

Polizeireform in Postkonfliktgebieten *

Berthold Hubegger¹ ✉

Zusammenfassung

Regionale Konflikte und das Scheitern von Staaten sind einige der Hauptbedrohungen für die internationale Sicherheit. Die lokale Polizei ist vor allem in Konflikt- und Postkonfliktgebieten nicht in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Sicherheit in einem Staat ist aber eine der Bedingungen für die dauerhafte Wiederherstellung eines Staates. Die Reform lokaler Polizeiorganisationen stellt daher einen Schwerpunkt von Konfliktmanagementmissionen dar. Eine Reform sollte nachhaltig sein und auch nach Mandatsende der internationalen Organisation eine lokale Polizeiarbeit nach internationalen Standards gewährleisten. Eine nachhaltige Polizeireform ist nicht nur auf den Kapazitätsaufbau beschränkt, sondern schließt auch den Bereich der Polizeiethik ein.

Abstract

Police reform in postconflict areas.

Regional conflicts and state failures are one of the main threats for the international security. The local police is not able to fulfill its tasks properly especially in post conflict area. The security in a state is a precondition for a sustainable recovery of a state. Therefore the reform of a local police organization is one of the key aspects of a crisis management mission. A reform should be sustainable. That means, that the work of a local police according to international standards should be granted also after the international organization finishes its mandate.

A sustainable Police Reform doesn't only mean capacity building in a technical sense but might include the improving of police ethics as well.

Keywords: Polizeireform, Postkonfliktgebiete, Polizeiethik

1. Die Rolle der Polizei

Die Polizei ist die hauptverantwortliche Institution zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit, zusätzlich aber auch einer der sichtbarsten und öffentlichsten Arme des Staates in der Gesellschaft. Die Art und Weise, wie die Polizei ihre Aufgaben erfüllt, hat Einfluss auf die Entwicklung der Sicherheit innerhalb des Staates. Mehr noch, die Arbeit der Polizei kann auch Einfluss auf das Vertrauen der Bevölkerung in den eigenen Staat haben.

Die Polizei kann für die Bewältigung ihrer

Aufgabe natürlich nicht für sich alleine gesehen werden. Sie wird nicht ohne ein funktionierendes Justiz- und Strafvollzugswesen auskommen.

Abgesehen davon wird eine Polizei, die nicht selbst der Kontrolle und Führung eines entsprechenden Rechtswesens unterliegt, vermutlich die Autorität eines Staates eher unterminieren als legitimieren.

Eine erfolgreiche Polizeiorganisation ist daher nicht nur an der operativen Aufgabenerfüllung zur Herstellung und Gewährleistung von Ordnung und Sicherheit zu messen, sondern auch am Verhältnis zu und am Umgang mit der Bevölkerung. Daher sind neben rechtlichen Rahmenbedingungen und operativen Fähigkeiten vor allem auch bestimmte Normen und Werte von Bedeutung. Letztere bestimmen die Stellung der Polizei innerhalb der Gesellschaft im Speziellen und das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Organisationen im Allgemeinen.

2. Polizeireorganisation in Postkonfliktgebieten

„Sicherheit ist eine Vorbedingung für Entwicklung. Konflikte zerstören nicht nur Infrastrukturen (einschließlich der sozialen), sondern fördern auch

* This project received funding from the European Union's Horizon 2020 Research and Innovation Programme under grant 700583, with the name PeaceTraining.eu. The content of this article does not reflect the official opinion of the European Union. Responsibility for the information and views expressed in the article lies entirely with the author.



¹ Berthold Hubegger, MA, stellvertretender Leiter der Abteilung „Einsatzangelegenheiten“ und Leiter des Referates „Auslandseinsatz“ im Bundesministerium für Inneres, Wien, Österreich.

✉ Korrespondenz über diesen Artikel ist zu richten an Berthold Hubegger, Email: berthold.hubegger@bmi.gv.at

Lizenzbedingungen:



Kriminalität, schrecken Investoren ab und verhindern ein normales Wirtschaftsleben. Eine Reihe von Ländern und Regionen bewegen sich in einem Teufelskreis von Konflikten, Unsicherheit und Armut“.²

Dieses Zitat aus der Europäischen Sicherheitsstrategie lässt die Wichtigkeit der Reformen von Polizeiorganisationen in Postkonfliktgebieten bereits erahnen.

In Postkonfliktsituationen ist die lokale Polizei oft nicht mehr in der Lage, ihre operativen Aufgaben zu erfüllen, geschweige denn, das (verlorene) Vertrauen der eigenen Bevölkerung zu (wieder zu) erlangen.

Eine Polizeiorganisation in Postkonfliktgebieten kann mehrere operative / technische und ethische Defizite aufweisen:

1. Das Fehlen entsprechender Ausbildung und des notwendigen fachlichen Know-hows auf allen Ebenen.
2. Ungenügende Ressourcen (Personal, Logistik, Finanz).
3. Niedriges Gehalt und somit Korruption.
4. Verbindung der Polizei mit dem Militär, vor allem während des eskalierenden Konfliktes. Militärische und polizeiliche Aufgaben vermischen sich, und manchmal dominiert das Militär die Polizei formell und informell. Die Folge daraus ist eine Militarisierung der Polizei.
5. Teilnahme von Polizisten am vorangegangenen (ethnischen) Konflikt auf Seiten seiner eigenen ethnischen Gruppe, der Regierung, der Opposition aber auch auf Seiten (para-) militärischer Bewegungen.
6. Politische Einflussaufnahme auf die Polizei

Die Auswirkung dessen ist einerseits, dass die Polizei logistisch und operativ nicht mehr in der Lage ist ihre Aufgabe zu erfüllen, andererseits, dass die Polizei seitens der Bevölkerung nicht mehr als moralische Instanz wahrgenommen wird.

Der ganze Umfang einer Polizeireform wird aus dem European Police Code of Ethics (2001) ersichtlich. Dieser empfiehlt unter anderem:

- ✓ Trennung zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft (unabhängige Gerichtsbarkeit).
- ✓ organisatorische Strukturen (z.B. Polizei agiert unter Zivilbehörden, Unabhängigkeit von anderen zivilen Behörden).

- ✓ Qualitäts- und Rekrutierungsvoraussetzungen (z.B. Rekrutierung des zukünftigen Polizeipersonals ausschließlich auf objektive, nicht diskriminierende Weise; das zu rekrutierende Personal soll Verständnis für die sozialen und kulturellen Anliegen der Bevölkerung haben).
- ✓ Polizeiausbildung (z.B. Ausbildung soll auf demokratische Prinzipien und Beachtung der Menschenrechte ausgerichtet sein).
- ✓ Richtlinien für die Polizeiintervention (z.B. Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung, Gesetz- und Rechtmäßigkeit beim Einschreiten).
- ✓ Verantwortlichkeit gegenüber dem Staat und seinen Bürgern, Etablierung von staatlichen und nichtstaatlichen Mechanismen zur Kontrolle der Polizei.

Das bedeutet, dass eine Polizeiorganisation einerseits technische / operative Fähigkeiten („capacities“) und andererseits rechtliche Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit braucht. Die Aufgabenerfüllung muss aber auch auf demokratischen und rechtsstaatlichen Werten basieren. Eine erfolgreiche Polizeireform muss dazu führen, dass die Polizei das Vertrauen der Bevölkerung (wieder) gewinnt und von dieser als Servicedienstleister gesehen wird.

3. Durchführung von Polizeireformen in Postkonfliktgebieten

Mit Polizeireformen und somit notwendigen Einsatzformen in Postkonfliktgebieten beschäftigen sich – neben bilateralen und multilateralen Projekten – die OSZE, die Vereinten Nationen und die Europäische Union.

3.1. OSZE

Die OSZE-Polizeioperationen sind integraler Bestandteil der Organisationsbemühungen im Rahmen der Konfliktprävention und Postkonfliktrehabilitation. Der Fokus liegt dabei auf der Bekämpfung der transnationalen und organisierten Kriminalität, des Drogen-, Waffen- und Menschen schmuggels, der Missachtung des Rechtsstaates sowie auf Menschenrechtsverletzungen.

3.2. Vereinte Nationen

Die Aufgaben der im Rahmen von VN-Einsätzen entsendeten Polizisten änderten sich mit den Anforderungen in den einzelnen Missionen. Waren

²Europäische Sicherheitsstrategie (2003, S.3)

es zu Beginn primär Beobachteraufgaben, nennt der VN-Generalsekretär in seinem Bericht über die United Nations Police (2011) drei polizeirelevante Kategorien, die innerhalb eines vom Sicherheitsrat beschlossenen Mandates ausgeübt werden können:

- „*Support for the reform, restructuring and rebuilding of national police and other law enforcement agencies.*
- *Operational support to host State police and other law enforcement agencies, including through the deployment of formed police units.*
- *Interim policing and other law enforcement.*”³

Die Aufgaben der United Nations Police reichen somit von der Reformierung und Restrukturierung einer lokalen Polizeiorganisation über die operative (repressive) Unterstützung der lokalen Polizei bis hin zur Übernahme der gesamten Exekutivbefugnisse.

3.3. Europäische Union

Im Rahmen von EU-Missionen bildet die Unterstützung der lokalen Polizei („strengthening of local police forces“, EU 2002, S. 2) die Schlüsselfunktion im Bereich der Konfliktprävention und im Postkonfliktbereich. Die Aufgabe der internationalen Polizei besteht darin, die lokale Polizei zu schulen, ihr zu assistieren, zu beobachten und zu beraten. Das Ziel dabei ist, die lokale Polizei bzw. deren Arbeit auf internationalen Standard zu bringen. Nur im Rahmen des „substituting for local police forces“ (EU 2002, S. 2) üben die EU-Polizistinnen und Polizisten aus einigen wenigen Drittstaaten, deren Teilnahme seitens der EU Mitgliedstaaten an EU geführten Missionen / Operationen beschlossen wurde, die Exekutivgewalt im Einsatzgebiet (Empfangsstaat) aus, wenn die lokale Polizei nicht in der Lage ist, die polizeilichen Tätigkeiten auszuüben.

4. Umsetzung

Eine Polizeireform muss so gestaltet werden, dass sie auf die objektiven und auf die subjektiven Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung eingeht. Vor allem aber muss das Vertrauen in die Polizei bzw. in jede einzelne Person, welche die Organisation Polizei repräsentiert, vorhanden sein. Dazu genügt es nicht, nur die Arbeitsprozesse und Arbeitsbedingungen einer Organisation zu verändern, sondern der Veränderungsprozess sollte auch in die Werte und Normen und somit auch auf

die Einstellung eines einzelnen Polizisten zu seinem Beruf und zur Bevölkerung Einfluss nehmen.

Neben logistischem und personellem Kapazitätsaufbau (z.B. Uniformen, Polizeifahrzeuge) und das Verbessern bzw. Erlernen operativer Fähigkeiten (z.B. Kriminal-, Verkehrspolizist) müssen auch Arbeiten im Bereich der Polizeiethik (Stichwörter: Integrität, Respekt) geleistet werden, um einen Wandel der Polizei von einer repressiven hin zu einer bürgerorientierten Polizeiorganisation herbeizuführen.

Eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von Polizeireformen kommt dabei den Akteuren zu, also jenen Menschen, die, in welcher Konstellation auch immer, für eine Friedenskonsolidierung zusammenarbeiten sollen.

Den eingesetzten Kräften muss bewusst sein, dass ihre Handlungen – ob intendiert oder nicht – Auswirkungen auf das Verhalten anderer haben. Daher scheint die Interaktion zwischen lokalen Akteuren und dem entsandten internationalen Personal besonders wichtig zu sein.

5. Interaktionen

In der Praxis bedeutet das, dass ein „internationaler“ Polizist nicht nur operatives / technisches Wissen vermittelt. Er muss möglicherweise die Polizisten ehemals verfeindeter ethnischer Gruppen zu einer Polizeieinheit formen, die sich nicht nur bei der Zusammenarbeit gegenseitig respektieren, sondern auch unvoreingenommene Polizeiarbeit in der jeweils anderen Bevölkerungsgruppe leisten. Der internationale Polizist muss vermitteln, dass Polizeiarbeit nicht nur repressiv ist, sondern dass der Polizist primär Dienst an der Bevölkerung versieht, für sie da ist und als moralische Instanz gesehen werden soll.

Der Polizist muss den (ehemaligen) Konflikt verstehen, er muss je nach Situation zuhören, vermitteln, beraten oder darauf hinarbeiten, dass die lokalen Kollegen selbst Lösungen finden: und das alles in einer multikulturellen und oft multiethnischen Umgebung.

Der Polizist ist daher nicht ausschließlich operativer Berater und / oder Trainer, sondern möglicherweise gleichzeitig Mentor und Mediator. Monitoring, Mentoring und Advising (MMA) sind einige von mehreren Interaktionstools, die im Rahmen einer friedensunterstützenden Mission bzw. Krisenmanagementmission auch im Zuge des Aufbaus einer lokalen Polizeiorganisation verwendet werden.

³ United Nations (2011, S. 3).

Daneben gewinnen Kenntnisse in den Bereichen *Mediation, Dialogue and Negotiation* immer mehr an Bedeutung.

All diese Fähigkeiten unterliegen bestimmten Prozessen und verschiedenen Phasen. Sie erfordern Kenntnisse in den Bereichen interkulturelle Kommunikation, „local ownership“, und Verständnis für die eigene Rolle bzw. die Rolle des Gegenübers.

6. Ausbildungsangebote

Die Polizei muss bereits im nationalen Dienst bei Amtshandlungen mit Fremden oder Angehörigen einer anderen ethnischen Gruppe ein faires und den Menschenrechten entsprechendes Einschreiten an den Tag legen. Dieses muss dabei frei von Vorurteilen sein und auf Basis eines generellen Kulturverständnisses erfolgen. Das Erlernen von Konfliktlösungstools ist auch Teil der nationalen Aus- und Fortbildung.

Die Vereinten Nationen und die Europäische Union bieten vor allem im Hinblick auf den Einsatz in (ehemaligen) Konfliktgebieten verschiedenste Ausbildungsangebote für das Erlernen und Vertiefen dieser Soft Skills an.

So bietet neben den Vereinten Nationen die Europäische Polizeiakademie, das *European Security and Defence College*, sowie die Mitgliedsinstitute der *Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management (ENTRI)* themenrelevante Ausbildungskurse an.

Das Erlernen der Methoden und Techniken zur Umsetzung von Soft Skills sollte auch Teil der Vorbereitungsausbildung der jeweiligen Entsendestaaten für Auslandsentsendungen sein.

7. The Way Ahead

Der Aufbau von Polizeiorganisationen spielt in Postkonfliktgebieten eine wichtige Rolle, ist doch die Sicherheit eine grundlegende Voraussetzung für die weitere friedliche Entwicklung und für die Gewährleistung fundamentalster Bürgerrechte. Bei einer erfolgreichen und nachhaltigen Polizeireform geht es nicht nur darum, im Rahmen eines Projektmanagements die Arbeitsorganisation (Arbeitsprozesse, Arbeitsbedingungen) oder Funktionen (Arbeitsteilung, Rolle, Verantwortung) zu verändern, sondern auch auf die sozialen Entwicklungsprozesse (Verhalten, Werte, Normen) der handelnden Personen Einfluss zu nehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass – ähnlich dem Prinzip der Maslow'schen Bedürfnispyramide – vorerst die physiologischen Grundbedürfnisse eines

Menschen abgedeckt sein müssen, bevor er nach der Spitze der Pyramide – Selbstverwirklichung – strebt.

Ein Wertewandel wird nicht von heute auf morgen eintreten und vielleicht erst nach dem logistischen, operativen Kapazitätsaufbau beendet werden können. Somit spielt der Faktor Zeit eine wesentliche Rolle.

Ein Wertewandel kann auch nur mit entsprechend geschultem Personal erfolgreich herbeigeführt werden, was wiederum auf die Anforderungsprofile des notwendigen internationalen Personals Auswirkungen haben wird.

Das EU Projekt „PeaceTraining“ schafft nun die Möglichkeit, die angebotenen Ausbildungen einschließlich relevanter Trainer und Trainingsinstitute auf einer Web-Plattform abzurufen: ein Schritt in die richtige Richtung.

Literatur

- Europarat. (2001). *Europäischer Kodex für die Polizeiethik. Recommendations Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to Member States On the European Code of Police Ethics. (Adopted by the Committee of Ministers on 19 September 2001 at the 765th Meeting of the Ministers' Deputies).* https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804d79e_d, Abrufdatum: 20.07.2018.
- Europäische Union. (2002). *EU Comprehensive Concept for Strengthening of Local Police Missions.* <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9535-2002-INIT/en/pdf>, Abrufdatum: 20.07.2018.
- Europäische Union (2003). *Europäische Sicherheitsstrategie, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt.* https://www.cvce.eu/content/publication/2004/10/11/1df262f2-260c-486f-b414-dbf8dc112b6b/publishable_de.pdf. Abrufdatum: 13.07.2018.
- EU PeaceTraining (2018). <https://www.peacetraining.eu/de/>, Abrufdatum: 20.07.2018.
- Loh, J. (2010). *Success factors for police reform in post-conflict situations.* Master Thesis, Hertie School of Governance, Berlin.
- Mani, R. (2000). Contextualizing Police Reform: Security, the Rule of Law and Post-Conflict Peacebuilding. In: Holm, T. Tanke & Eide, E. B. (2000). *Peacebuilding and Police Reform (9-26)*, Vol. 6, No.4, London, Frank Cass Publishers.
- Schaller, C. & Schneckener, U. (2009). *Das Peacebuilding-System der Vereinten Nationen. Neue Mechanismen-neue Möglichkeiten.* Stiftung Wissenschaft und Politik.

http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S06_slr_skr_ks.pdf, Abrufdatum: 20.07.2018.

United Nations (2011). *United Nations police, Report of the Secretary-General*.
https://www.un.org/en/peacekeeping/publications/unpolmag/SG_report_december11.pdf, Abrufdatum: 20.07.2018.

Eingegangen: 20.07.2018

Peer Review: 24.07.2018

Angenommen: 30.07.2018

Autor

Berthold Hubegger, MA, stellvertretender Leiter der Abteilung „Einsatzangelegenheiten“ und Leiter des Referates „Auslandseinsatz“ im Bundesministerium für Inneres, Wien, Österreich.

Diesen Artikel zitieren als: Hubegger B.(2018) Polizeireform in Postkonfliktgebieten. *Zeitschrift für Beratungs- und Managementwissenschaften*, 4, 9-13.

Reichen Sie Ihr Manuskript beim Journal der ARGE Bildungsmanagement, Universitätsinstitut für Beratungs- und Managementwissenschaften am Department Psychologie der Sigmund Freud Privatuniversität ein und profitieren Sie von:

- Peer-reviewed
- Bequemer Online-Einreichung
- Keine Platzbeschränkungen
- Veröffentlichung nach Aufnahmeverfahren
- Ihre Arbeit ist öffentlich zugänglich

Senden Sie Ihr Manuskript an:

forschungsjournal@bildungsmanagement.ac.at

