

Internationale Polizeimissionen der OSZE¹

Auf dem Budapester OSZE-Gipfel von 1994 hatten die Staats- und Regierungschefs der 54 teilnehmenden Staaten² beschlossen, "ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert" zu entwerfen. Fünf Jahre später lag auf dem Istanbuler OSZE-Gipfel im November 1999 endlich die "Europäische Sicherheitscharta" vor, die von den 54 Staats- und Regierungschefs unterzeichnet wurde.

Mit der Europäischen Sicherheitscharta sollten die Grundlagen des künftigen Handelns der OSZE im Rahmen der sich seit dem Ende des Kalten Krieges neu entwickelnden europäischen Sicherheitsarchitektur geschaffen werden. Insbesondere das Verhältnis der OSZE zur WEU und zur NATO spielte bei der Ausarbeitung der Charta eine wichtige Rolle.

Ziel der Charta, die zwar politisch, nicht aber völkerrechtlich verbindlich ist, ist es,

- das Normen- und Prinzipiengerüst der OSZE für inner- und zwischenstaatliches Verhalten zu bestätigen,
- grundsätzliche politische Verpflichtungen der Staaten in allen Dimensionen der Sicherheit zu verankern,
- das Zusammenwirken der euro-atlantischen Sicherheitsorganisationen auf eine gemeinsame Grundlage zu stellen,
- zu einer Stärkung der OSZE durch die Verbesserung und den Ausbau ihres Instrumentariums beizutragen und
- die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der OSZE zu verbessern.³

Die Bedeutung dieser Aspekte wurde vor allem angesichts der unbefriedigenden Rolle der OSZE im Kosovokonflikt offensichtlich. Die Kosovo-Verifizierungsmission (KVM), die einen ersten großen Test für die Handlungsfähigkeit der OSZE im Rahmen des europäischen Konfliktmanagements darstellte, offenbarte die großen personellen Defizite der Organisation⁴ und machte ein weiteres Mal deutlich, dass wichtige westliche Akteure der

1 Der Beitrag beruht auf einem Forschungsprojekt mit dem Titel "Internationale Polizei als Instrument der Konfliktbearbeitung", das von der Volkswagen-Stiftung finanziert wird.
2 Die Bundesrepublik Jugoslawien war von 1992 bis 2000 von der Teilnahme suspendiert.
3 Vgl. Peter Josef Merk: Operativ gestärkt. Die OSZE-Charta für Europäische Sicherheit, in: Informationen für die Truppe, IFDT, 1-2/2000, S. 23ff. Die Europäische Sicherheitscharta ist abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476.
4 Beim Abzug der KVM im März 1999 befanden sich erst 1.400 der im Oktober 1998 zugesagten 2.000 Verifikateure im Einsatzgebiet. In über fünf Monaten hatten es die Teilnehmerstaaten nicht geschafft, der Organisation 2.000 Beobachter zur Verfügung zu stellen.

NATO in der europäischen Sicherheitsarchitektur eine wesentlich bedeutendere Rolle zuschrieben.

Um die Position der OSZE im Konzert der Sicherheitsorganisationen zu stärken, wurden in der OSZE-Charta vor allem Maßnahmen zur Effektivierung des operativen Bereichs vereinbart. Die Teilnehmerstaaten beschlossen

- die Schaffung Schneller Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*, REACT),
- die Einrichtung einer Einsatzzentrale (*Operation Centre*) zur Vorbereitung, Planung und schnellen Entsendung von OSZE-Feldoperationen sowie
- den Ausbau der Fähigkeit zur Durchführung von Polizeiaktivitäten wie z.B. Schulung, Aufbau und Überwachung lokaler Polizei sowie die Prüfung der Möglichkeiten und Bedingungen für eine Rolle bei polizeilichen Exekutivmaßnahmen.

Mit der Zielformulierung der künftigen Durchführung von Polizeiaktivitäten hatte die OSZE - wie zuvor schon die Vereinten Nationen - die Bedeutung von Polizeieinsätzen im Bereich nichtmilitärischer Regelung innerstaatlicher Konflikte erkannt und dokumentiert. Auf VN-Ebene hatte nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation im Zuge des Aufflommens ständig neuer innerstaatlicher Konflikte der zahlenmäßige Anteil des Polizeipersonals ebenso wie der Umfang der Aufgaben der Polizisten in *Peacekeeping*-Missionen stetig zugenommen. Waren in der Namibia-Mission von 1989 die knapp 1.500 VN-Polizisten nur zur Beobachtung der lokalen Polizeikräfte im Einsatz, so kamen im Laufe weiterer Missionen auch Aufgaben wie der Aufbau und die Ausbildung lokaler Polizeieinheiten hinzu. Damit trug man der Erkenntnis Rechnung, dass der Erfolg einer *Peacekeeping*-Mission zu einem großen Teil von der Qualität der Arbeit der lokalen Polizei nach dem Abzug der internationalen Sicherheitskräfte abhängt. Die lokale Polizei sollte bei Missionsende den Willen und die Fähigkeit besitzen, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, demokratische Institutionen zu schützen und konsequent gegen Korruption, organisierte Kriminalität und Terrorismus vorzugehen, da die Fähigkeit zur Gewährleistung der inneren Sicherheit eine Grundvoraussetzung für die sozioökonomische Stabilisierung von Krisenregionen ist. Bis 1998 stieg der Anteil der Polizei in den VN-Missionen auf über 30 Prozent des Personals.⁵ Der bisherige Höhepunkt bei der quantitativen wie qualitativen Gestaltung der Polizeimandate wurde mit der Verabschiedung des Mandats der Kosovo-Mission der Vereinten Nationen (UNMIK) im Juni 1999 erreicht, als den UNMIK-Polizisten zusätzlich zu den bereits üblichen Beobachtungs- und

5 Vgl. Frank-Erich Hufnagel, UN-Friedensoperationen der zweiten Generation. Vom Puffer zur neuen Treuhänder, Berlin 1996, S. 62ff.; Gerald Hesztler, Die Zukunft der Civilian Police im Rahmen der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 265-271.

Ausbildungsaufgaben die Verantwortung für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit übertragen wurde und mit den vom VN-Sicherheitsrat autorisierten 4.718 VN-Polizisten das bis dato mit Abstand größte Polizeikontingent in *Peacekeeping*-Missionen aufgeboten wurde. Der OSZE wurde im Rahmen der UNMIK u.a. die Aufgabe übertragen, der künftigen lokalen Kosovo-Polizei die theoretischen Grundlagen rechtsstaatlicher Polizeiarbeit zu vermitteln.

Da nach Einschätzung der OSZE-Teilnehmerstaaten in Zukunft verstärkt mit Polizeimissionen im OSZE-Raum zu rechnen ist, soll im vorliegenden Beitrag den bisherigen Erfahrungen der OSZE im Bereich der Polizeiarbeit nachgegangen, eine Bilanz der Umsetzung der Istanbuler Beschlüsse zum Aufbau von Polizeikapazitäten gezogen und abschließend eine Prognose über künftige Polizeimaßnahmen im OSZE-Rahmen gestellt werden.

Bisherige Erfahrungen der OSZE mit Polizeimissionen

Die Polizeiüberwachungsmission in Kroatien

Mit der Entsendung von Polizeibeamten in die OSZE-Mission in Kroatien im Frühjahr 1998 waren zum ersten Mal Polizisten an einer Feldoperation der OSZE beteiligt. Die nichtuniformierten Beamten nahmen dabei zunächst jedoch noch keine Überwachungs- oder gar Exekutivfunktionen wahr, sondern betätigten sich lediglich als Rechtsberater der lokalen kroatischen Verwaltungen in Gemeinden mit einem hohen serbischen Bevölkerungsanteil.

Als sich jedoch abzeichnete, dass die Vereinten Nationen die *UN Civilian Police Support Group* (UNCPSG) zum 15. Oktober 1998 aus Ostslawonien abziehen würden, bekundete die OSZE ihre Bereitschaft, die rund 180 VN-Polizisten durch 120 OSZE-Polizisten zu ersetzen.⁶ Mit seinem Beschluss Nr. 239 vom 25. Juni 1998 stellte der Ständige Rat die Weichen für den ersten Überwachungsauftrag einer OSZE-Polizeitruppe. Neben der Überwachung der kroatischen Polizei bestand die Aufgabe der OSZE-Polizisten auch in der Schulung der kroatischen Behörden zum Umgang mit den Volksgruppen und zum Schutz der Menschenrechte von Vertriebenen, Flüchtlingen und Angehörigen nationaler Minderheiten. Im Gegensatz zu den VN-Polizisten waren die OSZE-Polizisten einheitlich gekleidet. Die österreichische Gendarmerie stellte dafür Uniformen zur Verfügung, die mit einem OSZE-Signet und dem jeweiligen Nationalitätenabzeichen des Herkunftslandes eines Beamten versehen wurden.⁷ Um einen reibungslosen Übergang von der VN- zur OSZE-Mission zu gewährleisten, richteten beide Organisationen einen Lenkungsausschuss und zwei Arbeitsgruppen bestehend aus Vertretern beider Missio-

6 Vgl. Hesztera, a.a.O. (Anm. 5), S. 265, und OSZE Newsletter 5/1998, S. 11.

7 Vgl. OSZE Newsletter 6/1998, S. 2.

nen ein.⁸ 16 OSZE-Staaten stellten 120 Beamte für die *Police Monitoring Group* (PMG) zur Verfügung. Sie wurden auf zehn der zwölf lokalen Polizeistationen in der Donauregion verteilt. Unterstützung bekamen sie von 87 örtlichen Hilfskräften. Im Dienst wurden die örtlichen Beamten rund um die Uhr von einem OSZE-Monitor und einem Einsatzhelfer überwacht. Die zu kontrollierenden Patrouillen wurden per Zufallsprinzip ausgesucht. Daneben wurden gezielt Schauplätze von Zwischenfällen von den OSZE-Polizisten zu Ermittlungszwecken aufgesucht.

Zwei Monate nach Missionsbeginn nahm die OSZE-Mission in Kroatien eine Lagebeurteilung im Einsatzgebiet vor. Sie kam zu dem Schluss, dass die lokale Polizei auf Zwischenfälle in der Regel angemessen reagierte, "jedoch die weitere Behandlung ethnisch bedingter Zwischenfälle oft zu wünschen übrig" ließe. Mängel wurden zudem im Hinblick auf die den Polizeiermittlungen folgenden Gerichtsverhandlungen konstatiert.⁹ Ein Jahr später wurde in einer neuen Bilanz die Sicherheitslage in der Donauregion von der PMG als insgesamt stabil bezeichnet. Allerdings hatte es im Raum Vukovar und Umgebung zum Teil ethnisch motivierte Gewaltakte gegeben. Kroatische Demonstranten hatten dabei von kroatischen Serben verlangt, bei der Aufklärung des Verbleibs vermisster Personen bzw. bei der Auffindung ihrer Gräber mitzuhelfen. Die OSZE-Mission und die PMG fungierten als Vermittler zwischen den Volksgruppen.¹⁰

Ein Jahr darauf wurde die Sicherheitslage als stabil und die Arbeit der lokalen Polizei als zufriedenstellend beurteilt. Durch umfangreiche personelle und strukturelle Veränderungen im Polizeiapparat hatte sich das Auftreten der Polizei spürbar verbessert. Solche Verbesserungen waren dank des guten Klimas bei der Kooperation zwischen der Mission/PMG und dem kroatischen Innenministerium möglich geworden.

Aufgrund dieser positiven Entwicklung beschloss der Ständige Rat der OSZE am 21. September 2000 die Auflösung der PMG zum 31. Oktober 2000. Einige der OSZE-Polizisten wurden anschließend in die Kroatien-Mission der OSZE eingegliedert, um auch weiterhin Aufgaben der Zivilpolizeiüberwachung und -beratung in Ostslawonien sowie in anderen Teilen Kroatiens wahrzunehmen.

Die OSZE-Polizeiausbildungsmission im Kosovo im Rahmen der UNMIK

Waren die OSZE-Polizisten in Ostslawonien primär mit Überwachungsaufgaben befasst, so konzentrieren sich die im Kosovo von der OSZE bereitgestellten 150 Polizisten einzig auf die Ausbildung der ursprünglich vorgesehe-

8 Vgl. OSZE Newsletter 7/1998, S. 14.

9 Vgl. OSZE Newsletter 12/1998, S. 8f.

10 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1999 über die Aktivitäten der OSZE (1. Dezember 1998 - 31. Oktober 1999), SEC.DOC/2/99, 17. November 1999, S. 20.

nen rund 4.000¹¹ einheimischen Polizisten in der Kosovo-Polizeischule (*Kosovo Police Service School*, KPSS) in Vučitrn. Am 1. Juli 1999 hatte der Ständige Rat das Mandat der OSZE-Mission für das Kosovo beschlossen, die im Rahmen der UNMIK eine eigene Komponente der Übergangsverwaltung bilden und neben den Polizeiausbildungsaufgaben die Heranbildung von Gerichts- und Verwaltungspersonal, den Aufbau demokratischer Strukturen, die Entwicklung der Medien, die Organisation und Beaufsichtigung von Wahlen sowie die Überwachung, den Schutz und die Förderung der Menschenrechte übernehmen sollte.¹²

Der völlige Neuaufbau einer an rechtsstaatlichen Prinzipien ausgerichteten multiethnischen lokalen Polizeitruppe stellte eine der wichtigsten Aufgaben im Rahmen der UNMIK-Operation überhaupt dar, da zuverlässige einheimische Polizeikräfte dringend benötigt wurden, um die rund 4.700 internationalen VN-Polizisten bei der schwierigen Durchsetzung von Recht und Ordnung im Kosovo zu unterstützen. Die VN und die OSZE teilten sich die Aufgabe der Polizeiausbildung. Die UNMIK-Polizei und die OSZE-Polizeiausbilder kooperierten bei der Rekrutierung der Kadetten für den Polizeidienst im Kosovo (*Kosovo Police Service*, KPS). Während die OSZE anschließend für die theoretische Grundausbildung, die Weiterbildung sowie für die Schieß- und Kraftfahrerausbildung verantwortlich zeichnete, übernahm die UNMIK-Polizei die praktische Ausbildung im Außen- und im Innendienst.¹³ Die OSZE stellte 181 Polizeiausbilder aus 23 Teilnehmerstaaten zur Verfügung, die von 265 lokalen Mitarbeitern unterstützt wurden.¹⁴

Gemäß den Mindestanforderungen an zukünftige KPS-Beamte mussten die Bewerber 21 Jahre alt sein, die mittlere Reife besitzen und Einwohner des Kosovo sein. Darüber hinaus mussten sie in sehr guter körperlicher Verfassung sowie tolerant und kooperationsbereit gegenüber Menschen anderer ethnischer Herkunft oder Religion sein und überzeugend vermitteln können, die Menschenrechte aller Kosovaren schützen zu wollen.¹⁵ Wie hart die Auswahlkriterien waren, verdeutlicht der Anteil der abgelehnten Bewerber: 80 Prozent fielen durch die Aufnahmeprüfungen. Aus den 19.500 Kosovaren, die sich um die Stellen im KPS beworben hatten, wurden 400 Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter für die beiden ersten Ausbildungskurse ausgewählt.¹⁶

Das Ausbildungsprogramm begann am 7. September 1999. Unter Leitung der OSZE traten 174 Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter ihre Ausbildung im wieder errichteten Polizei-Ausbildungszentrum in Vučitrn an. Von den

11 Mittlerweile lautet das Ziel, im Jahre 2002 6.000 einheimische Polizisten im Einsatz zu haben.

12 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 305, PC.DEC/305, 1. Juli 1999.

13 Vgl. OSZE Newsletter 7/1999, S. 3, und Neue Zürcher Zeitung vom 6. August 1999.

14 Vgl. OSCE Mission in Kosovo, Kosovo Police Service School, 9. April 2001, S. 3.

15 Vgl. ebenda, S. 1.

16 Vgl. Steve Bennett, Coordination in Local Police Education and Training, in: Thomas Papworth/Sharon Wihata, Policing Europe: European Policing? The challenge of coordination in international policing, Workshop-Report, Mai 2001, S. 8-9.

400 Kandidaten der ersten beiden Lehrgänge¹⁷ waren 80 Prozent albanischer und 13 Prozent serbischer Abstammung. Sieben Prozent gehörten anderen Minderheiten an. 20 Prozent der Bewerber waren Albaner, die bis zur Aufhebung des Autonomiestatus des Kosovo 1989 bereits im Polizeidienst tätig gewesen waren.¹⁸ Der zweite Lehrgang begann Anfang Dezember 1999.¹⁹ Die Tatsache, dass sich unter den ersten 174 Rekruten nur drei Mitglieder der UCK befanden, führte bei der UCK-Führung zu lautstarken Protesten. Sie forderte unter Hinweis auf das Entmilitarisierungsabkommen eine stärkere Berücksichtigung ihrer Mitglieder.²⁰ Dieser Forderung wurde mittlerweile entsprochen, so dass sich im Sommer 2001 rund 40 Prozent der KPS-Beamten aus ehemalige UCK-Kämpfern rekrutierten.²¹

Eineinhalb Jahre nach Beginn des ersten Grundausbildungskurses hatten rund 3.400 KPS-Beamte in 13 Kursen ihre 19-wöchige Grundausbildung absolviert. Zwei weitere Lehrgänge hatten gerade begonnen. Mittlerweile waren auch regionale Schulungszentren in Gnjilane, Peć und Prizren eingerichtet worden. Ausgewählte KPS-Beamte, die ihre Grundausbildung absolviert hatten und für Führungsaufgaben vorgesehen waren, konnten ab Juni 2001 entweder an einem Führungskräftelehrgang oder an einem Lehrgang für das mittlere Management teilnehmen. Angehende Kriminalbeamte werden seit Februar 2001 in Lehrgängen zur Verbrechensermittlung ausgebildet.²²

UNMIK und die OSZE hatten von Beginn des KPS-Aufbaus an Wert darauf gelegt, eine signifikante Zahl von Frauen sowie von Angehörigen von Minderheiten in die neue Kosovo-Polizei zu integrieren. Die ersten 15 Ausbildungslehrgänge wiesen im Schnitt einen Frauenanteil von 19 Prozent auf, neun Prozent der KPS-Kadetten waren ethnische Serben und acht Prozent gehörten anderen Minderheiten an.²³

Obwohl die ethnisch serbischen KPS-Beamten im Dienst die gleiche Professionalität wie ihre ethnisch albanischen Kollegen an den Tag legten, wurden sie von der albanischen Öffentlichkeit nicht akzeptiert und mussten um Leib und Leben fürchten, wenn sie sich mit Kosovo-Albanern konfrontiert sahen. Auch die Frauen im Kosovo-Polizeidienst hatten kulturell bedingt mit Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung zu kämpfen.

Dienstbeschwerden gegenüber KPS-Beamten kamen überwiegend von Seiten der UNMIK-Polizei. 0,5 Prozent der lokalen Polizisten wurden krimineller Aktivitäten überführt. Das Gros der Beamten leistete jedoch gute Arbeit, so dass das Ausbildungsprogramm insgesamt als Erfolg gilt.²⁴

17 Von den 400 Kandidaten traten schließlich 350 ihre Ausbildung an.

18 Vgl. Kosovo News Reports, 3. September 1999, unter: <http://www.un.org/peace/kosovo/news/kosovo2.htm>.

19 Vgl. Kosovo News Reports, 6. Dezember 1999, unter: ebenda.

20 Vgl. FAZ vom 20. August 1999.

21 Vgl. Bennett, a.a.O. (Anm. 16), S. 8.

22 Vgl. OSCE Mission in Kosovo, a.a.O. (Anm. 14), S. 2.

23 Vgl. ebenda, S. 3.

24 Vgl. Bennett, a.a.O. (Anm. 16), S. 8.

Die OSZE-Polizeiausbildungsmission in Südserbien

Seit dem 21. Mai 2001 führt die OSZE im Preševo-Tal in Südserbien eine Polizeiausbildungsoperation durch. Ziel ist der Aufbau einer multiethnischen Polizei. Nachdem die NATO im Mai 2001 einem Einrücken jugoslawischer Sicherheitskräfte in den Sektor B der Sicherheitszone zwischen dem Kosovo und Serbien zugestimmt hatte, sollte durch den Aufbau einer aus ethnischen Albanern und Serben bestehenden gemischten Polizei das Vertrauen der vornehmlich albanischen Bevölkerung im Preševo-Tal in die jugoslawischen Sicherheitskräfte gestärkt werden. Die Ausbildung von insgesamt rund 400 Polizisten soll in drei Phasen verlaufen. Die erste Phase begann am 21. Mai. Zunächst wurden zwölf ehemalige ethnisch albanische und serbische Polizisten gemeinsam in einem fünftägigen "Auffrischkurs" mit den Grundlagen ihrer Arbeit vertraut gemacht. Anschließend nahmen sie in sechs gemischten Teams ihren Streifendienst auf. In dieser ersten Ausbildungsphase wurden bis Anfang Juni noch 28 weitere albanische und serbische Polizisten auf den gemeinsamen Streifendienst vorbereitet.

Am 11. Juni 2001 begann die zweite Phase der Ausbildung. Die 40 dafür ausgesuchten albanischen und serbischen Polizisten durchliefen nun in Bujanovac eine fünfwöchige Weiterbildung.

Die dritte Phase hat am 6. August 2001 begonnen. In zwölfwöchigen Grundkursen werden rund 400 serbische und albanische Polizeianwärter sowie Angehörige anderer Minderheiten für den Polizeidienst im Preševo-Tal ausgebildet.²⁵ Die Initiatoren zeigten sich mit den ersten Ergebnissen des Ausbildungsprogramms sehr zufrieden.

Die Maßnahmen zur Stärkung des operativen Bereichs seit Istanbul 1999

Der Aufbau der Einsatzzentrale

Die Einsatzzentrale wurde im Jahr 2000 als ständige Planungseinheit innerhalb des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) eingerichtet. Ihre Hauptaufgaben bestehen in der Identifizierung künftiger Krisengebiete, der Planung künftiger Missionen sowie der Rekrutierung und Entsendung des Missionspersonals. Die Früherkennung von Krisen ermöglicht der Einsatzzentrale die Zusammenstellung von Hintergrundinformationen und die Ausarbeitung von Handlungsoptionen, die dem Ständigen Rat im Vorfeld von Mandatsbeschlüssen zugeleitet werden können. Die Mitglieder der Einsatzzentrale fungieren während der Aufstellung einer Mission als "Kernstab" und können einen neuen Missionsleiter auch zu Beginn der Entsendung begleiten. Nach Abschluss einer Feldoperation hat die Einsatzzentrale zudem die Aufgabe der systematischen Evaluierung der Missionsarbeit. Eine weitere wichtige Funk-

25 Vgl. OSCE Press Release vom 6. Juli 2001.

tion der Einsatzzentrale besteht in der Herstellung und Pflege der Kontakte der OSZE zu den internationalen Partnerorganisationen im militärischen wie zivilen Bereich. Seit September 2000 ist die Zentrale einsatzfähig.

Die Umsetzung des REACT-Konzepts

In der Folge der Istanbul REACT-Initiative hatte der Ständige Rat im Konfliktverhütungszentrum eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die REACT bis zum 30. Juni 2000 einsatzbereit machen sollte. Die Arbeitsgruppe bestand aus sieben Mitarbeitern aus den Bereichen Polizei, Personal, Schulung und Informationssysteme. Das REACT-Programm sollte zu einer verbesserten Zusammenarbeit im Bereich des Personalmanagements zwischen dem Sekretariat und den Teilnehmerstaaten führen, damit bei künftigen Missionen das benötigte Personal schneller rekrutiert werden kann. Dazu wurden

- neue bzw. überarbeitete standardisierte Anforderungsprofile (*Staffing Matrix*) für Missionspersonal erstellt,
- ein Internet-gestütztes EDV-Programm entwickelt, das potentielle Bewerber für den Einsatz in Missionen von der REACT-Homepage²⁶ aus direkt mit den nationalen Rekrutierungssystemen verbindet, die auch weiterhin für die eigentliche Rekrutierung verantwortlich und ihrerseits über das Internet-gestützte *Extranet* direkt mit dem Sekretariat in Wien verbunden sind,
- die Ausbildungsstandards innerhalb der OSZE vereinheitlicht, was eine Vorbereitung von OSZE-Personal nach gemeinsam vereinbarten Kriterien sowie langfristig auch eine Zusammenarbeit von Schulungseinrichtungen in verschiedenen OSZE-Teilnehmerstaaten ermöglichen sollte.

Aufgrund der standardisierten Anforderungsprofile ist bei der Sammlung von Personendaten nun eine einheitliche Dokumentation für die Speicherung, Übertragung und Analyse gegeben. Die Matrix umfasst zwölf verschiedene Fachgebiete sowie vier Funktions- bzw. Kompetenzebenen, so dass sich jeder Bewerber exakt in die 48 Profilkategorien einordnen kann. Die OSZE erhält so einen genauen Überblick darüber, in welchen Arbeitsbereichen welche Führungs- und Funktionsebenen prinzipiell besetzt werden können. Neben dem Polizeibereich werden in der Matrix auch die Arbeitsbereiche Menschenrechte, Rechtsfragen, Demokratisierung, Wahlen, ökologische und ökonomische Fragen, Öffentlichkeitsarbeit, Medienentwicklung, politische Angelegenheiten, Verwaltung, Personalmanagement und militärische Angelegenheiten erfasst.

26 Die Internetadresse von REACT lautet: <http://www.osce.org/react/index/htm>.

Für den Polizeibereich wurde ein gesondertes Anforderungsprofil entwickelt:

- Bewerber für die unterste Funktionsebene müssen mindesten acht Dienstjahre sowie einen Abschluss an einer Polizeischule vorweisen können.
- Bewerber für die zwei mittleren Funktionsebenen müssen mindesten zehn Dienstjahre vorweisen können, von denen zumindest die letzten zwölf Monate Führungsaufgaben umfassten. Entsprechende Weiterbildungslehrgänge müssen ebenfalls absolviert sein.
- Bewerber für die höchste Führungsebene müssen auf 20 Dienstjahre zurückblicken können, wobei sie zumindest in den letzten drei Jahren eine hohe Führungsposition bekleidet haben müssen.

Seit April 2001 ist die Internet-gestützte Datenerfassung im Einsatz. Innerhalb eines Monats hatten bereits über 2.500 Interessenten die REACT-Homepage besucht, so dass die Arbeitsgruppe mit dem Interesse der potentiellen Bewerber sehr zufrieden war. Schwierigkeiten bereitet noch die Speicherung der Personendaten. Datenschutzrechtliche Probleme erlauben es vielen Teilnehmerstaaten nicht, die Daten ihres verfügbaren Missionspersonals der OSZE schon im Vorfeld von Feldoperationen zu übermitteln, so dass die REACT-Planungsgruppe von vielen Teilnehmerstaaten allenfalls die Anzahl potentieller Missionsteilnehmer erfahren kann. Momentan hat die Arbeitsgruppe noch keinen genauen Überblick über das potentielle Missionspersonal aus den 55 Teilnehmerstaaten. Im Bereich der Polizistenrekrutierung für REACT haben die Teilnehmerstaaten zudem die gleichen Schwierigkeiten wie bei der Bereitstellung von Polizisten für die Vereinten Nationen. Die Regierungen haben aufgrund allgemeiner Personalknappheit große Schwierigkeiten, Polizisten von ihrem regulären Dienst frei- und internationalen Organisationen zur Verfügung zu stellen. Diese Probleme verstärken sich noch in denjenigen Teilnehmerstaaten, in denen die Polizei Sache der Bundesländer, Kantone etc. ist, mit denen sich der Entsendestaat erst auf die Bereitstellung von Personal verständigen muss.

Als vorrangig wird im KVZ für die Erfolgsbewertung der REACT-Umsetzung zu diesem Zeitpunkt allerdings die Tatsache angesehen, dass aufgrund der einheitlichen Rekrutierungsmechanismen eine Angleichung des Professionalisierungsgrades des künftigen Missionspersonal der 55 Teilnehmerstaaten erreicht wird. Vorgesehen ist, dass ein noch zu bestellender Polizeiberater vor künftigen Missionen das jeweilige Polizeipersonal anhand der REACT-Daten zusammenstellen kann.

Ausbau der Fähigkeiten zur Durchführung von Polizeiaktivitäten

Von der Einrichtung der Einsatzzentrale und der Umsetzung des REACT-Programms abgesehen hat sich im Bereich des Aufbaus von OSZE-Polizeika-

pazitäten seit Istanbul sehr wenig getan, so dass auf Initiative Großbritanniens auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Wien im November 2000 eine informelle offene Arbeitsgruppe über Aktivitäten im polizeilichen Bereich ins Leben gerufen wurde, die sich u.a. mit der Schaffung des Postens eines Polizeiberaters in führender Position (*Senior Police Adviser*) beschäftigen soll.

Unter Vorsitz der kanadischen Delegation traf diese Arbeitsgruppe bis zum Sommer 2001 dreimal zusammen. Dabei wurden zwei unterschiedliche Positionen deutlich: Die eine Gruppe von Teilnehmerstaaten sah die Schaffung des Postens eines Polizeiberaters als vorrangig an. Ihrer Ansicht nach sollte er die inhaltlichen Aspekte wie z.B. künftige Aufgabenfelder und Strukturen der OSZE-Polizei ausarbeiten. Die andere Gruppe wollte von der Arbeitsgruppe zuerst die inhaltlichen Fragen der OSZE-Polizeiarbeit, Verbindungen zu anderen internationalen Organisationen im Polizeiwesen sowie die Aufgaben und die Position des Polizeiberaters geklärt haben, bevor dieser vom Ständigen Rat berufen würde.

Schließlich einigte sich die Arbeitsgruppe auf einen Kompromiss. Dieser sah vor, dass die Innenminister der Teilnehmerstaaten im Juni 2001 anlässlich eines Expertentreffens zusammenkommen und inhaltliche Fragen wie auch die Schaffung des Postens des Polizeiberaters klären sollten. Dem Ständigen Rat sollte anschließend ein Bericht zur Beratung und Beschließung vorgelegt werden, in der Hoffnung, dass so noch vor August 2001 der Posten besetzt werden könnte.

Als mögliche Aufgaben des Polizeiberaters wurden im Vorfeld des Treffens die Identifizierung potentieller Einsatzgebiete sowie die Vorbereitung von Unterstützungsmaßnahmen für potentielle Einsatzländer genannt. Ferner sei es Aufgabe des Polizeiberaters, den Teilnehmerstaaten Berichte vorzulegen und um die Bereitstellung von Mitteln zu ersuchen. Seine Funktion bestünde somit primär in der Herstellung von Kooperationsbeziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten, der OSZE und den Gastgeberländern der Missionen.

Umstritten war unter den Teilnehmerstaaten die Frage, in welchem Beziehungs- und Unterstellungsverhältnis der Polizeiberater zum Ständigen Rat, dem Amtierenden Vorsitz, den Feldmissionen und anderen Sekretariatsabteilungen stehen soll.

Unklarheit herrscht ferner in der Frage, welche Aufgaben die OSZE-Polizeikräfte künftig überhaupt wahrnehmen sollen. Zwar wird in der Istanbuler Sicherheitscharta die Prüfung der Möglichkeit der Durchführung polizeilicher Exekutivmaßnahmen im OSZE-Rahmen vorgeschlagen, doch zieht die Mehrzahl der Teilnehmerstaaten die Konzentration auf Aufgabenfelder wie Schulung, Aufbau und Überwachung lokaler Polizeieinheiten vor. Zudem soll die OSZE nach Ansicht einer Reihe von Teilnehmerstaaten als Verbindungsstelle zwischen Polizeien benachbarter Gastgeberstaaten von Missionen fungieren und sich auf die Durchführung gemeinsamer Lehrgänge für Polizisten aus diesen benachbarten Staaten konzentrieren, da die dringendste Aufgabe in der Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität

(Drogen-, Waffen-, Menschenhandel und -schmuggel, Terrorismus, Korruption) und in der Vermittlung von Menschenrechtsstandards liege.

Missionen mit Rechtsexekutivmandaten nach dem Vorbild des UNMIK-Einsatzes im Kosovo sehen diese Staaten hingegen als Ausnahmefall an. Mit ähnlichen Missionen ist ihrer Ansicht nach im OSZE-Raum kaum zu rechnen. Eine konzeptionelle Debatte über eine solche Aufgabenstellung wird von diesen Staaten somit auch als nicht dringlich angesehen.

Einige osteuropäische Teilnehmerstaaten stehen darüber hinaus der Möglichkeit von Polizeimandaten zur Menschenrechtsbeobachtung allgemein sehr skeptisch gegenüber, da sie befürchten, gegebenenfalls selbst zum Objekt solcher Feldoperationen zu werden. Damit lehnen sie implizit konfliktpräventive Maßnahmen einer OSZE-Polizei in innerstaatlichen Konflikten ab. Sie befürworten hingegen explizit die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und des Drogenhandels.

Mögliche Polizeimissionen der OSZE

Entsprechend der Präferenz der meisten Teilnehmerstaaten für Polizeimandate im Bereich der Ausbildung und Beratung lokaler Polizeien werden sich potentielle OSZE-Polizeimandate in absehbarer Zeit auf diesen Aufgabenbereich konzentrieren.

Die seit dem 21. Mai 2001 laufende Polizeiausbildungsmission in Südserbien entspricht genau dieser Zielsetzung. Darüber hinaus prüft das neu eröffnete OSZE-Büro in Belgrad derzeit die Möglichkeit des Aufbaus einer Polizeiakademie für Polizisten aus ganz Jugoslawien. Mit dem Briten Richard Munk befindet sich mittlerweile ein missionserfahrener Polizeiexperte in Belgrad, um die Möglichkeit einer solchen Mission zu prüfen und die Erfordernisse zu ihrer Umsetzung zu definieren.

Erste Überlegungen gibt es auch hinsichtlich einer Polizeiausbildungsmission in Mazedonien, wobei hier die Frage des Mandats noch unklar ist.

Einige Teilnehmerstaaten halten zudem eine Polizeikomponente im Rahmen einer möglichen *Peacekeeping*-Mission in Berg-Karabach für möglich, deren Mandat den Aufbau grundlegender ziviler Ordnungsstrukturen beinhalten könnte.

Schließlich ist eine Polizeimission der OSZE im Grenzgebiet von Georgien und Südossetien denkbar. Dort hätten OSZE-Grenzpolizisten eine beratende Funktion für die lokalen Grenztruppen, um diese beim Kampf gegen den Waffenschmuggel zu unterstützen.

Ausblick und Empfehlungen

Während die grundsätzlichen Maßnahmen zum Aufbau der operativen Fähigkeiten der OSZE mit dem Aufbau der Einsatzzentrale und der Umsetzung des REACT-Konzepts seit den Istanbuler Beschlüssen schon weit vorangeschritten sind, hinken die konkreten Maßnahmen zum Aufbau von OSZE-Polizeikapazitäten noch hinterher. Zu hoffen ist, dass sich die Teilnehmerstaaten noch im Sommer 2001 auf die Schaffung und Besetzung des Postens eines Polizeiberaters einigen, sich über die künftigen Aufgaben von OSZE-Polizisten klar werden und mit der EU ein Abkommen über die Verfügbarkeit der 5.000 EU-Polizisten abschließen, die ab 2003 als Krisenreaktionskräfte bereitstehen sollen. Mit der EU sollten auch Vereinbarungen über die Ausbildung von OSZE-Polizisten aus Nicht-EU-Ländern getroffen werden, die an internationalen EU-Polizeilehrgängen teilnehmen und somit auf einen einheitlichen Ausbildungsstand gebracht werden sollten. Die unterschiedlichen Ausbildungsstände von Missionspolizisten haben im Rahmen von UN-CivPol-Einsätzen immer wieder zu erheblichen Defiziten in der Leistung der internationalen Polizei geführt. Dem könnte auf OSZE-Ebene durch gemeinsame Lehrgänge vorgebeugt werden. Die Ausbildungskosten für die Teilnehmer aus Nicht-EU-Ländern könnten durch freiwillige Beiträge der wohlhabenden OSZE-Teilnehmerstaaten beglichen werden.

Des Weiteren sollte über der Konzentration auf Ausbildungs- und Überwachungsmandate die Konzipierung möglicher Rechtsdurchsetzungsoperationen nicht vernachlässigt werden. Vor allem im zentralasiatischen Raum und im Kaukasus - Regionen, die vielfach von bürgerkriegsähnlichen Konflikten betroffen sind - wären durchaus internationale Polizeieinsätze denkbar, die die Aufgabe der Rechtsdurchsetzung von den bei der Bevölkerung diskreditierten lokalen Sicherheitskräften bis zum Aufbau neuer, nach rechtsstaatlichen Prinzipien agierender Polizeien übernehmen könnten. Eine OSZE-Polizei mit Mitgliedern aus allen 55 Teilnehmerstaaten träge bei der einheimischen Bevölkerung oder zumindest bei den lokalen Regierungen mit Sicherheit auf eine größere Akzeptanz als eine OSZE-Polizei, die primär aus EU-Kontingenten zusammengesetzt ist.