

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Reinhardt Rummel

Krisenintervention der EU mit Polizeikräften

S 22
August 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2005

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Die bisherigen Polizeieinsätze der EU
9	EUPM in Bosnien-Herzegowina
10	EUPOL Proxima in Mazedonien
11	EUPOL Kinshasa in der Demokratischen Republik Kongo
12	Aufgabenstruktur der Zukunft
12	Sicherheitspolitischer Bedarf
14	Europapolitische Motive
18	Ressourcen- und institutionelle Fragen
18	Ressourcen für Polizeieinsätze
20	Interinstitutionelle Kooperation bzw. Konkurrenz
22	Probleme im operativen Bereich
22	Anforderungen an die Polizeikräfte
24	Zusammenwirken mit anderen Akteuren
27	Fazit
28	Abkürzungen

Krisenintervention der EU mit Polizeikräften

Mit den polizeilichen Eingreifkräften der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) hat sich die Europäische Union ein Interventionsinstrument geschaffen, das vielversprechende Möglichkeiten der Krisenbehandlung eröffnet, aber auch hohe Anforderungen stellt.

So haben die ersten polizeilichen Beratungsmissionen in Bosnien-Herzegowina (seit Januar 2003), Mazedonien (seit Dezember 2003) und in der DR Kongo (seit April 2005) gezeigt, daß die Einsatzkräfte in allen Operationsphasen von der Vorbereitung über die Entsendung bis zur Durchführung vor Ort mit ernsthaften Problemen zu kämpfen haben. Solche Schwierigkeiten sind bei Mandats- und Personalfragen, bei den Ausstattungs- und Finanzierungsverfahren sowie bei der Zusammenarbeit mit lokalen Behörden und internationalen Partnern aufgetreten. Sie machen deutlich, daß die europäischen Polizeikräfte noch nicht in vollem Umfang auf ihre Auslandsaufgaben eingestellt sind.

Ohne eine Lösung dieser Probleme werden sich die neuen Kapazitäten nicht wie erwartet nutzen lassen. Denn wenn schon relativ einfache Aufgaben wie die rechtzeitige Materiallieferung oder die Rekrutierung geeigneter Kräfte nicht gemeistert werden können, untergräbt das die Wirkung der gesamten Mission und gefährdet die Glaubwürdigkeit der EU als Krisenmanager. Dann sind ihr auch die komplizierten Operationen wie der Aufbau einer korruptionsfreien Landespolizeibehörde oder die Abwehr sicherheitspolitischer Gefahren vor Ort kaum zuzutrauen, geschweige denn größere Substitutionseinsätze, wie sie die Vereinten Nationen in Ost-Timor und im Kosovo durchführen.

Neben mangelnder Professionalität ist ein Gutteil der Defizite auf ungelöste Strukturfragen der EU zurückzuführen. Bei der Krisenbearbeitung setzen Europäische Kommission und Ministerrat an verschiedenen Stellen des Konfliktzyklus an, gehen jedoch nicht arbeitsteilig vor. Die Europäische Kommission verschanzt sich hinter ihren tradierten Kompetenzen, ihren erwiesenen Erfahrungen und ihren finanziellen Möglichkeiten. Sie steht der neuen Rolle des Ministerrats als Krisenmanager wenig aufgeschlossen gegenüber. Dieser leitet aus dem zivilmilitärischen Aufbau der ESVP nicht nur eine ope-

rative Verpflichtung ab, sondern hält sich auch institutionell zur Krisenbewältigung für am besten geeignet.

Von beiden Institutionen werden zu wenig Anstrengungen unternommen, ihre Aufgabenüberschneidungen, Konkurrenzkämpfe und Blockierungen zu überwinden. Alle Hoffnung allein auf den künftigen Europäischen Außenminister und seinen Auswärtigen Dienst zu richten, kann nicht genügen. Auch sind die im Zivilen Aktionsplan 2008 anvisierten Verbesserungen im Mikrobereich wenig erfolgversprechend, wenn sich die Makrosicht der EU nicht merklich wandelt. Noch immer wird nämlich die Bedeutung von Polizeieinsätzen in der Krisenbewältigungspolitik unterbewertet. Inzwischen gilt aber die Herstellung und Gewährleistung innerer Ordnung von Problemstaaten weltweit als zentrale Herausforderung bei der Krisenintervention.

Gleichwohl ist bisher das innovative Potential des Instruments Polizei für die Bewältigung von Krisen in Problemregionen weder sicherheits- noch europapolitisch gebührend erkannt, geschweige ausgeschöpft worden. Die EU könnte ein Beispiel für sachgerechte externe Konfliktbewältigung abgeben und ein unverzichtbarer Partner für andere bedeutende Akteure des internationalen Krisenmanagements werden, wenn sie den Polizeikräften lange vor Ausbruch von Kampfhandlungen sowie nach deren Beendigung eine zentrale Stabilisierungsrolle zuordnen würde.

Jede Geringschätzung von Polizeiaufgaben vermindert hingegen die Aussichten, mit politischen, wirtschaftlichen oder militärischen Mitteln erfolgreich Stabilitätshilfe zu leisten. Daher ist alles zu fördern, was die Professionalität und das Gewicht der polizeilichen Interventionskräfte der EU hebt. Im einzelnen sind folgende Innovationsmaßnahmen zu ergreifen:

- ▶ Die Verfügbarkeit qualifizierter Polizeikräfte für verschiedenartige und zum Teil mittel- bis langfristige Auslandseinsätze sollte nicht allein der spontanen Beitragsbereitschaft der Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Vielmehr sollte eine EU-Polizeireserve für die Hauptverwendungsarten gebildet werden, die sich vorwiegend aus Teilnehmern früherer Einsätze zusammensetzt.
- ▶ Die professionellen Fähigkeiten der für Auslandseinsätze vorgesehenen Polizeikräfte müssen weiter verbessert werden. Dazu wäre ein Prozeß der Transformation des Polizeisektors analog zu dem im militärischen Bereich der Mitgliedstaaten anzusto-

ßen und seitens der EU fachlich (durch die Police Unit) und finanziell (mit Mitteln des European Development Fund) zu unterstützen.

- ▶ Polizeihilfe für Drittstaaten sollte als sicherheitspolitische Voraussetzung für entwicklungspolitische Aufgaben definiert werden. Insofern sind Gelder aus dem Europäischen Entwicklungsfonds für ESVP-Polizeieinsätze umzuwidmen und unter anderem als Anschubmittel für zivile Maßnahmen zu verwenden.
- ▶ Die Blockierung zwischen Ministerrat und Europäischer Kommission wäre durch eine vom Europäischen Rat verfügte Verpflichtung beider Institutionen auf »integrierte Krisenbewältigung« zu überwinden. Dies würde Brüssel eine umfassende Einsatzplanung abverlangen und vor Ort eine abgestimmte Umsetzung kurz- und langfristiger Maßnahmen sicherstellen. Der Head of Mission könnte in geeigneten Fällen die koordinierende Funktion eines Sonderbeauftragten übernehmen.
- ▶ Das relativ geringe Gewicht der Polizei in den Brüsseler Gremien und am Einsatzort ist weder der Aufgabe angemessen noch von der Leistung her gerechtfertigt. Außenministerien und Polizeibehörden der EU-Mitgliedstaaten müssen gemeinsam dafür sorgen, daß hochrangiges Personal bereitgestellt und mit Führungsaufgaben bei Konfliktprävention und Krisenbewältigung betraut wird.
- ▶ Der Bedarf an robusten Polizeieinsätzen wird weiter steigen, solange Streitkräfte es ablehnen, Polizeifunktionen wahrzunehmen. Deshalb sollte das Konzept der European Gendarmerie Force (EGF) weiterentwickelt werden, um allen EU-Staaten eine Mitwirkung zu ermöglichen.
- ▶ Gewicht und Professionalität der EU-Krisenpolizei (eventuell der zivilen ESVP-Komponente insgesamt) sollten auch dadurch erhöht werden, daß ihre Fähigkeiten nicht nur den Vereinten Nationen, sondern – quasi in Umkehrung der Berlin-Plus-Vereinbarungen – auch der NATO zur Verfügung gestellt werden.

Deutschland, das durch seinen föderalen Aufbau, seinen Mangel an bewaffneter Polizei und seine historisch bedingte Zurückhaltung bei Auslandseinsätzen geprägt ist, sollte sich für die Durchführung der aufgezeigten Innovationsschritte einsetzen, selbst wenn dies eine Reform der eigenen Sicherheitsstrukturen provoziert. Es darf keine Zeit verloren werden, da weitere EU-Polizeieinsätze (im Sudan, in Palästina sowie eventuell im Irak) bereits in der Planung sind.

Die bisherigen Polizeieinsätze der EU

Internationale Polizeieinsätze sind nicht nur ein fest eingeplanter Teil von Peace Support Operations der Vereinten Nationen, sie werden auch von Regionalorganisationen wie der Afrikanischen Union (AU), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Europäischen Union genutzt, um Gewaltkonflikten vorzubeugen, gescheiterte Staaten aufzurichten und Nachkriegsordnungen zu stabilisieren.

Obwohl einzelne Mitgliedstaaten der EU seit langem Beiträge zu internationalen Polizeieinsätzen erbringen und die Europäische Kommission wiederholt Ausbildungsprogramme für Polizeibeamte in ordnungsschwachen Staaten gefördert hat, gab es in Brüssel bisher kein eigenes, auf Polizeikräften aufbauendes Krisenmanagement.

Als die Staats- und Regierungschefs im Juni 1999 in Köln entschieden, der EU mit Hilfe der ESVP größeres Gewicht bei der Erfüllung internationaler sicherheitspolitischer Aufgaben zu verschaffen, konnte auf die Erfahrung zurückgegriffen werden, daß sich Konflikte und Krisen von außen nur mit einem breiten Spektrum von Maßnahmen erfolgreich beeinflussen lassen. Die EU verfügte bereits über Gemeinschaftspolitiken im wirtschaftlich-finanziellen Bereich sowie über die politisch-diplomatischen Möglichkeiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP); es fehlten ihr jedoch eigene militärische Fähigkeiten sowie eine Reihe spezifischer ziviler Instrumente, die sich für die Verbesserung schwacher oder für den Wiederaufbau zusammengebrochener staatlicher Infrastruktur in Problemländern besonders gut eignen.

Zu diesen zivilen Instrumenten zählen neben den Zivilschutzbeauftragten sowie den Expertenpools für den Aufbau administrativer und rechtsstaatlicher Strukturen auch Polizeikräfte, die der EU von den Mitgliedstaaten für Auslandseinsätze zur Verfügung gestellt werden (siehe Übersicht 1, S. 8).

Der Europäische Rat legte im Juni 2000 in Feira fest, daß die Mitgliedstaaten insgesamt 5000 Polizeibeamte bereithalten müssen, von denen 1400 innerhalb von

30 Tagen mobilisierbar sein sollen.¹ Schon im darauffolgenden Jahr hatten die Mitgliedstaaten ihre zugesagten Kontingente gemeldet und damit den ersten Teil des Zielplans erfüllt. Mit dem EU-Beitritt weiterer zehn Staaten im Mai 2004 ist der Polizeipool auf inzwischen 5761 Personen vergrößert worden.²

Zum Einsatz dieser Kräfte waren Entscheidungs-, Planungs- und Durchführungsstrukturen in Brüssel aufzubauen. So kam es 2001 zur Einrichtung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK), des Ausschusses für Zivile Aspekte der Krisenbewältigung (CIVCOM)³ und der Police Unit im Generalsekretariat des Rates.

Seit dem Frühjahr 2002 wurde der erste Einsatz vorbereitet, im Januar 2003 begann die Polizeimission in Bosnien-Herzegowina (EUPM). Weitere Polizeimissionen sind inzwischen nach Mazedonien (EUPOL Proxima) und in die Demokratische Republik Kongo (EUPOL Kinshasa) entsandt worden. Insgesamt sind an diesen ESVP-geführten Missionen nicht mehr als 750 Polizeibeamte aus den EU-Mitgliedstaaten beteiligt.⁴ Die operativen Gesamtkosten belaufen sich auf ungefähr 60 Millionen Euro im Jahr.

In den genannten drei Staaten Bosnien-Herzegowina, Mazedonien (FYROM) und Demokratische Republik Kongo hat die Europäische Union auch Militärmissionen durchgeführt, die zum Teil mit den Polizeioperationen eng verbunden sind. In Bosnien-Herzegowina wird EUPM seit Dezember 2004 durch die

¹ Hierbei handelt es sich überwiegend um Polizeikräfte mit Zivilstatus. 13 dieser integrierten Polizeieinheiten mit einer Stärke von 60 bis 110 Beamten stehen laut Verabredung für Operationen der EU zur Verfügung. Auch kann über vier Hauptquartiere verfügt werden, von denen zwei schnell verlegbar sind.

² *Generalsekretariat des Rates*, Civilian Capabilities Commitment Conference: Ministerial Declaration, Brüssel, 22.11.2004, S. 1.

³ Das Civilian Committee (CIVCOM) setzt sich aus Experten der Mitgliedstaaten, Vertretern der Europäischen Kommission, des Ministerrats und der Police Unit zusammen.

⁴ Diese Zahl bezieht sich auf die zu einem bestimmten Zeitpunkt anwesenden Polizeibeamten. Aufgrund der Rotation nach wenigen Monaten oder spätestens einem Jahr ist die Zahl der insgesamt zum Auslandseinsatz gelangenden Polizisten entsprechend höher.

Übersicht 1

Die zivilen Instrumente der ESVP

Nach dem Beschluß von Helsinki (Dezember 1999), die ESVP mit einer militärischen und einer nicht-militärischen Komponente auszustatten, sind beim Treffen des Europäischen Rats in Santa Maria da Feira (Juni 2000) vier prioritäre Bereiche festgelegt worden, in denen die EU zivile Kapazitäten für Kriseneinsätze vorhalten will:

Polizei. Die Mitgliedstaaten stellen der EU 5000 Polizeibeamte zur Verfügung, 1400 davon sollen innerhalb von weniger als 30 Tagen mobilisiert werden können. Es handelt sich überwiegend um Polizeikräfte mit Zivilstatus. Lediglich Frankreich, Italien, Spanien, Griechenland und Portugal entsenden auch paramilitärische Kräfte, bei denen die Abgrenzung zu den Streitkräften fließend sein kann. Die EU hat einen Polizeiaktionsplan für zwei Einsatzarten aufgestellt: Einsätze zum Ersatz lokaler Polizeikräfte (*executive policing*) werden erforderlich, wenn in einer Krisenregion öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie straf- und zivilrechtliche Strukturen wiederhergestellt werden müssen, weil die örtlichen Gewalten nicht mehr funktionsfähig sind; Einsätze zur Unterstützung lokaler Polizeikapazitäten (*consultative policing*) sind dann erforderlich, wenn die Fähigkeiten der örtlichen Polizei verbessert und den internationalen Normen angepaßt werden sollen. Die Erfahrung zeigt, daß in beiden Fällen eine enge Zusammenarbeit mit den Autoritäten vor Ort unerlässlich ist.

Rechtsexperten. Die Mitgliedstaaten haben der EU 282 Experten (darunter 72 Richter, 48 Staatsanwälte, 72 Strafvollzugsbeamte und 38 Mitarbeiter aus den Verwaltungsdiensten) verbindlich zugesagt, 60 davon sollen innerhalb von 30 Tagen mobilisiert werden können; zugleich sollen 43 Beamte für Erkundungsmissionen zur Verfügung stehen. Wie im Polizeibereich werden die Rechtsexperten auf zwei Arten von Einsätzen vorbereitet: zum einen darauf, die lokalen Strukturen durch Ausbildung und Beratung zu stärken, zum anderen Rechtsstaatlichkeit wiederherzustellen, wobei Beamten vorübergehend Exekutivaufgaben übertragen werden. Ein EU-Pilotprojekt fördert die Vernetzung der nationalen Schulungseinrichtungen im Bereich Rechtsstaatlichkeit und Zivilverwaltung, die Ausbildungsmodule entwickeln und Trainingskurse durchführen sollen.

Zivilverwaltung. Der genaue Umfang des aufzubauenden Expertenpools läßt sich nicht festlegen, weil der Bereich Zivilverwaltung in einer Krisenregion ein sehr großes Einsatzfeld umfaßt, vom Grundbuchamt bis zu den Gesundheitsdiensten und vom Bildungswesen bis zur Abfallbewirtschaftung. Insofern sind zunächst offene Listen von Fachkräften entstanden, die kurzfristig Beratungs-, Trainings- und Kontrollaufgaben sowie exekutive Funktionen übernehmen können. Allerdings wurden Leitlinien und Grundsätze für den Experteneinsatz erarbeitet.

Katastrophenschutz. Drei Aufgabenbereiche sind hierfür vorgesehen: die Betreuung von Flüchtlingsströmen, der Bevölkerungsschutz im Falle bewaffneter Konflikte oder terroristischer Angriffe sowie die Hilfe bei Epidemien, Krankheiten und Hungersnöten im Gefolge von Krisensituationen. Die Mitgliedstaaten haben ihre Beiträge für diese Einsatzfelder an das entsprechende Überwachungs- und Koordinierungszentrum der Europäischen Kommission gemeldet. Nominell wurden die gesteckten Ziele erreicht, denn es gibt:

- ▶ drei Teams von jeweils zehn Fachleuten, die innerhalb von drei bis sieben Stunden mobilisiert werden können, um die Notwendigkeit von Maßnahmen abzuschätzen und ihre Koordinierung sicherzustellen;
- ▶ 2000 Experten, die in den verschiedenen Feldern des Katastrophenschutzes ausgewiesen und innerhalb kürzester Zeit verfügbar sind;
- ▶ hochspezialisierte Fachleute, die von nationalen Behörden und Nichtregierungsorganisationen gestellt werden.

Die qualitative Bewertung der in allen vier Bereichen gemeldeten Kontingente sowie ihre Schulung und Ausrüstung als komplementär einsetzbare Teams sind noch im Gange, während gleichzeitig weitere zivile Einsatzfelder identifiziert wurden: Monitoring, Felderkundung, Expertenunterstützung für die Sonderbeauftragten der EU.*

* Vgl. dazu den Aktionsplan für Zivile Aspekte der ESVP, angenommen vom Europäischen Rat, 17.-18.6.2004.

Übersicht 2

ESVP-Missionen seit Januar 2003

<i>Operationsname</i>	<i>Zeitraum</i>	<i>Einsatzland</i>	<i>Operationstyp</i>
EUPM	seit 1/03	Bosnien-Herzegowina	Polizeimission
Concordia	3/03–12/03	Mazedonien	Militärisches Krisenmanagement
Artemis	6/03–9/03	DR Kongo	Militärisches Krisenmanagement
Proxima	seit 12/03	Mazedonien	Polizeimission
EUJust Themis	seit 7/04	Georgien	Juristische Beratungsmission
EUFOR Althea	seit 12/04	Bosnien-Herzegowina	Militärisches Krisenmanagement
EUPOL Kinshasa	seit 4/05	DR Kongo	Polizeimission
EUSec DR Congo	seit 6/05	DR Kongo	Militärische Beratungsmission
EUJust Lex	seit 7/05	Irak	Juristische Beratungsmission

Übersicht 3

Einsatzbeteiligung an EUPM in Bosnien-Herzegowina

<i>EU-Mitgliedstaaten</i> <i>(insgesamt 503 Polizisten)</i>		<i>Beitragende Staaten</i> <i>(insgesamt 57 Polizisten)</i>	
Estland	2	Griechenland	10
Litauen	2	Irland	10
Luxemburg	2	Polen	12
Lettland	4	Schweden	12
Slowenien	4	Dänemark	13
Tschechische Republik	5	Finnland	17
Ungarn	5	Spanien	24
Slowakei	6	Niederlande	38
Zypern	6	Italien	52
Österreich	7	Großbritannien	65
Portugal	8	Deutschland	91
Belgien	10	Frankreich	98
		Island	1
		Schweiz	4
		Bulgarien	5
		Rußland	5
		Kanada	6
		Ukraine	6
		Norwegen	9
		Rumänien	9
		Türkei	12

Quelle: *Bundesministerium des Inneren, Referat BGS II 1, Geschäftsstelle AG IPTF*, Polizeiliche Auslandsmissionen, Stand: 5. November 2004.

EU-geführte Militärmission EUFOR Althea (SFOR-Nachfolge) ergänzt. In Mazedonien folgte auf die Militärmission Concordia (März bis Dezember 2003) EUPOL Proxima im Dezember 2003, während EUPOL Kinshasa als polizeiliche Beratungsmission zwar eigenständig, mittelbar aber mit dem bereits abgeschlossenen Spezialauftrag der Militärmission Artemis (Juni bis September 2003) und mit der im Juni 2005 begonnenen militärischen Beratungsmission (Security Sector Reform) in der DR Kongo verknüpft ist (siehe Übersicht 2). Weitere Polizeiaufträge, unter anderem für den Sudan, Palästina und eventuell den Irak, werden zur Zeit erwogen.

EUPM in Bosnien-Herzegowina

Als Teil des Dayton-Abkommens wurde im Jahr 1996 unter Führung der Vereinten Nationen die International Police Task Force (IPTF) in Bosnien-Herzegowina stationiert, um die innere Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten. Sieben Jahre später konnte diese Mission, erheblich verkleinert, von der Europäischen Union übernommen werden. Um den Übergang vorzubereiten, begab sich das EUPM-Planungsteam zu Beginn des Jahres 2002 in die Region. Die Mission, die zunächst auf drei Jahre terminiert ist, konnte fristgerecht am 1. Januar 2003 beginnen.

Die EUPM beruht auf einer Entscheidung des Ministerrats vom 11. März 2002,⁵ der Zustimmung des Steering Board des Peace Implementation Council und auf der UN-Sicherheitsratsresolution 1396 vom 5. März 2002. Die Polizeibeamten und das Zivilpersonal sind auf das Hauptquartier in Sarajewo sowie eine Reihe von lokalen Stellen (24 Monitoring Units) in allen Landesteilen verstreut. Das Gesamtkontingent von 560 Beamten wird von den EU-Mitgliedstaaten (503) und weiteren beitragenden Staaten (57) gestellt (siehe Übersicht 3, S. 9).

In Übereinstimmung mit den Zielen des Dayton-Abkommens und dem umfassenden Stabilisierungsansatz der EU bemüht sich die Mission um einen nachhaltigen Aufbau polizeilicher Strukturen in Bosnien-Herzegowina, und zwar nach europäischen und internationalen Standards und unter Zusammenarbeit mit den lokalen Stellen. Dazu gehören Anstrengungen, die Unabhängigkeit und Verantwortung der Polizei zu stärken, gegen Korruption und organisiertes Verbrechen vorzugehen, die finanzielle Lebensfähigkeit der Lokalpolizei sicherzustellen sowie Institutionen aufzubauen und Kapazitäten zu bilden. Diese Ziele werden mit einzelnen Aktionsprogrammen verfolgt.⁶

Die Gesamtoperation wird von Polizeikommissar Kevin Carty geleitet, der eng mit Lord Ashdown zusammenarbeitet, dem Sondergesandten sowohl der Vereinten Nationen wie auch der Europäischen Union. Er berichtet einerseits dem UN-Generalsekretär, andererseits – über den Hohen Repräsentanten der GASP – dem Ministerrat der EU. Kofi Annan und Javier Solana legen ihren jeweiligen Organisationen alle sechs Monate einen Fortschrittsbericht vor.⁷

Die Vorbereitungsphase der EUPM erforderte Aufwendungen in Höhe von etwa 16 Millionen Euro, für den eigentlichen Einsatz wird mit 38 Millionen Euro pro Jahr gerechnet. Die teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten bringen davon 18 Millionen Euro auf, 20 Mil-

lionen Euro werden aus dem Gemeinschaftsbudget beigesteuert.

EUPOL Proxima in Mazedonien

Nachdem unter anderem mit der EU-Militärmission Concordia im Jahr 2003 die kriegerischen Auseinandersetzungen der ethnischen Gruppen in Mazedonien unter Kontrolle gebracht waren und die Gefahr wiederaufflammender Kämpfe gebannt war, galt die Sorge der Wiederherstellung der inneren Ordnung. Zu diesem Zweck wandte sich die politische Führung Mazedoniens im September 2003 an die EU mit der Bitte um Unterstützung im Polizeibereich. Der Rat sagte umgehend die nötige Hilfe zu, die Mission vor Ort nahm ab Mitte Dezember 2003 ihre Tätigkeit auf.⁸

Die Polizeimission hat den Auftrag, die Landespolizei zu überwachen und zu beraten, insbesondere bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und bei der Einführung europäischer Polizeistandards. Im einzelnen umfaßt dies: die Konsolidierung von Recht und Gesetz, eine weitgehende Reform des Innenministeriums, einschließlich der Polizei, den Aufbau einer Grenzpolizei als Teil eines umfassenden Grenzregimes sowie die Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten. Sämtliche Maßnahmen sollen dazu beitragen, das Vertrauen der Bevölkerung in die eigene Polizei wieder zu stärken.

Rund 200 Personen (Polizeibeamte und Zivilisten) aus den EU-Mitgliedstaaten und anderen Ländern nehmen diesen ESVP-geführten Auftrag wahr. Die Polizisten sind in Skopje, Tetovo, Kumanovo, Gostivar und Ohrid stationiert. Der deutsche Polizeikommissar Jürgen Paul Scholz leitet die Mission und arbeitet mit dem EU-Sondergesandten für Mazedonien, Michael Sahlin, zusammen, der seinerseits Verbindung zum Hohen Repräsentanten der GASP, Javier Solana, hält.

Die Mission ist auch im Kontext des Unionsinteresses zu sehen, der Regierung Mazedoniens zu helfen, das Land an die EU heranzuführen.

5 Gemeinsame Aktion 2002/210/GASP.

6 Es handelt sich um folgende sieben Programme: Kriminalpolizei; Kriminaljustiz; Innere Angelegenheiten; Polizeiverwaltung; Öffentliche Ordnung und Sicherheit; Dienst an der Staatsgrenze; Informations- und Staatsschutzagentur.

7 Report of the Secretary-General and the High Representative of the Common Foreign and Security Policy of the European Union on the Activities of the European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina, covering the period from 1 July to 31 December 2004 (S/2005/66, 11.2.2005). Zu früheren Berichten vgl. S/2003/732 vom 21.7.2003, S/2004/106 vom 11.2.2004 und S/2004/709 vom 3.9.2004.

8 Gemeinsame Aktion 2003/681/GASP.

EUPOL Kinshasa in der Demokratischen Republik Kongo

Nach Jahren kriegerischer Auseinandersetzungen in der DR Kongo wurde am 17. Dezember 2002 in Pretoria ein Abkommen für den Übergang zu Frieden und Stabilität (Agreement on Transition in the Democratic Republic of Congo) unterzeichnet. Im Oktober 2003 richtete die Regierung der DR Kongo einen offiziellen Antrag an die EU, in dem sie um Hilfe beim Aufbau einer Integrierten Polizeieinheit (IPU) nachsuchte. Die IPU sollte den Schutz der staatlichen Institutionen während des Übergangs gewährleisten und den inneren Sicherheitsapparat verstärken. Im Dezember 2003 beschied das PSK diese Anfrage positiv und erteilte im Dezember 2004 ein entsprechendes Mandat.⁹

Das Mandat beinhaltet den Aufbau eines Schulungszentrums mitsamt der zugehörigen Ausstattung. Ferner beteiligt sich die Europäische Union am Training der IPU – im Mittelpunkt steht die Schulung von 1008 kongolesischen Polizeibeamten – und überwacht deren Entwicklung in der Anfangsphase. Diese Mission, die im April 2005 eingeleitet wurde, soll maximal 30 Beamte umfassen, von denen zur Zeit bereits 15 vor Ort stationiert sind. Dem Missionsleiter Adilio Custodio, einem Portugiesen, werden die politischen Leitlinien vom EU-Sondergesandten für die Region der Großen Seen, Aldo Ajello, vorgegeben. Dieser koordiniert auch die Verbindung zu den anderen örtlichen EU-Vertretern sowie zu den lokalen Behörden. Für die Arbeit vor Ort stehen der Mission 4,3 Millionen Euro im Jahr 2005 zur Verfügung.

Dieses erste zivile Engagement der ESVP in Afrika hat bald seine erste Bewährungsprobe zu bestehen, wenn der ordnungsgemäße Ablauf der für Herbst 2005 vorgesehenen Wahlen zu gewährleisten ist. Die verschiedenen Teilbereiche der IPU unter kongolesischem Kommando müssen bis dahin so weit entwickelt sein, daß internationale Regeln und Standards eingehalten werden. Nur so können unabhängige Ordnungskräfte entstehen, die das neutrale Element ausdehnen, das durch die United Nations Mission in DR Congo (MONUC) in den Umwandlungsprozeß eingebracht worden ist.

Mit dieser Polizeimission demonstriert die EU – ebenso wie mit der militärischen Beratung (EUsec DR Congo) seit Juli 2005 und mit dem Krisenmanagement während der Operation Artemis im Sommer 2003 –,

⁹ Gemeinsame Aktion 2004/494/GASP und Gemeinsame Aktion 2004/847/GASP.

daß sie mit ihrem neuen ESVP-Instrumentarium maßgeblich und nachhaltig an der Stabilisierung der DR Kongo mitwirken will. Diese Absicht wird durch einen jährlichen Beitrag der EU von 400 Millionen US-Dollar für MONUC unterstrichen, wobei der Mission insbesondere beim kongolesischen Abrüstungsprozeß eine entscheidende Rolle zukommt.

Die skizzierten Einsätze bleiben in der Regel in der Größenordnung von einigen hundert Polizisten. Das nominelle Gesamtkontingent der EU von nahezu 6000 Beamten wird also bei weitem nicht ausgeschöpft. Substitutionseinsätze wie bei den UN-Missionen in Ost-Timor und im Kosovo ersetzen ganze Polizeieinheiten in Drittstaaten und erfordern Tausende von Beamten. Von einem solchen *executive policing*¹⁰ scheint die EU allerdings noch weit entfernt zu sein. Wenn sich solche Aufgaben stellen, werden sie zumeist noch durch die (gleichzeitig) anwesenden *peacekeeping*-Truppen wahrgenommen. In den Fällen des *consultative policing* hat es die EU mit höchst unterschiedlichen Krisensituationen (hinsichtlich des Zeitpunkts im Konfliktzyklus, der sicherheitspolitischen Gefahrenlage, des Zustands der örtlichen Polizei, der lokalen Bereitschaft zur Kooperation, des Einflusses weiterer Akteure im Krisenmanagement) zu tun gehabt. Die Ergebnisse sind zum Teil ernüchternd.¹¹

Entscheidend ist indessen, daß Brüssel nun Ernst macht mit seiner Ankündigung, mit Hilfe der ESVP Beiträge zur innerstaatlichen Sicherheit und Ordnung instabiler Länder zu leisten.¹² Sicherheitspolitischer Antrieb und integrationspolitische Ambitionen haben sich dabei wechselseitig verstärkt. Wird dies in Zukunft weiterhin der Fall sein?

¹⁰ Einzelne EU-Mitgliedstaaten haben zwar Erfahrung mit *executive policing* in Ost-Timor und im Kosovo gemacht, die EU hat bisher aber, anders als die UN, noch keine Substitutionsaufgaben übernommen; vgl. Renata *Dwan* (Hg.), *Executive Policing: Enforcing the Law in Peace Operations*, Oxford 2002 (SIPRI Research Report, 16); Uwe *Mainz*, *Internationale Polizeieinsätze – Erfahrungen und konzeptionelle Überlegungen*, in: Hermann *Düringer*/Horst *Scheffler* (Hg.), *Internationale Polizei – Eine Alternative zu militärischer Konfliktbearbeitung*, Frankfurt a.M. 2002 (Arnoldshainer Texte, Bd. 118), S. 65–79.

¹¹ Michael *Merlingen*/Rasa *Ostrauskaitė*, *ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges*, in: *European Foreign Affairs Review*, (2005) 10, S. 215–235.

¹² Für eine Beschreibung der bisherigen ESVP-Missionen vgl. Sammi *Sandawi*, *Krisenmanagement der EU im Rahmen der ESVP* (Manuskript, April 2004); Reinhardt *Rummel*, *Wie zivil ist die ESVP?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003 (SWP-Aktuell 10/2003).

Aufgabenstruktur der Zukunft

Polizeieinsätze scheinen zusehends den Kern von Stabilisierungsaufgaben auszumachen. Sie werden zum Teil auch als Möglichkeit pro-aktiver Gefahrenabwehr wahrgenommen und tragen zusammen mit den allmählich heranwachsenden zivilen und militärischen Fähigkeiten der ESVP dazu bei, daß sich die EU zu einem einflußreichen internationalen Krisenmanager entwickelt. Die Europäische Union hat in der Europäischen Sicherheitsstrategie erklärt, daß sie sich als relativ reiche Staatengruppierung verpflichtet fühlt, Problemstaaten beim Abbau von Struktur-schwächen und bei der Bewältigung von Krisen zu helfen.¹³ Dabei ist Brüssel zwar keine einklagbaren Verpflichtungen eingegangen, wird sich aber der eigenen Bedarfsanalyse sowie der steigenden Nachfrage von dritter Seite nicht entziehen können.

Sind die drei bisherigen Polizeieinsätze exemplarisch für die Art von Aufgaben, mit denen die EU in Zukunft konfrontiert sein wird? Mit welchem Aufgabenumfang ist zu rechnen? Wie weit muß sich die Europäische Union auf Anfragen Dritter einlassen? Welches Eigeninteresse hat sie an diesem neuen Aktionsfeld?

Sicherheitspolitischer Bedarf

Der Einsatz von Polizeikräften hat in den vergangenen 15 Jahren weltweit stetig zugenommen, sowohl was die Einsatzstärke pro Krisenfall als auch was die Summe der insgesamt entsandten Polizisten betrifft.¹⁴ In jüngster Zeit sind die Kennziffern nicht mehr gestiegen, was jedoch nicht heißt, daß der Bedarf gesunken wäre. Eher scheint die Kapazität verfügbarer internationaler Polizeikräfte, ebenso wie diejenige einzelner EU-Mitgliedstaaten, vorerst erschöpft zu sein. Nur erneute besondere Anstrengungen könnten eventuell weitere Kapazitäten erschließen.

¹³ A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy. Document proposed by Javier Solana and adopted by the Heads of State and Government at the European Council in Brussels on 12 December 2003, S. 12.

¹⁴ Thorsten *Stodiek*, Internationale Polizei. Ein empirisch fundiertes Konzept der zivilen Konfliktbearbeitung, Baden-Baden 2004 (Demokratie, Sicherheit, Frieden, 161).

Die Anzahl instabiler Staaten ist jedenfalls nicht kleiner geworden, selbst wenn sich in den letzten Jahren einige von ihnen konsolidiert haben, darunter vor allem Transformationsstaaten in Osteuropa.¹⁵ Nach wie vor gibt es zahlreiche marode Staaten, die durch einen Mangel an innerer Sicherheit, durch organisierte Kriminalität und schwache Rechtssysteme gekennzeichnet sind. Nur in ganz wenigen dieser Länder, zumeist solchen, die sich in einer Nachkriegssituation befinden (wie zum Beispiel Ost-Timor), laufen solide Programme zur Verbesserung der polizeilichen Fähigkeiten. Als Präventivmaßnahme, die den Zerfall eines Staates oder die militärische Eskalation interner Konflikte verhindern hilft, sind polizei-tragene Interventionen bisher kaum realisiert worden.

Die möglichst präventive Stärkung der inneren Sicherheit bleibt aber in ordnungsschwachen, konfliktreichen Staaten eine der wichtigsten Voraussetzungen sowohl für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung wie auch für außenpolitische Handlungsfähigkeit. Insofern ist Polizeihilfe eine Maßnahme, die zur breitflächigen inneren und zum Teil auch äußeren Stabilisierung eines Landes beiträgt.

Diese Zusammenhänge werden in der internationalen Krisenbewältigung zunehmend berücksichtigt; man erhofft sich von externen Polizeimissionen nicht nur die Reduktion von Korruption und Kriminalität, sondern auch die Erneuerung ganzer innerer Ordnungssysteme in Problemstaaten, einschließlich der politischen Akzeptanz und des Vertrauens der Bevölkerung.

Die Verhaftung von Verbrechern, die Kontrolle von Grenzen oder die Absicherung von Massenveranstaltungen, früher nicht selten in der Verantwortung von Militärs, werden inzwischen häufiger der Polizei übertragen. Die besonders kritische Phase unmittelbar nach dem Ende militärischer Kampfhandlungen, in der die innere Sicherheit in den Fokus rückt und die

¹⁵ Vgl. *Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung* (Hg.), Konfliktbarometer 2004, 2., überarbeitete Auflage, Heidelberg 2005. Für einen aktuellen Überblick über lokale Krisen und Krisenregionen vgl. Crisis Watch Bulletin der *International Crisis Group* sowie *Zentrum für Internationale Friedenseinsätze*, Aktuelle Informationen zu Friedenseinsätzen.

externe Sicherheit daraus verdrängt, veranlaßt jene EU-Staaten, die über eine bewaffnete Polizei verfügen, diese auch vermehrt in internationalen Einsätze zu entsenden.¹⁶

Laut Mandat stehen vor allem Beratung und Ausbildung der lokalen Polizei im Vordergrund. In der Praxis sehen sich die externen Polizeikräfte der EU aber nicht selten gezwungen, die Funktion der örtlichen Ordnungskräfte ausüben zu müssen, ohne daß sie einen Auftrag für *executive policing* hätten – unter anderem weil sich die jeweils präsenten militärischen Verbände, wenn immer möglich, aus dem Feld der zunächst übernommenen Polizeiaufgaben zurückziehen. Dies geschieht nicht nur aus professionellen Motiven (Konzentration auf die militärischen Kernaufgaben), sondern auch aus Kostengründen.

Inzwischen deutet sich eine weitere Ausdehnung der von der EU übernommenen Polizeiaufgaben an, und zwar in Richtung zusätzlicher, über die innere Sicherheit hinausgehender Ordnungsfunktionen; so etwa bei der Durchsetzung von Zoll- und Steuervorschriften (wie in Bosnien-Herzegowina), von Gerichtsentscheidungen (wie in Mazedonien) und beim Personenschutz (wie in der DR Kongo). Das liegt zum einen daran, daß die Krisenhelfer ehrgeiziger und zielgenauer geworden sind, zum anderen wird stärker berücksichtigt, daß zur erfolgreichen Herstellung öffentlicher Ordnung die sogenannte Triade aus Recht und Gesetz, Gerichtsbarkeit und Vollzug gehört. Die politischen Leitbegriffe *nation-building* und *state-building* unterstreichen diese erweiterte Auffassung der Stabilisierungsaufgaben, bei deren Erfüllung die Polizei im Zusammenwirken mit anderen staatlichen Stellen zur Entwicklung funktionierender und möglichst demokratischer Rechtsstaaten beiträgt.

Da viele EU-Mitgliedstaaten aufgrund der eigenen Standards bei internationalen Polizeieinsätzen bereits ein relativ hohes qualitatives Niveau erreicht haben, sind sie als Partner für Spezialaufgaben und als Führungskräfte stark gefragt. Seit den Erfahrungen

der ersten Feldeinsätze (nicht zuletzt der Übernahme der UN-Mission IPTF durch EUPM in Bosnien-Herzegowina) steigt das Interesse der Vereinten Nationen an der Europäischen Union, sowohl im Hinblick auf militärische als auch auf polizeiliche Operationen und ganz besonders hinsichtlich jener Stabilisierungsaufgaben, in denen zivile und militärische Maßnahmen ineinandergreifen müssen.¹⁷ Darüber hinaus sind es die Führungsfähigkeiten der EU, die für den Generalsekretär und die einschlägigen Agenturen der UN von immer größerer Bedeutung sind.

Diese sähen die Europäische Union gerne verpflichtet, die Weltorganisation bei der Krisenbewältigung mit jederzeit verfügbaren Ressourcen zu unterstützen. Allerdings erwartet man in New York vorerst noch zu viel, wenn etwa an für die Vereinten Nationen bereitstehende europäische Polizeikräfte gedacht wird. In der Gemeinsamen Deklaration vom September 2003 haben sich UN und EU auf einen bescheidenen, realistischen Rahmen der Zusammenarbeit verständigt, in dem Informationsaustausch, Kooperation bei der Datenerhebung, Interoperabilität in der Feldarbeit sowie Austausch über *best practise* und *lessons learned* vorgesehen sind.¹⁸ Ergänzend wurde im Juni 2004 zwischen UNDP und EU eine »strategische Partnerschaft« für Konfliktprävention, Nachkriegsaufbau und *good governance* geschlossen,¹⁹ die auch die Bereiche innere Ordnung sowie Korruptions- und Kriminalitätsbekämpfung umfaßt.

Ob diese wechselseitigen Versprechungen zu mehr als punktueller Kooperation führen werden, wie das von der EU-OSZE-Zusammenarbeit bekannt ist, wird sich erweisen. Der OSZE erscheint die EU gelegentlich als Konkurrent, vor allem wenn es um Polizeiaufträge (zum Beispiel Ausbildung und Monitoring) in Krisenländern wie Mazedonien und Bosnien-Herzegowina oder Georgien und Kirgisien geht, wo jeweils die OSZE bereits in Sachen Polizeianierung tätig gewesen ist.²⁰

¹⁶ Für diesen Zweck haben Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und die Niederlande im September 2004 eine Kooperation ihrer bewaffneten Polizeien vereinbart, die entweder unter militärischem Kommando als Vorhut eingesetzt oder in die zivilen Polizeikräfte integriert werden können. Bisher lehnen es Frankreich und Italien ab, ihre Verbände unter zivilem Oberkommando operieren zu lassen. Das ist eines der operativen Probleme, das auch die Zusammenarbeit von geschlossenen BGS-Einheiten und Gendarmerieverbänden derzeit unmöglich macht; vgl. dazu unten, S. 22ff.

¹⁷ Reinhardt *Rummel*, Soft Power EU: Interventionspolitik mit zivilen Mitteln, in: Hans-Georg *Ehrhart*/Burkhardt *Schmitt* (Hg.), Die Sicherheitspolitik der EU im Werden. Bedrohungen, Aktivitäten, Fähigkeiten, Baden-Baden 2004, S. 259-279.

¹⁸ Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management, New York, 24.9.2003, <http://europa-eu-un.org/articles/lv/article_2768_lv.htm>.

¹⁹ Joining Forces to Achieve Development Goals: European Commission and UNDP Agree on Strategic Partnership for Conflict Zones and Democratic Governance, New York, 28.6.2004, EU Press Release, <http://europa-eu-un.org/articles/lt/article_3614_lt.htm>.

²⁰ Michael *Merlinger*/Rasa *Ostrauskaitė*, Wird es auf diesem Politikfeld langsam eng? Die Polizeiunterstützung von OSZE

Daher dürfte die OSZE in Zukunft kaum zu den primären Auftraggebern der EU gehören, abgesehen von den Fällen, in denen es um personalintensive und dementsprechend kostenaufwendige Exekutivmissionen ginge.

Hingegen wäre es naheliegend, wenn sich die NATO künftig zur Ergänzung ihrer militärischen Kriseneinsätze vertrauensvoll an die EU wenden könnte, um die Übernahme polizeilicher Aufgaben zu erbitten. Bei dem Übergang von SFOR und IPTF zu EUFOR und EUPM in Bosnien-Herzegowina hat sich bereits eine Form des Zusammenwirkens von NATO und ESVP abgezeichnet. Der verbundene Einsatz muß nicht unbedingt sequentiell, sondern kann auch parallel verlaufen, wie sich das etwa in Afghanistan anbieten würde. Eine »gegenläufige« Anwendung der Berlin-Plus-Vereinbarung, nach der die NATO auch bei der EU besondere Fähigkeiten (hier Polizeikräfte) anfordern könnte, wäre für die Fälle zu erwägen, in denen militärische und polizeiliche Aufträge Hand in Hand ausgeführt werden müssen.²¹

Ansonsten dürften es eher außereuropäische Regionalorganisationen sein, die verstärkt Polizeidienstleistungen in Brüssel nachfragen werden. An vorderster Stelle stehen hier die AU, aber auch subregionale Organisationen wie ECOWAS (Economic Community of West African States), SADC (Southern African Development Community) und IGAD (Intergovernmental Authority on Development), die selbst im Begriff sind, militärische und polizeiliche Interventionskräfte aufzubauen.²² Die EU würde in diesem Kontext nicht für direkte Feldeinsätze, sondern für die Entwicklung regionaler polizeilicher Eingreifkräfte gebraucht.

Ebenso kann es sein, daß die Europäische Union von einzelnen instabilen Staaten gebeten wird (oder sich einladen läßt), ihre Erfahrung beim Aufbau polizeilicher Ordnungssysteme zur Verfügung zu stellen. Wurden solche Anfragen bisher an einzelne Mitgliedstaaten der EU gerichtet, könnten sie in Zukunft auch

und EU, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg* (Hg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 363–382.

²¹ Solche Überlegungen werden in der NATO und in einigen Mitgliedstaaten mehr oder weniger explizit angestellt; Peter **Struck**, Europäische Sicherheit – politische Ziele und operative Fähigkeiten, Rede anlässlich der 2. Handelsblattkonferenz »Sicherheitspolitik und Verteidigungsindustrie«, Berlin, 12.4.2005, S. 8f.

²² Stefan **Mair**/Andreas **Mehler**/Reinhardt **Rummel**, Conflict Prevention and Crisis Management in Sub-Saharan Africa, Berlin, Februar 2004 (Gutachten für das Europäische Parlament).

an Brüssel adressiert werden, besonders wenn es sich um Staaten handelt, mit denen die EU enge wirtschaftliche und finanzielle Kooperationsbeziehungen unterhält. Die Entwicklungsprogramme für die Polizei wären dann organischer Teil breitgefächelter Beziehungen und versprächen insofern einen Effizienzgewinn für beide Seiten.

Eine weitere Form der Nachfrage nach EU-Polizeikräften ergibt sich in jenen Konfliktländern, in denen die USA vorwiegend militärisch intervenieren, im Verlauf der Krisenbewältigung aber auf die spezifischen Fähigkeiten der Europäer angewiesen sind, um langfristig stabilisierend wirken zu können. Afghanistan und der Irak sind hier prominente Beispiele.²³ Die Europäer haben ihrerseits ein Interesse, in solchen Fällen das zivile Instrumentarium dort anzubieten, wosich die EU als Organisation militärisch nicht engagieren will oder sich die Mitgliedstaaten nicht auf ein solches Engagement verständigen können.

In der Summe läßt sich festhalten, daß die Aufgaben immer reichhaltiger werden, in denen der auf Krisenbewältigung spezialisierte Polizeipool der Europäischen Union und die Organisation selbst gefragt sind. Die Einsatzarten, die in den drei bisherigen ESVP-geführten Polizeioperationen zur Ausprägung kommen, sind voraussichtlich nur ein Ausschnitt einer sich künftig erweiternden Palette. Brüssel scheint geneigt, sich den diversifizierten Anforderungen stellen und die Rolle eines eigenständigen internationalen Akteurs auch auf diesem Wege weiter festigen zu wollen.

Europapolitische Motive

Gewiß ist die Bedarfslage, die sich aus der prospektiven Analyse des weltweiten Konflikthaushalts und der internationalen Nachfrageentwicklung ergibt, ein wichtiger Anhaltspunkt für die Dimensionierung (Umfang und Qualität) der polizeilichen Eingreifkräfte der EU. Parallel dazu folgt die Europäische Union indessen

²³ In Afghanistan waren (und sind) einzelne EU-Mitgliedstaaten mit Polizeieinsätzen vor Ort, nicht die EU insgesamt, zumal die ESVP zu Beginn der Intervention im Herbst 2001 noch lange nicht einsatzbereit war. Im Irak dagegen waren Polizeieinsätze bisher zu gefährlich, lediglich bewaffnete Polizei (unter anderem italienische Carabinieri) befanden sich dort im Einsatz. Seit Juli 2005 werden irakische Ordnungskräfte (Polizei, Justiz, Strafvollzug) im Rahmen der ESVP außerhalb des Irak ausgebildet. Vgl. dazu die EU-US-Irak-Konferenz vom 22. bis 23.6.2005 in Brüssel.

einer eigenen integrationspolitischen Agenda, nach der sie weitere außen- und sicherheitspolitische Aufgaben an sich zieht oder solche Aufgaben ablehnt. Es sind strategische Erwägungen und integrationspolitische Impulse, die darüber entscheiden, wie stark sich die EU in der internationalen Krisenbewältigung engagieren wird.

Die auf internationale Einsätze spezialisierten Polizeikräfte sind nach wenigen Jahren zu einer eigenen Einflußgröße in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU geworden. Das von außen gezeigte Interesse an ihren Interventionsfähigkeiten scheint die EU nicht nur als Belastung, sondern zunehmend auch als strategischer Vorteil wahrzunehmen. Denn mit ihnen könnte sie sich als ein Akteur profilieren, der mit seinen Polizeikräften eine hervorragende Dienstleistung anzubieten hat; das betrifft sowohl die umfassende Krisenprävention wie die Kriegsnachsorge und die Friedensstabilisierung.

Durch die Betonung dieser Rolle fühlen sich diejenigen Staaten bestätigt (unter anderen Dänemark, Irland, Schweden), die schon immer eine starke Militarisierung der EU verhindern wollten, während andere Mitgliedsländer (Frankreich, Italien, Belgien) erkennen, daß sich der polizeiliche Expertenpool als wünschenswerte Ergänzung der militärischen Eingreifkapazitäten der ESVP erweist. Schließlich werden jene Mitgliedstaaten (Deutschland, Österreich, Niederlande), die besonderen Wert auf die Verbindung von gemeinschaftlicher Außenpolitik und ESVP legen, einen Integrationsgewinn durch die Entwicklung der EU-Polizeikapazitäten verbuchen können.

Aus unterschiedlichen strategischen Perspektiven wird die Polizei also als vorteilhafte Ergänzung bewertet. Die Polizeikräfte schließen eine Lücke im ganzheitlichen Vorgehen der EU bei Kriseneinsätzen. Damit wären die Voraussetzungen für ein Konzept vernetzter Interventionsfähigkeit (ziviles-polizeiliches-militärisches Kontinuum) geschaffen, das der Union einen eigenständigen Ansatz in der internationalen Konfliktbearbeitung ermöglichen würde.²⁴ Die Praxis muß jedoch zeigen, ob überhaupt und inwieweit dieses Potential genutzt werden kann.

Polizeiliche Auslandsmissionen sind auch ein wichtiges Ausdrucksmittel von Solidarität angesichts EU-weiter Sicherheitsgefahren, die etwa durch die Anschläge in Madrid im März 2004 und in London im

Juli 2005 unübersehbar geworden sind. Die Professionalisierung der Polizeiarbeit, die mit EU-Einsätzen in Drittländern erreicht wird, hilft die Belastungen zu vermindern, die durch internationalen Terrorismus, organisiertes Verbrechen und unkontrollierte Migration entstehen und vor dem EU-Raum nicht haltmachen.²⁵

Beispielsweise verbessert die Stärkung der Ermittlungsfähigkeit in Problemstaaten (Rückzugsgebiete) die Möglichkeiten kriminalistischer Kooperation bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Auch trägt der Aufbau einer effizienten Grenzpolizei in Ländern des westlichen Balkans dazu bei, den Drogen- und Menschenhandel in die EU-Mitgliedstaaten einzudämmen. Des weiteren können Flüchtlinge in Ausgangsstaaten zurückgeschickt werden, nachdem dort innere Sicherheit hergestellt wurde. Im Ergebnis einer Verbesserung des Strafvollzugs in den Heimatländern können die Einzelstaaten Verurteilte aus Gefängnissen der EU-Staaten in ihr Ursprungsland überführen. Die aufgezählten Vorteile rechtfertigen allein schon aufgrund der dadurch entstehenden Kostenersparnis polizeiliche Hilfsleistungen für Drittstaaten.

Dieser Lastenausgleichseffekt fällt für jeden EU-Mitgliedstaat anders aus. Für die EU insgesamt ist er dann augenfällig, wenn in den Nachbarstaaten der EU die kompetente Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben gestärkt werden kann und die Polizeiexperten der EU quasi als Nebeneffekt ihrer Beratungstätigkeit Erkenntnisse über örtliche kriminelle Strukturen und international organisiertes Verbrechen gewinnen, die sie zu Hause verwerten können.²⁶

Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten haben unter anderem mit der Europäischen Sicherheitsstrategie und dem Verfassungsvertrag deutlich gemacht, daß sie die Union im Bereich äußere Sicherheit ausbauen wollen. Zwar steht die Bevölkerung in einigen Mitgliedstaaten dem Verfassungsvertrag ablehnend gegenüber. Ihre Skepsis richtet sich aber nicht gegen die Vorschläge zur Weiterentwicklung der außen- und sicherheitspolitischen Zusammen-

²⁵ Ulrich *Schneckener*, *Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004 (S 18/2004).

²⁶ In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit sich bestimmte Gefährdungen der Sicherheit in Europa bereits an den Entstehungsorten außerhalb Europas bekämpfen lassen. Verhilft ein europäischer Polizeiexperte Bürgern der EU zu mehr Sicherheit durch sein Wirken zu Hause oder durch seinen Einsatz in einem Krisenland außerhalb der EU?

²⁴ Heiko *Borchert*/Reinhardt *Rummel*, Von segmentierter zu vernetzter Sicherheitspolitik in der EU der 25, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift*, 42 (2004) 3, S. 259-268.

arbeit. Diese Vorschläge waren insofern moderat, als von Anfang an keine Rede davon war, im Rahmen der ESVP eine EU-eigene Polizeitruppe für internationale Konfliktbearbeitung einzurichten. Ein solches Vorhaben hätte das politische System der Europäischen Union ohnehin nicht tragen können.

Die Mitgliedstaaten waren zu einer Vergemeinschaftung der Interventionspolitik weder im militärischen noch im polizeilichen Bereich bereit. Und daran dürfte sich auch auf absehbare Zeit nichts ändern. Die EU wird weiterhin von den Mitgliedstaaten für den jeweiligen Einzelfall geeignete Kontingente in europaweiter Ausschreibung erbitten und vor Ort zusammensetzen. Die Kräfte stehen grundsätzlich bereit, Teile davon sind binnen weniger Wochen einsetzbar. In der Praxis klafft dennoch – wie weiter unten noch zu zeigen sein wird – eine Lücke zwischen Zusage und Verfügbarkeit, die geschlossen werden muß.

In Zukunft könnten sich einige wenige EU-Mitgliedstaaten (wie etwa diejenigen mit paramilitärischen Verbänden) für einen internationalen Polizeieinsatz außerhalb der Union zusammentun und dabei auf logistische und finanzielle Unterstützung der EU zählen. Das Modell Strukturierter Zusammenarbeit, wie es für die »Battle Groups« im militärischen Teil der ESVP Anwendung findet, wäre insofern auch für den Polizeieinsatz erwägenswert. Einzelne EU-Mitgliedstaaten, zum Beispiel Deutschland, deren Polizei aufgrund ihrer Bewaffnung und ihrer Befugnisse im Ausland nur bedingt einsatzfähig ist, haben allerdings aus ihrer inneren Verfassung und Tradition resultierende Hindernisse zu überwinden, ehe sie im EU-Kontext an solchen Formen der Kooperation voll teilnehmen können.²⁷

²⁷ Die Verteidigungspolitiker der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag halten es für unangebracht, die Bundeswehr mit Polizeiaufgaben zu betrauen. Daher fordern sie, daß sich Deutschland an der paramilitärischen Gendarmerietruppe beteiligen soll; vgl. Der Spiegel, 30.5.2005, S. 20. Ein solcher Schritt würde nicht nur eine Gesetzesänderung zugunsten der Polizeiabordnung ins Ausland, sondern auch die Ausweitung des bisher auf Soldaten begrenzten Entsendegesetzes erfordern; vgl. Berthold Meyer, Von der Entscheidungsmündigkeit zur Entscheidungsmüdigkeit? Nach zehn Jahren Parlamentsvorbehalt für die Bundeswehreinätze naht ein Beteiligungsgesetz, Frankfurt a.M.: HSFK, 2004 (HSFK-Report 4/2004). In diesem Kontext vertreten einige Bundestagsabgeordnete (u.a. Werner Hoyer) die Ansicht, daß sich bei den meisten Einsätzen von Bundeswehr- und Polizeiangehörigen im Ausland nicht streng zwischen Militär- und Polizeieinsatz unterscheiden lasse; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.6.2004, S. 4. Die Ausdehnung des Entsende-

Den Entschluß, eine Polizeimission durchzuführen, fällt der Ministerrat auf Anregung des Hohen Repräsentanten für die GASP oder eines Mitgliedstaates. Das PSK prüft zuvor eine entsprechende Initiative und bereitet die Entscheidung vor. Zur Vorbereitung gehört normalerweise eine Erkundungsmission im potentiellen Einsatzland, an der Polizeiexperten aus dem Ratssekretariat, der Police Unit, der Planungs- und Frühwarnereinheit und der Europäischen Kommission beteiligt sind. Diese *fact finding*-Gruppe erstellt einen Bericht, auf dessen Grundlage das Einsatzmandat in der Police Unit²⁸ und im CIVCOM entworfen, im PSK diskutiert und dann dem Außenministerrat vorgelegt wird.

In der Regel übernehmen die Mitgliedstaaten die Gehaltskosten der entsandten Polizisten; für operative Kosten kommt der Gemeinschaftshaushalt auf, während die Betriebskosten aus einem eigenen Fonds bestritten werden, in den die Mitgliedstaaten anteilmäßig einzahlen. In dieser »Mischfinanzierung« kommt einmal mehr das Interesse der Mitgliedstaaten zum Ausdruck, das Instrument internationaler Polizeieinsatz einerseits im Unionsrahmen zu handhaben, es andererseits aber in der nationalen Verfügungsgewalt zu belassen.

Ungeachtet dessen wächst der EU mit der Polizeikomponente der ESVP eine eigene sicherheitspolitische Kapazität zu. Damit wird die politische Union weiter »vervollständigt«, auch wenn diese Entwicklungsdimension bisher nicht zu einer aktiven Strategie geworden ist.

Das integrationspolitische Interesse, die polizeibasierte Interventionsfähigkeit auszubauen, wird in der EU vermutlich von Dauer sein, solange es ihr nicht gelingt, ihr strukturelles, historisch gewachsenes Defizit als sicherheitspolitischer Akteur zu beseitigen. Jedoch ist eine ausgedehnte Aufwuchspolitik, wie sie für den militärischen Bereich mit dem Planziel 2010 besteht, für den zivilen Bereich der ESVP – trotz des Aktionsplans 2008 – bisher nicht zu erkennen.²⁹ Des-

gesetzes auf Polizeieinsätze bzw. ein eigenes Entsendegesetz für die Polizei und eventuell für andere Krisenhelfer ist aber in der Diskussion, allein schon aus Gründen der sozialen und politischen Absicherung der einzelnen Helfer.

²⁸ Konzeptionelle Einsatzpläne und operative Richtlinien ergänzen die gemeinsamen europäisierten Fähigkeiten zur polizeilichen Intervention. Mittlerweile kommen auch die Erfahrungen aus den ersten Polizeieinsätzen der ESVP hinzu; vgl. dazu unten Seite 22ff.

²⁹ Action Plan for Civilian Aspects of ESDP, adopted by the European Council, 17.–18. Juni 2004.

gleichen besteht in diesem Sektor keine Möglichkeit, fehlende Kapazitäten von einer besser ausgestatteten Organisation zu erbitten, die bei den Vereinbarungen zwischen EU und NATO im militärischen Bereich eröffnet wurde.

Außerdem kommt hinzu, daß – im Unterschied zu den Streitkräften – die Polizeien der Mitgliedstaaten keinen weitreichenden Modernisierungsprozeß durchlaufen. Dabei ginge es hier ebenfalls darum, die Kapazitäten unter Anwendung neuester Technologie auf die veränderten Sicherheitsaufgaben abzustimmen und insbesondere auf Auslandseinsätze vorzubereiten.

Vorläufig sind die Mitgliedstaaten damit beschäftigt, Standards und Vorgehensweisen für die gemeinsamen Missionen zu erarbeiten und einzuüben. Die nationalen Polizeikulturen, in die die Polizeibeamten nach ihrem EU-Auslandseinsatz zurückkehren, bleiben davon weitgehend unberührt. Integrationspolitisch wird zwar ein neues Aktionsfeld für die EU eröffnet, die Tiefenwirkung in der Union bleibt jedoch vorerst sehr begrenzt. Anders als die Militärkomponente der ESVP wird die Polizeikomponente noch kaum als europapolitisches Vehikel genutzt.

Ressourcen- und institutionelle Fragen

Die ersten Polizeimissionen der EU begannen zu einem Zeitpunkt, als die institutionellen Strukturen in Brüssel bereits etabliert, die operativen Fähigkeiten aber nur teilweise erprobt waren. Inzwischen liegen Erfahrungen aus rund zwei Jahren vor, die sich für die Fortentwicklung des Instruments Polizei und die Optimierung des Brüsseler Handlungsrahmens auswerten lassen.³⁰ Welche Ressourcen stehen ungeachtet der offiziellen Versprechungen tatsächlich zur Verfügung? Sind die institutionellen Kapazitäten für die erfolgreiche Durchführung von Polizeimissionen hinreichend entwickelt?

Ressourcen für Polizeieinsätze

Anders als bei der Militärkomponente der ESVP haben sich die Planziele und die einzurichtenden Gremien der Zivilkomponente eher zögerlich entwickelt. Dies läßt sich damit erklären, daß der militärische Bereich grundsätzlich homogener ist als die vielen Elemente der Zivilkomponente der ESVP. Die Militärs brachten auch größere Erfahrung in der Organisation von Interventionsinstrumenten mit. In der Regel sind sie als außen- und sicherheitspolitische Akteure im In- und Ausland anerkannt, wenngleich nicht immer unumstritten.

Der Polizei fehlten solche Voraussetzungen. Weder Umfang noch Qualität der Organisationsstrukturen, noch die geeigneten Ressourcen standen fest. Berufsauffassung und Polizeistruktur sind in den Mitgliedstaaten überaus heterogen. Zudem schien die EU eher im militärischen als im zivilen Bereich Nachholbedarf zu haben. Dabei wurde schlicht übersehen, daß bei den spezifischen Komponenten des internationalen Krisenmanagements, wie eben der Polizei, die Defizite noch weit gravierender sind.

Die zivile Komponente der ESVP mit dem Sektor Polizei wurde hauptsächlich in die Strukturen des Ministerrats und in geringerem Maße in die der Euro-

päischen Kommission eingefügt.³¹ Polizeifragen werden zusammen mit anderen Aspekten der ESVP im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee behandelt und vom CIVCOM sachverständig vorbereitet. Für die administrative Arbeit ist das Direktorat Ziviles Krisenmanagement und Koordination beim Generaldirektorat E des Ratssekretariats zuständig. Die Europäische Kommission hatte sich dieser Strukturbildung anzupassen und richtete in der Generaldirektion Außenbeziehungen das Referat Konfliktprävention, Krisenmanagement und AKP-Fragen ein, das auch für Polizeifragen zuständig ist.

Der Schwerpunkt des Krisenmanagements mit zivilen Instrumenten der ESVP liegt eindeutig beim Rat. Im Vergleich zu den anderen zivilen Instrumenten ist der Sektor Polizei durch eine eigene administrative Abteilung herausgehoben, die aber nicht ausreichend mit geeignetem Personal ausgestattet ist. Die Abteilung arbeitet an ihrer Kapazitätsgrenze, zumal von Mitgliedstaaten oder von internationalen Organisationen keine weiteren Ressourcen zu erwarten sind.³² Schon aus diesem Grund wären gegenwärtig zusätzliche größere Polizeimissionen kaum durchführbar.

Im allgemeinen ist das Personal des zivilen Interventionsbereichs, das aus Behörden der Mitgliedstaaten rekrutiert wird, in der internationalen Krisenbearbeitung bei weitem nicht so erfahren wie die Diplomaten und die Beamten internationaler Organisationen. Insbesondere die Justiz- und Innenministerien sind mit ihrem administrativen Unterbau im täglichen Hauptgeschäft von den internationalen Fragen zumeist weit entfernt. Die Mitgliedstaaten schicken vorrangig junge Diplomaten ins CIVCOM, deren Exper-

³¹ Für eine dokumentarische Übersicht vgl. Samantha *Malchirj*/Cosima *Osang*, Polizei als Element der zivilen Komponente der ESVP, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004 (Aktuelle SWP-Dokumentation, Reihe D, Nr. 39).

³² Der gesamte Arbeitsbereich Ziviles Krisenmanagement hatte bis vor kurzem nur 20 Mitarbeiter, die für alle Aufbau- und Implementierungsaufgaben der vier zivilen Sektoren sowie deren Koordinierung zuständig waren. Inzwischen sind 18 weitere Mitarbeiter (der Abteilungschef hatte ursprünglich 27 verlangt) hinzugekommen, vorwiegend im Bereich Planung und Einsatz. Die Hälfte davon sind zeitweilig abgeordnete Kräfte aus den Mitgliedstaaten.

³⁰ Vgl. *Institut für Europäische Politik*, Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden 2004. Siehe auch *Merlingen/Ostrauskaité*, ESDP Police Missions [wie Fn. 11], und die dort erwähnten Erfahrungsberichte.

tise nicht unbedingt alle zivilen Sektoren abdeckt. Ihnen stehen zwar Polizeixperten zur Seite, aber diesen gelingt es nicht, auf dem diplomatischen Parkett eine angemessene Rolle zu spielen.

Zudem wirkt sich der deutliche Statusunterschied gegenüber der militärischen Komponente der ESVP aus, die nicht nur höherrangig besetzt, sondern auch personell bedeutend besser ausgestattet ist.³³ Dieser Unterschied wirkt als Beeinträchtigung der hausinternen Durchsetzungsfähigkeit und erschwert die zivil-militärische Zusammenarbeit und multilaterale Operationen. Es entsteht der Eindruck, als sei die Polizei (bzw. die zivile Komponente der ESVP) bei der Krisenbehandlung von geringerem Stellenwert als das Militär. Dieser Eindruck verstärkt sich noch dadurch, daß die vielfältigen zivilen Instrumente der EU, die von der Europäischen Kommission verwaltet werden, auf der Arbeitsebene nicht systematisch mit den ESVP-Strukturen verbunden werden. So führt die Europäische Kommission selbst Polizeiprogramme durch und fördert Projekte zum Aufbau und zur Stabilisierung der inneren Ordnung in vielen Problemstaaten. Die Europäische Kommission wird aber ihrem Erfahrungsprofil entsprechend nicht zu polizeilichen ESVP-Maßnahmen hinzugezogen. Umgekehrt hat sie selbst sich auch nicht mit Initiativen für polizeiliche Interventionen hervorgetan, obwohl sie innerhalb der GASP dafür grundsätzlich die Kompetenz besitzt. Eventuell deutet das Engagement der Europäischen Kommission bei den jüngsten Stabilisierungsmaßnahmen in der DR Kongo Ansätze einer flexibleren Haltung an.³⁴

33 Die Vertreter in den militärischen Gremien haben einen höheren Rang als jene in der Police Unit. Immerhin ist mit Polizeidirektor Feller seit August 2004 ein ranghoher Polizeibeamter (ex-UNMIK Police Commissioner) als Leiter der Police Unit in die Infrastruktur des Rats entsandt worden. Bei den Militärs sind Drei-Sterne-Generale mit einem Vier-Sterne-General als Leiter im Einsatz. In der Police Unit hingegen sind es jüngere Beamte auf Direktorenniveau. Der Militärstab (EUMS, Military Staff of the European Union) hat 147 Mitarbeiter und kann, wie im Fall Bosnien-Herzegowinas, die Operationsplanung bei SHAPE übernehmen. Hinzuzuzählen sind die gesamte NATO-Kommandostruktur und überdies noch die nationalen Führungs- und Einsatzstrukturen, wohingegen es nicht einmal ein Polizeihauptquartier gibt. Ansonsten werden Polizeifragen in der zuständigen Abteilung (GD E VIII) im Ratssekretariat und im Rahmen der interinstitutionellen Abstimmung im CIVCOM behandelt.

34 So wird die Polizeieinheit EUPOL, die den Aufbau der Internationalen Polizeieinheit in der Demokratischen Republik Kongo unterstützt, von der Europäischen Kommission mit Mitteln aus dem European Development Fund (EDF)

Negativ zu vermerken ist ferner, daß es trotz des Versuchs, die Finanzierung prinzipiell zu regeln, immer wieder zu Streitigkeiten zwischen den Institutionen und den Mitgliedstaaten kommt und der Haushalt insgesamt nicht funktionsgerecht erscheint.³⁵ So hat die Europäische Kommission Probleme mit dem Mittelabfluß, während im GASP-Bereich ein nur sehr bescheidener Finanzrahmen vorhanden ist. Artikel 28 EUV schreibt vor, daß alle Einsätze aus dem Gemeinschaftshaushalt zu zahlen sind, mit Ausnahme der militärischen. Polizeieinsätze wären also gemeinschaftlich zu finanzieren. Hier sagt nun Artikel 28 Absatz 3, daß zwischen operativen Kosten und Verwaltungskosten unterschieden werden muß. Für die Verwaltungskosten kann der Gemeinschaftshaushalt in Anspruch genommen werden, die operativen Kosten sind aus dem GASP-Haushalt zu begleichen. Diesen hält die Europäische Kommission bislang klein, so daß der Rat in seiner Handlungsfähigkeit eingeschränkt ist.³⁶

Solange es aber keine festen Haushaltsmittel für Polizeieinsätze gibt, werden auch andere grundlegende Ressourcenfragen – zum Beispiel im Bereich der Logistik – ungeregt bleiben, obwohl eine gewisse eigene Grundausstattung wünschenswert wäre, wie das bei den Missionen der UN der Fall ist. Insgesamt hat die Polizei als Interventionsinstrument der EU zwar hohe sicherheits- und integrationspolitische Relevanz, die Entwicklung ihrer Ressourcen steht aber im Schatten der militärischen Komponente der ESVP, als sei diese Asymmetrie gewollt. Dem zivilen Bereich, hier der Polizei, fehlen ein gewichtiger Fürsprecher, eine Lobby-Organisation sowie eine eigene Beschaffungsstruktur.

gefördert, welche die GASP-Gelder und die Mittel der EU-Mitgliedstaaten ergänzen. Die Europäische Kommission wird insbesondere den strategischen Plan für polizeiliche Sicherheitsmaßnahmen im Kontext der anstehenden allgemeinen Wahlen mit bis zu neun Millionen Euro finanzieren. Vgl. Joint Press Release of the EU High Representative for CFSP and the European Commission, Brüssel, 30.4.2005 (S173/05).

35 Antonio *Missiroli*, Paying for EU Crisis Management, in: EU-ISS Newsletter, (Mai 2002) 2, S. 4.

36 Die Kostenregelung bei EUPM ist als »Ad hoc«-Finanzierung zu verstehen. EUPOL Proxima wird aus dem GASP-Haushalt bezahlt, Kategorie IV. Für GASP-Aktivitäten stehen pro Jahr etwa 60 Millionen Euro zur Verfügung. Die Größe dieses Budgets wird mehr durch interinstitutionelle Faktoren als vom sicherheitspolitischen Bedarf bestimmt. Hier kommt die Debatte über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie, über den Europäischen Außenminister, den Gemeinsamen Auswärtigen Dienst sowie über das künftige EU-Budget (2007–2013) ins Spiel.

Interinstitutionelle Kooperation bzw. Konkurrenz

Europäische Kommission und Ministerrat setzen an verschiedenen Stellen des Konfliktzyklus an, gehen allerdings nicht arbeitsteilig vor. Ihre Kompetenzen sind nicht klar abgegrenzt, was zu Überschneidungen, zu Konkurrenzsituationen und zu Blockierungen führt. Es werden zu wenige Anstrengungen unternommen, um die auftretenden Probleme zu lösen.

Lange vor dem Beginn der ESVP hat die Europäische Kommission bereits Konfliktmanagement mit den ihr eigenen Mitteln und Methoden betrieben. Deshalb verschanzt sie sich heute hinter ihren weiterhin geltenden Kompetenzen und steht der neuen Aktivität des Rats in diesem Bereich nicht aufgeschlossen gegenüber. Der Rat aber hat, gestärkt durch die Fachvertreter aus den Mitgliedstaaten, mit dem Aufbau der ESVP das Mandat zur zivil-militärischen Bearbeitung von Krisen erhalten. Er sieht darin nicht nur eine operative Verantwortung, sondern ist nach eigener Auffassung auch institutionell dafür am besten geeignet. Diese unterschiedliche Interpretation der Verantwortung führt zu institutioneller Verhärtung, die vorerst kaum auflösbar scheint. Die Hoffnung richtet sich hier auf den künftigen Europäischen Außenminister und den Europäischen Auswärtigen Dienst.

Die Polizeieinsätze leiden ebenfalls unter den noch ungelösten Strukturfragen der EU. Dabei geht es um die grundsätzliche Frage, ob mit der bisherigen Gemeinschaftsmethode ein erfolgreicherer Krisenmanagement betrieben werden kann als mit dem jetzt gewählten intergouvernementalen Ansatz. Die Europäische Kommission macht geltend, der Rat sei ohne ihre Hilfe bei der Finanzabwicklung und Ausstattung von Missionen nicht handlungsfähig. Zudem ließen sich die meisten Krisenfälle nicht kurzfristig regeln, sondern verlangten ein längerfristiges Engagement, das zur Zeit nur die Europäische Kommission mit ihren finanziell und personell relativ gut ausgestatteten Programmen und erfahrenen Beamten leisten könne.

Vor diesem Hintergrund versucht der Rat, mehr Personal zu beschaffen (durch temporäre Versetzung nationaler Beamter in die Ratsbürokratie) und eigene Finanzierungsquellen zu erschließen. Bei militärischen Missionen ist dies mit der mitgliedstaatlichen Einrichtung des allein dem Rat zugänglichen Anschlagfonds ATHENA³⁷ bereits geschehen. Für zivile

³⁷ Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004

Missionen erwägt man ein ähnliches Instrument, das dem Rat größere finanzielle Flexibilität bei Planung und Durchführung von ESVP-Einsätzen verschaffen würde.

Wenn, wie im Falle von EUPM angenommen, die Mandatszeit von drei Jahren um drei weitere Jahre verlängert werden muß, um die gewünschte innere Ordnung im Einsatzland herzustellen, geht die Mission von kurzfristigem Krisenmanagement zu langfristiger und nachhaltiger Stabilisierung über. Dies kann aber nur mit entsprechender lokaler Infrastruktur im Bereich Justiz und Strafvollzug geschehen. Und so wechselt der Einsatz aus der Kompetenz des Rates in die der Europäischen Kommission, die im Gegensatz zum Rat mit solchen integrierten Programmen Erfahrung hat. Dem Rat wäre insofern zu empfehlen, vom Beginn einer Polizeimission an gemeinsam mit der Europäischen Kommission einen umfassenden, zeitlich gestaffelten und arbeitsteiligen Plan zur Stabilisierung des Problemlandes zu erarbeiten.

Es gibt bereits erste, auf die Entwicklung rechtsstaatlicher Elemente gerichtete Missionen des Rats in Georgien und im Irak. Noch aber werden die verschiedenen Sektoren der zivilen ESVP-Komponente nicht systematisch miteinander verknüpft. Dem unterbesetzten Direktorat Ziviles Krisenmanagement und Koordination des Ratsgeneralsekretariats scheint mehr daran zu liegen, zusätzliche Interventionsaufgaben (Monitoring, Feldunterstützung, Politikexperten) zu übernehmen.

Auch hat der Rat noch keine praktische Erfahrung mit der Verknüpfung seiner zivilen und militärischen Komponenten.³⁸ Von der Konzeption der ESVP her ist eine solche Verzahnung zwar keine Bedingung, doch sollte das darin liegende Potential genutzt werden. Mit der zivil-militärischen Planungszelle, die seit Anfang des Jahres 2005 im Aufbau ist, entsteht ein hierfür hilfreicher Rahmen.³⁹ Für die politische Führungsebene, die Kommandostruktur, die Verwendung

establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications, in: Official Journal of the European Union, Vol. 47, L 63, 28.2.2004, <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/l_063/l_06320040228en00680082.pdf>.

³⁸ Eine solche zivil-militärische Verbindung von ESVP-Missionen ist im Rahmen der SFOR-Nachfolge mit Althea und EUPM angelegt.

³⁹ Für eine erste Orientierung zu dieser Problematik vgl. Daniel *Weng*, *Zivil-militärische Zusammenarbeit in der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004 (Aktuelle SWP-Dokumentation, Reihe D, Nr. 46).

von Transport- und Kommunikationssystemen, den Informationsdienst und seine Auswertung ist klar zu definieren, was gemeinsam oder getrennt genutzt werden soll.

Die Planungszelle wird von einem General geleitet und ist innerhalb des EU-Militärstabs angesiedelt. Die zivile Seite der ESVP wirkt im Vergleich zur militärischen (Personalstärke in der Planungszelle: ein Drittel zu zwei Drittel) unterrepräsentiert – was allerdings das Zahlenverhältnis der vorgesehenen zivilen und militärischen Eingreifstärken durchaus angemessen wiedergibt. Des Weiteren ist nicht ausgeschlossen, daß ein Polizeioffizier im konkreten Fall die Leitung übernimmt oder daß sich die Stärkerelationen im Laufe der Zeit verschieben. Bedeutender scheint vorerst, daß es das Novum einer solchen zivil-militärischen Werkstatt gibt, in der beide Seiten voneinander lernen und Schnittstellen in ihrem Wirken klären können.

Diese Klärungsprozesse müssen zudem über den Rahmen der ESVP hinausgehen, wenn die EU ihr volles Potential ausschöpfen will. Dann wären nämlich auch die Gemeinschaftspolitiken (Entwicklungs-, Menschenrechtspolitik, Demokratieförderung, regionale Stabilisierungs- und Assoziationspolitik), soweit sie die Polizeiemissionen betreffen, sowie Teile der Justiz- und Innenpolitik einzubeziehen. Die Einrichtung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, die Einsetzung des Koordinators für Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus (Gijs de Vries) und die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten (Warschau) sind Schritte in die richtige Richtung. Zwar arbeiten die Außen- und Verteidigungsminister der EU eng zusammen, aber die Kooperation erstreckt sich nicht auf die Innen- oder gar die Justizminister.

An den unterentwickelten Ressourcen und organisatorischen Abläufen von Polizeiemissionen zeigt sich, daß die Bereiche innere und äußere Sicherheit in der EU noch primär segmentiert behandelt werden und die Koordinierung der verschiedenen EU-Politiken zu wünschen übrigläßt. Weder diejenigen, die im Unionssystem arbeiten, noch die externen Beobachter haben einen Überblick über die einzelnen Zuständigkeiten. Die Folge ist, daß die EU bei weitem unter ihren Wirkungsmöglichkeiten bleibt.

Probleme im operativen Bereich

Die ersten Polizeimissionen im Jahr 2003 scheinen rückblickend betrachtet etwas verfrüht gewesen zu sein. Denn es war weder sichergestellt, daß die von den Mitgliedstaaten zugesagten Polizeikontingente in vollem Umfang und in der nötigen Spezialisierung tatsächlich zur Verfügung stehen, noch waren die näheren Umstände ihres Einsatzes (Finanzen, Logistik, Operationsplanung) geklärt. Überdies mußten die politischen Bedingungen einer Entsendung erst entwickelt werden (Mandate und Verträge mit Beteiligten), nicht nur auf internationaler, sondern vor allem auf mitgliedstaatlicher Ebene.⁴⁰

EUPM und EUPOL Proxima hatten insofern Testcharakter und folgten dem Muster *learning by doing*, da es nur begrenzt verwertbare Erfahrungen aus UN-Polizeieinsätzen und aus Vorläufern innerhalb der EU gab.⁴¹ Haben die Missionen den Anforderungen genügt? Haben die Durchführungsgremien der EU gut arbeiten und den Kontakt zu relevanten örtlichen und internationalen Akteuren etablieren können? Welche Erfahrungen sind gemacht worden, und wo haben sich Probleme gezeigt? Die Halbjahresberichte von Annan und Solana zur Arbeit der EUPM geben wertvolle Antworten, die mit Einschränkungen wohl auch auf die anderen Polizeimissionen übertragbar sind. Allerdings fehlen bisher noch schonungslose Wirkungsanalysen von externen Experten.⁴²

⁴⁰ *Mafchir/Osang*, Polizei als Element der zivilen Komponente der ESVP [wie Fn. 31]; *Dwan* (Hg.), *Executive Policing* [wie Fn. 10].

⁴¹ Helmut *Janiesch*, Der Einsatz europäischer Polizeibeamter in Mostar, in: Vierteljahresschrift Sicherheit und Frieden, 16 (1998) 1, S. 22–25; Edward *Foster*, Ad hoc in Albania. Did Europe Fail?, in: Security Dialogue, 29 (Juni 1998) 2, S. 213–217; Catriona *Gourlay*, EU Operations Update: Past, Present and Future, in: European Security Review, (Oktober 2003) 19. Schwächen waren unter anderem unterschiedliche Ausbildung und Strukturen der Polizeikräfte, deren beschränkte Kompetenzen, der nicht vorhandene militärische Schutz und die mangelnde Akzeptanz seitens der einheimischen Bevölkerung.

⁴² Eine Ausnahme bildet der in Fn. 11 erwähnte Artikel von Merlinger und Ostrauskaitė sowie der dort erwähnte Bericht der International Crisis Group.

Anforderungen an die Polizeikräfte

Mit den Polizeikräften setzt die EU ein außenpolitisches Instrument ein, dessen wichtigste Träger, die Polizeibeamten, für die Erfüllung innenpolitischer Aufgaben der Mitgliedstaaten ausgebildet worden sind. Es gibt bereits vereinzelte Bereiche der Zusammenarbeit der Polizeien, etwa innereuropäische Aktivitäten im Rahmen der Justiz- und Innenpolitik der EU (sogenannte Dritte Säule). Mit den internationalen Polizeimissionen wird dieses Aufgabenfeld um eine außen- und sicherheitspolitische Dimension erweitert.⁴³

Dabei wäre es eine Verkennung anzunehmen, die Polizisten würden im Einsatzland »die gleichen Polizeiaufgaben wie zu Hause« erledigen. Das Operieren in einem geographisch und kulturell fremden Umfeld unter Bedingungen politischer und sicherheitspolitischer Instabilität bei wirtschaftlich-sozialer Unterentwicklung läßt selbst nach einigen Wochen der Einweisung keinen Routinebetrieb zu. Die mit einem Auslandseinsatz verbundene Veränderung des Tätigkeitsfelds eines Polizisten darf in keinem Fall unterschätzt werden.

Das neue Anforderungsprofil ist entstanden, weil sich seit Beginn der Planungen – also mit der Konferenz von Feira im Juni 2000, als die Zahlen der vorzuhaltenden Polizisten festgelegt wurden – die Aufgaben internationaler Polizeimissionen gewandelt haben. Die qualitativen Anforderungen sind, wie gezeigt, signifikant gewachsen, der Grad an benötigter Spezialisierung ist größer geworden, allein schon hinsichtlich der bewaffneten und unbewaffneten Polizeiverbände. Darüber hinaus muß die soziologische Schichtung der aufgegebenen Polizeioffiziere und Mannschaften künftig stärker berücksichtigt werden. Die Feira-Beschlüsse müssen aufgrund der in den letzten Jahren gewonnenen Erfahrungen unbedingt konkreter ausformuliert werden: Welche Einsatzkräfte benötigt die EU für welche Aufgaben?

⁴³ Didier *Bigo*, *Polices en réseaux – l'expérience européenne*, Paris: Presse de la fondation nationale des Sciences Politiques, 1996.

Systematisch sind Schutzpolizei, Bereitschaftspolizei, Grenzschutz und Gendarmerie zu unterscheiden und auf je spezifische Auslandsaufgaben vorzubereiten. Beim Einsatz in Bosnien-Herzegowina etwa sind folgende fünf Aufgabenbereiche zu bearbeiten:

- ▶ Kriminalpolizei und Kriminalgerichtsbarkeit,
- ▶ Polizeischulung und -training,
- ▶ interne Angelegenheiten,
- ▶ Polizeiverwaltung,
- ▶ öffentliche Ordnung und Sicherheit.

Wie die letzte Beitragskonferenz im November 2004 bestätigt hat, ist eine weitere Differenzierung der einzusetzenden Polizeiexpertise erforderlich.⁴⁴ Die Soll-Liste enthält jetzt auch mehr Fähigkeiten, die für die polizeilich-militärische Zusammenarbeit benötigt werden – eine Ausrichtung, die von den europäischen Polizeichefs bei ihrem letzten Treffen im Oktober 2004 bekräftigt wurde.⁴⁵

Solche Präzisierungen können helfen, das Einsatzpersonal in Zukunft rechtzeitig und durchgängig auf dem erforderlichen Niveau zur Verfügung zu stellen. Schon bei EUPM, aber besonders bei EUPOL Proxima war es schwierig, die vorgesehene Einsatzstärke der Polizeimission zu erreichen, trotz Einbeziehung von Kräften aus beitragenden Staaten, die nicht der Europäischen Union angehören.

Deswegen muß die EU die Frage klären, wie eine Mission mit der nötigen Zahl an Polizeiexperten verlässlich begonnen und bei gleicher Qualität durchgeführt werden kann. Gutes Personal in der erforderlichen Stärke ist der entscheidende Faktor für erfolgreiche Polizeiarbeit. Insofern ist es bedenklich, daß sich schon bei dem recht bescheidenen Personalumfang der bisherigen Polizeimissionen Engpässe ergaben. Dies läßt vermuten, daß die nationale Entsendelage nicht nur in quantitativ-numerischer Hinsicht angespannt ist, sondern daß die Mitgliedstaaten – wie etwa das föderal strukturierte Deutschland – erhebliche Schwierigkeiten haben, Polizeibeamte mit hohem Spezialisierungs- oder Dienstgrad für einen Zeitraum von einem Jahr oder länger aus dem heimischen Dienst abzustellen.⁴⁶

⁴⁴ *Generalsekretariat des Rates*, Civilian Capabilities Commitment Conference [wie Fn. 3].

⁴⁵ Declaration of EU Chiefs of Police following the meeting on police aspects in the ESDP-framework, Warnsveld, the Netherlands, 25.10.2004.

⁴⁶ Bei der Nachbesetzung von frei werdenden Stellen gibt es hinsichtlich der Zahl der Beamten, aber auch hinsichtlich der Qualität ihrer Ausbildung häufig Schwierigkeiten. Deutsch-

Anders als Soldaten können Polizisten nicht zu einer Mission abkommandiert werden, geschweige ganze Verbände. Selbst Gehaltszulagen sind keine Garantie dafür, daß sich Polizeibeamte für Auslandsaufgaben anwerben lassen, müssen sie doch die Risiken vor Ort in Rechnung stellen und die Laufbahnperspektive zu Hause im Auge behalten.⁴⁷ Die geplanten Einsätze im Sudan und in Palästina sowie eventuell im Irak müssen folglich als Nagelprobe der Rekrutierungsfähigkeit angesehen werden.

Ein weiteres Problem sind die unterschiedlichen Methoden, mit denen die entsandten Polizisten an ihre Aufgaben vor Ort herangehen. Beispielsweise besteht ein auffallender Unterschied zwischen der Polizeikultur Nord- und jener Südeuropas, unter anderem bei der Behandlung von Verhafteten. Ein Weg, solche Unterschiede zu überwinden, besteht im einheitlichen Training von Polizeikräften auf EU-Ebene bzw. nach unionsweit abgestimmtem Lehrmaterial. Dazu hat die Europäische Kommission ein Förderprogramm entwickelt, das durch Schuleinrichtungen in EU-Mitgliedstaaten die Kooperation (Lehrmodule, Ausbildungszyklen, Erfahrungsaustausch) erleichtert.

Von besonderer Bedeutung für die Entwicklung einheitlicher europäischer Standards ist das in England (Bramshill) ansässige European Police College (CEPOL).⁴⁸ Dort wird der Tatsache Rechnung getragen, daß die Bandbreite unterschiedlicher Ansätze bei Polizeiinterventionen weit über die 25 EU-Mitgliedstaaten hinausgeht, zumal Brüssel aus guten Gründen jeweils zusätzliche Staaten zur Beteiligung an den

land hat Probleme, leitende Kommandeure bereitzustellen, denn die einzelnen Bundesländer verfügen nur über wenige hochrangige Führungskräfte.

⁴⁷ Bei der Bundespolizei, dem früheren Bundesgrenzschutz, kommt der Bund, bei der Polizei kommen die Länder für die Inlandsbezüge auf. Der Bund zahlt die Auslandszuschläge, die Europäische Union die Tagegelder.

⁴⁸ Auf Beschluß des Rates vom 22. Dezember 2000 ist die Europäische Polizeiakademie (EPA) eingerichtet worden; vgl. 2000/820/JI, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L336, S. 1–3, 30.12.2000. Sie ist als Netz von einzelstaatlichen Ausbildungseinrichtungen für höherrangige Führungskräfte im Polizeidienst konzipiert und wird von den EU-Mitgliedstaaten finanziert. Die EPA startete zunächst mit einem vorübergehenden Sekretariat in Kopenhagen, hat aber dann mit Beschluß des Europäischen Rates vom Dezember 2003 ihr permanentes Sekretariat (22 Mitarbeiter) im britischen Bramshill errichtet und wurde schließlich mit Ministerratsentscheidung vom 3. Juni 2005 zu einer Agentur der Europäischen Union.

Polizeiaktionen eingeladen hat.⁴⁹ In den CEPOL-Kursen werden pro Jahr etwa 500 Führungskräfte nach europäischen Standards für die Wahrnehmung grenzüberschreitender Polizeiaufgaben geschult. Die Praxis der europäisch erarbeiteten Interventionsgrundsätze verlangt jedoch weitere Anstrengungen.

Die Erfahrungen der bisherigen Polizeimissionen haben auch Defizite bei der Materialausstattung und der Logistik offengelegt. Das Gerät trifft nicht rechtzeitig am Einsatzort ein oder wird in unterschiedlicher Qualität geliefert. Verantwortlich dafür ist die Europäische Kommission, die trotz beschleunigter Ausschreibungsverfahren noch immer sehr lange Vorlaufzeiten braucht. Der Operationsleiter muß dann improvisieren oder die Amtshilfe anderer vor Ort operierender Akteure, etwa der OSZE, in Anspruch nehmen. Weitere Schwierigkeiten sind bei der Kommunikation, der hierarchischen Abstimmung sowie im Meldewesen aufgetreten.⁵⁰ Solche Mängel schränken die Handlungsfähigkeit der Polizeimissionen ein und schwächen die EU als Interventionsmacht.

Ob sich diese Probleme durch allmähliche Verbesserungen, wie im Aktionsplan 2008 vorgeschlagen, abbauen lassen, ist eher fraglich. Nötig sind vor allem neue, strukturelle Ansätze, wie etwa das schwedische Verfahren, wonach ein bestimmter Prozentsatz der nationalen Polizeikräfte als Eingreifreserve vorgehalten wird, oder wie in Deutschland, wo die Bundespolizei (früher BGS) damit begonnen hat, eine Einheit für Auslandseinsätze aufzubauen;⁵¹ dazu zählt auch

49 Schon der Mangel an EU-Polizisten läßt es ratsam erscheinen, Beiträge von anderen Ländern zu erbitten. Aber es geht auch darum, den Internationalisierungsgrad hoch zu halten, um im Einsatzland eine größere Akzeptanz solcher Interventionen zu erreichen, EU-Beitrittskandidaten einzubeziehen sowie bestimmte Länder wie etwa die Russische Föderation mit westlichen Polizeimanagementaufgaben und -standards vertraut zu machen.

50 S/2005/66, Letter dated 2 February 2005 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (Report on the activities of the European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina covering the period from 1 July to 31 December 2004), <http://www.un.org/Docs/sc/unsc_presandsg_letters05.htm>.

51 Nicht zuletzt auf Drängen von Verteidigungsminister Struck, der die deutschen Soldaten im Ausland mit Polizeiaufgaben überfrachtet und überfordert sieht, hat Innenminister Schily beschlossen, eine Hundertschaft bis Ende 2005 für internationale Einsätze aufzubauen. Vgl. BGS baut Spezialtruppe auf, in: Der Spiegel, 20.6.2005, S. 20; Verteidigungsminister Struck: Bundespolizei auch im Ausland einsetzen, in: DeutschlandRadio online, 12.6.2005; NDR-Info Das Forum »Streitkräfte und Strategien« vom 2.7.2005,

das Konzept einer stehenden Interventionseinheit, wie sie mit der Europäischen Gendarmerie als bewaffnete Polizeitruppe vorgesehen ist.⁵² Die fünf beteiligten Staaten haben sich verpflichtet, ihre European Gendarmerie Force (EGF) der Europäischen Union vorrangig für anspruchsvollere Polizeiaufgaben zur Verfügung zu stellen. Länder, die keine Polizei mit Militärstatus haben, sollen assoziiert werden können.⁵³ Als Minimalanforderung aber müssen Personalplanung und Laufbahnentwicklung in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten den neuen Aufgabenzweig »Auslandseinsätze« gebührend berücksichtigen.⁵⁴

Zusammenwirken mit anderen Akteuren

Im Handlungssystem der EU bleibt die politisch-strategische Führung, in die sich eine Polizeimission einordnen lassen muß, weiterhin eine Herausforderung.⁵⁵ Bei ESVP-Operationen liegt die politische Führung beim Sonderbeauftragten, der vom Rat ernannt wird, doch dem Hohen Repräsentanten berichtet. Zu seiner Verantwortung zählt die Koordination aller EU-Politiken in der jeweiligen Krisenregion, also der GASP sowie der zivilen und militärischen Maßnahmen der ESVP und eigentlich auch der gemeinschaftlichen Politik. Indessen sieht sich der von der Europäischen Kommission entsandte permanente Vertreter (Head of Mission) nicht als Teil der militärischen Kommandostruktur. Außerdem lehnt es die Europäische Kommission ab, dem Sonderbeauftragten die Koordination ihrer Aktionsfelder zu übertragen.

Grundsätzlich werden ESVP-Polizeiaufträge unbewaffnet durchgeführt, so auch EUPM, EUPOL Proxima

<http://www.ndrinfo.de/container/ndr_style_file_default/0,2300,OID1537192,00.pdf>.

52 Zum italienischen Vorstoß im Frühjahr 2004 und zur französischen Initiative vom 17. September 2004 zur Bildung einer Europäischen Gendarmerie vgl. *European Liberty and Security (ELISE)*, L'Europe se dote d'une gendarmerie, <http://www.eliseconsortium.org/article.php3?id_article=152>.

Vgl. außerdem Claudio *Catalano*, Policing Peace, the European Gendarmerie Force, Paris: EU Institute for Security Studies (Occasional Paper; im Erscheinen).

53 *Generalsekretariat des Rates*, Civilian Capabilities Commitment Conference [wie Fn. 3], S. 3.

54 In Deutschland wird das Bundesministerium des Innern mit der kleinen »Geschäftsstelle AG IPTF (Polizeiliche Auslandsmissionen)« schon bald nicht mehr auskommen.

55 *EU Institute for Security Studies*, European Defence. A proposal for a White Paper. Report of an independent Task Force, Paris, Mai 2004.

und EUPOL Kinshasa.⁵⁶ Polizeimissionen sind aber auf Schutz und militärische Unterstützung angewiesen, vor allem beim schnellen Rückzug und bei der Erfüllung logistischer Aufgaben. Deshalb gehört zur Intervention in Mazedonien das Proxima Protection Element, eine etwa 30köpfige bewaffnete Einheit, die im Notfall Polizeikräfte schützen und evakuieren soll. Für die Hauptziele der Polizeimissionen, wie zum Beispiel die Kriminalitätsbekämpfung, spielt der Einsatz von Waffen und Militärs keine Rolle. Ohnehin wären Militärs nur begrenzt dafür geeignet. Umgekehrt wird es Situationen geben, wo Polizeikräfte wichtige Ergänzungsfunktionen beim militärischen *peacekeeping* übernehmen müssen.⁵⁷

Obwohl das Verhältnis zur NATO in diesem Bereich mit dem Berlin-Plus-Abkommen auf dem Papier geklärt ist, gibt es in der Praxis einige Streitpunkte. So ergeben sich beim Einsatz von Gendarmerie eventuell Berührungspunkte mit der NATO, da offen ist, ob es sich um eine zivile oder eine militärische Verwendung handelt. Im Falle Bosnien-Herzegowinas verblieb die Gendarmerie zwar im militärischen Bereich, doch wurde an der Option eines zivilen Einsatzes festgehalten. In einer anderen Situation, bei der Ablösung der SFOR durch EUFOR, wollte Paris die Planung nicht dem NATO-Oberkommando SHAPE überlassen, weil Frankreich dort nicht vertreten ist. EU-interne Strukturprobleme dieser Art stehen immer wieder auf der Brüsseler Tagesordnung und binden einen beachtlichen Teil der Arbeitskapazität.

Während eine operative Partnerschaft zwischen der NATO (insbesondere ihrer Response Force) und der EU (insbesondere ihrer ESVP-Polizeikomponente) durchaus denkbar und sinnvoll erscheint, allerdings noch nicht aktuell ist, macht eine vergleichbare Kooperation der EU mit der OSZE wenig Sinn. Die OSZE verfügt nicht über militärische Interventionsmittel und bleibt geographisch auf Europa beschränkt. Als Aktionsrahmen zur kontinentalen Krisenbehandlung erfährt die OSZE in den Bürokratien der EU-Mitgliedstaaten nach wie vor starke Unterstützung, die aber kaum auf dem jetzigen Niveau aufrechtzuerhalten sein wird. Denn mit der

Entscheidung für die ESVP ist im Jahre 1999 die Weiche für eine mit der OSZE konkurrierende Einrichtung gestellt worden.

Die OSZE hat im Kaukasus, in Zentralasien und im Westlichen Balkan eine gute Polizeiausbildung geleistet. Statt der EUPM hätte auch sie die Polizeimission in Bosnien-Herzegowina übernehmen können, doch die Perspektive einer Übernahme der SFOR durch die ESVP gab dann den Ausschlag für die EUPM. Für die Europäische Kommission ist die Versuchung groß, sich in solchen Konkurrenzsituationen auf die Seite der OSZE zu schlagen, indem sie deren Programme finanziell und mit eigenen Projekten fördert und gleichzeitig dem Rat für dessen Initiativen die nötige Unterstützung versagt. Sie kann sich nur schwer an den Umstand gewöhnen, daß der Ministerrat immer mehr eigene zivile Fähigkeiten zur Krisenbewältigung entwickelt.

Unproblematisch, wenngleich unzureichend bleibt das Zusammenwirken mit den Vereinten Nationen. Zwar wurde die ESVP insgesamt mit der Perspektive aufgebaut, bei Bedarf dem UN-Generalsekretariat zur Verfügung zu stehen. Aber eine feste Stand-by-Vereinbarung wurde nicht getroffen. Vielmehr haben sich beide Organisationen in ihrer Joint Declaration vom September 2003 lediglich auf den Erfahrungsaustausch und einen Katalog pragmatischer Kooperation vor Ort verständigt.⁵⁸ Daraus könnten indes bei hinreichender Erfahrung allmählich Formen arbeitsteiliger Intervention erwachsen.⁵⁹

Für ein zwischen UN und EU abgestimmtes Vorgehen spricht ebenfalls, daß die Europäische Union ihre Polizeimissionen erklärtermaßen für Mitwirkende von außen öffnet und dafür durch den Beitragsausschuß (Committee of Contributors) auch bereits institutionelle Vorkehrungen getroffen hat. Die zu den ESVP-Operationen beitragenden Staaten, die nicht EU-Mitglied sind, werden in diesem Ausschuß über alle mit der Mission zusammenhängenden Fragen unterrichtet. Aus Sicht der EU bleibt die Mitwirkung von Drittstaaten aus einer Vielzahl von Gründen wünschenswert.⁶⁰

⁵⁶ Die UN-Polizeimission im Kosovo ist mit exekutiven Aufgaben betraut und erlaubt daher den Waffeneinsatz.

⁵⁷ Beispielsweise um Plünderungen öffentlicher und privater Gebäude bei Unruhen oder bei Friedenseinsätzen zu verhindern. Solche Aufgaben werden zwar auch von den eingesetzten Streitkräften übernommen. Doch sind diese dafür nur unzureichend ausgebildet und ausgestattet.

⁵⁸ Vgl. Lucas *Lypp*/Martin *Schipper*, EU-UN-Zusammenarbeit bei Aufgaben des Krisenmanagements, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005 (Aktuelle Dokumentation, Reihe D, Nr. 53).

⁵⁹ Thierry *Tardy*, Limits and Opportunities of UN-EU Relations in Peace Operations: Implications for DPKO, Paris 2003 <<http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/TardyUNEU%20with%20sum%20and%20logo.pdf>> (Stand: 1.10.2004).

⁶⁰ Deshalb scheidet auch die Beschickung einer Mission

Die Vereinten Nationen hoffen, über die Zusammenarbeit mit der EU ihr eigenes Hauptproblem entschärfen zu können: zeitgerecht gut qualifizierte Polizeikräfte in ausreichender Zahl zu stellen. Inwieweit die EU, die selbst erhebliche Ressourcenprobleme und operationelle Defizite hat, der UN wesentliche Schützenhilfe leisten kann, bleibt vorerst fraglich. Andererseits kommen nicht viele potente internationale Akteure in Frage, die zumindest einen Teil des wachsenden Bedarfs an Polizeikräften zu Stabilisierungszwecken in fragilen Staaten decken können. Insofern bietet sich der EU hier eine Chance, den in der Europäischen Sicherheitsstrategie angesprochenen effektiven Multilateralismus zu praktizieren.

durch einen einzigen Mitgliedstaat der EU aus. Auch wenn damit Kohärenzprobleme vermieden würden, wäre es keine realistische Option, weil das Vertrauen des Empfangsstaates der Europäischen Union gilt und nicht dem Einzelstaat. Auch innerhalb der EU könnte ein solches Vorgehen als Mißbrauch der gemeinsamen Ressourcen für »nationale« Zwecke betrachtet werden. Dagegen sind Führungslösungen, wie sie im militärischen Bereich ausprobiert wurden (*framework nation* und *lead nation*), sehr wohl auch auf den Polizeibereich übertragbar.

Fazit

Zunächst waren die internationalen Polizeieinsätze der EU dafür konzipiert, Drittstaaten bei der Herstellung und Aufrechterhaltung innerer Ordnung und Sicherheit zu unterstützen. In Zukunft wird sich diese Hilfe auch auf die Einrichtung regionaler polizeilicher Eingreifkapazitäten ausdehnen. Das Eigeninteresse der EU, weit vor den eigenen Grenzen Gefahren abzuwehren, dürfte künftig ebenfalls eine gewichtigere Rolle bei der Entscheidung über ein polizeiliches Auslandsengagement spielen.

Dieser Aufgabenausweitung hätte es nicht bedurft, um der Polizei als Instrument der Konfliktprävention und Krisenbewältigung ein größeres Gewicht und einen höheren Status zu verleihen. Dafür wird in den Brüsseler Institutionen, insbesondere im Rat, und bei der Feldarbeit im Verbund der anderen Krisenmanager bereits gesorgt. Im typisch europäischen Konzept der umfassenden Krisenbearbeitung kommt der Polizei in den einzelnen Konfliktfällen eine bedeutende Rolle zu.

Weil sich der Aufgabenhorizont der Polizei weiter ausdehnt, werden Anpassungsreformen um so wichtiger, denn mit dem bisherigen mentalen und materiellen Rüstzeug läßt sich die neue internationale Verantwortung nicht mehr angemessen wahrnehmen. Ein seit Jahrhunderten auf staatliche Binnenfunktionen ausgerichteter öffentlicher Dienstleister steht vor der Herausforderung, neue Pflichten in der äußeren Gefahrenabwehr zu übernehmen. Als wäre dies für den einzelnen Staat und seine Polizei nicht schon revolutionär genug, wird ihnen auch noch eine zweite Leistung abverlangt: das Zusammenwirken im Kreis der 25 Mitgliedstaaten der EU in einem Bereich, der noch immer zu den sensibelsten des Integrationsprojekts zählt. Diese doppelte Anstrengung erfordert eine Transformation der nationalen Polizeien von strategischem Ausmaß.

Was in diesen ersten Jahren des Fähigkeitenaufbaus und der Einsatzpraxis geschieht, dürfte lediglich der Anfang der Umgestaltung sein, die sich nicht schlagartig, sondern in kleinen Innovationsschritten vollziehen wird. Praktische Erfordernisse stehen im Vordergrund, zum Beispiel die Qualifizierung der Polizeibeamten für die neuen Aufgaben, die verlässliche Zusammenstellung der Operationsteams und deren

zweckmäßige Ausstattung. Strukturfragen werden aufgeworfen, darunter das Verhältnis von Innen- und Außenpolitik in der Sicherheitsvorsorge, die Verbindung von Polizei und Militär im Einsatz und die Lastenteilung zwischen europäischer und staatlicher Ebene. Aber hinter all den praktischen und strukturellen Fragen deutet sich schon jetzt, in der Anfangsphase der Umgestaltung, eine grundlegende Veränderung an, die nach einer Stuserhöhung der Polizeiführer, der Eigenständigkeit bewaffneter Polizeiverbände und der Vernetzung der Sicherheitsorgane ruft. Der Prozeß der Umwandlung von Polizei-, Sicherheits- und Europapolitik hat begonnen.

Abkürzungen

AKP-Staaten	Afrikanische, karibische und pazifische Staaten
AU	Afrikanische Union
BGS	Bundesgrenzschutz
CEPOL	Collège européen de Police (European Police College)
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CIVCOM	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (Ausschuß für Zivile Aspekte der Krisenbewältigung)
DPKO	Department of Peacekeeping Operations (UN)
DR Kongo	Demokratische Republik Kongo
ECOWAS	Economic Community of West African States
EGF	European Gendarmerie Force
ELISE	European Liberty and Security
EPA	Europäische Polizeiakademie
ESDP	European Security and Defence Policy
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUFOR	European Union Force
EUJust	European Union Justice
EUMS	European Union Military Staff
EUPM	European Union Police Mission
EUPOL	European Union Police
EUSec	European Union Security
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion
HSPK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IPTF	International Police Task Force
IPU	Integrated Police Unit
ISS	Institute for Security Studies
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (United Nations Mission in DR Congo)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
SADC	Southern African Development Community
SFOR	Stabilization Force
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo