

Stephan Hensell

Polizeireform als fürsorgliche Belagerung – internationale Akteursflut und lokale Subversion in Südosteuropa

Die Polizei in den Ländern Südosteuropas gilt als reformbedürftig.¹ Nach 50 Jahren Staatssozialismus, dem anschließenden kriegesischen Zerfall Jugoslawiens und den Umbrüchen der Transformation weisen die lokalen Polizeiparate aus westlicher Sicht zahlreiche Missstände auf. Die Polizei gilt als politisiert, korrupt und ineffektiv. Ihr Umbau wird daher als dringend notwendig erachtet. Sie soll auf Rechtsstaatlichkeit und westliche Standards verpflichtet werden, damit die südosteuropäischen Länder wesentliche Voraussetzungen für den Beitritt zur EU erfüllen. Diese Einschätzung findet sich nicht nur im Diskurs universitärer Einrichtungen und sicherheitspolitischer Institute, die eine Sicherheitssektorreform in Südosteuropa anmahnen. Auch internationale Organisationen betonen die Notwendigkeit einer Reform der Polizei. Und auch die Stellungnahmen der Innenministerien und Polizeibehörden in der Region belegen die Priorität von Reformen, die eine weitere Annäherung an die euro-atlantischen Strukturen ermöglichen sollen. Diese Übereinstimmung kann als Reformkonsens bezeichnet werden.

Die Neuordnung der Polizei ist zu einem verbreiteten Anliegen geworden. Das kommt vor allem in der Vielzahl internationaler Akteure zum Ausdruck, die auf dem Balkan präsent sind. Die OSZE, die EU, die VN und viele andere Akteure sind mit einer mittlerweile kaum noch überschaubaren Menge von Projekten und Programmen bemüht, eine solche Neuordnung durchzuführen. Diese massive Präsenz lässt sich als „fürsorgliche Belagerung“ verstehen, mit der die Reform des Polizeisektors ein hochgradig internationalisiertes Geschehen geworden ist.

Im vorliegenden Beitrag wird versucht, dieses Geschehen näher zu analysieren. Die Argumentation lautet wie folgt: Die von einem breiten Konsens getragene Reform der Polizei in Südosteuropa ist faktisch ein kompetitiver Prozess, bei dem zahlreiche internationale Akteure in einem engen Feld um Einfluss konkurrieren. Die Reformpolitik produziert zugleich nichtintendierte lokale Effekte, die in Praktiken der Subversion und Instrumentalisierung zum Ausdruck kommen. Das Ergebnis ist eine widersprüchliche Figuration von Akteuren und eine Expansion von Agenturen und Organisationen. Diese Dynamik kann als zunehmende Internationalisierung bürokratischer Herrschaft betrachtet werden.

¹ Unter Südosteuropa werden hier die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien plus Albanien gefasst.

Ziel des Beitrags ist die Analyse sowohl des Zusammenspiels der externen Akteure als auch der Interaktion zwischen diesen und den Polizeiapparaten vor Ort. Internationalisierte Polizeireformen prägen sich immer in konkreten lokalen Kontexten aus und lassen sich auch nur dort wirklich beobachten. Analytisch lassen sich jedoch zwei unterschiedliche Handlungsfelder unterscheiden, nämlich das lokale Feld der Polizeiapparate einerseits und das internationale Feld der Polizeireform andererseits. Beide nicht wirklich räumlich voneinander getrennten Handlungsfelder verfügen über eigene Logiken, wirken aber gleichzeitig auch aufeinander zurück. Im Folgenden soll dies unter Rückgriff auf Theoreme des Soziologen Pierre Bourdieu näher ausgeführt werden, die es erlauben, die Logik dieser Felder theoretisch und begrifflich zu fassen. Mithilfe dieser Konzeption sollen dann die Funktionsweise und die Effekte der Reformpolitik am Beispiel der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Albaniens illustriert werden. Der Beitrag schließt mit einigen kritischen Bemerkungen zu den Problemen und Perspektiven internationaler Polizeireformen ab.

Die Polizei und ihre Reform: zur Logik zweier bürokratischer Felder

Nach Bourdieus Theorie der Praxis lässt sich jeder soziale Gegenstandsbe-
reich – Religion, Wissenschaft, Kunst, Bürokratie usw. – als ein Handlungs-
feld auffassen.² Alle Akteure sind darum bemüht, eine günstige Stellung im
Feld zu erlangen. Inwiefern das gelingt, hängt von der Ausstattung mit
Machtmitteln ab, die Bourdieu als „Kapital“ versteht. Neben dem klassischen
ökonomischen Kapital in Form von Geld- oder Produktionsmitteln spielt das
soziale Kapital in Form von Verbindungen und persönlichen Beziehungen
sowie das kulturelle Kapital in Form von schulischer Bildung und Bildungs-
titeln eine entscheidende Rolle. Alle Akteure innerhalb eines Feldes sind mit
verschiedenen Sorten und unterschiedlichem Umfang an Kapital ausgestattet.
Bourdieu versteht das jeweilige Feld als ein „Spielfeld“, wobei die verschie-
denen Sorten von Kapital Einsätze darstellen, die in dem Feld „auf dem Spiel
stehen“ und um deren Verteilung und Aneignung konkurriert wird.³ Zugleich
gehört zu jedem Feld ein spezifischer Habitus der Akteure. Zum Habitus
zählen Schemata zur alltäglichen Wahrnehmung und Deutung der sozialen
Welt sowie Schemata des Handelns. Der Habitus ist ein praktischer Sinn für
die Einsätze, Strategien und Spielregeln innerhalb eines Feldes und erlaubt
es, dort angemessene Praktiken auszuführen.⁴

Bourdieu wandte diese hier nur grob umrissene Konzeption vornehmlich auf
den sozialen Raum einzelner nationaler Gesellschaften an, vor allem auf

2 Vgl. Pierre Bourdieu, *Praktische Vernunft. Zur Theorie des Handelns*, Frankfurt a.M. 1998, S. 13-27.

3 Vgl. ebenda, S. 140ff; Pierre Bourdieu/Loïc J.D. Wacquant, *Reflexive Anthropologie*, Frankfurt a.M. 2006, S. 127-130.

4 Vgl. Bourdieu/Wacquant, a.a.O. (Anm. 3), S. 40-49.

Frankreich. Sie lässt sich jedoch auch weiterdenken und auf andere Zusammenhänge übertragen. So lässt sich theoretisch vom sozialen Raum einer sich formierenden Weltgesellschaft sprechen. Dieser Raum setzt sich aus einer Vielzahl unterschiedlicher lokaler und transnationaler Handlungsfelder zusammen. Bezogen auf die Analyse der internationalen Polizeireformen in Südosteuropa lassen sich in diesem Sinne zwei bürokratische Felder unterscheiden: ein lokales Feld der Polizeiapparate und ein transnationales Feld der Polizeireform.

Zunächst stellen die lokalen Polizeiapparate in den Ländern Südosteuropas jeweils einzelne bürokratische Felder dar, geprägt von der Geschichte des sozialistischen Staates und den Umbrüchen der Transformation.⁵ Kulturelles Kapital der fachlichen Qualifikation, objektiviert in polizeilichen Dienstgraden oder Rängen, ermöglicht es den Akteuren im Feld Laufbahnen zu verfolgen. Es existiert dabei einerseits als technisches, durch Ausbildung erworbenes polizeiliches Fachwissen, andererseits als organisationsspezifisches Dienstwissen, gewonnen durch die Kenntnis betrieblicher Abläufe. Soziales Kapital spielt als Summe von Verbindungen eine Rolle, die sich aus Patronagebeziehungen zu höheren Polizeibeamten, politischen Parteien und *Big Men* ergeben. Ökonomisches Kapital existiert einerseits in Form finanzieller Ausstattung mit Ressourcen und Gehältern, wird andererseits aber auch informell durch diverse Praktiken der illegalen Aneignung akkumuliert. Zu diesem Feld gehört auch ein bürokratischer Habitus, dessen Strategien sowohl die Befolgung als auch die Missachtung und Umgehung formaler Regeln umfassen.

Daneben hat sich jedoch in Südosteuropa ein weiteres Feld etabliert, nämlich das transnationale Feld der Polizeireform, auf dem eine stetig wachsende Zahl regionaler und internationaler Akteure tätig ist. Auch hier besteht die Dynamik des Feldes darin, dass alle Akteure um gute Positionen konkurrieren. Die Logik dieses Feldes ist jedoch bestimmt von der Welt der „Projekte“.⁶ Hier sind die Manager, Berater, Ausbilder und „*Stakeholders*“ die wesentlichen Akteure, die Projekte oder Programme mit jeweils unterschiedlichen Zielen, Zeitplänen und Budgets verwalten. Kulturelles Kapital existiert hier vor allem als Reformkompetenz durch technokratisches Fachwissen im Projektmanagement, Wissen über den Polizeibetrieb und Geberprioritäten sowie durch Kenntnis der lokalen Verhältnisse. Soziales Kapital spielt eine Rolle in Form von Beziehungen zu wichtigen Entscheidungsträgern am Sitz internationaler Organisationen in New York oder Brüssel sowie zu wichtigen Projekt- und Implementierungspartnern vor Ort wie z.B. hochrangigen Vertretern des lokalen Innenministeriums oder zu anderen vor Ort tätigen internationalen Akteuren. Ökonomisches Kapital wiederum existiert in Form von

5 Vgl. beispielhaft zur Polizei in Albanien und Georgien Stephan Hensell, *Die Willkür des Staates. Herrschaft und Verwaltung in Osteuropa*, Wiesbaden 2009, S. 125-206.

6 Vgl. Steven Sampson, *Weak States, Uncivil Societies and Thousands of NGOs: Benevolent Colonialism in the Balkans*, in: Sanimir Resic/Barbara Törnquist-Plewa (Hrsg.), *The Balkans in Focus: Cultural Boundaries in Europe*, Lund 2002, S. 27-44, hier: S. 33ff.

Budgets und sonstigen finanziellen Ressourcen für einzelne Reformprogramme oder ganze Polizeieinheiten. Dem entspricht ein technokratischer Habitus der Projektmanager und Polizeibeamten, die zu internationalen Missionen abbeordert sind und Reformen planen und organisieren.

Das lokale Feld der Polizeiapparate und das internationale der Polizeireform haben jeweils eigene Spielregeln, Gewichtungen von Kapitalsorten und Habitusformen, aus denen sich unterschiedliche Praktiken ergeben. Jedoch überschneiden sich ihre Praxisformen und wirken aufeinander zurück. Beide Felder sind ferner nicht als räumlich getrennt zu verorten, sondern prägen sich gleichermaßen in einem lokalen Kontext aus. Die Akteure des einen Feldes können daher auch im anderen Feld agieren und dort etwas bewirken.⁷ Mithilfe dieses theoretischen Vokabulars soll im Folgenden die Polizeireform in Südosteuropa genauer betrachtet werden.

Die Proliferation internationaler Akteure

Die Reform der Polizei in Südosteuropa wird als besonders dringend empfunden, was sich an der hohen Dichte internationaler Akteure ablesen lässt, die vor Ort mit diversen Projekten tätig sind. Zu den wichtigsten Akteuren auf dem Feld der Polizeireform gehören internationale Organisationen wie die OSZE, die EU und die VN. Viele Organisationen treten indes nicht als ein Akteur auf, sondern sind mit diversen Agenturen vor Ort vertreten. So verfügen beispielsweise die VN zwar über eine spezielle Polizeiabteilung, die für die Zivilpolizei der Vereinten Nationen (UNCIVPOL) und für die Polizeikomponenten im Rahmen von VN-Missionen zuständig ist. Darüber hinaus befassen sich aber auch andere Untereinrichtungen der VN wie das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) oder der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) mit Polizeireformen. Ebenso ist die EU durch verschiedene Institutionen vertreten. So führt die EU Polizeireformen sowohl im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) als auch im Kontext ihrer Stabilisierungs- und Assoziierungspolitik auf dem Balkan durch, so dass hier je nach dem der Ministerrat der EU, die EU-Kommission oder auch die im Auftrag der Kommission tätige Europäische Agentur für den Wiederaufbau (EAW) aktiv ist. Weitere wichtige Akteure sind einzelne Staaten mit speziellen Unterstützungsprogrammen wie z.B. die USA mit dem Programm ICITAP (*International Criminal Investigative Training Assistance Program*). Daneben gibt es weitere regionale Organisationen und Vereinigungen wie beispielsweise den Europarat oder die *Police Forum Initiative* des Stabilitätspakts für Südosteuropa und schließlich ungezählte NGOs, die ebenfalls Polizeireformprojekte verfolgen. Hieraus ergibt sich eine verwirrende Vielzahl

7 Vgl. Bourdieu/Wacquant, a.a.O. (Anm. 3), S. 110f.

von Akteuren, die alle mit unterschiedlichen Mandaten, Projekten, Programmen und Zeithorizonten teils sukzessiv, teils gleichzeitig in den Balkanländern präsent sind, um an der Reform der Polizei mitzuwirken.

So wurden bzw. werden z.B. in Kroatien Polizeireformen zuerst von den VN (1996-1998), dann von der OSZE (1998-2000), danach von ICITAP (seit 2000) und neuerdings auch von UNDP durchgeführt. In Bosnien und Herzegowina wurde die Aufgabe einer Restrukturierung der Polizei zunächst der Internationalen Polizeieinsatztruppe der Vereinten Nationen (IPTF, 1995-2002) übertragen, der 2003 die Polizeimission der Europäischen Union (EUPM) folgte. Gleichzeitig ist hier auch ICITAP aktiv und hat seit 1996 rund 26.000 Polizeibeamte ausgebildet.⁸ Im Kosovo war eine Polizeimission der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) von 1999 bis 2009 nicht nur für die Ausübung polizeilicher Funktionen, sondern auch für den kompletten Neuaufbau der kosovarischen Polizei zuständig. Daneben beteiligten sich aber auch die OSZE und ICITAP (beide seit 1999), die EAW sowie einzelne Staaten wie Frankreich, Deutschland und die Schweiz am Aufbau der kosovarischen Polizei. Seit 2008 ist ferner die EU-Rechtsstaatsmission EULEX im Kosovo präsent, die sich der Ausbildung der Polizei widmet. In Serbien wiederum haben sich neben der OSZE (seit 2001), ICITAP (seit 2004) und der EAW auch der Europarat und diverse einzelne Staaten wie Australien, Deutschland, Italien, Norwegen, Schweden, die Schweiz und Großbritannien in der Reform der Polizei engagiert.

Die hohe Akteursdichte führt zwangsläufig dazu, dass sich zahlreiche Aktivitäten überlappen oder doppeln. So wurde z.B. in Bosnien und Herzegowina der polizeiliche Umgang mit größeren Menschenmengen durch die USA, Frankreich und Deutschland vermittelt, Verhörmethoden dagegen durch Großbritannien, Dänemark, den UNHCR und die US-amerikanische Einwanderungs- und Einbürgerungsbehörde (INS).⁹ In Serbien wurden Programme zur Unterstützung der Grenzpolizei und zur Verbesserung der polizeilichen Forensik jeweils von drei verschiedenen Seiten und Programme zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität von fünf unterschiedlichen Akteuren angeboten.¹⁰

Die Konkurrenz der internationalen Organisationen

Die hochgradig internationalisierte Reform der Polizei in Südosteuropa hat sich damit als ein eigenes Handlungsfeld ausdifferenziert, in dem zahlreiche internationale Akteure Kompetenzen beanspruchen und zugleich miteinander konkurrieren. Am Beispiel der Reformpolitik in der ehemaligen jugoslawi-

8 Quelle: ICITAP, unter: <http://www.usdoj.gov/criminal/icitap/programs/europe/eurasia.html>.

9 Vgl. David H. Bayley, *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad*, Oxford 2006, S. 101.

10 Vgl. Thorsten Stodiek, *The OSCE and the Creation of Multi-Ethnic Police Forces in the Balkans*, CORE Working Paper 14, Hamburg 2006, S. 47.

schen Republik Mazedonien lässt sich dies gut veranschaulichen.¹¹ Wie in anderen Balkanstaaten kann auch hier eine enorme Akteursdichte beobachtet werden. Zunächst ist hier die EU-Kommission zu nennen, die erst durch ein Team der Kommission für Justiz und Inneres (ECJHAT, 2002-2003) und danach durch das Polizeireformprojekt der Europäischen Kommission (ECPRP, 2004-2005) im Polizeisektor aktiv wurde. Gleichzeitig war seit 2001 jedoch auch die im Auftrag der EU-Kommission tätige EAW im Feld der Polizeireform tätig. Schließlich entsandte die EU im Rahmen der ESVP eine weitere Polizeimission, die EUPOL Proxima (2003-2005), der 2006 das EU-Polizeiberatungsteam EUPAT folgte. Außer diesen allesamt im Namen der EU tätigen Akteuren waren weitere Organisationen vor Ort präsent. So waren dort seit 2001 auch die OSZE und ICITAP mit Polizeireformen befasst. Hinzu kamen regionale Aktivitäten im Rahmen des Stabilitätspakts für Südosteuropa, des Europarats sowie aufgrund bilateraler Initiativen Norwegens, Frankreichs, Großbritanniens, der Niederlande und Italiens.

Die zahlreichen Akteure waren zunächst damit beschäftigt sich untereinander abzustimmen. So kamen die Leitung der örtlichen Delegation der EU-Kommission, die lokale Vertretung der EAW, die Leitung von EUPOL Proxima und der Koordinator der ECJHAT/ECPRP in wöchentlichen informellen Treffen zusammen, die von einem Sonderbeauftragten der EU (EUSR) geleitet wurden. Neben dieser EU-internen Kooperation war es aber auch notwendig sich mit anderen internationalen Akteuren abzustimmen. Zu diesem Zweck wurde, wiederum unter Vorsitz des EUSR, eine Polizeiexperten-gruppe als formaler Koordinationsmechanismus ins Leben gerufen. Neben den oben genannten Akteuren waren hier auch die OSZE, ICITAP und einzelne EU-Mitgliedstaaten vertreten. Diese Versuche, soziales Beziehungskapital aufzubauen, waren jedoch wenig effektiv, da Informationen über laufende und geplante Initiativen teils zurückgehalten, teils ignoriert und Kooperationen direkt verweigert wurden.¹²

Das Resultat waren zahlreiche Doppelungen und Überschneidungen. So führte beispielsweise der Europarat in den 90er Jahren mehrere Evaluationen der mazedonischen Polizei durch und machte auf verschiedene Mängel aufmerksam, die danach in weiteren Evaluationen auch von der EU-Kommission und schließlich auch von EUPOL Proxima festgestellt wurden.¹³ Dabei gerieten die Organisationen sogar miteinander in Konflikt. So überwarf sich die OSZE nicht nur mit der EAW und der EU-Kommission, sondern wiederholt auch mit EUPOL Proxima, als diese versuchte, ebenfalls auf dem Gebiet der

11 Im Folgenden beziehe ich mich vor allem auf die hervorragende Analyse von Isabelle Ioannides, *Police Mission in Macedonia*, in: Michael Emerson/Eva Gross (Hrsg.), *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, Brussels 2007, S. 81-154, online unter: www.ceps.be, sowie auf Michael Merlingen/Rasa Ostrauskaitė, *European Union Peacebuilding and Policing. Governance and the European Security and Defence Policy*, London 2006, S. 79-102.

12 Vgl. Ioannides, a.a.O. (Anm. 11), S. 97, 105; Merlingen/Ostrauskaitė, a.a.O. (Anm. 11), S. 85.

13 Vgl. Ioannides, a.a.O. (Anm. 11), S. 99, 103, 106f.

bürgernahen Polizeiarbeit aktiv zu werden – einem Bereich, in dem zeitweilig mindestens fünf verschiedene Akteure tätig waren.¹⁴ Bei der Ausbildung der Polizei im Gebrauch von Schusswaffen verweigerte die OSZE die Kooperation mit EUPOL Proxima, was dazu führte, dass diese im Ergebnis davon abließ.¹⁵ Kompetenzstreitigkeiten und Machtkämpfe entwickelten sich auch unter den EU-Akteuren. Beispielsweise sorgte der Transfer von Projekten und einzelnen Programmelementen von der lokalen Delegation der EU-Kommission in Skopje zur EAW für Konflikte, weil die Delegation damit Kompetenzen und Personal verlor und ihren Einfluss beschnitten sah. Darüber hinaus bestanden aber auch Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem EUSR und dem Leiter der Delegation der EU-Kommission, die zwischen 2001 und 2005 faktisch kein Wort miteinander wechselten und deren Konflikt im April 2005 in einer regelrechten öffentlichen „*turf battle*“ kulminierte.¹⁶

Dabei geriet insbesondere die vergleichsweise spät eingesetzte EUPOL Proxima unter erheblichen Begründungszwang, da die ihr durch ihr Mandat gegebenen Aufgaben bereits von anderen wahrgenommen wurden und EUPOL Proximas Existenzberechtigung daher laufend in Zweifel gezogen wurde.¹⁷ So wurde beispielsweise die von EUPOL Proxima geplante technische Unterstützung für die Demilitarisierung der Grenzsicherung bereits von der OSZE und der Europäischen Kommission durchgeführt. Im Bereich der Durchführung vertrauensbildender Maßnahmen zwischen der Bevölkerung und der Polizei waren wiederum bereits die OSZE und ICITAP aktiv. Die von EUPOL Proxima beabsichtigte Ausbildung der Polizei im Gebrauch von Schusswaffen wurde ebenfalls bereits von der OSZE wahrgenommen, während die Überarbeitung des Beförderungssystems schon in der Hand der Europäischen Kommission und anderer Akteure lag. EUPOL Proxima musste daher viel Zeit darauf verwenden, noch verbliebene Lücken in der Reformpolitik zu identifizieren, um dann dort tätig werden zu können.¹⁸ Daher galt: „*No detail was too small or unimportant to be outside the purview of the EU peacebuilders.*“¹⁹ Obwohl EUPOL Proxima weithin als gescheitert angesehen und ihre Notwendigkeit offen bezweifelt wurde, beschloss der EU-Ministerrat Ende 2004 die Verlängerung ihres Mandats für ein weiteres Jahr. Ausschlaggebend hierfür dürfte vor allem der symbolische Prestigewert einer der ersten zivilen ESVP-Missionen gewesen sein, der ihren praktischen Nutzen überwog.

Obwohl doch alle externen Akteure letztendlich dasselbe wollten, nämlich eine Polizeireform, stellte sich die Reformpolitik faktisch als ein kompetitives Geschehen dar, in dem die Akteure um Einfluss, Ressourcen und Prestige

14 Vgl. ebenda, S. 107f.; Stodiek, a.a.O. (Anm. 10), S. 67.

15 Vgl. Merlingen/Ostrauskaitė, a.a.O. (Anm. 11), S. 91f.

16 Vgl. Ioannides, a.a.O. (Anm. 11), S. 89, 97f.; Tobias Flessenkemper, EUPOL Proxima in Macedonia, 2003-05, in: Michael Merlingen/Rasa Ostrauskaitė (Hrsg.), *European Security and Defence Policy. An Implementation Perspective*, London 2008, S. 78-96, hier: S. 92.

17 Vgl. Merlingen/Ostrauskaitė, a.a.O. (Anm. 11), S. 91; Ioannides, a.a.O. (Anm. 11), S. 105.

18 Vgl. Merlingen/Ostrauskaitė, a.a.O. (Anm. 11), S. 91, 94.

19 Ebenda, S. 99.

konkurrierten. Die verschiedenen internationalen Organisationen waren gezwungen das kulturelle Kapital der Reformkompetenz durch eigene Projekte zu akkumulieren, um ihre jeweiligen Mandate und ihre Präsenz vor Ort zu rechtfertigen.

Das Problem der „policy slippage“

Ein weiteres Beispiel für die widersprüchlichen Effekte von Polizeireformen ist Albanien.²⁰ Hier ist die EU seit 1997 mit einer Polizeimission tätig, zuerst mit der multinationalen Polizeiberatermission MAPE und seit 2002 mit der Mission der Europäischen Gemeinschaft zur Unterstützung der Polizei in Albanien (PAMECA). Daneben sind seit 1997 die bilaterale italienische Mission „Interforza“ sowie neuerdings auch die lokale Delegation der EU-Kommission mit Polizeireformen befasst. Weitere relevante Akteure sind die OSZE und ICITAP, die beide mit diversen Projekten ebenfalls seit 1997 vor Ort tätig sind. Neben ICITAP sind aus den USA auch die USAID und das Programm für Exportkontrollen und damit zusammenhängende Unterstützung bei der Grenzsicherung (seit 2005) im Feld der Polizeireform aktiv. Bis 2008 war auch UNDP mit einem Projekt zur bürgernahen Polizeiarbeit an der Reform der Polizei beteiligt. Daneben existieren weitere bilaterale, multilaterale und internationale Kooperationsabkommen mit Deutschland, Griechenland, Europol, Interpol, dem Europarat und der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX sowie mit dem UNHCR und UNODC. Hinzu kommen Kooperationen mit NGOs wie der deutschen Hanns-Seidel-Stiftung und mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Darüber hinaus ist die albanische Polizei in diverse regionale Kooperationsprojekte wie die Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI), die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (BSEC) und den Stabilitätspakt für Südosteuropa sowie in trilaterale Arrangements vornehmlich mit Italien und Griechenland eingebettet.

Wie andernorts in Südosteuropa ergeben sich auch hier Probleme aus Projektüberschneidungen, unterschiedlichen institutionellen Reformstrategien, doppelten Schulungen, mehrfach erbrachten Leistungen und der Orientierung an unterschiedlichen Polizeimodellen. Die wichtigsten internationalen Akteure haben sich daher im Januar 2002 erstmals zu einem eigens dafür eingerichteten internationalen Konsortium zusammengeschlossen, um zu klären, wer in welchem Bereich tätig ist und wer was genau macht. Dieses Konsortium verfügt über sieben Arbeitsgruppen, die sich 2008 insgesamt einundzwanzigmal regulär getroffen haben. Dabei wurden Themen wie integriertes

20 Das Folgende basiert auf Feldforschungen des Autors im April 2004 und September 2005 in Albanien sowie auf zahlreichen Interviews mit Angehörigen der dortigen Polizei und Vertretern internationaler Organisationen. Vgl. Stephan Hensell, Die Grenzen der Gesetzeshüter. Zur bürokratischen Praxis in der albanischen Polizei, *Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik*, Nr. 141, Hamburg 2005, und Hensell, Die Willkür des Staates, a.a.O. (Anm. 5), S. 137-162.

Grenzschutzmanagement, organisierte Kriminalität, Informationsmanagement, Ausbildung und Ausrüstung, Verbrechensprävention, Zeugenschutz, bürgernahe Polizeiarbeit und Rechtsreform behandelt.

Mitglieder des Internationalen Konsortium sind neben allen oben genannten Institutionen noch weitere Akteure wie z.B. die Weltgesundheitsorganisation (WHO), das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) und einzelne Staaten wie Dänemark, Großbritannien, Österreich, Italien, Deutschland, die USA, die Tschechische Republik, Griechenland, Frankreich und Schweden sowie lokale NGOs wie z.B. das Albanische Helsinki-Komitee, die Albanische Stiftung für Konfliktlösung oder das Institut für Demokratie und Mediation. Insgesamt nahmen am letzten Plenumstreffen des Konsortiums im April 2009 über 100 Vertreter von etwa 45 Organisationen teil. Das Konsortium wird allerdings von den Beteiligten als wenig effektiv eingeschätzt. Nationale Egoismen, der gegenseitige Klau von Projektideen und die Konkurrenz um das prestigeträchtigste Reformvorhaben veranlassen die Teilnehmer relevante Informationen zurückzuhalten, deren Austausch gerade der Zweck des Konsortiums ist.²¹ Wie in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien konkurrieren auch hier die externen Akteure um das kulturelle Kapital der Reformkompetenz.

Die schiere Zahl der Interventen hat dazu geführt, dass der albanische Staat die Verantwortung für die Finanzierung und Ausrüstung der Polizei in weiten Teilen abgegeben hat. Das für Investitionen in die Polizei notwendige ökonomische Kapital wird mittlerweile überwiegend von internationalen Gebern bereitgestellt, die allein 2007 16 Millionen Euro akkumuliert haben. Damit wurden über 80 Prozent der polizeilichen Investitionen extern finanziert.²²

Die internationalen Akteure helfen ferner bei der Aus- und Weiterbildung des Personals, bei der strategischen Planung und bei der Umsetzung von Strategien zur Verbrechensbekämpfung. Sie beraten außerdem bei der polizeirelevanten Gesetzgebung und leisten logistische und materielle Hilfe. Polizeibeamte aus EU-Staaten unterstützen ihre albanischen Kollegen bei der Arbeit an den Grenzübergängen und patrouillieren mit ihnen gemeinsam vor der albanischen Küste.

Die Effekte dieses internationalisierten Reformprogramms sind jedoch widersprüchlich, denn der albanische Polizeiapparat stellt ein eigenes bürokratisches Feld dar, das durch spezifische Praktiken und Habitusformen gekennzeichnet ist.²³ Dazu zählen Formen der informellen Aneignung ökonomischen Kapitals durch korrupte Praktiken und der Klientelismus der Polizeibeamten, bei dem durch gegenseitige Gefälligkeiten soziales Kapital reproduziert wird. Hieraus resultieren diverse Strategien der Subversion und des Ausweichens mit dem Effekt der „*policy slippage*“. Das betrifft vor allem

21 Quelle: Interviews des Autors in Tirana mit Vertretern der OSZE.

22 Vgl. Republic of Albania, Council of Ministers, External Assistance Orientation Document, Tirana 2008, S. 16f.

23 Vgl. Hensell, Die Grenzen der Gesetzeshüter, a.a.O. (Anm. 20), sowie Hensell, Die Willkür des Staates, a.a.O. (Anm. 5), S. 137-162.

das zentrale Betätigungsfeld der internationalen Organisationen, nämlich die Investition in Ausbildungsprogramme. In der Durchführung diverser Trainingsprogramme und Kurse zur Grundausbildung, Fortbildung und Spezialausbildung, die teilweise im Ausland organisiert werden, sehen die externen Akteure einen zentralen Ansatzpunkt zur Verbesserung der polizeilichen Effektivität. Das in Seminaren und Schulungen vermittelte kulturelle Kapital hat für die Betroffenen jedoch nur geringen Wert, denn im lokalen Feld entscheidet vor allem soziales Beziehungskapital über die Laufbahnen der Polizeibeamten. Parteipatronage und der Klientelismus der Polizeidirektoren sind dominierende Praktiken und gehen zugleich mit einer permanenten Rotation des Personals einher, die eine Anwendung des erlernten Fachwissens praktisch unmöglich macht.

Ein weiteres Problem liegt in den nichtintendierten Folgen externer Hilfe. So wurde mit Unterstützung der amerikanischen Polizeimission ICITAP ein interner Kontrolldienst im Innenministerium ins Leben gerufen, der *Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm* (SHKB). Er sammelt Informationen über Unregelmäßigkeiten und Gesetzesverstöße in der Polizei und soll Korruptionsfälle aufdecken. Der SHKB unterliegt jedoch keiner demokratischen Kontrolle und ist ausschließlich dem Innenminister verantwortlich, der ihn seinen persönlichen Interessen unterworfen hat. Auf der Grundlage der Informationen des SHKB erfolgen die meisten Strafversetzungen und Entlassungen, zumeist jedoch ohne gesicherte Beweise und ohne Beachtung dienstrechtlicher Verfahren. Der SHKB wurde daher von einem hochrangigen Polizeibeamten auch als „moderne Gestapo“ bezeichnet.²⁴ Für den Innenminister ist das belastende Material des SHKB vor allem eine willkommene Gelegenheit, illoyale Polizeibeamte gefügig zu machen oder loszuwerden, um lukrative Polizeistellen mit anderer Klientel zu besetzen. Die willkürliche Versetzung und Entlassung von Polizeibeamten durch den Minister ist eine seit langem bekannte Praktik, die nun jedoch unter Verweis auf Begriffe wie „Korruptionsbekämpfung“, „Effektivierung“ und „Reform“ erfolgt.²⁵ Diese vor allem im transnationalen Feld diskursiv reproduzierten Begriffe stellen für den lokalen *Big Man* daher eine Form des kulturellen Kapitals dar, das es ihm erlaubt sein Handeln zu legitimieren. Das Ergebnis ist die argumentative und institutionelle Stützung der Willkürherrschaft des Ministers durch die Korruptionsbekämpfung, die sich jedoch häufig in der Rotation des Personals erschöpft. Dieses Resultat verdankt sich zumindest zum Teil den internationalen Akteuren und ist gleichzeitig wiederum ein Grund für die Fortsetzung ihrer Tätigkeit. Die Einrichtung einer internen Beschwerdeinstanz und der Aufbau einer Polizeigewerkschaft gehören zu den nächsten möglichen Reformprojekten. Beides soll die Polizeibeamten besser vor der Willkür ihrer Vorgesetzten schützen.

24 Quelle: Interview des Autors in Tirana.

25 Vgl. BIRN, Albanian Government Criticized Over Police Reform, 18. Juli 2007, unter: <http://www.birn.eu.com/en/94/15/3658>.

Fazit

Die Reform der Polizei in Südosteuropa gibt ein widersprüchliches Bild ab, das von einer verwirrenden, mitunter absurden Vielfalt internationaler Akteure und Praktiken der lokalen Subversion geprägt ist. Dabei kommt die massive externe Intervention bisweilen einer fürsorglichen Belagerung gleich, die sich nur zu einem Teil auf tatsächlich bestehende Reformfordernisse zurückführen lässt. Die internationalen Akteure, so ehrenhaft ihre Absichten und die Notwendigkeit der Hilfe sind, haben vielmehr auch ein ausgeprägtes Eigeninteresse an den Reformen, weil diese den Fortbestand der eigenen Institution legitimieren. Daher lässt sich der Reformbetrieb in Südosteuropa auch als die Suche der Organisationen nach neuen Aufgaben und Betätigungsfeldern interpretieren, die ihre Existenz rechtfertigen. Dieser Suche spielt ein sicherheitspolitischer Diskurs universitärer Einrichtungen und politikberatender Institute in die Hände, bei dem solch unterschiedliche Phänomene wie Kriminalität, Terrorismus und fragile Staaten zu einer Bedrohungskulisse zusammengeschoben werden.²⁶ Dieser Diskurs ist für die internationalen Akteure ausgesprochen nützlich, denn er eröffnet ihnen ein breites Aufgabenspektrum, zu dem auch der Aufbau effektiver polizeilicher Institutionen gehört. Ebenso funktional ist der Verweis auf die Notwendigkeit einer umfassenden Reform des „Sicherheitssektors“, der nicht nur die Polizei, sondern u.a. auch die Justiz, den Strafvollzug und die Gesetzgebung einschließt. Dieser Ansatz, so richtig er auch sein mag, läuft ebenfalls auf eine kontinuierliche Intervention vor Ort hinaus. Die Folge ist eine Proliferation externer Akteure, die mit ihren sich überschneidenden und konkurrierenden Kompetenzen und Ansprüchen in mancherlei Hinsicht an das System ständischer Herrschaftsteilhabe im Feudalismus erinnern.

Dies ist nicht nur ein Problem „mangelnder Kohäsion“. Die Flut von internationalen Organisationen, Agenturen und Programmen, die allein schon aufgrund ihrer Vielzahl wiederum von internationalen Konsortien und Steuerungsgremien koordiniert werden müssen, hat eine bürokratische Expansion zur Folge. Dabei formiert sich mit dem transnationalen Feld der Reformpolitik auch eine internationale Klasse von Projektmanagern und Experten. Akkulturiert durch die Sprache der „Reformen“ und „Projekte“ bilden diese Eliten einen gemeinsamen technokratischen Habitus aus und reproduzieren eine sozialtechnologische Mentalität.²⁷ Das Ergebnis dieses Ausgreifens administrativer Funktionslogiken ist vor allem eine zunehmende Internationalisierung bürokratischer Herrschaft.

Die Effekte der Reformen auf das eigentliche Ziel des Ganzen, die lokalen Polizeikräfte, sind indes fraglich. Zweifellos sind einige Erfolge bei der Polizeireform zu verzeichnen. Übertriebene Hoffnungen hinsichtlich der Mög-

26 Vgl. kritisch Klaus Schlichte, Gibt es überhaupt „Staatszerfall“? Anmerkungen zu einer ausufernden Debatte, in: Berliner Debatte Initial 4/2005, S. 74-84.

27 Vgl. Sampson, a.a.O. (Anm. 6), S. 38-40.

lichkeiten des internationalen Engagements dürften aber fehl am Platz sein. Gute Polizeiarbeit und rationale Polizeiverwaltung lassen sich nicht in Seminaren vermitteln, weil das Feld der Polizei vor Ort einer eigenen Logik folgt. Dabei spielen im Falle der Balkanstaaten vor allem der lokale Klientelismus und ökonomische Interessen der *Big Men* eine wesentliche Rolle. Daher werden die Reformversuche vermutlich auch weiterhin von lokalen Praktiken konterkariert werden, die darin bestehen, internationale Auflagen zu umgehen oder die externen Interventen gegeneinander auszuspielen.²⁸ Mit solchen Strategien der Obstruktion ist vor allem dann zu rechnen, wenn wie z.B. im Falle Bosnien und Herzegowinas versucht wird, Polizeireformen gegen die Interessen lokaler Machtgruppen durchzusetzen.²⁹ Spätestens hier wird deutlich, dass Polizeireformen immer auch ein zutiefst politischer Prozess sind und sich nicht auf eine Logik bürokratischer Restrukturierung reduzieren lassen.

28 Vgl. auch Stodiek, a.a.O. (Anm. 10), S. 47, 67.

29 Vgl. Berit Bliesemann de Guevara, *Staatlichkeit in Zeiten des Statebuilding. Internationale Intervention und politische Herrschaft in Bosnien und Herzegowina*, Hamburg 2009.