels-

»In keinem Land der Welt steht Polizeipersonal im Überfluss zur Verfügung.«

weise auch Organisierte Kriminalität in Westafrika oder die Piraterie am Horn von Afrika vor Ort angegangen werden. Das geht natürlich am besten, indem die Polizeiorganisationen in den betroffenen Staaten gestärkt werden.

Bei der UN-Polizei scheint es immer noch keine wegweisende Doktrin zu geben. Wird daran gearbeitet?

Es gibt diese Doktrin, und sie wird fortentwickelt. Wir nennen sie ›Strategic Guidance Framework for International Police Peacekeeping› (SGF). Seit dem Jahr 2004 arbeiten die UN daran, aus den Einsatzerfahrungen allgemeine Lehren zu ziehen und gemeinsame Richtlinien zu entwickeln. Dabei muss man einen Punkt berücksichtigen: Internationale Polizeiarbeit ist nicht dasselbe wie nationale Polizeiarbeit. Es geht darum, andere an die Aufgaben heranzuführen. Das erfordert Polizeixpertise, wird aber in der nationalen Ausbildung nicht gelehrt. Hinzu kommt, dass jede Polizei ein anderes Aufgabenverständnis hat. Wir setzen unsere UN-Polizei derzeit aus 91 unterschiedlichen Polizeien weltweit zusammen. In einem Konsultationsprozess wurden daher in einem ersten großen Rahmen festgelegt, was internationale Polizeiarbeit ist. Dieser wurde im Februar 2014 abgeschlossen. Dieser Prozess dauerte lange, weil an der Entwicklung der Leitlinien wortwörtlich die ganze Welt beteiligt war. 193 UN-Mitgliedstaaten mussten sie akzeptieren.

Resolution 2185 des Sicherheitsrats vom November 2014, die sich ausführlich dem Aspekt Polizei in Friedensmissionen widmet, ist sicher wichtig für Sie. Wie ist sie auf den Weg gebracht worden?

Das war auch Ergebnis einer Reihe von Konsultationen. Mitgliedstaaten wie Deutschland, die an der Entwicklung von Polizei, Sicherheit und Recht interessiert sind, haben uns sehr unterstützt. Deutschland hat zum Beispiel die Freundesgruppe UN-Polizei (Group of Friends of UN Police) ins Leben gerufen. Zusammen mit Australien haben wir als UN-

Polizei im vergangenen Jahr die Chance genutzt, die Ergebnisse der Konsultationen in diese sehr weitreichende Sicherheitsratsresolution 2185 zu überführen.

Trotzdem gehört Deutschland zu den Ländern, die die wenigsten Polizisten und Soldaten in Friedensoperationen entsenden. Wie erklären Sie sich das?

Man muss fairerweise sagen, dass Deutschland kein Einzelfall ist. Die geringere Beteiligung an UN-Friedenssicherungsaufgaben hat sich in der EU und in Nordamerika zeitgleich vollzogen. Im Jahr 2000 hatten wir 7500 Polizistinnen und Polizisten, davon waren 44 Prozent aus den heutigen 28 Mitgliedstaaten der EU, den USA und Kanada. Heute haben wir rund 12 500 Polizistinnen und Polizisten, und dieselben Mitgliedstaaten stellten im Jahr 2012 nur noch ungefähr 4,4 Prozent. Aus deutscher

»Wir kommen immer öfter in Situationen, in denen wir selbst ins Fadenkreuz geraten.«

Sicht liegt dies nicht daran, dass man mit internationaler Polizeiarbeit nichts zu tun haben will. Aber der Schwerpunkt lag auf bilateralen Projekten, zum Beispiel in Afghanistan, und auf der EU. Seit einigen Jahren findet in Europa und Nordamerika aber ein Bewusstseinswandel in Richtung Stärkung von UN-Friedensmissionen statt. In Deutschland hat das zum Beispiel im jüngsten Koalitionsvertrag Ausdruck gefunden.

Im Moment sind es ganze 19 Polizistinnen und Polizisten in UN-Missionen.

Wir arbeiten daran, dass es mehr werden. Es sollen zum Beispiel in Mali mehr werden, und Deutschland hat noch andere Schwerpunkte in Afrika, etwa in Südsudan. Deutschland hat dieses Interesse. Es gibt aber auch Herausforderungen speziell für Deutschland, beispielsweise weil in Afrika nicht jedes Land englischsprachig ist. In Mali, in der Zentralafrikanischen Republik oder in Kongo brauchen wir frankophone Polizeikräfte.

Aber die EU-Zielgröße für Deutschland war einmal 910 Polizeikräfte für internationale Einsätze. Davon sind wir weit entfernt. Das kann Sie als oberster UN-Polizeiberater doch nicht zufriedenstellen.

Ja, das beschäftigt mich. Aber die Zielgröße aus dem Jahr 2000 bezieht sich nur auf die EU, die 5000 Polizisten für europäisches ziviles Krisenmanagement zur Verfügung stellen wollte. Dass Deutschland nicht wie vereinbart 900 Polizeikräfte abgestellt hat, hat auch damit zu tun, dass die EU zu keinem Zeitpunkt 5000 Polizeikräfte im Einsatz hatte. In den UN hat es eine solche Vereinbarung nie gegeben. Das ist ein Prozess, der langsam

vonstatten geht. Und dass der politische Wille für eine möglichst ausgewogene geografische Verteilung entsandter Polizisten vorhanden ist, sehe ich sehr positiv.

Muss sich in Deutschland nicht auch institutionell oder in der Ausbildung etwas ändern, weil wir nicht die Kapazitäten haben?

Als UN müssen wir immer mit der Situation leben, dass wir keine UN-Polizeiakademie haben. Ich habe 40 Polizistinnen und Polizisten unter Vertrag, die als Ständige Polizeikapazität in Brindisi, Italien, stationiert sind. Diese sind angestellt. Die anderen sind sekundiert. Daher verlassen wir uns bei der Ausbildung vor und während einer Mission auf die Mitgliedstaaten. Natürlich wünsche ich mir, dass alle besser werden. Aber wenn in der Missionsvorbereitung erst einmal alle so gut werden würden wie zum Beispiel Deutschland, wäre schon etwas erreicht. Das deutsche System zur Vorbereitung von Einsatzkräften auf Auslandseinsätze ist muster-gültig. Es gibt drei Standorte, Lübeck, Brühl und Wertheim, an denen dezidiert jeder Polizist und jede Polizistin in der Missionssprache zwei Wochen darauf vorbereitet wird, was am Einsatzort passiert.

Wo sehen Sie die größten Herausforderungen für die UN-Polizei heute und in zehn Jahren?

Ich weiß nicht genau, was in zehn Jahren passiert. Aber ich bin in Sorge, dass die Konflikte, die wir heute haben, wie der Klimawandel oder Destabilisierungen, nicht morgen aufhören. Ich sehe derzeit kein Ende an UN-Friedensmissionen. Der Sicherheitsrat mandatiert uns manchmal für Friedenssicherungsmaßnahmen in Regionen, in denen kein Frieden herrscht. Das heißt, unsere Einsatzgebiete sind politisch, sicherheitstechnisch und von den Bedingungen her viel herausfordernder als noch vor zehn Jahren. Wir kommen immer öfter in Situationen, in denen wir selbst ins Fadenkreuz geraten. In Mali sind wir diejenigen, die angegriffen werden. Das sind neue Herausforderungen unter erschwerten Sicherheitsbedingungen. Wir sind in der Lage, sehr viel zu Friedensprozessen beizutragen, wenn die politischen Voraussetzungen erfüllt sind.

Das Telefoninterview fand am 1. April 2015 statt. Die Fragen stellte Anja Papenfuß, Chefredakteurin der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN.