

Gerald Hesztera

Die Zukunft der Civilian Police im Rahmen der OSZE

Seit Ende der achtziger Jahre gibt es im Rahmen des internationalen Peacekeeping einen neuen Mitspieler - die Civilian Police (CivPol). Zunächst nur im Rahmen der UNO eingesetzt, hat dieser "Neuling" nun schon Tradition in WEU-Missionen und gab vor kurzem auch bei der OSZE sein Debüt. Anfangs als vernachlässigenswerte Hilfseinheit eingestuft und im Vergleich zur übermächtigen Militärkomponente belächelt, hat es CivPol innerhalb kürzester Zeit verstanden, ein bedeutender Bestandteil von internationalen Missionen zu werden.

Civilian Police stellt derzeit über ein Drittel des uniformierten UNO-Personals, jeder fünfte aller UNO-Bediensteten ist Angehöriger der CivPol. CivPol ist damit zu einer Größe geworden, die nicht länger ignoriert werden kann.

Die Vereinten Nationen haben auch auf operativem Gebiet auf diesen Trend reagiert: Im Rahmen einer internationalen Konferenz im März 1998 wurde beschlossen, das zuständige UN Civilian Police Department sowohl personell als auch hierarchisch aufzuwerten. Im Lichte dieser Tatsachen scheint es an der Zeit, sich auch mit der zukünftigen Rolle der Civilian Police im Rahmen der OSZE zu beschäftigen.

Die OSZE hat bereits im Frühjahr 1998 ihre ersten Zivilpolizisten in Kroatien eingesetzt, allerdings nicht in der Funktion von Exekutivbeamten. Ursprünglich war offenbar beabsichtigt, ein geschlossenes und nach UNO-Muster organisiertes Polizeikontingent einzusetzen, dessen Aufgabe es eigentlich sein sollte, die lokale Polizei zu überwachen. Bisher wurden die OSZE-Polizisten jedoch nicht als uniformiertes polizeiliches Kontingent eingesetzt, sondern mit für die Polizei atypischen Aufgaben betraut, die eher Rechtsanwälten oder Diplomaten zukommen. Man kann daher nicht von einem "richtigen" Polizeieinsatz sprechen.

Die nächste und diesmal wahrscheinlich "richtige" Polizeimission der OSZE steht aber vor der Tür: Am 15. Oktober 1998 soll die OSZE die Aufgaben der United Nations Civilian Police Support Group (UNCPSG) in Ostslawonien übernehmen. Geplant ist, daß im Rahmen der OSZE 120 Exekutivbeamte - ausgestattet mit den gleichen Kompetenzen wie zuvor die der Vereinten Nationen - Dienst versehen.

Es ist also an der Zeit, sich zu fragen, warum auch die OSZE diesen "neuen" Weg einschlägt. Konkret: Was kann ein Exekutivbeamter im Einsatzgebiet leisten? Welche Ergebnisse kann man erwarten? Und welche Voraussetzungen müssen für einen CivPol-Einsatz seitens der OSZE geschaffen werden? Die künftigen Einsätze der OSZE können nicht abgekoppelt von den bisherigen Erfahrung betrachtet werden. Die UNO hat in fast zwanzig

UNCivPol-Missionen genügend Erfahrungen sammeln können, so daß direkte Schlüsse auch für die OSZE gezogen werden können. Außerdem hat die OSZE in ihren Teilnehmerstaaten genügend erprobte UN-Polizisten. Eine weitgehende Anlehnung an UNO-Erfahrungen erscheint daher zweckmäßig und logisch. Aus diesem Grund ist es unumgänglich, einen (längeren) Blick auf UNCivPol zu werfen.

Obwohl UNCivPol sich im Rahmen von Peacekeeping-Operationen bereits fest etabliert hat, sind noch immer falsche Vorstellungen mit ihrem Einsatz verbunden. So herrscht noch immer der Eindruck vor, daß UNCivPol eine bewaffnete Einheit ist, die mit den üblichen polizeilichen Mitteln für Ruhe und Ordnung im Missionsgebiet sorgt, d.h. Verhaftungen vornimmt, Ermittlungen anstellt usw.

Dem steht jedoch die Tatsache gegenüber, daß es UNCivPol in den meisten Fällen durch "Memoranda of Understanding" und "Standing Operation Procedures" dezidiert verboten ist, Exekutivgewalt auszuüben. D.h., Verhaftungen, kriminalpolizeiliche Ermittlungen usw. sind UNCivPol in der Regel nicht gestattet. In der überwiegenden Anzahl der Missionen ist UNCivPol auch vollkommen unbewaffnet.

Ausnahmen von dieser Regel hat es nur in den Einsätzen in Haiti (UNMIH II) und im Irak (UNGCI) geben. In Haiti hatte die UNO die Verpflichtung übernommen, ein neues Sicherheitssystem aufzubauen. UNCivPol war daher nicht nur bewaffnet, sondern auch ermächtigt, gemäß dem geltenden haitianischen Recht Exekutivgewalt auszuüben.

Zwar hatte der Einsatz durchaus positive Ansätze, er zeigte aber auch einige der CivPol auferlegten Grenzen. Die Ausübung von Exekutivgewalt durch UNCivPol funktionierte nicht den Erwartungen entsprechend. Die Zusammenarbeit mit der lokalen Polizei gelang auf Grund von Sprachschwierigkeiten bzw. Ausbildungsmängeln nicht in vollem Umfang. Vor allem mußte man aber feststellen, daß, um das gesteckte Ziel zu erreichen, ein erheblich größerer Personalaufwand von Seiten der UNCivPol erforderlich gewesen wäre und die Mission erheblich länger hätte dauern müssen.

Angesichts der Einwohnerzahl Haitis von ca. fünf Millionen hätte - zieht man europäische Vergleichszahlen heran - eine internationale Polizeitruppe in der Stärke von wahrscheinlich 10.000 Beamten eingesetzt werden müssen. Eine Zahl, die logistisch und finanziell nicht verkraftbar gewesen wäre. Außerdem ist fraglich, ob ein Staat bereit ist, auf so erhebliche Souveränitätsrechte wie die Ausübung der Justiz- und Polizeigewalt zu verzichten.

Wie die WEU-Mission in Mostar gezeigt hat, die ähnlich wie die der VN in Haiti organisiert war, sind gerade in dieser Beziehung erhebliche Schwierigkeiten zu erwarten.

Eine weitere Einsatzerfahrung der UNO mit CivPol sei hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt: das United Nations Guard Contingent in Iraq.

Dieses Kontingent sollte die Hilfstransporte für kurdische Flüchtlinge schützen. Später kam als weitere Aufgabe auch noch die Beratung von UNO-Agencies und NGOs in Sicherheitsfragen dazu. Seine Struktur orientierte sich an den Bewachungseinheiten der drei UNO-Hauptsitze, als Personal wurden UN-Guards aus New York, Genf und Wien sowie Polizisten und Soldaten aus mehreren Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen rekrutiert; die Bewaffnung bestand aus Pistolen. Die erzielten marginalen Erfolge rechtfertigten nicht die bei den Guards entstandenen Verluste (alleine Österreich, das über vier Jahre 20 Gendarmen und Polizisten stationiert hatte, hatte vier durch Waffenwirkung schwerverletzte Polizisten zu beklagen).

Im Irak wurde versucht, einen *de facto* klassischen Militäreinsatz in einer "Light-Version" durchzuführen, um eine neuerliche politische bzw. militärische Konfrontation zu vermeiden.

Die beiden vorgenannten Einsatztypen haben sich nicht sehr bewährt und waren zu stark auf einzelne Missionen zugeschnitten. Das - wenn man so sagen kann - "Rollenmodell" für alle anderen UNCivPol Einsätze wurde aber bereits viel früher in Namibia geschaffen. Überhaupt kann Namibia als "richtiger" CivPol-Einsatz angesehen werden. Das dabei verwendete Modell eines UNCivPol-Einsatzes ist bis zum heutigen Tage unverändert geblieben und wurde zum Vorbild für fast alle weiteren Einsätze. Aufgabe in Namibia war es, die Dekolonialisierung des Landes zu vollenden und demokratische Wahlen zu gewährleisten. Dazu mußte die lokale Polizei, die von Südafrika aufgebaut worden war, überwacht werden. Gleichzeitig waren aber auch die "zivilen" SWAPO-Aktivitäten zu kontrollieren. Im Falle von Menschenrechtsverletzungen oder sonstigem Fehlverhalten der lokalen Polizei hatte UNCivPol nicht direkt einzugreifen, sondern (zumindest in der Theorie) ausschließlich zu berichten. Ziel war es, die Voraussetzungen für freie und faire Wahlen zu schaffen. Im Zuge der Wahlen wurden dann auch andere Tätigkeiten, insbesondere solche der Wahlbeobachtung bzw. der Wahlüberwachung, übernommen.

Natürlich wurden die Aufgaben von UNCivPol in den folgenden Missionen adaptiert und erweitert. So stand zum Beispiel in El Salvador die Ausbildung der lokalen Polizei im Vordergrund.

Daß UNCivPol in diesem Missionstyp unbewaffnet ist, birgt natürlich handfeste Nachteile in sich: Die gewaltsame Durchsetzung von Recht und Ordnung wird unmöglich gemacht, sogar eine Selbstverteidigung von UNCivPol ist weitestgehend ausgeschlossen. Hinzugefügt werden muß aber, daß die

größte Zahl von Angriffen auf UNCivPol in Missionen beobachtet wurde, in denen das Tragen von Waffen vorgeschrieben war. Es ist außerdem fraglich, was eine leichte Polizeibewaffnung gegen einen hochgerüsteten Gegner ausrichten könnte. Anscheinend ist es richtig, daß die beste Selbstverteidigung Wehrlosigkeit ist.

Hinter der Weigerung von UNCivPol, Waffen zu tragen, steckt natürlich mehr als Selbstschutz: UN-Missionen beschränken sich - von Ausnahmen wie Bosnien-Herzegowina abgesehen - auf einen sehr kurzen Zeitraum. Nach Missionsende ist das Einsatzland wieder vollkommen auf seine eigenen Fähigkeiten und Kapazitäten angewiesen. Im Idealfall sollte eine UN-Mission daher das Entstehen einer gefestigten und funktionierenden Demokratie erreicht haben. Ein wesentlicher Bestandteil einer funktionierenden Demokratie ist aber eine nach demokratischen Grundsätzen und unter Wahrung der Menschenrechte handelnde Polizei. Um diese Voraussetzungen später erfüllen zu können, muß die lokale Polizei schon während der Anwesenheit von CivPol lernen, ihre Polizeiaufgaben selbständig und ordnungsgemäß durchzuführen. Die lokale Polizei darf daher von CivPol weder entmündigt werden noch sich darauf verlassen können, daß ihr die Arbeit von UNCivPol abgenommen wird.

So viel zu den Erfahrungen der Vereinten Nationen. Nun zur Beantwortung der eingangs gestellten Fragen.

Was kann CivPol für die OSZE leisten?

Bis vor noch kurzer Zeit wurde im Rahmen von Peacekeeping-Operationen der Bereich der nichtmilitärischen Sicherheit vollkommen vernachlässigt. Die wenigen Male, die man sich darum kümmerte, wurden heillos überlastete und überforderte Militärs damit betraut, "nach dem Rechten zu sehen".

Vorab sei gesagt, daß Zivilpolizisten weder Soldaten noch Diplomaten ersetzen können noch wollen - sie nehmen jedoch Aufgaben wahr, die diese nicht übernehmen können.

Faktum ist, daß in allen Staaten, die von Konflikten welcher Art auch immer heimgesucht werden, in der Regel auch das Sicherheitssystem zusammengebrochen ist. Eine der Hauptaufgaben der internationalen Staatengemeinschaft im Zuge von Hilfeleistungen muß es daher sein, neben den politischen, militärischen und wirtschaftlichen Institutionen auch die innere Sicherheit wiederaufzubauen. Der wesentlichste Bestandteil der inneren Sicherheit wiederum sind unzweifelhaft Polizei und Justiz.

An der lokalen Polizei eines Missionslandes entscheidet sich teilweise, ob die internationale Mission zum Erfolg oder zum Fehlschlag wird. Je nachdem inwieweit es gelingt, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern,

aber auch mit einer schlagkräftigen und demokratischen Polizei gegen Korruption und organisierte Kriminalität vorzugehen und damit die Basis für den wirtschaftlichen Neuaufbau zu legen, steigen die Erfolgsaussichten. Mit anderen Worten: Auch die überlegteste und beste Wirtschaftshilfe ist zum Scheitern verurteilt, wenn latente Unsicherheit herrscht oder die Wirtschaft von der organisierten Kriminalität dominiert wird. Dies wurde natürlich auch von internationalen Organisationen erkannt, die daher viel Zeit und Energie in den Wiederaufbau der jeweiligen Polizeisysteme investierten.

Wie aber erkennen, wo man zu investieren hat? Auf welche der lokalen Polizisten kann man sich verlassen? Und nicht zuletzt: Wie verhindert man Menschenrechtsverletzungen durch die lokale Polizei?

Bisherige Beobachter konnten diese Fragen nicht beantworten bzw. die Probleme nicht lösen. Nur professionelle Polizisten verfügen über die Fähigkeit, polizeiliche Strukturen richtig zu erkennen und zu analysieren, Schlußfolgerungen zu ziehen und Verbesserungsvorschläge zu machen. Sie erfassen auch polizeiliche Hierarchien, die nicht offensichtlich zu Tage liegen, und erkennen wichtige informelle Abläufe im Handeln der lokalen Polizei. Gerade in zerrütteten Polizeisystemen ist es wichtig, "Graue Eminenzen", die ihre Legitimation normalerweise bestehenden undemokratischen Strukturen oder Beziehungsgeflechten verdanken, auszuschalten.

Außerdem können durch die eigenen Ermittlungserfahrungen polizeiliche Handlungsabläufe in anderen Ländern nachvollzogen werden. Wichtiger noch: Alternativen zum Handeln der lokalen Polizei können unter Berufung auf die eigene Erfahrung aufgezeigt werden.

Damit ist auch schon einer der Hauptgründe für die Erfolge von CivPol angesprochen: CivPol-Angehörige und lokale Polizisten können sich auf einer professionellen Ebene treffen. Man hat eine annähernd ähnliche Ausbildung absolviert, und die überstandenen Kriminalfälle haben beide Seiten geprägt. Dadurch werden Polizisten viel eher als Partner oder sogar Vorbilder akzeptiert als Angehörige anderer Berufsgruppen.

Welche Ergebnisse kann man von einem CivPol-Einsatz erwarten?

Es wäre sicher falsch, unerfüllbare Hoffnungen zu wecken und zu behaupten, daß nach dem Einsatz von CivPol ein vollkommen funktionierendes Sicherheitssystem zurückgelassen wird. Die Wahrheit ist, daß man ob der gewaltigen Aufgabe froh sein kann, wenn rudimentäre Standards erreicht werden.

Viel hängt von den Voraussetzungen im Missionsland ab. In einem Land, das schon vor dem Konflikt eine halbwegs rechtsstaatliche Tradition hatte, ist der Erfolg wahrscheinlicher als in einem Land, das über keinerlei derartige Tradition verfügt.

Ein Erfolg, den CivPol auf jeden Fall garantieren kann, ist, daß die Zahl der Übergriffe der lokalen Polizei - d.h. der von ihr begangenen Menschen- oder Bürgerrechtsverletzungen - zurückgeht. Bisher ist es noch in jeder Mission gelungen, durch ständiges Beobachten und Ermitteln der lokalen Polizei so "lästig zu fallen", daß Fehlverhalten reduziert wurde.

Weniger leicht - weil an aktive Mitarbeit der lokalen Polizei gebunden - ist es, die vollständige Erfüllung der polizeilichen Aufgaben zu erreichen, d.h., zu erreichen, daß die lokale Polizei nicht nur genehmen Leuten Unterstützung zukommen läßt, sondern alle Personen unabhängig von ihrer ethnischen Abstammung bzw. ihrer politischen oder religiösen Gesinnung gleich behandelt. Hier können ebenfalls Erfolge erzielt werden, wenn dies auch nicht so leicht ist. Zu einfach ist es für die lokale Polizei, Anzeigen zwar aufzunehmen, aber Ermittlungen im Sande verlaufen zu lassen oder bürokratischen Unwillen zu zeigen.

Umfassender Erfolg wird von CivPol erzielt, wenn es gelingt, unzuverlässige, unter Umständen durch Verbrechen belastete Polizisten aus der lokalen Polizei vollständig zu eliminieren und durch neues, demokratisch und rechtsstaatlich geschultes Personal zu ersetzen. In einem solchen Fall kann man davon ausgehen, daß die lokale Polizei fast mit Sicherheit auch nach Abzug von CivPol so wie vorgesehen weiter funktionieren wird. Ein Idealfall, der aber nur selten eintritt. Gerade in letzter Zeit wird daher vermehrt auf Schulung und Ausbildung durch CivPol Wert gelegt.

Welche Voraussetzungen müssen für einen CivPol-Einsatz vorhanden sein?

Man sollte nie vergessen, daß CivPol nur unter bestimmten Voraussetzungen erfolgreich arbeiten kann. Fehlen diese, ist ihr Scheitern vorprogrammiert.

Essentiell ist zunächst, daß alle beteiligten Konfliktparteien dem Einsatz von CivPol zustimmen. CivPol kann ihre Arbeit nicht mit Gewalt durchsetzen - *Memoranda of Understanding, die Bestand haben und in denen auch die Rolle von CivPol festgelegt und die Aufgaben klar definiert werden*, sind daher unabdingbar. Keinesfalls kann CivPol in einem Kriegs- oder Krisengebiet Frieden schaffen. Hierzu - und für die manchmal erforderliche militärische Unterstützung - ist der Einsatz von Truppen vorzusehen. Gleichzeitig ist festzulegen, wie und unter welchen Bedingungen die Zusammenarbeit zwischen Militär- und Zivilkomponente erfolgt.

Eine nicht minder wichtige Voraussetzung ist der Aufbau der notwendigen Organisationsstrukturen vor Beginn einer Zivilpolizeimission. Dazu gehört einerseits eine eigenständige logistische Komponente, andererseits eine Stelle, die Strategien und Taktik des Polizeieinsatzes festlegt. Man darf sich dabei nicht auf vorhandene Strukturen verlassen, sondern muß - auch wenn

dies aufwendiger ist - neue Strukturen schaffen. Vor allem müssen diese neuen Strukturen in die Hände von professionellen Polizeibeamten gelegt werden. Polizeiarbeit ist etwas vollkommen Eigenständiges und bedarf daher entsprechender Erfahrung. Sie kann deshalb nicht von berufsfremden Personen geleistet werden.

Noch vor dem Aufbau der entsprechenden Strukturen müssen die Standards für die künftigen OSZE-Polizisten festgelegt werden. Dabei sollten keine Kompromisse eingegangen werden: Professionelle Exekutivbeamte haben über gute Ausbildung, genügend polizeiliche Erfahrung und die erforderlichen Sprachkenntnisse zu verfügen. Sobald Ausnahmen von diesen Standards zugelassen werden - möglicherweise um Teilnehmerstaaten nicht zu vergrämen - kommt es zu Unmut unter sämtlichen eingesetzten Beamten, und die Effektivität der Mission sinkt erheblich.

Sind diese Voraussetzungen geschaffen, steht einem erfolgreichen Polizeieinsatz nichts mehr im Wege. Erfolgsgarantien gibt es natürlich keine - zuviel hängt dafür von unwägbar politischen Konstellationen ab.

Wie schon gesagt: Der erste "richtige" OSZE-CivPol-Einsatz steht unmittelbar bevor. Weitere Einsätze werden mit Sicherheit folgen. Obwohl damit im Rahmen der OSZE Neuland betreten wird, muß kein teures Lehrgeld bezahlt werden. Die Erfahrungen der UNO sollten ausreichen, um frühere Fehler nicht zu wiederholen.

