

Michael Merlingen/Rasa Ostrauskaitė

Wird es auf diesem Politikfeld langsam eng? – Die Polizeiunterstützung von OSZE und EU

Einführung

Spätestens seit der Osterweiterung der NATO am 2. April und der Europäischen Union am 1. Mai 2004 machen sich Praktiker und Beobachter der OSZE Sorgen über die Zukunft der Organisation. Verliert die OSZE durch die geographische und funktionale Ausdehnung dieser beiden mächtigen Institutionen für die europäische Sicherheit an Bedeutung?¹ Im vorliegenden Beitrag wollen wir die Untersuchungen zu dieser Frage um eine Studie zu den Auswirkungen der jüngsten thematischen Erweiterung der EU um den Bereich des zivilen Krisenmanagements auf die Rolle der OSZE ergänzen. Um die Analyse überschaubar zu halten, konzentrieren wir uns auf die am weitesten entwickelten zivilen Fähigkeiten der EU, die Polizeieinsätze.² Anfangs löste die fortschreitende Entwicklung EU-eigener Polizeikapazitäten innerhalb der OSZE Bedenken aus angesichts eines weiteren Konkurrenten in einem Bereich, in dem sie selbst hart dafür gearbeitet hatte, sich einen komparativen Vorteil zu verschaffen. Im vorliegenden Beitrag werden wir jedoch zeigen, dass diese Bedenken unbegründet sind, da das Verhältnis der beiden Organisationen zueinander gerade in diesem Bereich wahrscheinlich eher von Komplementarität als von konkurrierenden Interessen geprägt sein wird.³ Zur Analyse und Gegenüberstellung der Denkansätze, die der Polizeiunterstützung von EU und OSZE zugrunde liegen, greifen wir auf die Arbeiten Michel Foucaults zur Gouvernementalität zurück, bevor wir in einem weiteren Kapitel die komparativen Vorteile jeder der beiden Organisationen im Bereich der Polizeiarbeit herausarbeiten. Unsere abschließende Empfehlung lautet, dass EU und OSZE sich zur weiteren Verbesserung ihrer Zusammen-

-
- 1 Zu den Auswirkungen der NATO- bzw. EU-Erweiterung auf die OSZE siehe Monika Wohlfeld, *EU enlargement and the future of the OSCE: The role of field missions*, in: Helsinki Monitor 1/2003, S. 52-64, sowie Andrei Zagorski, *The OSCE in the context of the forthcoming EU and NATO extensions*, in: Helsinki Monitor 3/2002, S. 221-232.
 - 2 Die der vorliegenden Studie zugrunde liegenden Informationen stammen teilweise aus Interviews, die wir im Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union, der EU-Polizeimission in Bosnien und Herzegowina und der OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje geführt haben.
 - 3 So argumentierte bereits frühzeitig: Ralf Horlemann, *Zivile Krisenprävention der EU und ihre Kompatibilität mit dem REACT-Programm der OSZE*, in: S+F Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden 4/2000, S. 311-312. Horlemanns formalistische Analyse konzentriert sich jedoch ausschließlich auf die Kompatibilität und Komplementarität der Krisenmanagementkapazitäten und -instrumente der EU und der OSZE. Daher lässt er den gedanklichen Hintergrund außer Acht, der festlegt, wie die formalen Kapazitäten genutzt werden. Auch konnte er zum damaligen Zeitpunkt noch nicht die Komplementarität der Bemühungen beider Organisationen beim Friedensaufbau vor Ort untersuchen.

arbeit auf die Gebiete, auf denen sie jeweils über ausgeprägte Expertise verfügen, spezialisieren und mit Hilfe gemeinsamer Polizeiunterstützungsprogramme umfassende Polizeireformpakete für Transitionsländer zusammenstellen sollten. Im Folgenden umreißen wir jedoch zunächst kurz die Aktivitäten beider Organisationen im Bereich der Polizeiarbeit.

Die polizeibezogenen Aktivitäten der EU und der OSZE

Um im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) auf die Herausforderungen des Krisenmanagements wirksam reagieren zu können, verabschiedete der Europäische Rat von Helsinki im Dezember 1999 einen Aktionsplan, der insbesondere die Entwicklung nichtmilitärischer Fähigkeiten hervorhebt.⁴ Der Europäische Rat von Feira bezeichnete im Jahr 2000 die Arbeit im Polizeibereich als vorrangig; ein Jahr später wurde im Generalsekretariat des Rates eine Polizeieinheit, die derzeit aus acht Polizeibeamten besteht, eingerichtet. Im selben Jahr fand in Brüssel eine Konferenz über polizeiliche Fähigkeiten statt, auf der die Mitgliedstaaten ihre in Feira eingegangene Verpflichtung zur freiwilligen Bereitstellung von bis zu 5.000 Polizisten für internationale Missionen, an denen die EU beteiligt ist, konkretisierten.⁵ Momentan sind zwei Polizeimissionen im Einsatz, eine in Bosnien und Herzegowina (*EU Police Mission*, EUPM, seit 1. Januar 2003) und eine in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (EUPOL „Proxima“, seit 15. Dezember 2003). Drei weitere Missionen sind derzeit geplant oder werden in Betracht gezogen: in Kinshasa, im Sudan und im Irak.

Seit der letzten Veröffentlichung eines Beitrags über polizeibezogene Aktivitäten im OSZE-Jahrbuch 2001⁶ hat die OSZE beachtliche Fortschritte gemacht und sich erfolgreich als die führende europäische Organisation im Bereich internationaler Polizeiunterstützung etabliert. Im Sekretariat wurde eine Gruppe „Strategische Polizeiangelegenheiten“ (*Strategic Police Matters Unit*,

4 In diesem Beitrag konzentrieren wir uns ausschließlich auf polizeibezogene Aktivitäten im Rahmen der ESVP und behandeln daher nicht die von der Europäischen Kommission geleistete Polizeiunterstützung wie z.B. die Mission der Europäischen Gemeinschaft zur Unterstützung der Polizei in Albanien (PAMECA). Einen kurzen Überblick über die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und der OSZE im Bereich Polizei gibt der Jahresbericht des OSZE-Generalsekretärs über polizeibezogene Aktivitäten 2003, SEC.DOC/2/04 vom 20. Mai 2004 (in englischer Sprache).

5 Von diesen 5.000 Beamten sind 1.400 innerhalb von 30 Tagen einsatzbereit. Allerdings treten hierbei Schwierigkeiten auf, wie das jüngste Beispiel, die Bereitstellung von Beamten für die EU-Polizeimission „Proxima“ in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, vermuten lässt. Die EU-Mitgliedstaaten haben sich außerdem verpflichtet, bis zu 13 schnell einsetzbare integrierte Polizeieinheiten mit jeweils 60 bis 100 Beamten zur Verfügung zu stellen. Zwei Mitgliedstaaten können vier Hauptquartiere, davon zwei schnell einsatzbereite, zur Verfügung stellen.

6 Thorsten Stodiek, Internationale Polizeimissionen der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 361-372.

SPMU) eingerichtet, die aus vier Polizeibeamten unter der Führung von Richard Monk als leitendem Polizeiberater besteht. Die SPMU hat ein strategisches Konzept für die Ausarbeitung und Durchführung von Polizeiunterstützungsprogrammen entwickelt. Diesem Konzept entsprechend wurden in den drei Kaukasusrepubliken Armenien, Aserbaidschan und Georgien sowie in Zentralasien (Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan) Projekte zum Kapazitätsaufbau im Polizeibereich gestartet oder sind in Planung. Daneben setzt die Organisation ihre Polizeiunterstützung auf dem Balkan (Albanien, Kosovo, Kroatien, Mazedonien sowie Serbien und Montenegro) fort.

Nach dieser kurzen Darstellung der polizeibezogenen Aktivitäten beider Organisationen wenden wir uns nun der Untersuchung der Gouvernamentalitäten zu, die der EU- und der OSZE-Polizeiunterstützung zugrunde liegen. Der Foucault'sche Begriff der „Gouvernamentalität“ rückt zwei Aspekte des Regierens (*gouverner*) in den Vordergrund: seine technischen Mittel und seine Denkweisen (*mentalités*) bzw. Rationalitäten.⁷ Letztere sind weder Ideologien (die der Wahrheit widersprechen) noch Träger neutraler Informationen. Sie bestehen vielmehr aus verschiedenen, mehr oder weniger kohärenten Konzepten, Annahmen und logischen Schlüssen, mit deren Hilfe Akteure – wie die EU und die OSZE – einen bestimmten Bereich – in unserem Fall Polizeiarbeit in der Phase der Transition – als eine Aufeinanderfolge von Problemen darstellen, die politischer Aufmerksamkeit bedürfen. Um ihren „Willen zu helfen“ realisierbar zu machen, also die in ihren Rationalitäten begründeten „Regierungsambitionen“⁸ in die Praxis umzusetzen, bedienen sich EU und OSZE geeigneter Techniken, oder, um es mit dem Foucault'schen Begriff auszudrücken, Regierungstechnologien. Mit Hilfe dieser Technologien versuchen sie, das Verhalten von Regierungen (der Gaststaaten von Missionen) und einheimischen Polizeikräften entsprechend ihrem eigenen Verständnis davon, was „gute Polizeiarbeit“ ist, zu „verbessern“. In den fol-

7 Siehe hierzu Graham Burchell/Colin Gordon/Peter Miller (Hrsg.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, Chicago 1991; Mitchell Dean, *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, London 1999; Nikolas Rose, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*, Cambridge 2000; Ulrich Bröckling/Susanne Krasmann/Thomas Lemke (Hrsg.), *Gouvernamentalität der Gegenwart*, Frankfurt a.M. 2000. Zur Anwendung des Konzepts auf die Untersuchung internationaler Institutionen siehe Michael Merlingen, *Governmentality. Towards a Foucauldian Framework for the Study of IGOs*, in: *Cooperation and Conflict* 4/2003, S. 361-384.

8 Unter „Regierung“/„Regieren“ ist hier „die Gesamtheit der Institutionen und Praktiken, mittels deren man die Menschen lenkt, von der Verwaltung bis zur Erziehung“ zu verstehen, die „Gesamtheit von Prozeduren, Techniken, Methoden, welche die Lenkung der Menschen untereinander gewährleisten“; Michel Foucault, *Der Mensch ist ein Erfahrungstier*. Gespräch mit Ducio Trombadori, Frankfurt a.M. 1996, zitiert nach: Thomas Lemke/Susanne Krasmann/Ulrich Bröckling, *Gouvernamentalität, Neoliberalismus und Selbsttechnologien*, in: Ulrich Bröckling/Susanne Krasmann/Thomas Lemke (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 7), S. 7-40, hier: S. 7. Politische Rationalitäten des Regierens sind eng mit Macht verbunden und bilden einen Macht-Wissen-Komplex. Für einen Überblick über Foucaults Überlegungen zur Verzahnung von Macht und Wissen siehe Michel Foucault, *Power/Knowledge. Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*, New York 1980.

genden Abschnitten werden wir die auf die Polizei bezogenen Rationalitäten und Technologien von EU und OSZE auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede untersuchen. Wir beginnen mit einer Gegenüberstellung der programmatischen Aspekte der Polizeiunterstützung beider Organisationen.

Die Rationalitäten der Polizeiunterstützung von EU und OSZE

In diesem Abschnitt soll aufgezeigt werden, auf welche Weise die polizeibezogenen Aktivitäten von EU und OSZE von bestimmten Rationalitäten, aus denen sie ihr Wissen beziehen und ihre Ziele herleiten, abhängig sind und diese gleichzeitig verkörpern.⁹ Unseres Erachtens können die der Polizeiunterstützung zugrunde liegenden Rationalitäten anhand zweier Dimensionen analysiert werden. *Erstens* werden wir feststellen, welche Bedeutung EU und OSZE der „Polizeiarbeit in der Phase der Transition“, also der Polizeiarbeit in Ländern, die sich im Übergang vom Autoritarismus zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit oder in der Phase nach einem inneren Konflikt befinden, beimessen. Wir gehen dabei von der „konstruktivistischen“ Annahme aus, dass Akteure sich gegenüber bestimmten Objekten oder Problemfeldern entsprechend der Bedeutung verhalten, die sie ihnen beimessen, indem sie sie auf eine bestimmte Art und Weise beschreiben. *Zweitens* untersuchen wir, wie die beiden internationale Polizeiunterstützung leistenden Organisationen ihre eigene Rolle im Verhältnis zu den Polizeien in den Empfängerländern definieren. Dieses Verhältnis wird von dem jeweiligen Modell der Polizeiarbeit bestimmt, das den Vorstellungen der EU bzw. der OSZE entspricht und das sie in den Gastländern fördern wollen bzw. auf dessen Verwirklichung die Hilfe letztendlich abzielt.

Wir werden aufzeigen, dass EU und OSZE bei der Polizeiarbeit in der Phase der Transition zwar dieselben Probleme erkennen, ihr Verhältnis zu den Empfängern der Polizeiunterstützung jedoch unterschiedlich gestalten. Weiter unten werden wir nachzuweisen versuchen, dass gerade diese Unterschiede, die in der Praxis der Polizeiunterstützung zum Ausdruck kommen, den Ausgangspunkt für eine engere Zusammenarbeit beider Organisationen bilden. Wir beginnen jedoch mit der Frage, wie EU und OSZE die Arbeit der Polizei in der Phase der Transition darstellen, damit sie zu einem Problem wird, das internationaler Hilfe bedarf.

Sowohl EU als auch OSZE beschreiben Polizeiarbeit in der Übergangsphase anhand dessen, wie sie sich zur Demokratisierung und zum Friedensaufbau verhält. Ihre Ausgangshypothese lautet, dass „gute Polizeiarbeit“ ein entscheidendes Element der Konfliktbewältigung und der Konsolidierung demokratischer Regierungsführung ist. Nur eine demokratische, menschen-

9 Vgl. David Garland, „Governmentality“ and the Problem of Crime, in: Russell Smandych (Hrsg.), *Governable Places: Readings on Governmentality and Crime Control*, Aldershot 1999, S. 17.

rechtsorientierte Polizei ist demnach erstens dazu in der Lage, Leben und Eigentum der Bürger unabhängig von deren ethnischen, ökonomischem oder sozialem Hintergrund sowie die öffentlichen Räume, die für die Ausübung politischer und bürgerlicher Rechte wichtig sind, zu schützen. Kann oder will die Justiz die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz, sei es zum Schutz von Individuen oder (ethnischen) Gemeinschaften, nicht gewährleisten, können Frieden und Demokratie nicht gedeihen. Allgegenwärtige Unsicherheit in Form von Kriminalität und sozialer Gewalt ist zudem der Stärkung staatsbürgerlicher Werte abträglich und steht der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt im Weg.

Zweitens ist es neben dem Militär die Polizei, die das staatliche Gewaltmonopol wahrnimmt. In einer Demokratie muss dieses enorme Repressionspotential in Schach gehalten werden, um sicherzustellen, dass die Polizei nicht zu einem Staat im Staate wird und ihre Zwangsmittel oder ihre Ermessensspielräume nicht dazu missbraucht, Menschen zu schikanieren, einzuschüchtern, zu erpressen, zu foltern oder zu töten. Systematische Polizeibrutalität und andere Formen alltäglicher Schikanen durch die Polizei behindern den Friedenaufbau und unterminieren das Ideal des beschützenden demokratischen Staates, indem sie die bürgerlichen Freiheiten beschneiden, das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen aushöhlen und zu einer endemischen „Unsicherheitsordnung“ beitragen. Kurz: All diese Argumente sprechen dafür, dass eine Polizei, die die Sicherheit des Individuums gewährleistet, ein grundlegendes Element friedlichen und demokratischen Regierens ist. Unberechenbare Polizeikräfte in Ländern, die sich im Übergang vom Autoritarismus zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit oder in der Phase unmittelbar nach einem inneren Konflikt befinden, gefährden den Aufbau von Frieden und Demokratie.

Eine weitere wichtige Gemeinsamkeit in der Beschreibung der Probleme der Polizeiarbeit in Transitionsländern durch EU und OSZE besteht darin, dass beide einräumen, Polizeireformen führten zu nichts, wenn sie nicht Teil eines rechtsstaatlichen Gesamtkonzepts sind, das auch die Reform der Justiz vorsieht. Auch das beste Polizeiunterstützungsprogramm wird letztendlich wirkungslos sein, wenn korrupte, ethnisch befangene oder auf andere Art ungeeignete Richter Verdächtige wieder laufen lassen.¹⁰ Schließlich sind beide Organisationen der Überzeugung, dass internationale Unterstützung, Überwachung und Intervention den Übergang zu demokratischer Polizeiarbeit entscheidend erleichtern und fördern. Die Hinterlassenschaften des Autoritarismus und der internen Konflikte, darunter auch die spaltende Rolle, die die Polizei gespielt hat, stellten oftmals gravierende Hindernisse für Polizeire-

10 Die Notwendigkeit umfassender rechtsstaatlicher Reformen, die im Idealfall auch eine Reform des Strafvollzugs einschließen, gehört zu den *lessons learned* der Polizeieinsätze der Vereinten Nationen. Vgl. hierzu Eirin Mobekk, *International Post-Conflict Policing Operations. Enhancing Co-ordination and Effectiveness*, präsentiert anlässlich einer internationalen Konferenz in Wilton Park, 26.-29. Januar 2004.

formen dar. In einigen Ländern bedürfe es daher internationaler Mitwirkung, um die „richtigen“ Veränderungen in der Polizeiarbeit herbeizuführen.

EU und OSZE sind zwar in der Beurteilung des zu bearbeitenden Problems einer Meinung, haben jedoch unterschiedliche Vorstellungen, was das Verhältnis zu den Empfängern der Polizeiunterstützung anbelangt. Dieser Unterschied wird von ihrem jeweils eigenen Modell der Polizeiarbeit, das jede der beiden Organisationen in den Gastländern fördern will, sowie von den unterschiedlichen Zielen, denen sie jeweils Priorität einräumen, bestimmt.

Polizeimodelle können anhand des Stellenwerts, den sie jeweils den Begriffen „Fürsorge“ und „Kontrolle“ beimessen, analysiert werden.¹¹ In einem Modell, bei dem in erster Linie die „Kontrolle“ im Mittelpunkt steht, haben Polizisten ein Image als „*toughe Cops*“ im Kampf gegen das Verbrechen und für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Ein Modell, das mehr auf den Begriff der „Fürsorge“ abstellt, vermittelt eher das Bild von Polizisten als „*softe Cops*“, deren Job nicht nur darin besteht, Recht und Ordnung durchzusetzen, sondern auch als eine Art sozialer Dienstleister zu fungieren. Wir behaupten nun, dass die Rationalität der EU in Bezug auf Polizeiunterstützung einem mehr auf Kontrolle abzielenden Polizeimodell Vorrang gibt, während die OSZE ein Modell vorzieht, das eher auf Dienstleistung und Bürgernähe setzt. Im Folgenden werden wir diese Behauptung kurz näher begründen und einer Reihe konzeptioneller Unterschiede im Verständnis beider Organisationen von ihrer Rolle im Verhältnis zur Polizei in den Empfängerländern nachgehen.

Die Rationalität, die der Polizeiunterstützung der EU zugrunde liegt, beruht auf einer „modernistischen“ Sichtweise der Polizeiarbeit. Sie verknüpft im Wesentlichen drei Komponenten miteinander: das Modell der professionellen Polizeiarbeit, eine staatszentrierte Konzeption der Polizeiarbeit und eine spezifische Vorstellung von den zentralen Funktionen der Polizei.¹² Das Modell der professionellen Polizeiarbeit entwirft das Bild von Polizeibeamten als Autoritätspersonen, deren Autorität nicht nur auf ihrem rechtlichen Status beruht, sondern, wichtiger noch, auf ihrem Status als Profis, die über größtmögliche Kompetenz und Fachkenntnis im Bereich Kriminalität und Justiz verfügen.¹³ Das Modell impliziert also eine hierarchische Beziehung zwischen der Polizei und den Bürgern, in der die Bürger der Polizei untergeordnet sind. Polizeiarbeit wird folglich verstanden als auf Autorität gestützte Intervention in soziale Beziehungen, die durch die Anforderung an Spezialwissen legitimiert und begründet ist.

Ein weiteres, damit eng verbundenes Merkmal von Polizeiarbeit, wie die EU sie versteht, ist ihre Staatszentriertheit. Aus Sicht der EU ist Polizeiarbeit

11 Vgl. Mike Stephens/Saul Becker (Hrsg.), *Police Force, Police Service. Care and Control in Britain*, London 1994.

12 Vgl. Egon Bittner, *The Functions of the Police in Modern Society*, Rockville/Md. 1970.

13 Ausgehend von den Erfahrungen der EUPM hat die EU mittlerweile jedoch auch die Grenzen eines solchen Modells erkannt und daher damit begonnen, die Zahl der zivilen Mitarbeiter in Polizeimissionen zu erhöhen.

Ausdruck staatlicher Macht und daher in erster Linie oder ausschließlich die Aufgabe regulärer Polizeikräfte. Diese staatszentrierte Konzeption der Polizeiarbeit spiegelt ein Weber'sches Verständnis vom Verhältnis zwischen Staat, Recht und der Anwendung von Gewalt wider und rückt damit den Aspekt der Hoheitsgewalt und des Zwangs anstelle der beratenden und kooperativen Aspekte in der Beziehung zwischen Polizei und Bevölkerung in den Vordergrund. Eine staatszentrierte Interpretation der Polizeiarbeit misst der Rolle von Bürgern und nichtstaatlichen Organisationen bei der Herstellung öffentlicher Ordnung und Sicherheit nur geringe Bedeutung bei und fördert so eher deren Passivität in Polizeiangelegenheiten. Die Zivilgesellschaft ist Empfänger öffentlicher Sicherheit, nicht aber an deren Herstellung aktiv Beteiligter.

Schließlich setzt die der Polizeiunterstützung zugrunde liegende Rationalität der EU voraus, dass die zentrale Funktion der Polizeiarbeit in Transitionsländern in der wirksamen Durchsetzung von Recht und Ordnung besteht, wozu auch gehört, dass sich die Polizisten selbst an das Gesetz halten. Dem liegt das Bild einer Polizei als Instanz sozialer Kontrolle zugrunde, deren zentrale Aufgaben die Verbrechensbekämpfung und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung sind. Dieser Fokus auf Recht und Ordnung wird aus mindestens zwei Gründen als notwendig erachtet: Erstens geht die EU davon aus, dass Kriminalität und ein Mangel an öffentlicher Ordnung die wichtigsten kurzfristigen Hindernisse dafür sind, dass Länder sich von autoritären Regimen oder inneren Konflikten befreien können. Vor allem organisierte Kriminalität wird als ein eng mit Korruption und Terrorismus verbundenes Phänomen dargestellt, das Investitionen und Außenhandel verhindert, die Länder in einem Zustand der Unterentwicklung halte und die Staaten von innen heraus aushöhle.¹⁴ Zweitens geht die EU davon aus, dass Reformen, die das traditionelle Muster des Missbrauchs polizeilicher Gewalt und der Straflosigkeit durchbrechen, ein wichtiger Faktor sind, der die Reform der gesamten Polizeiarbeit rechtfertigt. Nur wenn die Polizei ihre negative Vergangenheit überwindet, kann sie erwarten, dass ihre moralische Autorität und ihr Recht, dem Gesetz Geltung zu verschaffen und Befehle zu erteilen, von allen Teilen der Gesellschaft akzeptiert werden.¹⁵

Die der Polizeiunterstützung zugrunde liegende Rationalität der OSZE geht hingegen auf ein Polizeimodell zurück, das von postmodernen Ideen geprägt ist.¹⁶ Ohne die Gültigkeit des Modells der professionellen Polizeiarbeit völlig in Abrede zu stellen, betrachtet die OSZE Polizeiarbeit zunächst einmal nicht ausschließlich als Aufgabe von Polizeiexperten. In Übereinstimmung mit

14 Vgl. The London Statement – Defeating Organised Crime in South Eastern Europe, London, 25. November 2002. Die Erklärung wurde als Schlussfolgerung einer gemeinsamen Ministerkonferenz der EU und der Länder der Region zum Thema „organisierte Kriminalität“ veröffentlicht.

15 Vgl. Ronald Weitzer, *Policing Under Fire. Ethnic Conflict and Police-Community Relations in Northern Ireland*, Albany/NY 1995, S. 83.

16 Vgl. Les Johnston/Clifford Shearing, *Governing Security. Explorations in Policing and Justice*, London 2003.

postmodernen Interpretationen der heutigen Veränderungen auf dem Gebiet der Polizeiarbeit geht die OSZE davon aus, dass nicht nur eine bestimmte Gruppe von Personen im Besitz des für die Polizeiarbeit notwendigen Wissens ist. Der Vorteil der daraus resultierenden Mischkonzeption von Polizeiarbeit, in der das Wissen und die Fähigkeiten von Laien aufgewertet werden, besteht darin, dass sie die Polizei dazu ermutigt, sich in die Gemeinschaften, denen sie dient, zu integrieren und sich ihnen verantwortlich zu fühlen. Ein weiterer eng damit verbundener Aspekt der Denkweise der OSZE ist der Nachdruck, den sie auf die Verantwortung der Bürger für die Herstellung öffentlicher Sicherheit legt. Neben der exekutiven, in den Händen der regulären Polizei liegenden Polizeiarbeit ist aus dieser Sicht Raum für zivile Polizeiarbeit, d.h. für die aktive Beteiligung von Bürgern und nichtstaatlichen Organisationen an der Polizeiarbeit in ihren Gemeinden. Das Potenzial für eine sowohl effektive als auch demokratische Polizeiarbeit wird gerade in der Verknüpfung der Selbstorganisation von Sicherheit („*self-policing*“) mit „*externer*“, professioneller Polizeiarbeit („*external policing*“) gesehen.

Schließlich schwebt der OSZE in den Transitionsländern das Bild einer Polizei vor, die sich nicht nur mit Recht und Ordnung befasst, sondern auch Funktionen im Zusammenhang mit lokaler Justiz und Lebensqualität wahrnimmt. In dieser weit gefassten Konzeption der Polizeiarbeit fungieren Polizisten auch als Akteure zivilgesellschaftlicher Organisationsstrukturen, die – häufig im Zusammenwirken mit anderen Instanzen – Menschen helfen, die auf die eine oder andere Art in eine persönliche Notlage geraten sind, wie z.B. Opfer sexueller Gewalt, und Gemeinden dabei unterstützen, tiefer sitzende Probleme zu bewältigen, und nicht nur Verbrechen und Störungen der öffentlichen Ordnung zu bekämpfen, die lediglich Symptome dieser Probleme sind.¹⁷ Die OSZE ist davon überzeugt, dass ein solches Verständnis von Polizei als Triebkraft sozialen Fortschritts, die bestrebt ist, die Sicherheit des Einzelnen in jeder Hinsicht zu fördern, ein wichtiger Aspekt der Transformation der Polizei in Transitionsländern in einen menschenrechtsorientierten Polizeidienst ist, der das Vertrauen der Bevölkerung genießt.

Nachdem wir die unterschiedlichen Polizeimodelle der EU und der OSZE einigermaßen ausführlich erörtert haben, wenden wir uns nun der Frage zu, welche unterschiedlichen Ziele beide Organisationen mit ihrer Polizeiunterstützung verfolgen.

Die EU begreift ihre Polizeimissionen als Instrumente zur Eindämmung von Krisen niedriger Intensität, die insbesondere nach – oder wie im Falle der EUPM parallel zu – der Entsendung von Militär nach einem Bürgerkrieg zum Einsatz kommen. Die Kombination von Militär und Polizei im Kontext der Krisenbewältigung beruht auf der Annahme, dass die Wiederherstellung der Ordnung nach einem Konflikt Sache des Militärs, die Aufrechterhaltung der Ordnung hingegen Sache der Polizei ist, da Ersteres ein grobes Instrument

17 Vgl. Ian Loader/Neil Walker, Policing as a Public Good. Reconstituting the Connections Between Policing and the State, in: *Theoretical Criminology* 1/2001, S. 15-16.

ist, „das lediglich eine sehr einfache, starre Form der Ordnung herstellen kann“.¹⁸ Zwar können Routineaufgaben im Bereich der öffentlichen Sicherheit in Friedensoperationen am besten von der Polizei ausgeführt werden; in vielen von Kriegen erschütterten Gesellschaften ist jedoch die einheimische Polizei häufig nicht in der Lage, ihre Funktionen auszuüben. Um diese Lücke zu schließen, hat die EU schnell einsetzbare Polizeimissionen entwickelt, die die nicht mehr funktionierende einheimische Polizei entweder ersetzen oder überwachen und verstärken können. Schließlich weist die Tatsache, dass die EU die Ziele ihrer Polizeiunterstützung im Kontext von Krisenbewältigung formuliert, darauf hin, dass sie – zumindest auf konzeptioneller Ebene – nicht beabsichtigt, sich langfristig am Aufbau eines demokratischen und menschenrechtsorientierten Polizeidienstes zu beteiligen.¹⁹

Was die OSZE anbelangt, so sieht sie den „Mehrwert“ ihrer Polizeiunterstützung in deren Beitrag zum dauerhaften Aufbau von Frieden nach einem Konflikt bzw. zur Konfliktprävention. Diese Sichtweise schließt polizeibezogene Aktivitäten in Krisensituationen nicht aus, geht aber davon aus, dass die Organisation dann größtmöglichen Einfluss nehmen kann, wenn sie grundsätzlich im Stadium des so genannten instabilen Friedens tätig wird, also demjenigen Stadium im Konfliktzyklus, das einer Konfrontation zwischen bewaffneten Konfliktparteien in einer Krise vorausgeht oder auf sie folgt.²⁰ Folglich plant die OSZE für ihre Polizeiunterstützung einen längeren Zeithorizont als die EU und betrachtet die Funktion von Polizeireformen in der Phase des Übergangs vom Autoritarismus zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit oder nach inneren Konflikten aus entwicklungstheoretischer Sicht. Die OSZE misst insbesondere Bemühungen, die ideologischen Grundlagen und Normen der Polizeiarbeit sowie Einstellungen zu verändern, d.h. einem Prozess, der viel Zeit kostet, aber entscheidend für den Aufbau dauerhaften Friedens ist, große Bedeutung bei.

Die OSZE geht des Weiteren davon aus, dass Polizeireformen sich nicht nur auf das Verhalten der Polizei, sondern auch auf den staatlichen und gesellschaftlichen Kontext, in dem die Polizei agiert, positiv auswirken. Kurzum: Für die OSZE ist Polizeiunterstützung vornehmlich ein Instrument zur Schaffung einer menschenrechtsorientierten, der Öffentlichkeit verantwortlichen Polizei, die zudem stärker auf die Bürger eingeht, aber auch zur Beeinflussung der politischen und – in geringerem Maße – wirtschaftlichen Entwicklung von Transitionsländern.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die der Polizeiunterstützung zugrunde liegende Rationalität der EU zum einen von einer „Kontroll-

18 Michael J. Dziedzic, Introduction, in: Robert B. Oakley/Michael J. Dziedzic/Eliot M. Goldberg (Hrsg.), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Honolulu/Hawaii 2002, S. 8 (dieses und weitere Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

19 In der gegenwärtigen institutionellen Arbeitsteilung in der EU wird die langfristige Polizeiunterstützung von der Europäischen Kommission geleitet.

20 Siehe hierzu Michael S. Lund, *Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington/D.C. 1999, S. 39.

mentalität“ gekennzeichnet ist, die der Wiederherstellung von Recht und Ordnung als Funktion der Polizeiarbeit Vorrang einräumt; zum anderen liegt die Betonung auf schneller Einsatzbereitschaft zur Eindämmung von Krisen und zur Unterstützung bei der Implementierung von Friedensabkommen nach der Beendigung von Bürgerkriegen. Die OSZE hat hingegen eher eine „Dienstleistungsmentalität“, die den Schwerpunkt Strafverfolgung mit einem ausgeprägten Interesse an demokratischer Verantwortlichkeit der Polizei, an der Übertragung von Verantwortung im Bereich der Polizeiarbeit auf Bürger und nichtstaatliche Organisationen sowie an der Beteiligung der Bürger an der Justiz („*community justice*“) ausbalanciert. Darüber hinaus ist ihre Polizeiunterstützung in erster Linie als Beitrag zum langfristigen Friedensaufbau und zur Konsolidierung der Demokratie gedacht.

Von Rationalitäten zur Praxis: EU- und OSZE-Polizeiunterstützung vor Ort

In diesem Abschnitt soll gezeigt werden, dass die unterschiedlichen Rationalitäten der beiden Organisationen hinsichtlich der Polizeiarbeit – ihre Polizeiarbeitsmodelle und ihre Reformziele – zu unterschiedlichen Handlungsmustern vor Ort führen. Während die EU mit ihrer Polizeiunterstützung vornehmlich auf die Funktion der einheimischen Polizei zur Herstellung von Recht und Ordnung abzielt und sich dazu der Methode der ständigen Präsenz von Beamten an der Seite der einheimischen Polizisten („*co-location*“) bedient, hat sich die OSZE auf die Konzeptualisierung und Durchführung von Schulungsmaßnahmen spezialisiert und sich so mit der Förderung bürgernahe Polizeiarbeit in den Gemeinden („*community policing*“) eine Nische im Bereich der Polizeiunterstützung geschaffen. Eine kurze Analyse der Praxis der EU-Polizeiunterstützung in Bosnien und Herzegowina sowie der Aktivitäten der OSZE in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien soll diese Argumentation veranschaulichen.

Die Polizeiunterstützung der EUPM, des ersten derartigen Einsatzes im Rahmen der ESVP überhaupt, ist von fünf Merkmalen gekennzeichnet. Die Unterstützung der Reformen konzentriert sich erstens auf Hilfe bei der Verbrechensbekämpfung, insbesondere bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Zweitens wird bei der Strafverfolgung in erster Linie auf Expertenwissen und Technologie zurückgegriffen. Drittens lässt dieses Konzept der Polizeiunterstützung nur wenig Raum für die Beteiligung der Bürger an der Polizeiarbeit. Viertens rückt sie den Souveränitäts- und den Zwangsaspekt im Verhältnis der bosnischen Polizei zur Bevölkerung in den Mittelpunkt. Schließlich ist die wichtigste Methode der ungefähr 500 Beamte umfassenden EUPM zur Durchführung der Reformen die ständige Präsenz.

Das Mandat der EUPM, die am 1. Januar 2003 die Nachfolge der Internationalen Polizeieinsatztruppe (*International Police Task Force, IPTF*) der Vereinten Nationen antrat, sieht die Reform der Polizeiarbeit in bosnischer Ei-

genverantwortung im Einklang mit bewährten europäischen und internationalen Praktiken vor.²¹ Zur Durchführung ihres Einsatzes hat die EUPM vier verschiedene strategische Prioritäten festgelegt, die wiederum in sieben Reformprogrammen und 45 Reformprojekten konkretisiert sind. 23 dieser Projekte sind der Bekämpfung der organisierten Kriminalität gewidmet (Stand: Sommer 2004).

Im Rahmen des Kriminalpolizeiprogramms werden gerichtsmedizinische Fähigkeiten verbessert und Zeugenschutzprogramme weiterentwickelt. Auf Drängen der Mission, die eine verstärkte Anwendung moderner, technologiegestützter Methoden der Verbrechenbekämpfung, wie z.B. nachrichtendienstliche („operative“) Ermittlungsmethoden, anmahnt, wurden bereits in allen Kantonen Spezialabteilungen für kriminalpolizeiliche Ermittlungen eingerichtet, die eine effektivere Erfassung, Verbreitung und Bearbeitung von Erkenntnissen über die Aktivitäten der organisierten Kriminalität sicherstellen sollen. Das Programm zielt ebenfalls darauf ab, engere Arbeitsbeziehungen zwischen Polizei und Generalstaatsanwaltschaft herzustellen und die polizeiliche Kooperation zwischen den Kantonen und den Entitäten²² bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu verbessern. In engem Zusammenhang mit dem Kriminalpolizeiprogramm stand das Strafjustizprogramm, das bis Sommer 2004 lief und u.a. standardisierte Kriminalberichtsformate und Fähigkeiten zur Verbesserung der Bearbeitung von Kriminalfällen förderte.²³

Zusätzlich zu diesen inhaltlichen Programmen sind auch die beiden Programme für institutionelle Reformen dazu gedacht, die Kapazitäten der bosnischen Polizei zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu erhöhen. Ein Programm zielt auf den staatlichen Grenzschutz (*State Border Service*, SBS) ab, der Mitte 2000 offiziell eingeführt wurde und 2002 die Kontrolle über alle internationalen Grenzübergänge übernommen hat. Seine wichtigste Funktion besteht in der Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität. Das zweite Programm dient der Weiterentwicklung des Zentralen Kriminalamts (*State Information and Protection Agency*, SIPA). SIPA ist ein gesamtstaatliches Strafverfolgungsorgan, das sich, sobald es voll einsatzfähig ist (voraussichtlich Ende 2004), schwerpunktmäßig mit organisierter Kriminalität, darunter Menschenhandel und der Handel mit Massenvernichtungswaffen, sowie mit Terrorismus befassen wird. Zu seinen Aufgaben sollen die Weiterverarbeitung kriminalpolizeilicher Informationen und der Aus-

21 Vgl. Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Schlussfolgerungen des Rates der EU vom 18. Februar 2002.

22 Gemäß dem Friedensabkommen von Dayton besteht der Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina aus zwei Entitäten, der (bosniakisch-kroatischen) Föderation Bosnien und Herzegowina und der (serbischen) Republika Srpska, sowie dem unter separater Verwaltung stehenden Bezirk Brčko. Alle drei territorialen Einheiten besitzen eigene Polizeikräfte. Die Föderation hat darüber hinaus noch zehn Kantonspolizeien. Zudem gibt es zwei staatliche Strafverfolgungsbehörden.

23 Diese Reformmaßnahmen wurden in das neue Polizeitrainings- und -ausbildungsprogramm (*Police Training and Education Programme*) übernommen.

tausch von Informationen im Bereich der Strafverfolgung zwischen den beiden Entitäten Bosnien und Herzegowinas gehören.²⁴

Worauf wir hinaus wollen, ist, dass die EUPM ihre Aufmerksamkeit und ihre Ressourcen in erster Linie dem Verbrechen, und hier insbesondere der organisierten Kriminalität, widmet. Um das Phänomen in den Griff zu bekommen, verfolgt sie vorrangig eine Strategie, die auf die Aufklärung der Verbrechen und die Verhaftung der Täter abzielt, d.h. die Mission leitet die bosnische Polizei dazu an, sich vor allem auf ihre Überwachungsfähigkeiten und ihre Befugnisse zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen zu stützen. So fördert die EUPM die Verbesserung des Grenzmanagements, die zentrale Erfassung kriminalpolizeilicher Ermittlungsergebnisse sowie die Abschreckung von Kriminellen und kriminellen Banden bzw. Methoden, diese unschädlich zu machen. Die Strategie schonungsloser Strafverfolgung wertet andere Strategien ab, die auf der Grundlage der Erkenntnis, dass die Partnerschaft zwischen Polizei und Öffentlichkeit wesentlich zur Reduzierung von Kriminalität beitragen kann, Verbrechensbekämpfung mit der Demokratisierung der Polizeiarbeit und deren Anpassung an örtliche Besonderheiten verbinden.²⁵

Wie bereits erwähnt, benutzt die EUPM zur Durchführung ihres Reformprogramms das Instrument der ständigen Präsenz. Die Missionsmitglieder sind in 24 Beobachtungseinheiten auf der mittleren und oberen Führungsebene der Polizei des Gesamtstaates, der Entitäten und der Kantone sowie der Polizei des Bezirks Brčko stationiert. Weitere Beamte sind als Berater beim gesamtstaatlichen Ministerium für Sicherheit, anderen gesamtstaatlichen Polizeibehörden sowie den Innenministerien der Föderation und der Republika Srpska angesiedelt. Insgesamt sind derzeit in rund 48 Einsatzstellen EUPM-Beamte stationiert.

Ständige Präsenz vor Ort bedeutet, dass die Polizeibeamten des Gastlandes ihren Dienst unter den geschulten Augen ausländischer Experten verrichten. Der Einsatz des nationalen Polizeiapparates ist somit rundum transparent, zumindest im Prinzip. Die internationalen Polizeibeamten betreuen und beraten ihre bosnischen Kollegen, protokollieren und bewerten deren Verhalten aber auch und erstatten Bericht darüber, um sie so zur Einhaltung bewährter europäischer und internationaler Praktiken zu animieren. Kommen internationale Polizeibeamte zu dem Urteil, dass das Verhalten bosnischer Polizisten erheblich von den Normen, die das Polizeiunterstützungsregime gesetzt hat, abweicht, können sie die Entlassung der betroffenen Personen empfehlen.²⁶

24 Eine eingehende Analyse aller Reformprogramme im Rahmen der EUPM findet sich in: Michael Merlingen/Rasa Ostrauskaitė, *The EU and the Democratisation of Policing in Countries in Transition: The Case of BiH*, in: *Populacao e Sociedade*, Sonderausgabe, 2004, S. 127-144.

25 Es gibt vereinzelte Initiativen, Polizeiarbeit stärker auf örtliche Bedürfnisse zuzuschneiden, wie z.B. das Ustikolina-Projekt für bürgernahe Polizeiarbeit. Insgesamt sind solche Bemühungen jedoch eher unterentwickelt.

26 Die endgültig Entscheidung, die nicht anfechtbar ist, liegt beim Hohen Repräsentanten für Bosnien und Herzegowina.

Kurzum: Der individualisierende Blick der internationalen Polizeibeamten soll das Verhalten der Beobachteten in eine bestimmte Richtung zwingen: Sie sollen entsprechend den Regeln und Kodizes der Polizeiarbeit handeln, die von der EUPM festgelegt wurden. Daraus folgt, dass die Mission sich nur wenig damit befasst, vor Ort vorhandenes polizeiliches Know-how zu aktivieren. Die EUPM führt ihre Reformen also mit Hilfe einer Technik durch, die die disziplinarischen Aspekte im Verhältnis zwischen Geber und Empfänger betont. Dieses und andere Merkmale der Praxis der Polizeiunterstützung unterscheiden die EU von der OSZE.²⁷

Nach der Unterzeichnung des Rahmenabkommens von Ohrid am 13. August 2001, das in Anhang C, Artikel 5 eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung der Nichtdiskriminierung und gleichberechtigten Repräsentanz der albanischen und anderer ethnischer Minderheiten in der Polizei und anderen öffentlichen Institutionen festlegt, einigte sich die OSZE mit der mazedonischen Regierung darauf, ihre „Spillover“-Überwachungsmission in Skopje zu verstärken, namentlich zur Unterstützung der Behörden bei der Reform der Polizei. Ergebnis dieser Vereinbarung war die Einrichtung der Gruppe Polizeientwicklung (*Police Development Unit*, PDU) in der Mission.

Die Polizeiunterstützung der OSZE-Mission in Skopje und – mit Abweichungen – anderer OSZE-Missionen kann anhand von mindestens vier Merkmalen charakterisiert werden. *Erstens* konzentriert sie sich auf Reformen zur Förderung bürgernahe Polizeiarbeit.²⁸ *Zweitens* betrachtet sie Bürger und nichtstaatliche Organisationen als verantwortliche, autonome und mit freiem Willen ausgestattete Subjekte im Bereich der Polizeiarbeit. *Drittens* legt sie Wert auf einen beratenden Stil in der Polizeiarbeit, der auf der Zusammenarbeit zwischen der Polizei und der Bevölkerung beruht und sich an den Bedürfnissen vor Ort orientiert. *Viertens* schließlich ist die wichtigste Technik, die bei der Unterstützung angewandt wird, die Ausbildung bzw. Schulung der Polizei.

Bürgernahe Polizeiarbeit zielt auf die Problemlösung vor Ort ab, dazu gehört Verbrechensverhütung ebenso wie die Vertrauensbildung zwischen der Polizei und ethnischen Minderheiten.²⁹ Institutionelle Voraussetzungen sind so genannte Bürgerberatungsgruppen (*citizen advisory groups*, CAGs), Zusammenarbeit zwischen den Behörden und die Entsendung von Polizeibeamten

27 Umgekehrt weist die EUPM viele Merkmale der IPTF auf. Zur IPTF siehe Michael J. Dziedzic/Andrew Blair, Bosnia and the International Police Task Force, in: Oakley/Dziedzic/Goldberg, a.a.O. (Anm. 18), S. 253-314

28 Das heißt nicht, dass die OSZE ihre Polizeiunterstützung für Transitionsländer ausschließlich auf bürgernahe Polizeiarbeit konzentriert. Sie ist auch in anderen Bereichen der Polizeireform aktiv, z.B. in der Entwicklung moderner Laufbahnplanungssysteme.

29 Die Meinungen der Praktiker und der Akademiker darüber, was genau in operativer Hinsicht „bürgernahe Polizeiarbeit“ bedeutet, gehen auseinander. Einige Beobachter sprechen daher von einem grundsätzlich umstrittenen Konzept und weisen auf die daraus resultierenden Probleme bei seiner Umsetzung in internationalen Polizeiunterstützungsprogrammen hin. Siehe hierzu Eirin Mobekk, Policing from Below. Community Policing as an Objective in Peace Operations, in: Renata Dwan (Hrsg.), Executive Policing. Enforcing the Law in Peace Operations, Oxford 2003, S. 53-66.

in die örtlichen Gemeinschaften. Ebenso Voraussetzung sind jedoch auch bestimmte Einstellungen: Bürger, die sich selbst als aktiv an den gesellschaftlichen Organisationsstrukturen Beteiligte betrachten, und eine Polizei, die sich als Dienstleister und nicht als eine außerhalb und oberhalb einer von ihr zu kontrollierenden Bevölkerung agierende Kraft versteht.

In einem Land wie der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, das sich im Übergang zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit befindet, ist es nicht sehr wahrscheinlich, dass irgendeines dieser Elemente bürgernahe Polizeiarbeit gut entwickelt ist, wenn es sie überhaupt gibt. Eine der wichtigsten Aufgaben der „*Spillover*“-Mission ist es daher, die institutionellen Grundlagen und die Einstellungen, die für bürgernahe Polizeiarbeit erforderlich sind, zu entwickeln. Dazu unterstützte sie das Innenministerium bei der Erarbeitung eines Rahmens für die landesweite Entwicklung bürgernahe Polizeiarbeit. Ein Hauptpfeiler dieses „neuen Ansatzes in der Polizeiarbeit“ ist Ausbildung bzw. Schulung.

Die PDU-Abteilungen zur Unterstützung der Aus- und Weiterbildung sind mit der Entwicklung und Durchführung von Lehrgängen für mazedonische Polizeikadetten und Polizeibeamte an der Polizeiakademie in Idrizovo befasst. Neben der Vermittlung technischer Fähigkeiten wie z.B. dem Erkennen von Drogen oder der Ausbildung an Feuerwaffen werden in den Lehrplänen Themen wie Menschenrechte, Polizeiarbeit in einer multiethnischen Gesellschaft, bürgernahe Polizeiarbeit und häusliche Gewalt besonders hervorgehoben. Die Behandlung dieser Themen soll die Integration der Polizei in die örtlichen Gemeinschaften erleichtern, indem sie eine Einstellungsänderung innerhalb der Polizei herbeiführt: von der „(Sicherheits-)Kraft“ zum „Dienstleister“, von der Strafverfolgung zur Bürgernähe, von individueller zu partnerschaftlicher Polizeiarbeit.³⁰

Das der Ausbildung zugrunde liegende Leitbild basiert auf einem Paradigma der Wissensbildung und -vermittlung, nach dem Unterricht möglichst wenig präskriptiv sein sollte; stattdessen soll die Förderung einer gemeinsamen Entwicklung von Ausbildern und Auszubildenden im Mittelpunkt stehen. Ein solcher Ansatz legt Wert auf empirisches Lernen, das vorhandenes Wissen vor Ort mit einbezieht und darauf abzielt, latente Fähigkeiten der Schüler zu fördern. Darüber hinaus berücksichtigt es den kulturellen und politischen Kontext und erkennt somit an, dass „gute Polizeiarbeit weder operativ, d.h. anhand bestimmter Methoden, definiert noch in Form der Übertragung ‚bewährter‘ Strategien von einer Umgebung auf eine andere gelernt oder gelehrt werden kann“.³¹

30 Vgl. den Beitrag von Superintendent Roy Fleming auf dem Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension über „Die Rolle bürgernahe Polizeiarbeit für die Vertrauensbildung in Minderheitengemeinschaften“ am 28. und 29. Oktober 2002 in Wien (in englischer Sprache), in: OSCE, Chairman-in-Office, Supplementary Human Dimension Meeting on „The Role of Community Policing in Building Confidence in Minority Communities“. Final Report, Vienna, 28-29 October 2002, Wien 2002, CIO.GAL/104/02, S. 25.

31 Otwin Marenin, The Goal of Democracy in International Police Assistance Programs, in: Policing: An International Journal of Police Strategies and Management 1/1998, S. 165.

Im Sinne einer langfristigen Polizeireform gehören auch die Beobachtung und Beratung bei der Auswahl und Rekrutierung neuer Kadetten zu den Aufgaben der PDU, wobei insbesondere darauf geachtet wird, die Zahl von Frauen und Angehörigen ethnischer Minderheiten zu erhöhen. Schließlich führen die PDU-Abteilungen für Polizeireform und Gemeindeentwicklung eine Reihe weiterer Maßnahmen durch, die den neuen Ansatz in der Polizeiarbeit unterstützen sollen. Dazu zählen u.a. die Aufklärung der Bürger und Gemeindeverwaltungen über die Vorteile bürgernahe Polizeiarbeit, technische Hilfe bei der Dezentralisierung der polizeilichen Befehlsstrukturen und der Bildung der Bürgerberatungsgruppen sowie Unterstützung und Beratung bei der Einrichtung von Verfahren zur Bearbeitung von Beschwerden der Bürger über unprofessionelles Verhalten der Polizei, darunter ethnisch motivierte Befangenheit und Menschenrechtsverletzungen.

Die Aktivitäten der OSZE in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien zeigen, dass sie mittlerweile über ausgeprägte Fachkompetenz und Fähigkeiten bei der Unterstützung der langfristigen Entwicklung eines Konzepts verfügt, das man als „Polizeiarbeit aus der Distanz“ bezeichnen könnte, d.h. einer Polizeiarbeit, die auf indirekten Methoden und Überzeugungsarbeit beruht und nicht auf Hoheitsgewalt und den Zwangsmechanismen sozialer Kontrolle. Die Organisation misst somit der Verantwortlichkeit der Polizei und der aktiven Beteiligung der Bürger an der Polizeiarbeit große Bedeutung zu. Um das zu erreichen, fördert sie die Integration der Polizei in die Gemeinden, indem sie Polizei, Bürger, lokale NGOs sowie andere öffentliche Dienste oder staatliche Stellen zur Lösung bestehender Probleme zusammenbringt. In der Art und Weise, wie die OSZE ihre Polizeiunterstützung handhabt, zeigt sie eine ausgeprägte kulturelle Sensibilität und hat ein offenes Ohr für die Anliegen der Empfänger ihrer Unterstützung. Sie legt ebenso Wert auf den Dialog mit den (nationalen und subnationalen) Behörden wie auf die Aktivierung von Know-how und Kapazitäten vor Ort. Ihre Methoden der Polizeiunterstützung in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und anderswo sind daher ausgesprochen kooperativ und beiderseitiges Entgegenkommen ist wichtiger als einseitige Vorschriften. Dieser Ansatz unterscheidet die OSZE von der EU und vielen anderen bilateralen oder internationalen Anbietern von Polizeiunterstützung.

Nach der Analyse der Gouvernamentalitäten der EU und der OSZE, die ihrer jeweiligen Polizeiunterstützung zugrunde liegen, gehen wir nun der Frage nach, welche Schlussfolgerungen sich aus unserer Argumentation für die Politik ergeben und wie die beiden Organisationen ihre Zusammenarbeit im Bereich der Polizeiarbeit verbessern können.

Die Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE im Bereich der Polizeiarbeit

Bislang wurde die führende Rolle der OSZE bei den Polizeireformen in Zentralasien und im Kaukasus von der EU nicht in Frage gestellt. Und auch wenn aufgrund der Entsendung der EU-Mission zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien im Rahmen der ESVP (EUJUST THEMIS) im Kaukasus eine Konkurrenzsituation entstehen sollte, wird Zentralasien mit großer Wahrscheinlichkeit eine Region bleiben, in der die OSZE und ihre polizeibezogenen Aktivitäten auch in Zukunft hohe Legitimation und Glaubwürdigkeit genießen. Während Konkurrenz und Doppelarbeit in den meisten Ländern dieser beiden Regionen eher unwahrscheinlich sind, wird es im Bereich polizeibezogener Aktivitäten auf dem Balkan, wo die Aufnahmekapazität inzwischen zum Problem wird, langsam eng.

Wie vom Europäischen Rat in Göteborg im Juni 2001 eingeräumt wurde, erfordern die im Aufbau befindlichen zivilen Fähigkeiten der ESVP zum Krisenmanagement eine intensivere, sich gegenseitig verstärkende Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE, um Konkurrenzsituationen und Überschneidungen zu vermeiden. Der Rat der EU verabschiedete daraufhin die Schlussfolgerungen zur „Zusammenarbeit der EU und der OSZE in den Bereichen Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge“.³² In diesem Zusammenhang stellte der Rat zwar fest, dass die wünschenswerte gegenseitig Anpassung der Politik beider Organisationen am besten auf der Basis der jeweiligen komparativen Vorteile erfolge, ging aber nicht so weit, genauer herauszuarbeiten, auf welche konkreten Problemfelder sich die beiden Organisationen spezialisieren sollten. Im Folgenden werden wir versuchen, diese Lücke zu schließen. Ausgehend von unserer Analyse der jeweils der Polizeiunterstützung zugrunde liegenden Gouvernmentalitäten von EU und OSZE und den Erfahrungen aus der erfolgreichen Zusammenarbeit in Mazedonien schlagen wir vor, den folgenden Defiziten und komparativen Vorteilen Rechnung zu tragen, um die Kooperation zwischen den beiden Organisationen im Bereich Polizeiarbeit weiter zu vertiefen.

Ein Bereich, in dem die EU einen klaren komparativen Vorteil gegenüber der OSZE hat, ist das ihr zur Verfügung stehende Spektrum an Instrumenten zur Krisenbewältigung. Ungeachtet einiger Schwächen im militärischen Bereich hat die EU dank ihrer Fähigkeit, militärische und zivile Instrumente und Potenziale sowohl parallel als auch nacheinander einzusetzen, die Möglichkeit, in jedem Stadium einer Krise wirksam zu intervenieren und den Übergang von militärischen zu zivilen Operationen, darunter Polizeieinsätze, zu koordinieren.³³ Die Wirkung solch ganzheitlicher von der EU geführter Frie-

32 Zusammenarbeit der EU und der OSZE in den Bereichen Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge, Schlussfolgerungen des Rates, 2540. Tagung des Rates – Allgemeine Angelegenheiten – am 17. November 2003 in Brüssel, 14486/03 (Presse 319), S. I-IV.

33 Die EU hat jüngst die Einrichtung einer zivil-militärischen Zelle beschlossen, um ein solch kohärentes Vorgehen zu gewährleisten. Vgl. Europäischer Rat (Brüssel), 17. und 18.

denseinsätze kann noch dadurch verstärkt werden, dass man das umfangreiche Know-how der OSZE im Bereich der Polizeiuunterstützung hinzuzieht, nicht zuletzt in Fällen, in denen die OSZE anderenfalls aus Sicherheitsgründen vor Ort nicht aktiv werden könnte.

Wie bereits erwähnt führt die EU Reformen in der Polizeiarbeit hauptsächlich mit Hilfe der Methode der ständigen Präsenz durch. Diese hat sich als ein wirksames Mittel erwiesen, innerhalb kurzer Zeit Verhaltensänderungen bei der örtlichen Polizei herbeizuführen. Der komparative Vorteil besteht darin, dass mit der ständigen Präsenz ein Überwachungsregime errichtet wird, das Polizisten dazu zwingt, ihr Verhalten zu ändern, ohne dass sie ihre Überzeugungen oder Einstellungen ändern müssen, was wesentlich zeitraubender wäre. Die ständige Präsenz ist jedoch eine personalintensive und intrusive Methode und kann daher nur von internationalen Akteuren ausgeführt werden, die wie die EU über beträchtliche Ressourcen verfügen und politischen Einfluss auf das Gastland haben.³⁴ Der größte Nachteil dieser Methode besteht jedoch darin, dass spürbare Erfolge unter Umständen wieder verloren gehen, wenn die EU-Beamten das Land wieder verlassen. Anders ausgedrückt: Polizeireformen, die durch die Methode der ständigen Präsenz herbeigeführt worden sind, laufen Gefahr, nur „sehr begrenzt haltbar“ zu sein. Während die ständige Präsenz also ein durchaus wirksames Mittel zur Krisenbewältigung ist, ist sie als Instrument zur Herbeiführung nachhaltiger Polizeireformen nur eingeschränkt tauglich. Diese Einschränkung weist darauf hin, dass die Methode der ständigen Präsenz um längerfristige Reformbemühungen wie diejenigen der OSZE ergänzt werden muss. Von besonderer Bedeutung ist hier die Expertise der OSZE in der (Um-)Schulung von Kadetten und Beamten mit dem Ziel, ihnen demokratische Werte bei der Polizeiarbeit zu vermitteln.

Eines der Merkmale der EU-Gouvernementalität bei der Polizeiuunterstützung ist der nachdrückliche Akzent, der auf Recht und Ordnung, insbesondere die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, gesetzt wird. Es kann zwar ein wichtiger kurzfristiger Beitrag zur Stabilisierung in einer vom Krieg erschütterten Gesellschaft sein, den Schwerpunkt auf Strafverfolgung zu legen, langfristigen Entwicklungen in der Polizeiarbeit ist das jedoch weniger dienlich. Wissenschaftliche Studien belegen, dass Polizeikräfte, die sich in erster Linie mit Strafverfolgung befassen, weniger in die Gesellschaft integriert sind und dazu neigen, der Festnahme und Bestrafung der Schuldigen Vorrang vor einem ordentlichen Verfahren einräumen.³⁵ Diese unbeabsichtigten Auswirkungen der EU-Polizeiuunterstützung untergraben das eigentliche Ziel, das

Juni 2004, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, unter: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/04/2&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=en>.

34 Vgl. Annika S. Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, Adelphi Paper 343, Oxford 2002, S. 74.

35 Vgl. Alan Wright, *Policing. An Introduction to Concepts and Practice*, Cullompton 2002, S. 150; vgl. ebenso Clive Coleman/Clive Norris, *Introducing Criminology*, Cullompton 2000.

durch sie erreicht werden soll: ein demokratischer Polizeidienst, der die Sicherheit des Einzelnen gewährleistet. Ein Ausweg aus diesem Dilemma ist, den auf Verbrechensaufklärung und Verhaftung ausgerichteten Ansatz der Strafverfolgung mit dem auf Bürgernähe abzielenden Ansatz der OSZE auszubalancieren.

Bürgernahe Polizeiarbeit ist eines der Spezialgebiete der OSZE. Diese Art der Polizeiarbeit wird von westlichen Praktikern und Wissenschaftlern umfassend unterstützt, ohne jedoch bislang von anderen internationalen Organisationen in größerem Umfang aufgegriffen oder praktiziert zu werden. Die Stärke dieses Modells, das von Seiten der Geberorganisation ein langfristiges Engagement erfordert, liegt darin, dass es die Polizei stärker in die Verantwortung nimmt, sie dazu bewegt, stärker auf die Bürger einzugehen, und größere Transparenz in der Polizeiarbeit gewährleistet. Das geschieht nicht zuletzt dadurch, dass dieses Modell die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und der örtlichen Gemeinde, einschließlich nichtstaatlicher Organisationen, fördert. Bürgernahe Polizeiarbeit und eine effektive Verbrechensbekämpfung schließen sich keineswegs aus, solange das Interesse an Recht und Ordnung mit dem Konzept der Bürgerbeteiligung verknüpft wird. Tatsächlich scheint die bürgernahe Polizeiarbeit mit Blick auf bestimmte Arten von (organisierter) Kriminalität sogar die vielversprechendere Methode der Verbrechensbekämpfung zu sein als eine Strategie, die in erster Linie auf Expertenwissen und Technologie setzt. So ist es z.B. unwahrscheinlich, dass Menschenhandel erfolgreich bekämpft werden kann, wenn die Gemeinden nicht zur Selbstkontrolle ermächtigt werden.³⁶

Ein Bereich, in dem die OSZE dem Gastland mehr zu bieten hat als die EU, ist schließlich der Bereich Schulung/Ausbildung. Die Organisation widmet sich sowohl der Grund- als auch der Spezialausbildung von Polizisten und verfügt hier auch über anerkanntes Know-how. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Ausbildung von Polizeischülern und -beamten, die Minderheiten angehören. Die OSZE trägt mit ihrem Engagement erheblich dazu bei, den Abstand, der die Polizei in Ländern, die sich im Übergang vom Autoritarismus zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit oder in der Phase unmittelbar nach einem internen Konflikt befinden, in Bezug auf ihre Einstellungen und ihre Kultur von einer modernen, an Menschenrechten orientierten und demokratischen Polizei zwangsläufig trennt, zu verringern.³⁷ Wie bereits weiter oben vorgeschlagen, kann diese „pädagogische“ Arbeit mit ihrem Schwerpunkt auf Veränderung der Denkweise der örtlichen Polizisten mit den exter-

36 Das soll natürlich nicht heißen, dass bürgernahe Polizeiarbeit ein Patentrezept ist. In gespaltenen Gesellschaften sind die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen für bürgernahe Polizeiarbeit nur teilweise vorhanden. Die Fähigkeit der OSZE, zur Herstellung dieser Bedingungen beizutragen, ist jedoch begrenzt. Kritisch in Bezug auf die Transformationseffekte bürgernahe Polizeiarbeit in Transitionsländern äußert sich Diana R. Gordon, *Democratic Consolidation and Community Policing. Conflicting Imperatives in South Africa*, in: *Policing and Society* 2/2001, S. 121-150.

37 Vgl. Robert B. Oakley/Michael J. Dziedzic, *Conclusions*, in: *Oakley/Dziedzic/Goldberg*, a.a.O. (Anm. 18), S. 526.

nen Beschränkungen, denen ihr Verhalten durch die ständige Präsenz internationaler Polizeibeamter unterliegt, produktiv kombiniert werden.

Der mögliche zusätzliche Nutzen einer engeren Kooperation zwischen OSZE und EU auf den Gebieten, auf denen sie über komparative Vorteile verfügen, besteht darin, dass die beiden Organisationen gemeinsam umfassende Polizeireformpakete zusammenstellen und anbieten können. Obgleich die polizeibezogenen Aktivitäten der EU und der OSZE in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien formal voneinander unabhängig sind und beide Missionen jeweils ein eigenes Mandat haben, ist es den beiden Organisationen gelungen, sich bei der Reform der mazedonischen Polizei auf eine Arbeitsteilung zu einigen, die sich als erfolgreich erwiesen hat.³⁸ Die EU-Polizisten betreuen, beobachten und beraten die örtliche Polizei, darunter auch den Grenzschutz, auf der mittleren und oberen Führungsebene mit dem Ziel, ein Verhalten zu gewährleisten, das sich mit bewährten europäischen Polizeipraktiken im Einklang befindet, während sich die OSZE auf die (Um-)Schulung von Polizeikadetten und -beamten, ebenfalls einschließlich des Grenzschutzes, sowie auf die Entwicklung der bürgernahen Polizeiarbeit spezialisiert hat. Dieses umfassende Reformpaket stellt unseres Erachtens insbesondere dann, wenn es durch die Entsendung gemeinsamer EU-OSZE-Polizeimissionen weiter verfeinert wird, ein Modell dar, das übertragbar ist und auch auf andere Länder angewandt werden kann.

Eine solche Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE im Bereich der Polizeiunterstützung erfordert jedoch nicht nur den politischen Willen beider Organisationen, sondern auch eine gemeinsame strategische Planung. Es wäre außerdem wünschenswert, wie auch einige EU-Mitgliedstaaten vorgeschlagen haben, einen Verbindungsbeauftragten des Generalsekretariats der EU-Kommission in die OSZE-Zentrale in Wien zu entsenden.³⁹ Ein solcher Verbindungsbeauftragter könnte den Informationsaustausch und die Koordinierung der Positionen erleichtern, insbesondere mit Blick auf gemeinsame Polizeimissionen der EU und der OSZE.⁴⁰

38 Die gemeinsame EU-OSZE-Erkundungsmission zur Vorbereitung der EUPOL „Proxima“ – die erste derartige Mission überhaupt – sowie die Beteiligung der OSZE an den Planungen zu der EU-Mission waren wichtig, um zu gewährleisten, dass sich die polizeibezogenen Aktivitäten beider Organisationen vor Ort ergänzen. Vgl. CIO.GAL/85/03, 5. September 2003. Die Tatsache, dass der derzeitige Leiter der Polizeimission Baart D’Hooge zuvor Leiter der Gruppe Polizeientwicklung der OSZE war, trägt zweifellos ebenfalls zu der ausgezeichneten Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen in diesem Fall bei.

39 Allerdings wollen wir nicht so weit gehen, die Einrichtung von Lenkungsausschüssen, wie es sie in der Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und der EU im Bereich der Krisenbewältigung gibt, vorzuschlagen. Zwei solche Lenkungsausschüsse, einer in Brüssel und einer in New York, wurden entsprechend der Gemeinsamen Erklärung über die VN-EU-Zusammenarbeit bei der Krisenbewältigung, die am 24. September 2003 verabschiedet worden war, eingesetzt.

40 Ein eigener Verbindungsbeauftragter des EU-Ministerrats wird jedoch nicht mehr notwendig sein, wenn erst einmal die europäische Verfassung verabschiedet und der Posten eines EU-Außenministers geschaffen ist, der die Geschäftsbereiche des Kommissars für Außenbeziehungen und des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auf sich vereint. Die EG-Delegation zu den internationalen Organisationen in Wien mit

Schlussfolgerung

Der rasche Aufbau der Polizeikapazitäten der EU hat im Innern politischen Druck und außerhalb der EU Erwartungen ausgelöst, sie schnellstmöglich zum Einsatz zu bringen, um ihren zusätzlichen Nutzen zu demonstrieren und das Image der EU als globaler Akteur zu verstärken. Das gab Anlass zu Spekulationen, dass die EU alleine vordreschen könnte, ohne andere Institutionen wie die VN und die OSZE zu berücksichtigen. Wenn auch nicht ganz unbegründet, so scheinen diese Befürchtungen indes übertrieben zu sein, wie vor allem die enge Zusammenarbeit zwischen OSZE und EU in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und die EU-Militärmission „Artemis“ in der Demokratischen Republik Kongo, die auf Ersuchen des VN-Generalsekretärs zügig und erfolgreich entsandt wurde, zeigen.⁴¹ Die EU bemüht sich zwar inzwischen darum, Duplizierungen ihrer Tätigkeit mit derjenigen anderer internationaler Akteure zu vermeiden; dennoch gibt es Raum für Verbesserungen in der Zusammenarbeit zwischen ihr und der OSZE. Ausgehend von unserer Analyse der Gouvernementalitäten beider Organisationen bei der Polizeiunterstützung haben wir bereits vorgeschlagen, Möglichkeiten zur Entsendung gemeinsamer Polizeimissionen zu erkunden. Wir ziehen abschließend die noch ambitioniertere Schlussfolgerung, dass gemeinsame Operationen, die sich allen Elementen von Rechtsstaatlichkeit widmen, indem sie z.B. eine EU-Polizeimission mit einer *Rule-of-law*-Komponente der OSZE kombinieren, sogar noch vielversprechender sind, wenn es darum geht, Länder wirksam dabei zu unterstützen, Autoritarismus oder innere Konflikte zu überwinden und dauerhaften Frieden und Demokratie zu erlangen.⁴²

Sitz im OSZE-Sekretariat kann dann die Aufgabe der Koordinierung der EU- und der OSZE-Polizeiunterstützung übernehmen.

- 41 Friktionen zwischen der EU und der OSZE gab es allerdings im Falle Bosnien und Herzegowinas, als es darum ging, welche Organisation die Aufgaben der IPTF der Vereinten Nationen übernehmen sollte. Die OSZE musste ihre Pläne für eine Nachfolgemission schließlich aufgeben, als deutlich wurde, dass die EU entschlossen war, mit einer eigenen Polizeimission vorzupreschen.
- 42 Die derzeit anhaltenden Diskussionen innerhalb der EU über die Notwendigkeit einer EU-Strategie innerhalb der OSZE wären ein exzellentes Forum für die Mitgliedstaaten, diese Option zu erörtern. Eine solch enge Zusammenarbeit in den Bereichen Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge befände sich auch im Einklang mit der neuen EU-Sicherheitsstrategie, die gerade die Bedeutung einer effektiven multilateralen Kooperation für die Ziele der EU hervorhebt. Eine derart verbesserte Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen birgt jedoch auch die Gefahr, dass die politischen Spannungen innerhalb der OSZE zunehmen. Schon heute äußern einige Teilnehmerstaaten Besorgnis darüber, dass bestimmte OSZE-Länder oder Gruppen von Ländern die Organisation monopolisieren, um ihre eigenen politischen Ziele auf Kosten anderer durchzusetzen.