

14 26

NOVEMBER  
2001

Dokumentation  
der Anhörung  
vom 12.10.2001  
in Berlin

# Wer den Frieden will, bereite den Frieden vor.

Beiträge zur Stärkung der zivilen Säulen  
internationaler Friedensmissionen

## Impressum

Herausgeberin	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin <a href="http://www.gruene-fraktion.de">http: // www.gruene-fraktion.de</a>
Verantwortlich	Winfried Nachtwei, MdB Mitglied im Verteidigungsausschuß Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin eMail: <a href="mailto:Winfried.Nachtwei@bundestag.de">Winfried.Nachtwei@bundestag.de</a>
Redaktion	Christof Deitmar Andreas Körner Daphné Lucas
Bezug	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Info-Dienst Platz der Republik 1 11011 Berlin Fax: 030 / 227 56566 eMail: <a href="mailto:public@gruene-fraktion.de">public@gruene-fraktion.de</a>
Schutzgebühr	DM 3,---
Redaktionsschluss	November 2001

# Wer den Frieden will, bereite den Frieden vor.

## Beiträge zur Stärkung der zivilen Säulen internationaler Friedensmissionen

Dokumentation der Fachtagung Bündnis 90/Die Grünen vom 12.10.2001 in Berlin

### Inhalt

<a href="#"><u>Vorwort</u></a>	2
<a href="#"><u>Einführung</u></a>	5
<a href="#"><u>Grußwort Rezzo Schlauch, Vorsitzender der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen</u></a>	5
<a href="#"><u>Winfried Nachtwei, MdB: Gewalt vorbeugen – Die Bündnisgrünen und der Aufbau einer Infrastruktur für ziviles Krisenmanagement</u></a>	6
<a href="#"><u>I. <b>Lessons Learned? Internationale Beiträge zur Verbesserung der zivilen Missionsfähigkeiten</b></u></a>	9
<a href="#"><u>Dr. Winrich Kühne, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP):</u></a>	9
<a href="#"><u>Gudrun Steinacker, Koordinatorin für Ausbildung und Kapazitätsbildung, OSZE-Sekretariat Wien:</u></a>	19
<a href="#"><u>Michael Matthiessen, Policy Unit, Generalsekretariat des Rates der EU, Brüssel:</u></a>	21
<a href="#"><u>Ernst Gerlach, Oberst i.G, Einsatzführungskommando der Bundeswehr, Potsdam:</u></a>	24
<a href="#"><u>Diskussion</u></a>	28
<a href="#"><u>II. <b>Deutsche Beiträge zur Stärkung ziviler Missionsfähigkeiten: Aktivitäten und Erfahrungsberichte</b></u></a>	32
<a href="#"><u>Dr. Ludger Volmer, Staatsminister im Auswärtigen Amt:</u></a>	33
<a href="#"><u>Dr. Wilhelm Höyneck, Botschafter a.D., Generalsekretär KSZE/OSZE 1993-1996:</u></a>	37
<a href="#"><u>Dr. Siegfried Brenke, Verwaltungschef / Bürgermeister in Pristina</u></a>	41
<a href="#"><u>Dr. Katharina Ochse, UNMIK Department of Education and Science, Pristina:</u></a>	48
<a href="#"><u>Dieter Wulf, freier Journalist, ehem. Teilnehmer an der Kosovo Verification Mission (KVM) der OSZE:</u></a>	50
<a href="#"><u>Diskussion</u></a>	52
<a href="#"><u>III. <b>Polizeimissionen und der Erhalt und Wiederaufbau rechtsstaatlicher Strukturen:</b></u></a>	57
<a href="#"><u>Thorsten Stodiek, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg (IFSH):</u></a>	57
<a href="#"><u>Alex Schubert, EU-Polizeieinheit Brüssel, zuvor Regional-Commander in Prizren:</u></a>	67
<a href="#"><u>Günter Sonnenschein, Polizeidirektor im BGS, Bundesministerium des Innern:</u></a>	69
<a href="#"><u>Walter Wolf, Leiter des Bundesgrenzschutzamtes Chemnitz, zuvor Regional Commander und Leiter von deutschen Polizeikontingenten in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo:</u></a>	72
<a href="#"><u>Diskussion:</u></a>	76

**Zusammenfassung der Tagung:**

**81**

Martina Fischer, Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung (Berlin):

81

-TeilnehmerInnenliste-

84

## Vorwort

Die Fähigkeiten zur umfassenden Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung zu verbessern, gehört zu den Leitlinien bündnisgrüner Politik. Diesen Politikansatz unter Berücksichtigung der außen- und innenpolitischen Rahmenbedingungen in verantwortliches Regierungshandeln zu übersetzen sind wir 1998 angetreten. In den vergangenen Jahren ist die Bereitschaft der Staatengemeinschaft, sich im Rahmen internationaler Friedensmissionen in Krisenregionen zu engagieren deutlich gewachsen. Die bisherige Bilanz der rotgrünen Regierung stimmt hoffnungsfroh, weil wir sehen, dass die Bundesregierung in vielen Bereichen neue Akzente setzt und die Bundesrepublik zu einem der führenden Akteure in diesem Bereich gemacht hat. Die Fortschritte im zivilen Bereich stehen im Schatten der Auseinandersetzungen um Auslandseinsätze, Reform und Haushalt der Bundeswehr. Auch wenn wir der Auffassung sind, dass diese zivilen Leistungen eine größere öffentliche Wertschätzung verdient hätten, wissen wir, dass angesichts der vielfältigen Aufgaben und Defizite diese Ansätze nicht ausreichen. Mit brennender Ungeduld drängen wir auf praxistaugliche Weiterentwicklungen im zivilen Bereich.



Hierzu zählen neben den langfristigen und strukturellen Fragen, die im wesentlichen auf der internationalen Ebene und im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit geklärt werden müssen, auch die Aufgabe, als Staatengemeinschaft im Rahmen von Friedensmissionen rasch und effektiv zu handeln. In der Öffentlichkeit werden internationale Friedensmissionen oft nur in ihrer militärischen Dimension wahrgenommen und diskutiert. Dies greift angesichts der Komplexität heutiger Missionen zu kurz. Für eine erfolgreiche Krisen- und Konfliktregulierung ist man maßgeblich auf die Effektivität der zivilen Säulen von Friedensmissionen angewiesen.

Nicht zuletzt in Folge der Kosovo-Erfahrungen werden auf nationaler und internationaler Ebene Anstrengungen zur Stärkung der zivilen Dimension von internationalen Friedensmissionen unternommen. Die Vereinten Nationen (VN), die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die Europäische Union (EU) und die Bundesregierung arbeiten an der Verbesserung der zivilen Handlungsinstrumente. Dabei kommt der Personalfrage eine Schlüsselrolle zu. So hat z.B. die EU im zivilen Bereich Planziele für Polizei, Rechtsstaatspersonal, Zivilverwaltungspersonal und Katastrophenschutz festgelegt.

Damit sind auf internationaler wie nationaler Ebene wichtige Schritte des - auch von der rotgrünen Regierungskoalition unterstützten - Auf- und Ausbaus einer effektiveren Infrastruktur zur Krisenprävention und zivilen Konfliktregelung in die Wege geleitet. Bei der Umsetzung ist man mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert: von der politischen Auftragslage über ihre Ausstattung, Ausbildung, Rekrutierung, Betreuung und Nachbereitung bis zur Kooperation, Führung und Unterstützung der Vielzahl von Akteuren im Einsatz.

Die Fachtagung „Wer den Frieden will, bereite den Frieden vor“ der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen sollte dazu beitragen mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik und der Praxis den Stand, die nächsten Handlungsschritte und die Perspektiven in diesem zentralen Politikfeld zu diskutieren. Die vorliegende Publikation dokumentiert die redaktionell überarbeiteten Redebeiträge und die Diskussion unserer Fachtagung. Es wird deutlich, wie konkret aber z.T. auch langsam und mühselig sich Friedensarbeit auf nationaler und internationaler Ebene gestaltet.

Der erste thematische Block beschäftigt sich vor allem mit Erfahrungen aus bisherigen internationalen Friedensmissionen. Im Beitrag von **Dr. Winrich Kühne** (Stiftung Wissenschaft und

Politik) wird auf die Entwicklung internationaler Friedensmissionen – insbesondere der UN – und die nächsten Handlungsschritte eingegangen. Auf das spezielle Programm der Personalrekrutierung- und der Ausbildung von Missionspersonal weist Frau **Gudrun Steinacker**, Koordinatorin für Ausbildung und Kapazitätsbildung im Ratssekretariat der OSZE, hin. Das „jüngste Kind“ in der Familie der Entsende-Organisationen, die Europäische Union, wird durch den Dänen **Michael Matthiessen** repräsentiert, der im Sekretariat des Hohen Beauftragten für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, beschäftigt ist. Gerade die EU hat in den vergangenen zwei Jahren beim Aufbau von Krisenpräventions- und Krisenmanagement-Verfahren deutliche Fortschritte erzielt. Als einzige internationale Organisation arbeitet sie an einem kohärenten zivilen und militärischen Ansatz. Von nach wie vor entscheidender Bedeutung, gerade aufgrund des enormen Erfahrungspotenzials und der unvergleichlichen personellen und logistischen Ressourcen, ist nicht zuletzt der Beitrag des Militärs zu zivilen Komponenten internationaler Friedenseinsätze. Das Militär ist in der Regel häufig als erstes am jeweiligen Einsatzort und muß aufgrund fehlender ziviler Ressourcen polizeiliche und zivile Aufgaben übernehmen. Oberst i.G. **Ernst Gerlach** vom neugegründeten Einsatzführungskommando in Potsdam, der seit 1995 an der Vorbereitung und Planung aller deutschen Auslandseinsätze der Bundeswehr beteiligt war, beleuchtet diesbezüglich in seinem Beitrag auch die Notwendigkeiten von Kooperation zwischen zivilen und militärischen Akteuren in Friedenseinsätzen. Durchaus kritisch wird zudem die Möglichkeit einer auftretenden Konkurrenzsituation diskutiert, die aus der Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher sowie militärischer Akteure vor Ort resultieren kann.

Der zweite Teil der Fachanhörung war den Aktivitäten des Auswärtigen Amtes und den Erfahrungsberichten von Teilnehmerinnen und Teilnehmern verschiedenster Missionen gewidmet. Der ehemalige Generalsekretär der OSZE, **Dr. Wilhelm Höynck**, hat vor dem Hintergrund seiner vielfältigen Erfahrungen konkrete Ideen und Vorschläge für die Weiterentwicklung internationaler Friedenseinsätze präsentiert. **Ludger Volmer**, Staatsminister im Auswärtigen Amt (AA), gibt Auskunft über die vielfältigen von der rotgrünen Bundesregierung gestarteten Aktivitäten im Bereich der Krisenprävention und Friedenserhaltung. Vor allem durch den 1999 begonnenen Auf- und Ausbau einer Infrastruktur zur Vorbereitung und Betreuung von zivilem Missionspersonal hat die Bundesregierung international wichtige Impulse gegeben. Wie wichtig es ist, die zivilen Personalauswahl, -vorbereitungs und -betreuungsmaßnahmen weiter zu verbessern haben die Berichte aus der Praxis gezeigt. Die zum Teil immensen Probleme, mit denen Missionsmitglieder vor Ort konfrontiert werden, beschreiben der von der UNMIK eingesetzte Verwaltungschef für Pristina, **Dr. Siegfried Brenke**, **Dr. Katharina Ochse**, die derzeit in Pristina für das UNMIK Department of Education and Science mit dem Aufbau des Bildungswesens beauftragt ist sowie der Journalist **Dieter Wulf**, der für die Kosovo Verification Mission der OSZE im Einsatz war.

Ein bereits seit Jahren gut und wirkungsvoll arbeitender Bestandteil von Friedensmissionen stellt die Arbeit der internationalen Polizeieinheiten dar. Dieser in der öffentlichen Berichterstattung oft zu unrecht vernachlässigter Teilbereich von Friedenseinsätzen erfährt in dieser Dokumentation die ihm zustehende Aufmerksamkeit. Denn es sind vor allem die Polizeikräfte, die oft neben den Militärs das entstandene Machtvakuum vor Ort füllen müssen. Hiervon hängt der Erfolg aller weiteren Bemühungen um die Befriedung einer Konfliktregion entscheidend ab. Alle internationalen Organisationen haben die wachsende Bedeutung rasch verfügbarer und gut ausgebildeter Polizeikräfte erkannt. **Thorsten Stodiek** vom Hamburger Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH), der sich im Rahmen eines Forschungsprojekts mit internationalen Polizeieinheiten beschäftigt hat, stellt im Einführungsvortrag eine Bilanz bisheriger und Konzepte für künftige Polizeieinsätze vor. Wie die EU ihr Planziel – Bereitstellung von 5.000 Polizeikräften bis zum Jahr 2003 – umsetzen will, wird von **Alex Schubert** beleuchtet. Er legt aufgrund seiner Tätigkeit bei der neu eingerichteten EU-Polizeieinheit in Brüssel besonderes Augenmerk auf die Verbesserung der Koordination und Bereitstellung von Personal der Entsenderländer. Als Vertreter

des Innenministeriums gibt **Günter Sonnenschein** einen Überblick über den Beitrag der Bundesrepublik, der sich aufgrund der föderalen Struktur deutlich von dem anderer europäischer Staaten unterscheidet. Auch wenn es hier gewisse Reibungskonflikte zwischen Bund und Ländern gibt, gehört die Bundesrepublik zu den Staaten, die sowohl qualitativ als auch quantitativ vorbildlich zu internationalen Friedensmissionen beitragen. Inwieweit Praxis und Theorie übereinstimmen wird deutlich aus den Erfahrungen des Leiters des Bundesgrenzschutzamtes Chemnitz, **Walter Wolf**, der zuvor als Regional Commander und Leiter des deutschen Polizeikontingents im Kosovo im Einsatz war.

Die Gesamtheit der Beiträge wie auch die konstruktive Diskussion gewährt einen Überblick darüber, welche enorme Bedeutung der zivilen und personellen Seite konkreter Konfliktbearbeitung zukommt. Dass die Ausweitung dieser Bemühungen von enormer Bedeutung ist macht Dr. Martina Fischer, Friedensforscherin am Berliner Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung in ihrer strukturierten Zusammenfassung der Tagung deutlich. Aus den Beiträgen geht hervor, dass es vor allen Dingen wichtig ist, dass die Vielzahl der verschiedensten Akteure aufeinander zugehen, ihre Tätigkeiten besser koordinieren und die (selbst-)kritischen Lernprozesse in ihrem institutionellen Gedächtnis verankern müssen. Einen Beitrag zum Dialog und Lernen sollte auch diese Tagung leisten. Wir hoffen, dass die Dokumentation auch für all jene von Nutzen ist, denen es nicht möglich war persönlich an der Tagung teilzunehmen. Die Tagungsdokumentation wird zusammen mit weiteren Dokumenten und Links auch auf meiner Homepage [www.nachtwei.de](http://www.nachtwei.de) oder unter <http://www.friedensmissionen.nachtwei.de/> bereit gestellt werden.

Abschließend möchte ich mich bei allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Tagung für ihren Beitrag zum Gelingen der Tagung recht herzlich bedanken. Mein Dank gilt auch meinen MitarbeiterInnen Daphné Lucas, Andreas Körner und Christof Deitmar. Ohne ihren unermüdlichen Einsatz wäre die Tagung in diesen turbulenten Wochen unmöglich gewesen.



Winfried Nachtwei

# Einführung

## Grußwort

**Rezzo Schlauch,**

**Vorsitzender der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen**

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich möchte Sie im Namen der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen recht herzlich zu unserer Tagung „Wer den Frieden will, bereite den Frieden vor. Beiträge zur Stärkung der zivilen Säulen internationaler Friedensmissionen“ begrüßen.

Wir freuen uns, dass wir bei unserer Tagung sowohl auf Seiten der Referenten als auch der Teilnehmer, Expertinnen und Experten begrüßen können, die sich in ihrem Alltag, sei es in der Politik, der Wissenschaft oder der Praxis, mit der zivilen Seite internationaler Friedensmissionen beschäftigen. In dieser Zusammensetzung ist eine solche Tagung im Deutschen Bundestag sicherlich etwas besonderes.

Besonders freuen wir uns, dass wir hier den ehemaligen Generalsekretär der OSZE und heutigen persönlichen Beauftragten des amtierenden OSZE-Vorsitzenden für Zentralasien, Herrn Botschafter a. D. Wilhelm Höynck begrüßen dürfen.

Die Tatsache, dass Sie sich alle angesichts der Fülle Ihrer Aufgaben die Zeit genommen haben, an unserer Tagung teilzunehmen bestärkt uns in der Auffassung, dass wir mit unserer Fragestellung ein aktuelles Thema aufgegriffen haben.

Meine Damen und Herren,

unser Außenminister Joschka Fischer hat bei seiner gestrigen Rede im Deutschen Bundestag zu Recht darauf hingewiesen, dass Friedenspolitik in erster Linie Ordnungspolitik ist. Wir mussten nach dem Ende des Kalten Krieges feststellen, dass die Transformationsprozesse in vielen Fällen mit den Zerfall staatlicher Ordnungsstrukturen und innerstaatlichen gewalttätigen Auseinandersetzungen einhergehen.

Die internationale Staatengemeinschaft war nicht darauf vorbereitet, auf solche Krisen und Konflikte frühzeitig und gewaltmindernd einzuwirken. Internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen oder die OSZE wurden mit Ordnungsaufgaben betraut, für die sie weder die nötigen Ressourcen noch die erforderliche substantielle Unterstützung ihrer Mitgliedsstaaten hatten. Auch die Europäische Union war nicht in der Lage, auf den drohenden Staatszerfall Jugoslawiens frühzeitig zu reagieren.

Wenn wir uns ansehen, wo wir heute stehen, dann können wir sagen: In den vergangenen zehn Jahren hat sich sowohl auf der Ebene des politischen Bewußtseins als auch in der Praxis viel verändert. Wir Bündnisgrünen mussten in zum Teil bitteren inneren Auseinandersetzungen feststellen, dass es notwendig sein kann, zur Verhinderung eines größeren Übels militärische Mittel einzusetzen. Mehr noch: offensichtlich kann eine begrenzte militärische Aktion in bestimmten Fällen die Voraussetzung dafür bilden, dass die zivilen Maßnahmen überhaupt erst greifen.

Ich schließe mich Erhard Eppler an, der feststellt, dass „Pazifisten manchmal erst ihre Seminare machen können und ihre Friedensarbeit leisten können, wenn die Soldaten das Morden gestoppt haben“ und dass Soldaten einsehen müssen, „dass sie nur das Morden stoppen, aber keinen



Frieden stiften können“. Das beschreibt – wie ich finde - sehr zutreffend die Komplexität der neuen Weltlage in der wir uns befinden.

Wir realisieren erst jetzt, 12 Jahre nach dem Fall der Mauer, dass die Blockkonfrontation und ihre spezifische Logik der Vergangenheit angehören. Die Konflikte in Bosnien, im Kosovo und in Mazedonien waren bereits Ausdruck dieser welthistorischen Veränderung. Und auch der 11. September 2001 hat viel zu tun mit den Umbrüchen des Jahres 1989, in dem es schon einmal hieß, dass nichts mehr ist wie es war. Auf die neue weltpolitische Lage müssen wir uns neu einstellen – gerade wenn wir unsere Grundsätze der Menschenrechte und der internationalen Gerechtigkeit in die Realität einpflanzen wollen.

Echte Sicherheit werden wir nur erreichen, wenn wir zu politischen Lösungen an den Konfliktherden dieser Welt kommen. Hier liegt eine Kernkompetenz unserer Partei. Und Joschka Fischer verkörpert die Suche nach politischen Lösungen gerade in diesen Tagen wie kaum ein anderer.

Die vor allem von den Grünen immer besonders betonte Wichtigkeit der Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung ist von einem Nischenthema zu einem Thema auf höchster internationaler Ebene geworden. In den vergangenen Jahren sind bei den Vereinten Nationen, der OSZE, der G8 und vor allem der EU zum Teil sprunghafte Fortschritte erkennbar, die die Handlungsfähigkeit auch im zivilen Bereich verbessern.

Die rotgrüne Regierung mißt – wie man auch im Koalitionsvertrag nachlesen kann – diesem Thema eine besonders große Bedeutung bei. Sie unterstützt und initiiert auch auf internationaler Ebene wo immer möglich die Stärkung der zivilen Handlungsoptionen.

Meine Damen und Herren,  
das Leitbild der Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung muss in konkrete praxistaugliche Politik umgesetzt werden. Das ist nicht einfach. Hierzu bedarf es der mit Hilfe vieler Akteure. Wir als Grüne wollen mit dieser Tagung dazu beitragen, dass wir uns vergewissern, wo wir heute in einem wichtigen Teilbereich der Krisenprävention, nämlich der Frage der zivilen Komponente internationaler Friedensmissionen, stehen. Und noch wichtiger: Wir wollen mit Ihnen darüber reden, wohin wir in Zukunft gehen müssen.

Denn eines ist sicher: Der Friede kommt nicht von alleine, er will vorbereitet sein. Ich bin gespannt auf Ihre Vorschläge und Konzepte im Rahmen des heutigen Fachgesprächs.

Herzlich Willkommen!

## **Winfried Nachtwei, MdB: Gewalt vorbeugen – Die Bündnisgrünen und der Aufbau einer Infrastruktur für ziviles Krisenmanagement**

„Wer den Frieden will, bereite den Frieden vor“ ist das Thema unserer Fachtagung. Zu den Grundwerten der Bündnisgrünen gehörte und gehört die Gewaltfreiheit. Wie sie in einer gewaltträchtigen Welt praktiziert werden kann – im eigenen Verhalten, durch eigenes Wirken mit anderen zusammen in und außerhalb von Regierungsverantwortung – ist zentrale und andauernde Herausforderung für Identität und Friedenspolitik von Bündnis 90/Die Grünen.

In den 80er Jahren, dem ersten Jahrzehnt der Grünen, hatten wir es noch überwiegend mit einer gewaltträchtigen Staatenwelt zu tun, zugespitzt im Wahn des atomaren Wettrüstens. Die

Forderungen von Grünen und Friedensbewegung richteten sich vor allem auf die Abrüstung der staatlichen Gewaltpotentiale und overkill-Kapazitäten. Seit den 90er Jahren verschob sich das Grundmuster kriegerischer Gewalt: Aus den Klammern des Ost-West-Konflikts entlassen wurde nun in vielen Regionen die Gesellschaftswelt immer gewalttätiger. Inzwischen dominieren innerstaatliche Gewaltkonflikte und Kriege, beobachten wir eine Entstaatlichung und Privatisierung von Gewalt. Mary Kaldor nennt diesen neuen Typus organisierter Gewalt „neue Kriege“, die sich hinsichtlich ihrer Ziele, der Art der Kriegführung und ihrer Finanzierung von früheren Kriegen unterscheiden. Ihre Opfer sind zu aller erst und überwiegend Zivilisten.

Krasser Ausdruck entstaatlichter Gewalt sind die Terrorangriffe auf die USA. Angesichts dieses Paradigmenwechsels kriegerischer Gewalt passt der Satz „Stell Dir vor, es ist Krieg, und keiner geht hin“, nicht mehr. Die Schlüsselfrage nach Gewaltfreiheit in einer gewaltträchtigen Welt ist anders zu beantworten: Jetzt geht es vor allem um Eindämmung und Verhütung realer Kriegsgewalt in Gesellschaften, um (Wieder-)Errichtung legitimer Ordnungen und Staatlichkeit, das heißt auch eines staatlichen Gewaltmonopols. Was dafür notwendig, aussichtsreich und verantwortlich ist, welche Rolle dabei militärische und zivile Mittel spielen, ergibt sich nicht aus weltanschaulichen Orientierungen, sondern ganz wesentlich aus den praktischen Erfahrungen der Krisenregionen.

Krisenprävention und Zivile Konfliktbearbeitung wurden in den letzten Jahren zu Schlüsselbegriffen für Bemühungen, Gewalteskalationen frühzeitig zu verhindern und Konflikte gewaltfrei auszutragen. Zwei Erfahrungen sind dabei besonders augenfällig:

- die enormen Diskrepanzen zwischen Fähigkeiten militärischer Krisenreaktion und Fähigkeiten zur zivilen Krisenvorbeugung und –bewältigung;
- Krisenprävention und Zivile Konfliktbearbeitung werden wohl immer häufiger auch auf höchsten Ebenen beschworen, bleiben aber oft Schlagwörter oder Projektionsfläche für neue Hoffnungen auf schnelle Lösungen. Bisher gibt es noch wenig Verständnis für ihre hohe Komplexität und die Vielfalt der dafür notwendigen Instrumente und Fähigkeiten.

Um den Anspruch von Gewalt- und Krisenprävention umzusetzen, bedarf es entsprechender differenzierter Fähigkeiten. Eine Infrastruktur für Zivile Konfliktbearbeitung ist dafür eine wesentliche Voraussetzung. Diese soll die Fähigkeiten staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, zur operativen Gewalt- und Krisenprävention beizutragen, fördern.

Die Bemühungen der rot-grünen Bundesregierung setzen – ausgehend von der Koalitionsvereinbarung – vor allem an folgenden Elementen an:

- Wiederaufnahme der Förderung der Friedens- und Konfliktforschung durch Errichtung der Bundesstiftung Friedensforschung
- Stärkung der Krisenfrüherkennung und –prävention in der Entwicklungszusammenarbeit
- Unterstützung von Friedensprozessen und –allianzen in Konfliktregionen, von rechtsstaatlicher Stabilisierung sowie der Stärkung der Zivilgesellschaft durch NROs und Friedensfachkräfte
- Qualifizierung, Entsendung und Begleitung von zivilem Friedenspersonal in internationalen Friedensmissionen
- Stärkung von nichtmilitärischen Polizeimissionen.

## **Zur Tagung**

Die heutige Fachtagung konzentriert sich auf das wichtige Instrument internationaler Friedensmissionen, die in bzw. nach zugespitzten Gewaltkonflikten zur Friedenskonsolidierung zum Einsatz kommen.

In Öffentlichkeit und auch Politik werden Friedensmissionen oft verkürzt als Militäreinsätze wahrgenommen. Begünstigt wird das ungewollt durch den Parlamentsvorbehalt, der eine Bundestagsentscheidung bei der Entsendung bewaffneter Streitkräfte vorschreibt. Kaum herumgesprochen hat sich, was seit Jahren offenkundig und unstrittig ist: Die zivilen Komponenten in Friedensmissionen werden immer wichtiger. Friedensmissionen haben nur Aussicht auf Erfolg, wenn sie multidimensional angelegt sind. Am aktuellen Beispiel Mazedonien zeigt sich das erneut.

Der Bedarf an Friedensmissionen wird enorm zunehmen – angesichts des erklärten politischen Willens der „Internationalen Gemeinschaft“, in Afghanistan nach Zusammenbruch des Taliban-Regimes einen Stabilisierungs- und Friedensprozess zu fördern, angesichts der Mahnung z.B. von Außenminister Fischer, die ordnungslosen Räume und Brutstätten transnationaler Gewalt nicht weiter als „schwarze Löcher“ der Weltpolitik zu behandeln.

Im ersten Block kommen die internationalen Erfahrungen und Bemühungen zur Sprache, im zweiten die deutschen Beiträge, im dritten Block die internationalen Polizeimissionen als immer bedeutsameres Instrument der Gewalteinämmung in Krisenregionen.

Ziele der Tagung sind,

- vor- und zur Diskussion zu stellen, was sich auf dem friedenspolitisch hoch bedeutsamen, in der Öffentlichkeit aber wenig beachteten Feld der Friedensmissionen tut,
- aus der Praxis der Friedensmissionen die notwendigen nächsten Schritte herauszuarbeiten,
- durch die Fragestellungen, ReferentInnen und Teilnehmer den multidimensionalen und integrierten Charakter von Friedensmissionen herauszustellen.

Ich bin den Referentinnen und Referenten außerordentlich dankbar, dass Sie unserer Einladung alle schnell gefolgt sind und dass es keine Veränderungen gab.

Uns sind zugleich die Begrenzungen dieser Tagung bewusst:

Es referieren nur VertreterInnen staatlicher Träger. Die Themen sind in erster Linie an den Aufgabenfeldern von Auswärtigem Amt und Innenressort orientiert. Regional haben wir uns auf die Balkanerfahrungen beschränkt. Selbstverständlich ist uns die zentrale Rolle von Nichtregierungsorganisationen und Entwicklungszusammenarbeit bei Krisenprävention und Friedenskonsolidierung bewusst. Selbstverständlich muss Friedenspolitik gerade auch außereuropäische Krisenregionen im Blick haben.

Umso erfreulicher ist, dass die Vielfalt der TagungsteilnehmerInnen diese Begrenzungen überwinden. So begrüße ich unter uns u.a. Vertreter und MitarbeiterInnen des Gandhi-Informationszentrums, der Helsinki-Citizens-Assembly, des Weltfriedensdienstes, von Ohne Rüstung Leben, Rheinmetall, Bundeswehrverband, IPPNW, medica mondiale, Misereor, DRK, Aspen- und Gustav-Stresemann-Institut, ver.di, des OSZE-Forschungsinstitut/ Hamburg, Internationalen Bildungs- und Begegnungswerks/Dortmund, der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, der US-Botschaft, des Auswärtigen Amtes, des Entwicklungs-, Innen und Verteidigungsministeriums.

Ich wünsche uns eine spannende und ergebnisreiche Tagung!

# I. Lessons Learned?

## Internationale Beiträge zur Verbesserung der zivilen Missionsfähigkeiten

### Gesprächsleitung Rita Griebhaber, MdB

Wir kommen zu unserem ersten Themenblock, den internationalen Erfahrungen. Wir beschäftigen uns mit den relevanten Ebenen der UN, der OSZE, der EU und der Bundeswehr. Wir haben für die Einführung Herrn Dr. Winrich Kühne von dem Berliner think-tank, der Stiftung Wissenschaft und Politik gewinnen können. Er wird uns in seinem ersten Referat in die konzeptionelle Entwicklung der Friedenseinsätze unter besonderer Berücksichtigung der zivilen Komponenten und der Kooperation von Militär, Polizei und zivilen Akteuren einführen. Was sind die Lessons Learned, was kann man verbessern, was ist die Grundlage dafür? Hierzu möchte ich Herrn Dr. Kühne das Wort geben.

### Dr. Winrich Kühne, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP):

#### Peace Support und Governance: Die vierte Generation internationaler Friedensmissionen

Charakter und Dynamik der Friedenseinsätze haben sich im Laufe der letzten Jahrzehnte grundlegend verändert. Leicht bewaffnete Blauhelme mit weißen Fahrzeugen beherrschen nur noch ausnahmsweise das Bild. Statt dessen ist die Präsenz schwerbewaffneter Einheiten in Friedenseinsätzen gängig geworden. Zugleich wurde, anders als bei früheren Einsätzen, die enge Zusammenarbeit von Militär, Polizei und zivilen Organisationen zu einem tragenden Pfeiler.

Das Ausmaß des Wandels wird in Politik, Medien und auch der Friedensforschung noch immer unzureichend verstanden. Aber auch in der UNO fällt es vielen schwer, sich von alten Vorstellungen zu lösen, so daß am Begriff „peace-keeping“ in allen Dokumenten eisern festgehalten wurde. Das soll sich jetzt ändern. In seinem Report „Wir, die Völker“ für die Millennium-Generalversammlung im Herbst 2000, spricht Kofi Annan bewußt von „Peace Operations“ statt von „Peacekeeping“ und stellt fest: „While traditional peacekeeping had focused mainly on monitoring ceasefires, today’s complex operations are very different.“

In der Tat, die heutigen Einsätze haben nicht mehr viel mit den Blauhelmeinsätzen der Vergangenheit gemeinsam. Beginnend mit UNTSO 1948 im Nahen Osten und dann insbesondere UNEF auf dem Sinai Mitte der 50er und UNFICYP auf Zypern Mitte der 60er Jahre waren sie in aller Regel beschränkt auf die Beobachtung und/oder Überwachung von Waffenstillständen. Konsens, Neutralität sowie die Anwendung von Gewalt ausschließlich zur persönlichen Selbstverteidigung waren dementsprechend die drei konzeptionellen Grundpfeiler der ersten Generation von Friedenseinsätzen, und mit einem Nachteil behaftet: Die meisten Einsätze, wie UNTSO im Nahen Osten und UNFICYP auf Zypern, waren im Hinblick auf Konfliktlösung statisch und konnten auch deshalb bis zum heutigen Tage nicht abgeschlossen werden. Denn die Groß- und Supermächte teilten lediglich das Interesse, Konflikte einzufrieren, damit sie nicht zu globalen, möglicherweise sogar nuklearen Auseinandersetzungen eskalierten. Konfliktlösung war insofern nicht möglich. Das traditionelle Peacekeeping ist ein Kind des Kalten Krieges!

Ende der 80er Jahre wurde durch das Ende des Ost-West-Konflikts im Sicherheitsrat (SR) der Weg frei für eine Verständigung nicht nur auf Waffenstillstände, sondern auch auf Konfliktlösung. Langjährige Auseinandersetzungen wie die in Namibia, Mittelamerika und Kambodscha konnten plötzlich zu Ende gebracht werden. Die zweite Generation von Einsätzen kam auf. Sie ist charakterisiert durch Dynamik im Sinne eines im Einsatz angelegten Prozesses zur Konfliktlösung

und durch Multidimensionalität in Form einer Ausweitung auf eine Reihe nichtmilitärischer Bereiche, die für die Lösung der Konflikte jeweils wichtig sind. Die militärische Beobachtung und Überwachung von Waffenstillständen ist nur noch eine Aufgabe unter anderen. Polizeiaufgaben, Vorbereitung von Wahlen, humanitäre Hilfe und Beobachtung der Menschenrechtssituation, Aufbau der zivilen Verwaltung und des Justizwesens, Rückführung von Flüchtlingen, Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration der Kombattanten etc. kommen hinzu. In seiner Agenda für den Frieden prägte Boutros Boutros-Ghali 1992 für diese Aktivitäten den Begriff des Post-Conflict Peacebuilding. Er hat heute strategische Bedeutung.

Die schnellen Erfolge in Namibia, in Mittelamerika und in Mozambique weckten in Politik und Öffentlichkeit allerdings völlig überzogene Erwartungen an die künftige Rolle der UNO. Denn andere Missionen – UNOSOM in Somalia, UNAMIR in Ruanda und UNPROFOR in Bosnien – gerieten in große Schwierigkeiten und wurden vor allem mit einem Problem nicht fertig: Die feierliche Unterzeichnung von Waffenstillständen und Friedensvereinbarungen bedeutete bei den durch Staatszerfall, ethnische Rivalitäten und Warlords gekennzeichneten Konflikten keineswegs ein Ende der Gewalt. Peacebuilding hatte keine oder nur eine geringe Chance. Die hierfür zuständigen zivilen Mitarbeiter wurden in ihrer Arbeit behindert, bedroht und vereinzelt sogar umgebracht. Hier sei nur an die Zustände in Somalia im Herbst 1992 erinnert!

Die internationale Gemeinschaft bzw. die UNO stand vor einer schwierigen Entscheidung. Entweder sie gab auf und zog sich zurück oder sie fand einen Weg, die Gewalt unter Kontrolle zu bringen und für das Peacebuilding ein sogenanntes Secure Environment herzustellen. Die Antwort des SR bestand darin, die Führer von Friedenseinsätzen, sei es im Rahmen der UNO, der NATO oder von sogenannten Koalitionen der Willigen, auf der Basis von Kap. VII (Art. 39, 42) der UN-Charta zu ermächtigen, zur Herstellung eines solchen Environment äußerstenfalls auch militärische Gewalt einzusetzen. Die dritte Generation, das sogenannte robuste Peacekeeping, war entstanden. Somalia machte den Anfang.

Diese Einsatzform hat sich durchgesetzt. Die Bilanz der UN-Mandate seit Mitte der 90er Jahre ist eindeutig. Bei fast allen Einsätzen waren die Waffenstillstands- und Friedensvereinbarungen durch Mandate abgesichert, die auf Kap. VII basierten. Und eine Schlüsselaussage des Brahimi-Reports lautet, daß „robust rules of engagement, against those who renege on their commitments to a peace accord or otherwise seek to undermine it by violence“ eine Grundvoraussetzung für erfolgreiches Handeln ist.

Traditionelle Blauhelmeinsätze sind jedoch nicht überflüssig geworden. Wo sie möglich sind, wie bei MINURCA in der Zentralafrikanischen Republik, sollen sie zum Zuge kommen. Der Entscheidung muß jedoch eine sorgfältige Prüfung des Gewaltpotentials im konkreten Konflikt auch nach der Unterzeichnung eines Friedensabkommens vorangehen. Die Entwicklung zum Worst Case muß, anders als bei den traditionellen Einsätzen üblich, eingeplant werden. Im Falle Sierra Leones unterblieb eine solche Prüfung!

Mit einem gewissen Recht kann man inzwischen von einer vierten Generation sprechen. Denn einige Einsätze der zweiten und dritten Generation sind nicht nur robust und multidimensional, sie gehen auch bei der Übernahme politischer und administrativer Verantwortung wesentlich weiter. In Ansätzen UNTAC in Kambodscha, später UNTAES in Ost-Slavonien und jetzt UNTAET in Ost-Timor und UNMIK/KFOR im Kosovo (m.E. auch das Office of the High Representative in Bosnien) werden im Mandat ausdrücklich „exekutive“ Aufgaben zugewiesen, sie haben also Regierungsgewalt. Die Einsatzleiter können zur Durchsetzung des Mandats notfalls Maßnahmen direkt gegenüber den lokalen Akteuren und Institutionen anordnen. Davon machen sie durchaus Gebrauch, zum Beispiel durch Anberaumung von Wahlen, Entlassung von Bürgermeistern, Anordnung von Verhaftungen, Ausstellung von Pässen etc.

Die Einsätze dieser vierten Generation lassen sich als Peace Support and Governance-Operationen charakterisieren. Auch der Brahimi-Report erkennt die Bedeutsamkeit des Wandels in Richtung „exekutive“ Mandate ausdrücklich an, insbesondere im Zusammenhang mit den Aufgaben der Polizei.

Konsens und Impartiality bleiben bei robusten Einsätzen strategische Pfeiler, allerdings aus anderen Gründen als bei den traditionellen Einsätzen. Bei diesen war Zustimmung insbesondere der jeweiligen Regierung mangels eines Mandats gemäß Kap. VII der UN-Charta eine völkerrechtlich zwingende Voraussetzung. Ohne diese Zustimmung wären Präsenz und Aktivitäten der Truppen eine völkerrechtswidrige Einmischung gewesen.

Jetzt sind Zustimmung und Unparteilichkeit vor allem aus praktischen Gründen notwendig. Denn ohne die Zustimmung, ja aktive Beteiligung der Konfliktparteien und der Bevölkerung, hat der Friedenseinsatz auf Dauer keine Aussicht auf Erfolg. Frieden kann auch weiterhin nicht von außen militärisch erzwungen werden. (Diese Tatsache hatten die US-Generäle und ihre Berater in Somalia bei ihrem Vorgehen gegen Aidid 1993 verkannt.)

Die Andersartigkeit der heute relevanten Konflikte verlangt jedoch ein Umdenken. Konsens und Unparteilichkeit sind neu zu definieren. Die UNO hat dem neuen Verständnis in ihren Leitlinien für Peacekeeping-Einsätze schon vor einigen Jahren Rechnung getragen. Impartiality ist nicht mehr im Sinne von neutraler Abstinentz und Äquidistanz zu verstehen, sondern als aktive Unparteilichkeit. Die Kritik mancher Journalisten am Einsatz von Gewalt, durch den die UNO angeblich nun „Partei“ geworden sei, basiert häufig auf überholten Neutralitätsvorstellungen.

Große Schwierigkeiten bereitet ein anderer Punkt: Wo ist normativ die Grenze für Konsens und Unparteilichkeit zu ziehen, wenn massive Menschenrechtsverletzungen oder gar Völkermord begangen werden? Diese Frage stellte sich bei den traditionellen Blauhelmeinsätzen auf dem Sinai oder den Golan-Höhen nicht. Die Bluttaten erst in Srebrenica und Ruanda und jetzt in Sierra Leone erfordern eine klare Antwort. Unparteilichkeit und Konsens dürfen nicht länger, so nun auch die Meinung von Kofi Annan und den Autoren des Brahimi-Reports, zur Duldung massiver Menschenrechtsverletzungen oder sogar von Völkermord führen.

Dieser Imperativ wird in der Praxis nicht so einfach umzusetzen sein. Denn häufig fehlt es den Friedensmissionen an den Mitteln, ihn durchzusetzen. Glaubwürdigkeit im Hinblick auf die notwendige personelle und sachliche Ausstattung muß daher ergänzend zu einer grundlegenden Kategorie bei der Organisation und Durchführung moderner Friedenseinsätze werden! Bei UNPROFOR in Bosnien und UNAMIR in Ruanda wurde in dieser Hinsicht schwer gesündigt. Im Brahimi-Report heißt es entsprechend, daß im Gegensatz zur symbolischen, unbedrohlichen Präsenz, charakteristisch für traditionelle Einsätze, „größere Kräfte“ mit „glaubwürdiger Abschreckung“ gegenüber all jenen notwendig seien, die den Friedensprozeß stören wollen.

### **Polizei und Militär – unklare Aufgabenverteilung**

Die zivile Polizei, CIVPOL im Jargon der UNO, hat sich seit Ende der 80er Jahre zu einem Schlüsselement moderner Friedenseinsätze entwickelt. Sie ist in der Regel der zivilen Komponente zu- und einem zivilen Kommando untergeordnet. CIVPOL erfüllt jedoch keine Polizeiaufgaben im originären, also exekutiven Sinne und ist deswegen in der Regel unbewaffnet. Das Aufgabenfeld von CIVPOL wird mit dem Akronym SMART umrissen: support, monitor, advice, report, train.

Der veränderte Konflikttypus und die Ausweitung der Mandate auf „exekutive“ Aufgaben zwingen hier jedoch ebenfalls zum Umdenken. Denn bei der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gibt es eine gravierende Lücke: Das Militär sieht sich nur für den äußeren, militärischen Teil der Ordnung zuständig. Es greift also nur dann ein, wenn bewaffnete Gruppen und

Einheiten agieren, nicht aber bei anderen Formen ziviler Unruhe wie gewalttätige Demonstrationen, Massenaufmärsche, gewaltsame Kriminalität etc. Das sei weder sein Mandat noch seien die Soldaten dafür ausgebildet und ausgerüstet.

Diesen Standpunkt haben insbesondere die amerikanischen Kommandeure von IFOR und SFOR in Bosnien eingenommen. Im Kosovo hat die KFOR derartige Aufgaben mangels Polizei zwar zeitweise übernommen, doch haben ihre Kommandeure, zuletzt General Reinhardt, keinen Zweifel daran gelassen, daß sie dazu nur vorübergehend bereit sind. CIVPOL, insoweit geht der Verweis der Generäle auf die Polizei fehl, hat für die geschilderte Aufgabe allerdings kein Mandat und auch nicht die Ausrüstung.

Verschiedene Lösungen sind denkbar und werden diskutiert. Einzelne militärische Einheiten könnten für derartige „grobe“ Polizeiarbeit umtrainiert und ausgerüstet werden. Die Militärpolizei ist hierfür besonders geeignet und wurde von den Amerikanern in Haiti entsprechend eingesetzt. Mehrheitlich scheint dieses Modell aber weder vom Militär noch von der Polizei favorisiert zu werden.

Ein anderes Modell ist die in Bosnien aufgestellte MSU (Multinational Special Unit). Sie hat eine Stärke von über 400 Personen und besteht mehrheitlich aus italienischen Carabinieri, einer paramilitärischen Polizeitruppe (ebenso wie die französische Gendarmerie oder die Guardia Civil und ähnlich wie früher der Bundesgrenzschutz). Sie sind militärisch ausgebildet und dem Militär zugeordnet, erfüllen aber in erster Linie Polizeiaufgaben. Solche Einheiten sind deswegen sowohl von der Ausbildung als auch der Ausrüstung her besonders geeignet für die Schließung der geschilderten Lücke bei den Friedensmissionen.

Drei Fragen sind im Hinblick auf die Fortentwicklung des Polizeikonzepts noch strittig: Erstens, ist es überhaupt richtig, die Polizei zu bewaffnen? Großbritannien und auch Deutschland haben ein entsprechendes Ersuchen des UN-Friedenseinsatzleiters in Bosnien negativ beantwortet. Im Kosovo dagegen wurden CIVPOL-Angehörige bewaffnet. Zweitens beruht die Einsatzfähigkeit dieser Polizeitruppe natürlich darauf, daß Staaten nicht nur einzelne Polizisten, die dann bunt zusammengewürfelt werden, sondern auch einheitlich ausgebildete Einheiten (formed units) entsenden. Sind die Staaten, ist die internationale Gemeinschaft gewillt, solche Einheiten in größerer Zahl zur Verfügung zu stellen? Drittens, sollen diese Einheiten unter militärischem oder zivilem Kommando stehen? In Bosnien ist SFOR der Auffassung, daß die MSU unter ihrem Kommando bleiben sollte. Der Leiter des dortigen UN-Einsatzes und seine Mitarbeiter halten das jedoch für einen Fehler, da dadurch die MSU im Hinblick auf ihre Rules of Engagement und auch die Einsatzführung militärisch und dadurch in ihrem Nutzen als Polizei weitgehend eingeschränkt bliebe. In Ost-Timor wurde ein anderer Weg beschritten; dort unterstellte man zwei „formed“ Polizeibataillone direkt dem zivilen Leiter des Friedenseinsatzes. Im Kosovo verfügen sowohl KFOR wie UNMIK über derartige verstärkte Polizeieinheiten.

Die Fortentwicklung des Polizeikonzeptes ist gegenwärtig zweifellos eine der wichtigsten Aufgaben im Zusammenhang der Friedenseinsätze. Das erkennt auch der Brahimi-Report an und fordert einen „doctrinal shift“ dieses Konzeptes. Der Report empfiehlt zum Beispiel, daß die CIVPOL-Komponente eines Friedenseinsatzes in der Regel über eine Einheit verfügen sollte, die speziell für die Kontrolle von „civil disorder“ ausgebildet und ausgestattet ist. Des weiteren fordert er die Mitgliedstaaten auf, (a) einen zentralen Pool für CIVPOL-Offiziere und Straftjustiz- sowie Strafverfolgungsexperten anzulegen, (b) regionale Trainings-Partnerships aufzubauen, (c) einen nationalen, für die Entsendung von Polizei- und anderem, für diesen Bereich relevanten zivilen Fachpersonal zuständigen „point of contact“ zu benennen. Zudem soll im UN Standby Arrangement System eine „on-call-list“ von 100 Polizei- und Justizexperten angelegt werden.

Schließlich wird empfohlen, die Polizei im UN-Hauptquartier aus der militärischen Abteilung herauszunehmen und zu einer eigenen, erheblich besser ausgestatteten Abteilung zu machen.

Außerdem soll im DPKO zur Beratung der Polizei eine neue Einheit aus Criminal-Rule of Law-Experten eingerichtet.

### **Post-conflict peace-building als strategisches Element moderner Friedenseinsätze**

Die Frage der Schaffung eines "secure environment" ist diejenige Aufgabe, die in modernen Friedenseinsätzen primär gelöst werden muß. Das Militär spielt bei dieser Aufgabe, wie geschildert, eine vorrangige, wenn auch nicht exklusive Rolle. Insgesamt erfolgreich wird ein Friedenseinsatz aber nur sein, wenn die zweite Schlüsselaufgabe, nämlich das sog. post-conflict peacebuilding (Friedenskonsolidierung), erfolgreich gelöst wird. Letzteres ist noch schwieriger als ersteres.

Das Konzept des Post-Conflict Peacebuilding nahm erstmals in der Agenda für den Frieden, die Generalsekretär Boutros Ghali 1992 veröffentlichte, einen prominenten Platz ein. Es wurde dann 1995 in einer Ergänzung zur Agenda für den Frieden von Kofi Annan weiterentwickelt und von SR und Generalversammlung der UNO in einer Reihe von Resolutionen in seiner grundlegenden Bedeutung ausdrücklich unterstützt. Erstes Ziel der Friedenskonsolidierung ist die Verhinderung des Wiederauflebens der gewaltsamen Auseinandersetzung und der Aufbau von Strukturen, die es einer Gesellschaft ermöglichen, Konflikte künftig ohne die Anwendung von Gewalt zu lösen. Man könnte es deswegen für eine Form der Konfliktprävention halten, was sie bis zu einem gewissen Grade auch ist. Dennoch sind die Ausgangspunkte von Konfliktprävention und Peacebuilding grundverschieden. Denn letztere setzt im Unterschied zu ersterer dort an, wo Krieg und Gewalt bereits stattgefunden haben, wo Traumata zu heilen, Minenfelder zu räumen, ehemalige Kämpfer zu entwaffnen und Flüchtlinge wieder einzubürgern und zu reintegrieren sind.

Wie Konfliktprävention jedoch ist auch Friedenskonsolidierung ein primär politisches Unterfangen und muß als solches verstanden werden, selbst wenn sie Maßnahmen umfaßt, die in andere, weniger politische Bereiche hineingehen, wie zum Beispiel humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit etc. Eine wichtige Unterscheidung zur Entwicklungszusammenarbeit zum Beispiel ist, daß die Friedenskonsolidierung einen relativ kurzen Zeitrahmen zur Verfügung hat, anders als die in der Regel langfristig angesetzte Entwicklungszusammenarbeit.

Zeitmangel ist ein grundlegendes Charakteristikum und Problem der Friedenskonsolidierung, da die internationale Gemeinschaft und insbesondere der SR in der Regel auf eine schnelle Beendigung drängen. In einzelnen Fällen, wie Bosnien und Kosovo, scheint sich aber unter dem Druck der Realität ein Umdenken zu vollziehen. Es wird mit Jahren, ja Jahrzehnten einer internationalen Präsenz gerechnet. Die früher gängige Forderung nach einem definitiven Exitdatum ist fallengelassen worden.

Leider gibt es bei der Friedenskonsolidierung in der zeitlichen Abfolge der Maßnahmen kein klares "emergency-to-relief-to-development continuum". De facto müssen Nothilfeprojekte, die unter Umständen entwicklungsfeindlich sind, und Entwicklungshilfe oft gleichzeitig in Angriff genommen werden. Häufig muß sogar von Region zu Region unterschiedlich vorgegangen werden, je nach dem Stand der Befriedung. So kann in Teilen des Landes schon mit Entwicklungsarbeit begonnen werden, während in anderen Teilen vorerst nur Nothilfe möglich ist. Desweiteren kann es notwendig sein, kurzfristig Maßnahmen zu ergreifen die im Gegensatz zu längerfristigen Zielen des Wiederaufbaus stehen. So kann die Notwendigkeit, Kombattanten durch die Versorgung mit besonderen Benefits kurzfristig an der Wiederaufnahme der Kämpfe zu hindern, mit dem langfristigen Entwicklungsziel, sie in produktive Beschäftigungen und dadurch in die nationale Wirtschaft zu integrieren, kollidieren.

Eine durchgängige Lektion ist schließlich, daß Friedenskonsolidierung so früh wie möglich geplant und begonnen werden muß, am besten parallel zum Einsatz der Friedenstruppen. Die Verständigung auf einen Waffenstillstand sollte nicht abgewartet werden, da der Planungsprozess



kompliziert und langwierig ist. Die Erfahrungen in Kambodscha, Mosambik, Haiti, Angola, Ruanda, dem früheren Jugoslawien etc. sind in dieser Hinsicht eindeutig. Im Kosovo dagegen wurde in dieser Hinsicht schwer gesündigt, da die UNO erst in letzter Minute von ihrer Verantwortung für den zivilen Aufbau erfuhr und deswegen für ihren Einsatz schlecht vorbereitet war. Die NATO dagegen bereitete den Einsatz von KFOR schon während der Bombardierung Serbiens kontinuierlich vor.

### **Strategische Felder der Friedenskonsolidierung**

Nothilfe und wirtschaftlicher Wiederaufbau sind bereits als grundlegende Felder von Friedenskonsolidierung angedeutet worden. Darüber hinaus haben die folgenden Felder strategische Bedeutung:

- (1) Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration der Kombattanten und anderer bewaffneter Gruppen;
- (2) Wahlen und Verfassung und
- (3) Wahrheit, Gerechtigkeit und Versöhnung.

#### **(1) Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (EDR)**

Einmal mehr ist hervorzuheben, daß die Spannungen und die Gewalt, die zu bewaffneten Auseinandersetzungen geführt haben, nicht plötzlich mit dem Unterzeichnen eines Friedensabkommens oder Waffenstillstandes verschwinden. Fortschritte im Bereich der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration sind deswegen neben der Schließung der "Lücke der öffentlichen Sicherheit" eine wichtige Bedingung für den Erfolg des Peacebuilding. EDR ist eine der schwierigsten Aufgaben in den modernen Friedenseinsätzen. In den wohlhabenden, konsolidierten westlichen Gesellschaften ist der Grundsatz, daß Gewalt sich nicht auszahlt, weitestgehend anerkannt. In armen Ländern mit ethnischen oder ähnlichen Konflikten gilt dieser Grundsatz jedoch keineswegs ohne weiteres. Der Kampf um Ressourcen zum Überleben und um Reichtum einiger weniger (Rohstoffe), also handfeste ökonomische Interessen, sind häufig der wichtigste und tiefere Grund für die Anwendung von Gewalt. Gewalt lohnt sich unter den Bedingungen dieser Gesellschaften durchaus, zum Beispiel dann, wenn die Betroffenen dadurch Diamanten, Gold, fruchtbares Land oder ähnliches unter ihre Kontrolle bekommen. Warlords sind die Exponenten dieser Art des Wirtschaftens. Sie sind eine unheilvolle Mischung aus Militärkommandanten, Bandenführer, Unternehmer und politischem Führer. Ihre Cleverness wird leicht unterschätzt. Arbeitslosigkeit, vor allem unter Jugendlichen, ist eine wichtige Basis ihres gewalttätigen Wirkens. Rekrutierung und Bewaffnung der Jugendlichen ist durch die Schwemme von Billigwaffen in den betroffenen Regionen einfach.

Diese "Ökonomie der Gewalt (war economy)" bzw. von "Gewaltausübung als Businessmethode" wird von uns noch zu wenig verstanden und ist der vielleicht wichtigste Grund, warum in diesen Gesellschaften so schwer Frieden zu machen ist. Eine Reihe von Akteuren, unter ihnen unter Umständen auch internationale, haben daran kein Interesse. Er würde ihrem Einkommen schaden. Für den Balkan mit seiner weitreichenden Mafiasierung gilt das ebenso wie für verschiedene Teile Afrikas und Zentralasiens.

Es liegt auf der Hand, daß die Entwaffnung von Kombattanten und Milizen unter diesen Bedingungen schwierig und mit hohen Risiken verbunden ist. Natürlich sind Strategien, die auf einvernehmliche Entwaffnung setzen, zu bevorzugen. Dieses Einverständnis ist in der Regel jedoch schwer zu bekommen, eben weil die Waffen für das ökonomische Überleben der Betroffenen und die Bereicherung der Warlords unverzichtbar sind. Entwaffnung und Demobilisierung müssen daher mit überzeugenden Programmen zur sozialen und wirtschaftlichen Reintegration verbunden werden.

Bei der externen Durchführung und Finanzierung der entsprechenden Programme muß aber zugleich auch genau auf ungewollte soziale und wirtschaftliche Auswirkungen geachtet werden. Denn diese können durchaus problematisch sein. Außerdem müssen die streitenden Parteien und Milizen das Gefühl haben, daß ihre körperliche und wirtschaftliche Sicherheit garantiert ist, nachdem sie ihre Waffen ab- und viele von ihnen dadurch gleichzeitig ihren Lebensstil und ihre Erwerbsquelle aufgegeben haben.

Waffenrückkaufprogramme sind eine Möglichkeit, Entwaffnung und Demobilisierung voranzutreiben. In El Salvador und Ostslawonien wurden sie mit einem gewissen Erfolg praktiziert. Dennoch ist diese Methode problematisch, zumindestens wenn die Abgabe von Waffen mit Geld entgolten wird. Die Gefahr, daß die Preise auf dem Waffenmarkt lediglich nach oben getrieben werden und noch mehr Waffen in die Region strömen, ist groß. Möglicherweise ist es sinnvoller, mit dem zur Verfügung stehenden Geld ein funktionierendes Polizei- und Rechtssystem auszubauen und dadurch die Sicherheitslage des betroffenen Landes zu verbessern.

Waffenvernichtungsprogramme dagegen sind nach bisheriger Erfahrung der beste Weg, den Waffenhandel einzuschränken und die vorhandenen Arsenale abzubauen. Wird die Waffenvernichtung als eine öffentliche Zeremonie durchgeführt und durch die Medien verbreitet, so sendet sie darüberhinaus ein starkes politisches Signal des Friedens an alle. Ein überzeugendes Beispiel dafür war das Waffenvernichtungsprogramm in Mali. Die eingesammelten Waffen wurden dort öffentlich verbrannt. Die "flamme de paix" wurde zum Symbol einer Gesellschaft auf dem Weg zum Frieden.

## **(2) Wahlen und Verfassung**

In den seit dem Ende des Kalten Krieges von der UNO durchgeführten Friedensmissionen waren die Durchführung von Wahlen und das Erarbeiten einer demokratischen Verfassung strategische Ziele, um einen dauerhaften Frieden zu erreichen. In fast allen Einsätzen standen am Ende `freie und faire` Wahlen unter internationaler Aufsicht. Man ging davon aus, daß sie der beste Weg seien, um eine geregelte, friedliche, vom Volk legitimierte und transparente Einsetzung der Regierung zu erreichen. Wahlen symbolisieren mehr als alle anderen Formen der Macht- und Regierungskontrolle, daß die Exekutive dem Volk rechenschaftspflichtig ist.

Diese in der Tat einleuchtenden Vorteile sind möglicherweise der Grund dafür, daß Wahlen verschiedentlich erkennbar zu früh (Angola, Liberia, Sierra Leone, Bosnien etc.) abgehalten wurden. Zu sehr wurden sie, vor allem aus Kostengründen, in der Vergangenheit als "exit option" für eine schnelle Beendigung der internationalen Verantwortung mißbraucht. Folge war, daß die Konflikte nicht nur nicht beendet wurden, sondern es sogar zu einem Rückfall in noch schlimmere Gewalt kam (Angola) oder die ethnische Teilung vertieft wurde (Bosnien, Sierra Leone). Vorzeitig angesetzte oder schlecht durchgeführte Wahlen sind in fragmentierten Gesellschaften ein großes Risiko. Sie sind dann nur die Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln. "Winner takes all" Wahlen sind in dieser Hinsicht ganz besonders gefährlich. Außerdem darf nicht vergessen werden, daß Wahlen nur ein erster Schritt zur Demokratisierung sind, jedoch noch nicht die Demokratisierung selbst. Deren weitere Begleitung ist deswegen auch nach den Wahlen notwendig und wird inzwischen auch vereinzelt praktiziert.

Das richtige Timing ist also ein entscheidender Erfolgsfaktor für Wahlen im Peacebuildingprozeß. Wie andere Elemente dieses Prozesses auch, müssen sie von langer Hand, idealer Weise zwei oder drei Jahre vor ihrer Durchführung, geplant werden. Ausreichend fortgeschrittene Demobilisierung und Integration der Kombattanten in die neue Armee, Polizei oder Zivilgesellschaft sowie eine gewisse Wiederherstellung des Rechtssystems und der öffentlichen Verwaltung sind unabdingbare Voraussetzungen. Internationale und lokale Wahlbeobachtung sollte während des ganzen Zeitraums der Wahlen und auch noch danach stattfinden. Sie ist aufgrund des tiefsitzenden gegenseitigen Mißtrauens der Konfliktparteien wichtig. Glaubwürdigkeit und Integrität des Verlaufs der Wahlen

tragen zur Verhinderung von Streits über den Ausgang der Wahl bei und können so einem Rückfall in die Gewalt vorbeugen.

In Fällen extremer Fragmentierung kann es weiser sein, Power-sharing Modelle, zum Beispiel eine durch Verhandlungen gebildete Regierung der Nationalen Einheit, als einen vorübergehenden Schritt im Transitionsprozeß vom Krieg zum Frieden einzubauen. Das westliche Demokratiemodell ist, zumindest kurzfristig, nicht anwendbar. In Südafrika hat ein solches Übergangsmodell gut funktioniert. Regierungen der Nationalen Einheit sollten aber auf jeden Fall durch einen Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit international begleitet werden. Sie dürfen auch nicht zu lange andauern, da sie einen Grundgedanken moderner Demokratie aushöhlen, daß nämlich Regierungen abwählbar sind.

### **(3) Wahrheit, Gerechtigkeit und Versöhnung**

In vom Krieg zerrütteten Gesellschaften wird es ohne Versöhnung weder dauerhaften Frieden noch stabile Demokratie geben. Entwaffnung, Wahlen, Demokratisierung allein können das nicht erreichen. Massenmorde, ethnische Säuberungen, Vergewaltigungen und weitere brutale Formen der Kriegführung machen die Aussöhnung der Konfliktparteien und innerhalb der Bevölkerung und damit ein friedliches Zusammenleben extrem schwer, manchmal unmöglich. Der Kosovo ist dafür in jüngster Vergangenheit ein weiteres Beispiel.

Versöhnung ist ein langfristiger Prozeß. Dennoch muß er angepackt werden, sobald die Friedensmission und das Peacebuilding beginnen. Gegenwärtig werden verschiedene Modelle der Aussöhnung praktiziert. Das erste, das man als "Vergeben und Vergessen" bezeichnen könnte, war früher in Afrika gängig, zum Beispiel in Simbabwe und Namibia Anfang der 80er beziehungsweise Anfang der 90er Jahre. Dieses Modell geht davon aus, daß Bürgerkriege einer eigenen Dynamik folgen und daß man ihre Grausamkeiten als eine unvermeidliche Begleiterscheinung akzeptieren muß. Um des Friedens willen ist es besser, sie möglichst schnell zu vergessen. In den genannten Ländern hat das mit Einschränkungen funktioniert. Die Annahme, daß afrikanische Kulturen eine stärkere Fähigkeit zum Vergeben haben als andere, spielte für dieses Vorgehen eine Rolle. Diese Annahme ist allerdings nicht unstrittig.

Ein anderes, jüngeres Modell ist "Versöhnung durch Wahrheit". Die südafrikanische Wahrheits- und Versöhnungskommission wurde durch ihr Bestreben bekannt, die im Kampf um die Vorherrschaft der weißen Minderheit und ihr Apartheidssystem auf beiden Seiten begangenen Grausamkeiten zu heilen. Die Wahrheitskommission in Guatemala arbeitete ähnlich, wohingegen die Purifikationskommission in Mosambik stärker auf traditionellen, lokalen Konzepten des Heilens und Versöhnens basiert. Die Kommissionen in Südafrika und Guatemala dagegen sind offensichtlich dem christlichen Gedanken des Vergebens durch Bekennen der Wahrheit und anschließende Reue verpflichtet.

Bosnien, Ruanda und der Kosovo, alles drei Länder in denen ein systematischer Völkermord und nicht nur Bürgerkrieg stattgefunden hat, werfen besondere Probleme auf. Wahrheit und Gerechtigkeit sind hier einerseits noch wichtigere Voraussetzungen für Versöhnung, zugleich aber außerordentlich schwierig zu erreichen. Die praktischen ebenso wie die psychologischen Probleme sind immens. Letztlich kann in solchen Fällen wohl nur die Zeit die Wunden heilen. In Ruanda werden noch immer über 100 000 am Genozid von 1994 Beteiligte von der Regierung unter primitivsten Bedingungen in Haft gehalten. Angesichts des in diesem Land nur rudimentär funktionierenden Rechtssystems stellt sich die Frage, wieviel Gerechtigkeit über eine gerichtliche Erklärung überhaupt herzustellen ist. Eine offene Frage ist auch, welchen Beitrag der vom SR der UNO in Arusha (Tansania) eingerichtete internationale Strafgerichtshof leisten kann. Er hat bisher erst einen der Haupttäter verurteilt. Die Tatsache, daß sich die Angeklagten eine Verfahrens de luxe erfreuen, mit zwei oder drei Anwälten und ohne Angst vor der Todesstrafe, obwohl sie die schlimmsten Verbrechen begangen haben, ist ein weiterer Grund, der an seinem Beitrag zu Frieden

durch Gerechtigkeit zweifeln läßt. Die Effektivität des für das frühere Jugoslawien eingerichteten Strafgerichtshof ist ebenfalls ungewiß, so lange die schwersten Verbrecher – wie Mladic, Karadjic und Milosowicj – von den internationalen Truppen in Bosnien nicht verhaftet und dann in Den Haag verurteilt werden.

### **Koordination und integriertes Management**

Für den Erfolg multidimensionaler Friedensoperationen und des Peacebuilding ist schließlich effektive Koordination und das integrierte Management der Vielfalt militärischer und nicht-militärischer Instrumente und Akteure von entscheidender Bedeutung. Heute besteht Einigkeit, daß ein integrierter Ansatz unabdingbar ist und von Anfang an geplant und geübt werden muß.

Die Praxis zeigt, daß das jedoch leichter gesagt als getan ist. Ein unter Praktikern beliebter Satz lautet: "Alle wollen Koordination, aber niemand will koordiniert werden". Große wie kleine, staatliche wie nicht-staatliche Organisationen pflegen ihre Besonderheiten und verteidigen ihr Terrain und ihre Vorgehensweise. Während der Operation Provide Comfort im Nordirak Anfang der 90er Jahre mußten die alliierten Kräfte mit mehreren hundert Hilfsorganisationen fertig werden, von denen manche mehrere hundert Mitarbeiter, andere nur drei oder vier hatten. In Somalia waren zweihundert Hilfsorganisationen vor Ort. Auf dem Balkan sind es ebenfalls mehrere Hundert.

Soldaten und NROs haben sehr unterschiedliche, manchmal vollständig gegensätzliche operative Kulturen. Militärs sind gewohnt, in klaren Hierarchien zu arbeiten und Befehle auszuführen. Ihre Mittelausstattung ist zumindestens dann, wenn sie aus den Industrieländern kommen, in der Regel gut. NROs dagegen funktionieren anders. Freiwilligkeit und Idealismus spielen eine große Rolle, die Professionalität ist dagegen von Organisation zu Organisation sehr unterschiedlich fortgeschritten. Zudem ist die Welt der humanitären Organisationen und NROs in sich selbst äußerst heterogen, weit mehr als das Militär. Jede Organisation hat ihre individuelle Daseinsberechtigung, ihre Besonderheiten und Eitelkeiten. Dennoch leistet die Mehrheit von ihnen im humanitären Bereich und beim Peacebuilding wertvolle Hilfe. Sie können Aufgaben erledigen, die militärische Organisationen entweder gar nicht, nicht so gut oder nur viel kostspieliger erledigen können.

Insgesamt haben die Operation Provide Comfort, UNOSOM, UNPROFOR und viele andere Operationen gezeigt, daß Soldaten, Polizei, humanitäre Einrichtungen und NROs, wenn sie bestimmte Vorurteile und psychologische Barrieren überwinden und sich statt dessen auf das gemeinsame Ziel konzentrieren, konstruktive Zusammenarbeit erlernen und praktizieren können. Einheit nicht nur im Ziel, sondern auch bezüglich der Strategien und Maßnahmen ist Vorbedingung des Erfolgs. Gemeinsame Informationsstrukturen, gemeinsame Auswertung und Planung, gemeinsame Mechanismen der abgestimmten Umsetzung haben genau wie das gemeinsame Training im Vorfeld der Mission ihre Effektivität unter Beweis gestellt. Zu jeder Zeit sollten die relevanten Akteure (vor allem die Weltbank, UNDP, UNICEF, UNHCR, die Gebergemeinschaft und die NROs) unter Führung der UNO oder anderer regionaler Organisationen am Entscheidungsprozeß beteiligt werden. Die Ernennung einer zentral koordinierenden lead organisation zu einem möglichst frühen Zeitpunkt ist ein Muß, ebenso wie die eines letzt verantwortlichen Sonderbeauftragten (SRSGs - Special Representative of the Secretary-General), Generaladministrators oder einer vergleichbaren politischen Führungspersönlichkeit als verantwortlichem Teamleiter.

### **Ausbau ziviler Kapazitäten in der EU, OSZE und UNO**

Die drei genannten Organisationen haben den strategischen Bedeutungszuwachs von nicht-militärischen Personal und von zivilen Kapazitäten. Verbesserungen in den folgenden Bereichen werden von ihnen für vordringlich gehalten und betrieben (auch wenn dabei teilweise unterschiedliche Akzente gesetzt werden):

- Professionalisierung durch nachhaltige Verbesserung der Vorbereitung: Grundausbildung und Fortbildung, missionsspezifische Vorbereitung, Training speziell von Fach- und Führungspersonal, integrierte und internationale Übungen/Planspiele von zivilen Akteuren mit Militär und Polizei, im Sinne einer praxisnahen Einsatzvorbereitung; Ausbau des für Einsätze zur Verfügung stehenden Fachpersonals, insbesondere für den Bereich der öffentlichen Sicherheit und Verwaltung sowie des rule of law (Verwaltungsexperten, Richter, Staatsanwälte, Justizbeamte, Menschenrechts-, Verfassungs- und Demokratisierungsexperten etc.); Aufbau von Datenbanken und Entwicklung weiterer Mechanismen, die die schnelle Rekrutierbarkeit dieses Personals (ebenso wie bei Polizei und Militär) im Sinne von Stand-by-Kapazitäten gewährleisten; schnelle Rekrutierbarkeit von Fach- und Führungspersonal gilt international als eine besonders schwierig zu lösende Aufgabe;
- Verbesserung der Kooperation der zivilen Einrichtungen untereinander und mit Polizei und Militär im Sinne eines integrierten Vorgehens; die Studie weist darauf hin, daß das Militär (NATO) sich erheblich früher und professioneller als die zivilen Akteure im Rahmen von CIMIC (Civil-Military Co-operation) der Frage einer funktionierenden Kooperation angenommen hat; der zivile Bereich hat hier beträchtlichen Nachholbedarf;
- Fortentwicklung und Verbesserung der Einsatzkonzepte, insbesondere was den Bereich des Rule of Law betrifft (im engen Zusammenhang hiermit steht der Ausbau der Polizeireserven und die Fortentwicklung der Polizeieinsatzkonzepte; beides hat bei der EU, der OSZE und auch den UNO (Brahimi Report) einen hohen Stellenwert, ist aber nicht Gegenstand dieser Studie).

Die Aktivitäten von EU, OSZE und UNO beschränken sich im wesentlichen darauf, die konzeptionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen für den schnellen Einsatz von zivilem Personal zu verbessern. Originäre Aufgabe der Mitgliedstaaten bleibt es dagegen, die entsprechenden Personalkapazitäten in der Substanz aufzubauen und für die internationalen Organisationen bereit zu halten. Erfolgen diese Anstrengungen nicht, werden sich die meisten Maßnahmen der internationalen Organisationen als vergeblich erweisen.

### **Verbesserung ziviler Kapazitäten – grundlegendes Anliegen deutscher und europäischer Friedenspolitik**

Bundesregierung und Bundestag haben in einer Reihe von Erklärungen den Aufbau und die Verbesserung der zivilen Krisenprävention zu einer vorrangigen Aufgabe deutscher und europäischer Politik erklärt. In dem vom Bundessicherheitsrat im Sommer 2000 verabschiedeten Gesamtkonzept der Bundesregierung »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« ist unter anderem zu lesen: »Die Bundesregierung wird abgestimmte Ausbildungsangebote schaffen und die Voraussetzungen für den Einsatz von zivilem Personal in den Bereichen Krisenprävention, Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung ausbauen«. Die Forderungen des Bundestags gehen in die selbe Richtung.<sup>1</sup> Und Außenminister Fischer hat in seiner Rede vor der 55. Generalversammlung (GV) der Vereinten Nationen im September 2000 verstärkte deutsche Anstrengungen bei der Ausbildung und Entsendung von zivilem Personal angekündigt. Eine entsprechende Studie wurde von dem Auswärtigen Amt in Auftrag gegeben.

Ihr Ergebnis ist, daß Ausbildung und Rekrutierung aus dem Auswärtigen Amt ausgelagert und einer neu zu errichtenden, eigenständigen Einrichtung zur weiteren Entwicklung in enger Zusammenarbeit

<sup>1</sup> Siehe insbesondere den Antrag der Abgeordneten Uta Zapf u.a., Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/3862 vom 07.07.2000, S. 4 sowie Beschlußempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/5283 vom 09.02.2001

mit dem AA und den zivilgesellschaftlichen Akteuren im Sinne eines Public-Private Partnership übergeben werden sollte. Diese Einrichtung braucht zugleich eine kleine Kapazität, die sich mit Fragen der Analyse und konzeptionellen Fortentwicklung sowie der internationalen Netzwerkpflege befaßt. Die Bundesregierung ist dabei, die haushaltsrechtlichen und sonstigen Voraussetzungen für die Gründung einer solchen Einrichtung zu prüfen.

## **Gudrun Steinacker, Kordinatorin für Ausbildung und Kapazitätsbildung, OSZE-Sekretariat Wien:**

Die OSZE ist eine regionale Sicherheitsorganisation ihrer 55 Teilnehmerstaaten, die sich von Wladiwostok nach Vancouver über die gesamte nördliche Hemisphäre erstreckt. Sie ist heute in ihrer Region *die* Organisation mit der meisten Erfahrung in zivilen Friedensmissionen. Die OSZE ist seit Beginn der 70er Jahre aus der KSZE, einer Abfolge von Konferenzen über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa entstanden. Die Bereiche, mit denen sich die OSZE heute befasst, entsprechen im wesentlichen noch immer den sog. drei "Körben" der Schlussakte von Helsinki von 1975: vertrauensbildende Maßnahmen im Bereich der militärischen Zusammenarbeit, Menschenrechte, Demokratisierung, Medienfreiheit, die sog. menschliche Dimension der OSZE, und Zusammenarbeit im wirtschaftlichen und im Umweltbereich. Dazu kommen heute noch die Organisation und Beobachtung von Wahlen, Polizeimonitoring und –training und Grenzbeobachtung.

### **Missionen oder Feldaktivitäten der OSZE**

Die OSZE-Missionen haben mit Ausnahme der OSZE Mission im Kosovo, die auf die Sicherheitsratsresolution der Vereinten Nationen 1244 zurückgeht, ein Mandat vom Ständigen Rat der OSZE, was aufgrund des Konsensprinzips in der OSZE bedeutet, dass sie immer auch die Zustimmung des Staats besitzen, in dem sie eingerichtet wurden. Die Missionen sind ein Instrument der Vorwarnung, der Konfliktverhütung und des Krisenmanagements. Davon steht natürlich vieles oft nur auf dem Papier, da es bei der Umsetzung letztlich immer auf den politischen Willen der beteiligten Staaten ankommt. Daher muss man sich vor allem die Praxis vor Ort anschauen. Ein wichtiger Arbeitsbereich der OSZE, auf dem Balkan von besonderer Bedeutung, ist die Rehabilitation nach einem Konflikt, die Wiederherstellung oder überhaupt erst die Schaffung eines demokratischen Rechtsstaats und einer Zivilgesellschaft.

Zur Zeit hat die OSZE 21 Einsätze, die nicht alle die Bezeichnung „Mission“ tragen, z.B. gibt es in Albanien eine „Präsenz“ der OSZE, die von einem deutschen Diplomaten geleitet wird; in Zentralasien haben wir zum Teil Zentren, im Kaukasus Büros. Die Zahl der internationalen Mitarbeiter beläuft sich derzeit auf etwa 1.300 internationale und, was für mich im Schulungsbereich sehr wichtig ist, auf über 3.000 lokale Mitarbeiter(-innen), vom Kraftfahrer, Boten, der Sekretärin und dem /der Übersetzer(-in) bis hin zu professionellen Mitarbeiter(-inne)n, Juristen, Journalisten usw. Gerade auf diese Mitarbeiter(-innen) müssen wir bei Schulungen in den Missionen ein besonderes Augenmerk richten, weil sie für die Nachhaltigkeit der OSZE-Missionen sehr wichtig sind. Sie werden bleiben - wenn die OSZE-Missionen hoffentlich (das ist ja das Ziel) eines Tages beendet werden. Bisher wurde allerdings noch keine Mission für beendet erklärt.

### **Missionsgebiete:**

Die größten Missionen der OSZE sind auf dem Balkan. Davon ist die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) im Rahmen der UN Mission im Kosovo (UNMIK) am bekanntesten und größten mit rund 600 internationalen und 1300 lokalen Missionsmitgliedern. Dann folgen Bosnien, Kroatien, Jugoslawien (seit Anfang dieses Jahres), Albanien und natürlich in Skopje - übrigens eine der ersten Missionen überhaupt, die von der OSZE schon 1993 eingerichtet wurde. Skopje ist zur Zeit dabei, Bosnien den Rang als zweitgrößte Mission abzulaufen, da die Mission aufgrund von mehreren Beschlüssen des

Ständigen Rats auf über 200 internationale Missionsmitglieder erweitert werden wird. Dann haben wir Missionen im Baltikum und Büros in einigen osteuropäischen Staaten wie der Ukraine, Weißrussland und Moldau; zudem die Missionen und Büros im Kaukasus. Die größte davon ist in Georgien. In allen fünf zentralasiatischen Staaten hat die OSZE-Zentren, bzw. in Tadschikistan eine Mission. Die mit dem andauernden Konflikt in Afghanistan verbundene Bedrohung für die regionale Sicherheit ist insofern keineswegs neu für die OSZE. Drei der OSZE-Teilnehmerstaaten in Zentralasien haben zum Teil sehr lange Grenzen mit Afghanistan und sind seit langem unmittelbar von dem andauernden Krieg dort und seinen Folgen betroffen.

### **Training:**

Meine Zuständigkeit als Koordinatorin für Schulungen in der OSZE ist die Aus- und Weiterbildung der OSZE-Mitarbeiter(innen) in den OSZE Institutionen und in den Missionen. Die OSZE hat vor allem nach den Erfahrungen mit der sog. „Kosovo Verification Mission“ erkannt, dass die Missionsmitglieder für ihren Einsatz gut vorbereitet sein müssen. Jeder Einsatz ist zunächst für 6 Monate geplant, der dann jeweils wieder um sechs Monate bis zu maximal fünf Jahren verlängert werden kann. Die Durchschnittsverweildauer in den Missionen beträgt derzeit 18 Monate. Wegen der kurzen Entsendezeit ist es um so wichtiger, dass die neuen Missionsmitglieder vom ersten Tag in der Mission „funktions“- und arbeitsfähig sind. Alle OSZE-Missionen haben neben ihren unterschiedlichen Mandaten die Aufgabe, die Zivilgesellschaft zu fördern, zur Demokratisierung, der Entwicklung eines Rechtsstaats beizutragen, die Menschenrechte und die Medienfreiheit zu entwickeln. Dafür werden Experten von den Teilnehmerstaaten in die OSZE-Missionen entsandt (sekundiert). Die OSZE hatte von Anfang an dieses Sekundierungssystem. Leider senden noch immer viele Staaten ihre Mitarbeiter (-innen) in die Missionen, ohne sie ausreichend auf die Arbeit im Feld vorzubereiten. Natürlich gibt es immer mehr Mitarbeiter (-innen), die bereits über Felderfahrung verfügen, sei es mit den VN oder mit einer anderen OSZE-Mission. Aber auch sie schätzen es, in weiteren Schulungen besser für den nächsten Einsatz vorbereitet zu werden. Für Missionsanfänger ist es besonders wichtig, gründlich auf die Arbeit in einer Mission vorbereitet zu werden. Das ist bis heute leider nur bei einer Minderheit der Fall. Deutschland stellt hier eine sehr rühmliche Ausnahme dar. Es gibt auch einige andere Länder, die inzwischen Vorbereitungskurse für zukünftige Missionsmitglieder eingerichtet haben oder dabei sind sie einzurichten; Finnland möchte ich hier erwähnen, das in diesem Herbst den ersten zweiwöchigen Vorbereitungskurs durchführt. Die skandinavischen Staaten hatten von je her auf diesem Gebiet eine Vorreiterrolle eingenommen insofern, dass sie bereits Reserven mit erfahrenen Missionsmitarbeitern (-innen) aufgebaut haben. Großbritannien hat dieses Jahr begonnen, Vorbereitungskurse anzubieten.

Ein Thema, das wir für die Vorbereitung aber auch in den Schulungen in den Missionen für besonders wichtig erachten, ist der Managementbereich, hier besonders das spezielle Management in einer Mission. Viele Mitarbeiter sind Experten, haben aber noch nie einem (vor allem aber nicht einem multinationalen) Team vorgestanden und wissen nicht, wie sie mit den damit verbundenen Managementproblemen umgehen sollen.

Einen weiteren wichtigen, von den allgemeinen Managementfragen gesonderten Bereich, bilden die Techniken des Konfliktmanagements: Konfliktdanalyse, Verhandlungs- und Vermittlungstechniken (Mediation). Im Kosovo haben wir eine Trainerin, von der Bradford-University, die dort „Conflict-Management-Training“ für lokale wie internationale Mitarbeiter durchführt. Sie hat inzwischen schon mehr als 800 internationale und lokale Mitarbeiter (-innen) der OSZE-Mission im Kosovo geschult. Diesen Bereich wollen wir ausbauen. Deshalb hat das OSZE-Sekretariat den Posten eines Konflikttrainers für das kommende Jahr beantragt.

### **Kooperation bei der Ausbildung:**

Wir arbeiten eng mit den Institutionen und Missionen der OSZE in unseren Schulungsprogrammen zusammen und versuchen auch den Austausch der Missionen untereinander im Ausbildungs- und Schulungsbereich zu fördern. Denn das eine ist, was wir in der Mission an Schulungen durchführen,

wovon insbesondere die lokalen Missionsmitglieder profitieren und das andere, was wir von den OSZE-Teilnehmerstaaten die Missionsmitglieder entsenden, erwarten, was diese zur Vorbereitung der zukünftigen Missionsmitarbeiter(-innen) leisten können. Zu den Bereichen, in denen wir in den Missionen Schulungen anbieten, gehören auch sehr praktische Fähigkeiten, wie z.B. das Fahren von Wagen mit Allradantrieb, Sicherheitsschulungen, die Benutzung eines Funkgeräts, die Arbeit als und mit einem Dolmetscher usw.

Die Schulung von Missionsmitgliedern sollte unserer Auffassung nach in drei Stufen stattfinden, beginnend mit der Vorbereitung im Teilnehmerstaat. Es macht mir Hoffnung, dass immer mehr Staaten, wie auch Deutschland, ihre Vorbereitungskurse für Teilnehmer aus den kleinen OSZE-Staaten, die sich keine eigenen Ausbildungskurse leisten können, öffnen. Im OSZE-Sekretariat in Wien sind wir dann für ein Einführungsprogramm von zwei, demnächst drei Tagen verantwortlich sowie für die Weiterbildung der eigenen Mitarbeiter(innen) in Wien und aus den kleineren Missionen. Dann finden schließlich in den Missionen selber missionsspezifische Einführungs- und Trainingsprogramme statt, die sich an dem Bedarf vor Ort orientieren.

Damit gewährleistet ist, dass die Missionsvorbereitung in den Teilnehmerstaaten den Mindestanforderungen genügt und um den Teilnehmerstaaten eine Hilfestellung für die Einrichtung von Vorbereitungskursen zu gewähren, hat die Trainingssektion des OSZE-Sekretariats in Wien Trainingsstandards entwickelt, die als Broschüre vorliegen. Wer daran interessiert ist, sollte auf die Webseite der OSZE gehen: [www.osce.org/training/](http://www.osce.org/training/). Die Trainingsstandards sind eine Kombination von Modulen mit denen theoretische und praxisbezogene Kenntnisse vermittelt werden sollen. Die Schulungssektion des OSZE-Sekretariats wünscht, dass eines Tages in den Teilnehmerstaaten der OSZE, z.B. auch durch die Einrichtung regionaler Trainingszentren wie das Österreichische Studienzentrum für Friedens- und Konfliktforschung in Stadtschlaining, ausreichend Kapazität vorhanden sein wird, um allen Missionsmitarbeiter(inne)n vor Beginn ihres Missionseinsatzes eine vorbereitende Schulung zu vermitteln.

## **Michael Matthiessen, Policy Unit, Generalsekretariat des Rates der EU, Brüssel:**

Die EU als Organisation betrachtet ist sehr komplex. Sie beinhaltet eine Menge Institutionen: den Rat, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament, um nur die wichtigsten zu nennen. Ich bin heute bei dieser Tagung, neben dem Kollegen der Polizeieinheit, der später noch sprechen wird, der einzige Vertreter der EU. Zu meiner Tätigkeit: Ich arbeite im Sekretariat von Javier Solana, dem Hohen Beauftragten der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, im Rat der EU in Brüssel. D.h., dass ich hier natürlich nicht im Namen der Kommission und Chris Patten sprechen kann. Da aber die Kommission im Bereich der Konfliktprävention und der Krisenprävention sehr aktiv ist, möchte ich in meinem Beitrag auch auf Aktivitäten der Kommission eingehen. Des weiteren lassen Sie mich bemerken, dass die EU mit der Bearbeitung des Themas Krisenmanagement quasi Neuland betritt. Wir fühlen uns, gerade neben Organisationen wie der UN und der OSZE, die auf diesem Gebiet auf eine lange Tradition und langjährige Erfahrungen zurückblicken können, ein wenig wie „the new kids on the block“.

Nun setzt sich also auch die EU mit diesem komplizierten Themengebiet auseinander. Und wenn Sie mich nun fragen: „Was kann die EU in diesem Bereich konkret tun?“ Dann muss ich Ihnen antworten: „Noch nicht so viel, wie wir gerne tun möchten!“ Aber wir stehen am Anfang einer positiven Entwicklung, die nun mit großen Schritten vorangetrieben wird.



## **Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)**

Eine der bedeutenden Voraussetzungen für das Fortkommen auf dem Sektor des Krisenmanagements und der Konfliktbearbeitung war sicherlich die Ausarbeitung des ESVP-Programms (Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik) auf dem Französisch-Britischen Gipfel in Saint Malo im November 1998. Dieses Programm wurde für EU-Verhältnisse sehr schnell, bereits auf dem EU-Rats-Gipfel in Köln im Juni 1999 aufgegriffen und weiter bearbeitet. Und schon auf dem Helsinki-Gipfel im Dezember 1999 wurden viele der fundamentalen Vorschläge und Texte angenommen. Allerdings stand zunächst das Interesse an der militärischen Seite des ESVP-Programms im Mittelpunkt: Die EU-Staatsoberhäupter steckten sich in Helsinki das Ziel, dass bis 2003 die Mitgliedsstaaten fähig sein sollten, 50.000 bis 60.000 Soldaten für ein Jahr in Krisengebiete zu entsenden. Diese Truppen sollten möglichst schnell verfügbar sein. Soviel zum militärischen Teil des ESVP-Programms.

Aber, was viele Leute offenbar nicht wahrgenommen haben, in Helsinki wurde auch eine Reihe von Zielen für die zivilen Komponenten der Konfliktbearbeitung beschlossen. Und nicht zuletzt der finnischen Präsidentschaft sowie den deutschen Vertretern ist es zu verdanken, dass unter den Zielen dieses Aktionsplans einige ganz bedeutende Elemente, wie z.B. die Schaffung von Fähigkeiten für ziviles Krisenmanagement enthalten sind. Aber was hat man konkret darunter zu verstehen? Ein erster Schritt war herauszufinden, welche und wie viele zivile Kriseneinsatzkräfte in den 15 Mitgliedsstaaten insgesamt zur Verfügung stehen. Das Potenzial zur zivilen Konfliktbearbeitung sollte insgesamt ausgeweitet werden. Hierbei wurde den Möglichkeiten der Polizeikräfte ganz besondere Bedeutung beigemessen. Ein wichtiger Grund für die EU sich für ein ESVP-Programm und die Ausweitung des zivilen Krisenmanagements zu entscheiden war, dass man dieses Feld nicht allein anderen Ländern oder Organisationen überlassen wollte.

## **Was hat sich seit dem Gipfel in Helsinki nun alles getan?**

Im Juni 2000 fand ein weiterer bedeutender EU-Gipfel im portugiesischen Feira statt. Auf diesem Gipfel wurde eine Zielvorgabe für die Bereitstellung von Polizeikräften für Friedensmissionen verfasst: Bis 2003 sollen die EU-Mitgliedsstaaten in der Lage sein, 5.000 Polizeikräfte für zivile Friedensmissionen zu entsenden, von denen 1.000 innerhalb von 30 Tagen am Einsatzort verfügbar sein sollen. Die EU hat sich also die gleichen ehrgeizigen Ziele, die sie sich terminlich auf militärischen Gebiet gesetzt hat, auch auf dem zivilen Feld gesetzt. Der in Feira beschlossene Datenabgleich der verfügbaren Polizeikräfte hat ergeben, dass die Mitgliedsstaaten zur Zeit in der Lage sind etwa 3.500 Polizeikräfte in den internationalen Einsatz zu schicken. Wir werden sehen, ob es der EU gelingen wird, diese Lücke von 1.500 Polizisten bis zum Jahr 2003 zu schließen.

Aber der EU-Gipfel in Feira hat nicht nur Beschlüsse gefasst, die den Polizeisektor betreffen. Eine weitere Priorität wurde auf den Justizsektor gesetzt. Die Erfahrungen auf dem Balkan und in Ost-Timor haben gezeigt, dass es wenig sinnvoll ist ausreichend Polizeikräfte vor Ort zu haben, die Gesetzesverstöße feststellen und Täter festnehmen können, auf der anderen Seite aber ein Mangel an Richtern, Staatsanwälten und Rechtsanwälten herrscht, die die Gesetze auch wirksam durchsetzen können.

Dies ist eine Lücke, die in Krisengebieten zeitweilig von Militär ausgefüllt wurde. Eine Aufgabe, für die das Militär nicht ausgebildet ist und die sie meiner Meinung nach auch nicht übernehmen sollte. Was wir also brauchen, sind vor allem mehr Richter, Staatsanwälte, Rechtsanwälte sowie Haftanstalten und Justizvollzugspersonal.

In den Zielsetzungen der EU wurde auch der Bedarf an lokaler Verwaltung, an Zivilverwaltung sowie an Zivilschutz-Fähigkeiten nicht außer Acht gelassen. Alle EU-Mitgliedsstaaten verfügen über ausreichend Fähigkeiten des zivilen Schutzes (Feuerwehr, Rotes-Kreuz, Technisches Hilfswerk),

aber wie können diese Fähigkeiten auch in Krisengebieten aufrecht erhalten bzw. gewährleistet werden?

Weiterhin wurde im Juni 2000 beschlossen, dass ein Komitee für ziviles Krisenmanagement eingerichtet werden soll. Bereits zuvor hatte man sich darauf verständigt, dass ein politisches und sicherheitspolitisches Komitee, bestehend aus in Brüssel ansässigen Botschaftern, ebenfalls als ein weiterer Teil des ESVP-Programms eingerichtet werden soll. Dieses Komitee trifft sich nun zweimal wöchentlich. In diesem werden Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik sowie Inhalte des ESVP-Programms diskutiert. Zusätzlich gibt es noch einen Militärausschuss. Und nun wurde außerdem die Schaffung eines zivilen Krisenausschusses angeregt, der Empfehlungen und Ratschläge an die betreffenden Botschafter geben kann. Diese Ausschüsse haben bereits einige weiterführende Vorschläge und Ideen einbringen können.

Lassen Sie mich nun auf die Ergebnisse der schwedischen Präsidentschaft zu sprechen kommen, welche der derzeitigen, der belgischen, vorangegangen ist: Auf dem EU-Gipfel in Göteborg verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs zu Zielsetzungen auf den Gebieten der Justiz, des Zivilschutzes sowie der Zivilverwaltung. Nach den Teilgebieten Militär und Polizei wurden also nun auch auf zivilem Gebiet konkrete Ziele abgesteckt: 200 Experten auf dem Gebiet der Justiz und Kriminalitätsbekämpfung sollen es bis zum Jahr 2003 sein. Im gleichen Zeitraum will man ebenfalls in der Lage sein, Teams mit bis zu 2.000 Zivilschutz-Experten innerhalb kurzer Zeit zur Verfügung stellen zu können. Doch damit noch nicht genug: Auch ein Pool mit in Krisengebieten einsetzbaren Verwaltungsexperten soll zusammengestellt werden. Darüber hinaus sollen für all die genannten Teilbereiche standardisierte Trainingsprogramme entwickelt werden.

Natürlich lässt sich darüber streiten, ob man statt quantitativer Ziele nicht lieber qualitative Ziele setzen sollte, aber ich glaube die EU hat in der Vergangenheit eine wichtige Erfahrung gemacht: Mit dem Abstecken konkreter Ziele erhöht man effektiv den Druck und die Erwartungshaltung auf die einzelnen Mitgliedsstaaten.

Zu erwähnen bliebe noch, dass während der schwedischen Präsidentschaft der Hohe Beauftragte der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, den Beschluss zur Einrichtung einer Polizei-Arbeitsgruppe im Generalsekretariat des Rates der EU gefasst hat. Diese spezielle Arbeitsgruppe hat im Juli diesen Jahres ihre Arbeit aufgenommen. Einer der insgesamt sieben zu dieser Polizeieinheit gehörenden Experten ist Alex Schubert, der ebenfalls heute Gast dieser Tagung ist und später noch ausführlich über die Details seiner Arbeit berichten wird.

Welche Vorteile ergeben sich nun aus den oben genannten Entwicklungen? Ein Vorteil ist, dass beispielsweise die gerade erwähnte Polizei-Einheit im selben Gebäude in Brüssel arbeitet wie die Diplomaten der Strategieplanungs- und Frühwarninheit (Policy Unit) und die Angehörigen des Militärstabes der EU, die gemeinsam ein Lagezentrum aufgebaut haben. Sie alle werden unter besten Voraussetzungen gemeinsam mit den politisch/militärischen Direktoraten zusammenarbeiten können. Diese Direktorate werden ab nächsten Montag an von Herrn Peter Feith geleitet werden, der momentan noch als Direktor für Krisenmanagement bei der NATO tätig ist. Sie alle arbeiten in der Nähe von Javier Solana; auch Chris Patten ist lediglich einen Steinwurf entfernt. Ich glaube, das ist eine der wesentlichen „Lessons Learned“ der EU aus verschiedenen Erfahrungen der Vergangenheit: sit together – work together!

Und gerade diese Möglichkeit der engen Kooperation von Polizei, Militär und Zivilem ist einer der großen Vorteile der EU, die wir bemüht sind in Zukunft noch weiter auszubauen. Es gibt hier, glaube ich, nichts Vergleichbares in anderen Organisationen.

## Die Rolle der EU-Kommission

Ich habe bereits zu Beginn angemerkt, dass ich kein Mitarbeiter Chris Pattens bin, aber ich denke, wenn ich schon einmal extra aus Brüssel angereist bin, sollte ich Ihnen auch etwas über die Arbeit der Europäischen Kommission auf diesem Feld berichten. Die Rolle der Europäischen Kommission ist hier ganz besonders zu unterstreichen. Sie ist eine sehr wichtige Institution innerhalb der EU. Sie hat nicht nur ein sehr hohes Budget zur Verfügung, sondern auch bereits jahrelange Erfahrung in den Bereichen Konfliktprävention und Krisenmanagement. Unter Chris Patten wurde nun zudem eine spezielle Konfliktpräventions- und Krisenkoordinationseinheit eingerichtet, was als eine Art Pendant zum oben erwähnten Lagezentrum des Generalsekretariats des Rates angesehen werden kann. Die Europäische Kommission hat außerdem eine Art „schnellen Reaktions-Mechanismus“ eingerichtet. In Wahrheit ist es mehr ein „schneller Reaktions-Fonds“, der es erlaubt schnell und gezielt Gelder für dringende Projekte zur Verfügung zu stellen. Auch diese Einrichtung ist eine „Lessons Learned“-Erfahrung aus der Balkan-Krise. Es hat sich gezeigt, dass die EU zwar eine Menge Geld zur Verfügung hat, wenn es darauf ankommt, aber es erreicht die Menschen, die auf die Hilfe durch dieses Geld angewiesen sind, nie schnell genug. Als Konsequenz daraus war eine der ersten Amtshandlungen Chris Pattens, einen Weg zu finden, diese Verfahren zu beschleunigen, damit das Geld, das der Kommission zur Verfügung steht, auch schnell und dadurch wirksam zum Krisenmanagement und zur Konfliktprävention verwendet werden kann.

In diesem Zusammenhang finde ich es sehr wichtig, noch einmal zu betonen, dass die EU auf diesen Gebieten auf keinen Fall in Konkurrenz zu den etablierten Organisationen wie UN oder OSZE treten will; wir sind nicht angetreten, das Rad neu zu erfinden. Eher folgt die EU den Empfehlungen des Brahimi-Reports, der genau dies gefordert hat: die Errichtung von gut ausgebildeten, schnell einsetzbaren Experten-Pools zum Zwecke des Krisenmanagements. Außerdem möchte ich noch einmal erwähnen, dass die Einsatzkräfte von denen in den Beschlüssen des Europäischen Rates die Rede ist, nicht allein für EU-geführte Einsätze zur Verfügung stehen, sondern ebenso für Einsätze der UN oder der OSZE. D.h. das zur Verfügung stehende Personal wird drei verschiedene Einsatzmöglichkeiten haben, keinesfalls aber werden diese drei Alternativen miteinander konkurrieren.

Insgesamt wird es innerhalb der 15 EU-Mitgliedsstaaten mehr Einsatzpersonal und mehr Fähigkeiten zum Krisenmanagement geben – eine Entwicklung, von der die gesamte Internationale Gemeinschaft nur profitieren kann.

**Ernst Gerlach,**

**Oberst i.G, Einsatzführungskommando der Bundeswehr, Potsdam:**

Letztendlich ist es ja nicht die Entscheidung von Soldaten, ob und an welchen Friedensmissionen sie teilnehmen. Ich glaube aber, dass es wichtig ist, den Rat, aber auch das Wissen um Möglichkeiten und Grenzen des Militärs in solchen Friedensmissionen in die öffentliche und politische Diskussion und Entscheidungsprozesse einzubringen. Und zwar nicht nur von der theoretischen Ebene, sondern auch aus der praktischen Erfahrung.

Ich habe dazu meinen kurzen Vortrag wie folgt gegliedert und möchte Ihnen zu folgenden Punkten etwas sagen:

- Warum sitzt hier der Oberst Gerlach und nicht irgendein anderer Soldat?
- Wie definieren wir die Ziele von internationalen Friedensmissionen? Wozu wollen wir einen Beitrag leisten?

- Welches sind die Merkmale des militärischen Anteils militärischer Einsätze in Friedensmissionen? Ein Antwort-Versuch auf die Frage: Weshalb werden eigentlich immer Soldaten in Friedensmissionen verwendet?
- Welches ist der militärische Beitrag, den wir leisten können? Aber auch etwas aus der Erfahrung: Was haben wir Soldaten tatsächlich zu leisten gehabt?
- Eine Zusammenfassung und der Versuch an einigen wenigen Beispielen darzustellen, was aus meiner Sicht zu tun ist, um in zukünftigen Friedensmissionen weiterhin unseren Beitrag leisten zu können.

### **Zum persönlichen Hintergrund**

Als Soldat habe ich gelernt, die Welt so zu akzeptieren wie sie ist; und nicht so, wie ich sie mir wünsche. Ich habe aber auch gelernt, dass ich als Soldat einen Beitrag leisten kann und muss, dass die Welt so wird, wie ich sie mir wünsche. Und das war vor 1990 genauso richtig wie heute. Ich habe dies aber ganz besonders gelernt in zwei Einsätzen auf dem Balkan und bei der Vorbereitung von zwei weiteren Einsätzen in Afrika und in Fernost sowie der verantwortlichen Mitarbeit bei der Vorbereitung für alle Auslandseinsätze der Bundeswehr seit 1995. Ich trage daher hier vor aus der ganz praktischen Sicht. Wenn Sie so wollen: vom Boden der Realitäten - und weniger auf der Grundlage theoretischer und wissenschaftlicher Überlegungen. Ich will Ihnen daher heute nicht eine offizielle Position der Bundeswehr oder des Einsatzführungskommandos, in dem ich im Moment diene, vortragen. Meine Auffassungen sind auch nicht im und mit dem Ministerium abgestimmt. Sie sind einfach nur Ergebnisse praktischer Erfahrung. Sie können mich also daher durchaus zitieren. Die Umsetzung meiner Ideen aber leider nirgendwo einfördern.

### **Welches Ziel sehe ich für internationale Friedensmissionen?**

Lassen Sie mich auf ein Dilemma gleich zu Beginn eingehen. Wir Soldaten wollen eigentlich keine nichtmilitärischen Aufgaben erfüllen. Aber wir können uns ihnen nicht entziehen. Wir Soldaten beginnen alle unsere Überlegungen stets mit der Auswertung des Auftrags und mit der Absicht der übergeordneten Führung. Oder mit dem Ziel, dem unser Einsatz dienen soll.

Es geht darum stabile, sichere, friedliche, weitgehend demokratische staatliche Strukturen, in denen die Menschenrechte geachtet werden, herzustellen, damit die Region oder die betroffenen Länder erfolgreich in einer globalisierten Welt bestehen können. Und machen wir uns nichts vor, dies ist ein langandauernder Prozess, der überwiegend nichtmilitärische Anstrengungen fordert. Wenn ich hier über Friedensmissionen spreche, meine ich Missionen, in denen es darum geht, Gewalt gegen Menschen zu verhindern, die sich unterschiedslos gegen Militär und Zivil, gegen Männer und Frauen, gegen Erwachsene und Kinder richtet. Ich spreche von Missionen, in denen es darum geht, zerbrochene staatliche und gesellschaftliche Strukturen wiederherzustellen, damit das Prinzip der Gewaltlosigkeit, zumindest jedoch des Gewaltmonopols, in den Händen verantwortlicher und fürsorglicher staatlicher Organisationen wiederhergestellt wird. Und mir ist dabei klar, dass die Gewaltanwendung zur Erreichung einer gewaltlosen Gesellschaft einen herausfordernden intellektuellen Widerspruch darstellt.

Lassen Sie mich noch einmal ganz kurz aufgreifen, was Dr. Kühne bereits umfangreich dargestellt hat: Friedensmissionen haben sich verändert. Wir haben es eben heute im wesentlichen zu tun mit Konflikten, die innerhalb von Staaten und Gesellschaften entstehen, in denen die Grenzen zwischen Gut und Böse oft nicht mehr erkennbar sind. In denen Gewalt ausbricht aus Gründen, die in unserer westeuropäischen Kultur schon fast nicht mehr nachvollziehbar sind. Insgesamt stehen wir also äußerst komplexen Friedensmissionen gegenüber.

## **Warum werden Soldaten eingesetzt?**

Nun, Soldaten sind verfügbar und ausgebildet. Sie werden verfügbar gehalten in erster Priorität für die Verteidigung gegen äußere Aggression aber auch für Friedensmissionen. Und wenn sie für solche Operationen eingesetzt werden, dann fehlen sie eben nicht für die Erfüllung anderer, ständig wachzunehmender staatlicher Aufgaben. Und Soldaten sind ausgebildet. Und dieses beides allein: Verfügbarkeit und Ausbildung, unterscheidet Soldaten von anderen, die in Peacekeeping-Operations eingesetzt sind. Somit haben wir wieder den Bezug zum bereits genannten Zitat von Dag Hammarskjöld. Dr. Kühne hat gesagt, dies sei nicht mehr so ganz richtig. Ich stimme ihm zu. Aber in einigen Bereichen stimmt es immer noch. Soldaten sind nicht die bestgeeignetsten für Friedensmissionen, aber häufig sind sie die einzigen, die zumindest damit beginnen. Das Militär ist von seiner ganzen Struktur her fähig zur Führung in komplexen, unsicheren Lagen. Und es hat eine gewisse Organisationsstärke. Und häufig ist nur der Einsatz von Militär politisch und gesellschaftlich verantwortlich, weil wir in diesem Zusammenhang von ganz gefährlichen Situationen sprechen. Und nur das Militär ist dazu in der Lage solche Risiken verantwortlich zu beherrschen. Wir haben eben eine Schutzausrüstung, die es uns erlaubt, uns in gefährdeten Gegenden aufzuhalten. Wir haben eine Ausbildung, die uns befähigt mit den Bedrohungen umzugehen. Auch dies ist ein Grund dafür, weshalb wir häufig die ersten sind. Und, das darf man nicht vergessen: Soldaten sind, man glaubt es kaum, konsensfähig. Die ganze NATO arbeitet nach dem Konsensbefehl. Der sture Befehl und Gehorsam, der Kommisskopf, gehört längst der Mottenkiste der deutschen Militärgeschichte an. Und lassen Sie mich eins noch anschließen: Wir betreuen auch unsere Soldaten im Einsatz relativ gut. Die Familienbetreuung ist tatsächlich eine Erfolgsstory.

## **Was tun nun die Soldaten in Friedensoperationen, in Friedensmissionen?**

Der wichtigste Auftrag ist: Das Militär gewährleistet Sicherheit und schützt vor Gewalt. Es ist heutzutage ausgesprochen schwierig zu unterscheiden zwischen äußerer oder innerer Gewalt, vor der wir zu schützen haben. Ist eine Gruppe wie die UCK ein äußerer Gegner oder ein innerer Gegner? Ist sie ein traditionell militärisches Ziel oder ein traditionell polizeiliches Ziel? Zumindest kann man darüber streiten.

Das Militär stellt eine leistungsfähige Führungsinfrastruktur in den Einsatzgebieten zur Verfügung. Dies gilt vor allem zu Beginn jeder Friedensmission. Das Militär ist es gewohnt, Informationen zu sammeln, sie zu organisieren, aufzubereiten und zu verteilen. Wir haben z.B. Kapazitäten für alle Transportarten: Wir können Mittel und Personal fliegen und fahren, mit Booten wie mit Autos. Lediglich mit eigenen Schiffen ist es ein bisschen schwierig - aber auch das geht.

Das Militär hat subsidiär humanitäre Fähigkeiten und Kapazitäten: Militärärzte können auch Kinder behandeln. Pioniere können nicht nur Festungen bauen, um es vereinfacht zu sagen, sondern auch Schulen. Transportsoldaten können nicht nur Munition transportieren, sondern auch Lebensmittel. Und das Militär ist gewohnt und geübt in zivil-militärischer Zusammenarbeit. Schon hier in Deutschland. Schon hier in Deutschland sind wir darauf angewiesen, mit unserem zivilen Umfeld jeden Tag zusammenzuarbeiten. Und das tun wir natürlich im Einsatz auch. All dieses macht uns so gut geeignet für Friedensmissionen.

## **Was müssen wir tatsächlich tun?**

Ich will einmal am Beispiel des Einsatzes im Kosovo zeigen, was wir über die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung hinaus zu leisten imstande sind: Wir haben die öffentliche Ordnung sichergestellt durch die Wahrnehmung von Polizeiaufgaben. Wir haben alle Hilfsorganisationen unterstützt. Wir haben Flüchtlingslager gebaut und betreut, und wir haben die Souveränität an den

Grenzen des Kosovos durchgesetzt durch die Übernahme grenzpolizeilicher Aufgaben. Wir haben den Verkehr geregelt, die ärztliche Versorgung organisiert und durchgeführt. Wir haben für die Betriebsstoffversorgung und Energieversorgung gesorgt. Wir haben das öffentliche Fernsprechnetzt instandgesetzt und in Betrieb gehalten. Wir haben den Feuerlöscheinsatz in Prizren organisiert und durchgeführt, zudem die Müllabfuhr organisiert. Wir haben das Melderegister in Gang gesetzt. Wir haben das Gefängnis in Prizren betrieben, in dem sowohl Kriegsverbrecher als auch gemeine Kriminelle verwahrt wurden. Und wir haben nicht zuletzt auch dafür gesorgt, dass die Medien über dieses Ereignis und über die Situation im Kosovo, zumindest in unserem Verantwortungsbereich, berichten konnten. Und dies alles sind bei Gott keine traditionell militärischen Aufgaben, die wir „so gerne“ wahrnehmen.

Die Erfahrung zeigt, dass das Militär häufig die erste zentrale Führungs- und Verwaltungsorganisation darstellt; an die sich alle gerne anhängen. Peace-Building beginnt sofort. Es sind zivile Aufgaben zu bewältigen, aber es ist niemand da, der sie übernimmt. NGOs folgen häufig Einzelinteressen, weniger einer Gesamtkonzeption. Jede dieser Organisationen folgt ihren eigenen, ehrenwerten, anerkanntswerten Interessen. Zivile Maßnahmen sind daher oft nicht koordiniert. Im Kosovo sind mehr denn 200 ziviler Organisationen tätig: UN und OSZE, EU und NGOs, die unabhängige Familie der UN-Organisationen, UNHCR und UNESCO und wer auch immer. Und man muss ehrlich sein: Gegenseitige Vorbehalte existieren; sie existieren vor allem in den Hauptquartieren. Vor Ort findet man sie seltener. Und lassen Sie mich eine Erfahrung auch noch darstellen: Wer Sicherheit schafft gewinnt ein breites Vertrauen. Wer hilft gewinnt das örtliche Vertrauen. Nämlich bei dem, dem er hilft.

#### **Ich fasse zusammen:**

Militärische Kapazitäten sind knapp und teuer. Sollen wir Soldaten uns daher auf das Kerngeschäft, wie man heute so oft hört, konzentrieren? Militär bleibt vor allem in unsicheren Lagen das einzige reaktionsschnelle Instrument. Nur das Militär kann Sicherheitsrisiken beherrschen. Gibt es solche Risiken nicht, braucht man auch kein Militär. Wenn es irgendwo brennt, und nur brennt, dann löscht die Feuerwehr. Wenn aber dabei noch geschossen wird, muss irgendjemand der Feuerwehr den Rücken freihalten, dass sie löschen kann. Militär kann sich aber diesen sogenannten zivilen Verpflichtungen nicht entziehen. Wenn das so ist, dann müssen wir uns darauf vorbereiten, auch wenn wir es nicht mögen und uns viel lieber aufs Kerngeschäft konzentrieren würden.

#### **Ausblick: Was können wir tun? Worauf kommt es an?**

Wir müssen unsere vorhandenen Fähigkeiten bündeln und priorisieren. Ein paar Beispiele: Seit 25 Jahre studieren Offiziere der Bundeswehr. Seit über 25 Jahren erhalten Unteroffiziere, zumindest Berufsunteroffiziere, die Meister-Qualifikation. Ist es sinnvoll einen Reserveoffizier und Lehrer, den wir womöglich auch noch selber ausgebildet haben, als Zugführer einzusetzen? Oder kann man den möglicherweise zeitweilig vor Ort im Schulsystem einsetzen zur Betreuung von heimatlosen Kindern oder ähnlichem? Muss ein Reserveoffizier, Bauingenieur, in einem Stab eingesetzt werden? Oder könnte er auch zeitweilig in einer, wie auch immer gearteten Wiederaufbau- oder Infrastrukturverwaltung eingesetzt werden? Ist ein Unteroffizier, den wir zum Verwaltungsfachwirt ausgebildet haben, als Personalbearbeiter einzusetzen? Oder können wir es uns leisten, bis zum Aufbau einer zivilen Komponente ihn in einer Kommunalverwaltung zu verwenden? Wenn das so ist, müssen wir uns darauf vorbereiten.

Die Koordination der zivilen und militärischen Beiträge ist zwingend. Und dies beginnt bei der Planung in der Heimat. Wenn die EU heute zivile, militärische sowie polizeiliche Planungs- und

Führungskapazitäten unter einem Dach miteinander verbindet, dann ist das der Weg, den ich auch als Militär für den einzig sinnvollen und richtigen, und ich gestehe: längst überfälligen halte.

Unverändert gilt: Jeder mache das, was er am besten kann – aber miteinander koordiniert. Und dabei ist der Wille zum gemeinsamen Erfolg wichtiger als der singuläre Erfolg. Lassen Sie mich damit schließen: Viele Monate im Einsatz, an vielen Orten dieser Welt, haben mir gezeigt, dass vor Ort der Wille zum gemeinsamen Erfolg durchaus vorhanden ist. Und dass er sich zwischen Zivilisten und Soldaten, zwischen den Nationen und den Organisationen dort ohne jeden Zweifel manifestiert. Das macht mir eigentlich Hoffnung, dass wir auch in Zukunft erfolgreich internationale Friedensmissionen mit Beteiligung aller führen können.

## Diskussion

### ? Helmut Lippelt, MdB:

Ich habe eine Frage an Herrn Matthiessen. Wenn schon das Verhältnis zwischen Herrn Heusken und Ihnen so kompliziert zu definieren war, möchte ich doch wissen: Wie koordinieren eigentlich Solana und Patten an der Spitze? Dieses vor allem deshalb, weil wenn ich das richtig verstehe, die zeitweise ja zusammen reisten, in letzter Zeit Solana mehr der Chefdiplomat ist. Und ich verstehe nun: Gelder hat die andere Seite, obwohl Solana doch offensichtlich als Hoher Kommissar der Regierungsseite und des Ministerrates genauso an Gelder herankommen könnte. Mir bleibt das so als Doppelstruktur immer ein bisschen undurchsichtig. Und ich habe eine Frage an Oberst Gerlach. Da wollte ich nämlich einfach fragen: Herr Oberst, ich komme gelegentlich mal ins Kosovo, und ich habe es so verstanden, dass zu Anfang die Bundeswehr in der Tat alles tat - und dann mit dem Aufbau der anderen Dienste sich auch gern zurückzog. Nur, wir haben eine Entwicklung seit Mazedonien. Und da habe ich oft den Eindruck, als wenn die KLM nicht so richtig von der Polizei, die ja auch sehr mühsam erst aufgebaut wurde, in Schach gehalten werden kann. Und auf der anderen Seite sich die Bundeswehr aber auch ein bisschen auf die Kernaufgaben im Kosovo zurückzieht, d.h. bei Aufwachsen von Mafia-Strukturen dieses vielleicht nicht ganz gerechtfertigt ist. Auf der anderen Seite weiß ich natürlich, dass die Bundeswehr viel damit zu tun hat, die Serben zu beschützen.

### ? Alexander Skiba:

Meine Frage wurde eigentlich schon vorweggenommen. Die ging auch in Richtung Zusammenarbeit der Ratsstrukturen und Kommissionsstrukturen in Fragen der Konfliktprävention. Und, um dann vielleicht noch mal ein bisschen visionärer zu werden: Wie das ganze sich entwickeln könnte in Zukunft? Wird das darauf hinauslaufen, dass es eine militärische Organisationsstruktur gibt für einen EU-Conflict-Prevention-Service, wie das mal vorgeschlagen wurde? Und wie sieht das genau mit der NGO-Zusammenarbeit aus?

### Michael Matthiessen:

Nun, ich bin mir dessen bewusst, dass in der EU vieles sehr kompliziert ist. Aber dennoch denke ich, dass wir gerade aus dem Zusammenwirken der verschiedenen Akteure und der uns zur Verfügung stehender Instrumente einen Nutzen gewinnen können.

Nun zur Frage bezüglich Herrn Solana und Herrn Patten: Die Einsetzung eines Hohen Beauftragten war ein Ergebnis des Amsterdamer Vertrages. Die EU wollte auf diesem Wege eine Verbesserung auf dem Gebiet der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erreichen. Die Idee war, dass der Hohe Beauftragte die Präsidentschaft und den Europäischen Rat unterstützen und zu mehr

Kontinuität im Hinblick auf Außen- und Sicherheitspolitik verhelfen sollte – sie generell erkennbarer machen sollte. Denn eines der Probleme der EU ist: Wie gewährleistet man eine klar erkennbare, kontinuierliche Außen- und Sicherheitspolitik, wenn die Präsidentschaft alle sechs Monate wechselt? Wir alle kennen die berühmte Frage, die Dr. Kissinger in den siebziger Jahren stellte: "Welche Nummer muss ich wählen, wenn ich mit Europa sprechen will?" Dieses Problem hat sich vielleicht nicht gerade verbessert, aber in vielen Ländern (und nicht zuletzt in den USA) kennt man nun Javier Solana - und man weiß auch, wie man ihn erreichen kann.

Das Amt des Hohen Beauftragten für Außen- und Sicherheitspolitik ist ein relativ neues Amt. Und es ist nicht gerade einfach dieses Amt zu bekleiden, denn der Amsterdamer Vertrag beschreibt das Aufgabengebiet des Hohen Beauftragten nicht sehr präzise. Und neben Herrn Solana sind da noch eine Reihe weiterer, die auch auf diesem Gebiet ein Wort mitreden wollen: z.B. Chris Patten oder Kommissionspräsident Romano Prodi, der in die Außenpolitik eingreift, indem er beispielsweise Telefongespräche mit Herrn Gaddafi u.a. führt. Hinzu kommen zahlreiche Akteure allein innerhalb der Kommission. Nicht zu vergessen: die Präsidentschaft. Zur Zeit sind es Premierminister Verhofstad und Außenminister Michel, die sich als sehr aktive Akteure auf diesen Feldern auszeichnen. Unsere Aufgabe ist es nun, all diese Akteure in ihrem Zusammenspiel zu koordinieren. Und, so wie ich es sehe, gelingt uns das auch ganz gut. Javier Solana und Chris Patten sind sehr besonnene Politiker, die es verstehen, sich sowohl untereinander als auch mit Louis Michel abzusprechen und zu ergänzen. Das fällt natürlich zur Zeit nicht besonders schwer – alle drei befinden sich in Brüssel und manchmal reisen sie deshalb auch zusammen, als Troika gewissermaßen. Aber ich möchte Ihnen auch nicht verschweigen, dass es natürlich auch hier und da Reibungspunkte innerhalb der Strukturen und Bürokratien gibt. Da gibt es schon Auseinandersetzungen zwischen den langjährigen Kollegen der EU-Institutionen und den Mitarbeitern des Hohen Beauftragten.

Trotzdem denke ich, dass es gut ist, dass es die Funktionen von Javier Solana und Chris Patten gibt – und dass sie auf fünf Jahre mandatiert sind. Sie gewährleisten außen- und sicherheitspolitisches Profil und Kontinuität. Das bringt auch Vorteile für die kleinen Mitgliedstaaten wie Dänemark, Belgien, Portugal oder Luxemburg mit sich; es verstärkt ihr außenpolitisches Gewicht. Und ich glaube, dass sich die großen Mitgliedstaaten in stärkerem Maße eigenständig engagieren würden, wenn sie nicht vollstes Vertrauen in die derzeitigen Strukturen der EU hätten.

Soviel zu Ihrer Frage. Nur um es noch einmal zu erwähnen: Ich denke, dass es auf diesem Gebiet noch genug Aufgaben für uns gibt. Aber Sie haben natürlich recht: Javier Solana mag der bedeutendste Diplomat sein - aber Chris Patten, Paul Nielsson und Günther Verheugen haben das Geld. Sie sind also auf enge Kooperation angewiesen. Und sie kooperieren auf vielfältige Weise miteinander. Und ich denke, dass es gerade in Zeiten internationaler Krisen, wie wir sie zur Zeit durchleben, nur von Vorteil sein kann, wenn die Verantwortlichen und ihre Mitarbeiter ihre Unternehmungen untereinander absprechen und koordinieren.

Ich will nun noch etwas sagen zur Frage nach der Zusammenarbeit mit den NGOs. Wir haben regen Kontakt mit den NGOs. Um ein Beispiel zu geben: Erst gestern hatten wir eine anderthalbstündige Telefonkonferenz zwischen der UNHCR in Genf und unserem EU Situation-Centre. An dieser Konferenz waren außerdem die Kollegen der Europäischen Kommission beteiligt. Ich denke, wir sind wirklich um Kooperation und Bündelung von Aufgaben bemüht, auch wenn dies alles auf Außenstehende etwas kompliziert wirken muss.

### **Oberst Ernst Gerlach:**

Es ist natürlich richtig, dass die meisten dieser zusätzlichen nichtmilitärischen Aufgaben zu Beginn einer Operation anfallen. Ebenso ist richtig, dass mit dem Aufwuchs und dem Herstellen der Einsatzbereitschaft ziviler Organisationen (von Regierungsorganisationen und



Nichtregierungsorganisationen) ein großer Teil dieser Aufgaben uns wieder abgenommen wird. Das hängt natürlich ursächlich mit unserem Auftrag zusammen, der ja nicht zuletzt in diesem hohen Hause hier formuliert wird. Wie weit die Erweiterung oder die nichtmilitärische Tätigkeit von Soldaten gehen kann, will ich nur an ein paar Beispielen verdeutlichen: Es war Michael Jackson, immerhin ein britischer General, der mit der Republik Jugoslawien einen Vertrag ausgehandelt hat. Der hieß dann zwar letztendlich „Military Technical Arrangement“, regelte aber den Abzug der serbischen Streitkräfte aus dem Kosovo. Heute werden diese Verhandlungen mit Serbien sicherlich nicht mehr auf der militärischen Ebene durch die NATO geführt, aber am Anfang war eben niemand anderes da. Was die Bekämpfung der UCK oder KLM (oder wie auch immer diese Organisationen gerade heißen mögen) angeht, berührt das ja genau die Frage: Ist das ein äußerer Gegner? Oder ist das eine innere Gefährdung - und somit wie organisierte Kriminalität und durch die Polizei zu bekämpfen? Und natürlich haben wir inzwischen auf dem Balkan und auch im Kosovo eine beträchtliche Polizeipräsenz, die uns eine Menge dieser Arbeit abnimmt. Und was Mazedonien angeht, ist die aktive Bekämpfung dieser Terroristen nicht Teil des Auftrages der Task-Force- Fox. So dass wir uns da jetzt einfach zurückhalten.

### **? Frage von Dr. Peter Lock:**

Ich habe eine Frage zu einer Vokabel, die der Fraktionsvorsitzende stolz gebraucht hat. Und wir sind ja im Moment in einer Phase, in der wir weitreichende neue Vokabeln lernen, deren gesellschaftspolitische Implikationen wir nicht sofort begreifen. Es fängt damit an, dass wir in den letzten acht Wochen das Wort „Schläfer“ gelernt haben, was katastrophale gesellschaftspolitische Implikationen hat. Umso interessierter habe ich jetzt zugehört, dass wohl jetzt die Formel aufgestellt worden ist, dass Friedenspolitik gleich Ordnungspolitik ist. Und aus meinem Volkswirtschaftstudium weiß ich, dass Ordnungspolitik auf der Ebene Neoliberalismus oder Nicht-Neoliberalismus liegt. Und ist diese Formulierung tatsächlich so gemeint, dass wir Krisenprävention jetzt auch als etwas begreifen, was auch Veränderungen in unserer eigenen Gesellschaft betrifft? Oder ist das so eine Vokabel die meint, dass Ordnungspolitik was mit Polizei zu tun hat? Daran wäre ich sehr interessiert. Wenn es die erweiterte Version wäre, dann würde ich das in der Tat für einen sehr großen Fortschritt halten. Das hat dann wieder was mit Mafia und Schatten-Globalisierung zu tun, dass wir uns nämlich mit der Ordnungspolitik, die wir die letzten 20 Jahre weltweit wirtschaftspolitisch organisiert haben, auseinandersetzen müssen und fragen: Inwieweit gibt es da ursächliche Zusammenhänge mit dem Chaos und der Schattenökonomie, die letztlich dann die Sicherheitsrisiken auf dieser Welt produziert und die funktionalen Voraussetzungen für solche Gewaltakte abbildet?

### **? Frage von Dr. Wilhelm Höyneck:**

Ich würde gerne eine Frage stellen, die noch mal den Komplexitätstopos beleuchtet und bitte gleich im Vorhinein, das nicht als Kritik zu empfinden. Ich denke, wir sind alle beeindruckt von dem Aufbau der Fähigkeiten im Rahmen der gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Aber ich habe doch Zweifel, Herr Matthiessen, ob Ihre Aussage: „Die EU steht nicht in Konkurrenz zur UN und der OSZE“ wirklich den Tatsachen entspricht. Ich kann mich aus meiner eigenen Zeit gut erinnern, dass wir, als wir die Bosnien-Mission aufbauten, auch versuchten, EU-Monitoren mit einzubeziehen. Es war ungeheuer schwierig hier ein gemeinsames Verständnis zu finden. Es wäre für uns in der OSZE mit Sicherheit leichter gewesen, allein auf dem Grund zu operieren. Aber die Kommission und die Europäische Union insistierte, dass neben der OSZE auch noch die Monitoren operieren sollten. Wenn ich die Situation richtig verstehe, haben wir eine ähnliche Lage im Augenblick Mazedonien. Mag sein, dass ich mich täusche, dass es keine Konkurrenz zwischen der EU, den UN und der OSZE gibt. Ich würde hoffen, dass es so wäre. Aber ich denke, das ist eine der ganz großen Herausforderungen bei diesem Aufbau. Die EU tritt hier auf einem sehr komplizierten

und komplexen Feld als ein weiterer, neuer, starker, reicher und politisch einflussreicher Akteur auf. In Konkurrenz zu existierenden Organisationen. Und: Es ist ja nicht nur, dass sie "nicht mit den UN und der OSZE in Konkurrenz" stehen, die EU konkurriert ja auch mit den Mitgliedstaaten. Ich versetze mich in die Lage von DPKO in New York, der Polizeibeamte/eine Polizei-Unit anfordert. Die VN wenden sich an die Nationalstaaten und sie wenden sich, denke ich, klugerweise auch an die EU. Sie haben auf ihren Listen in Zukunft doch genau die gleichen Leute, die wir auch auf unserer Liste haben. Also: Wer ist denn nun? Wer zahlt denn eigentlich? Wer reagiert denn eigentlich? Die Staaten haben natürlich den Wunsch zu sagen: Mein Polizeibeamter hat natürlich die Leitung – und wo kommt ihr da in Brüssel? Also, ich will noch mal sagen: Ich sage das nicht als Kritik, sondern als eine Beleuchtung der außerordentlichen, zusätzlichen Komplexität, die geschaffen wird bei einem sehr starken Spieler wie der Europäischen Union. Und ich denke, diese vorhersehbaren und schon existierenden Reibungsverluste möglichst gering zu halten (sie werden sie nicht ausschalten können) wird eine ganz große Aufgabe sein. Und Entschuldigung, dass ich noch eine kurze Frage anhänge. Wenn ich das richtig verstehe, und das ist ja bei den Monitoren auch schon der Fall: Sie wollen ja nicht nur die UN oder die OSZE unterstützen, Sie wollen ja eigene Operationen führen. Also, ich denke die Komplexität gewinnt an Intensität.

#### **Michael Matthiessen:**

Herr Botschafter, das ist ein wichtiger Punkt, den Sie da ansprechen. Ich meinte, dass es letztlich *das Ziel* sein müsse nicht zu konkurrieren. Aber ich verstehe ihre Anmerkungen sehr wohl, sie sprechen da ein ganz schwieriges Thema an. Aber ich möchte sagen, und ich glaube, dass das auch aus dem hervorgeht, was die Diskussionsrunde bisher sagte: Es passiert derzeit dermaßen viel auf dem Feld der Konfliktprävention und des Krisenmanagements, dass letztlich für jeden von uns noch genug Arbeit übrig bleibt. Allein wir müssen uns darauf verständigen: Wer macht was? Und wer ist für welche Aufgabe am besten geeignet?

Es ist nun einmal Fakt, dass die UN so eine große Anzahl von Mitgliedstaaten hat, die OSZE 55 und die EU 15 (vielleicht 20 oder 25 in den nächsten Jahren). Ich denke, das ist wichtig zu betonen, wenn wir über die UN reden. Was wir versuchen, hat eine Menge mit dem zu tun, was der Brahimi-Report gefordert hat.

Und, wie Sie und auch ich bereits erwähnten: In der zivilen Krisenmanagement-Politik, die die EU entwickelt, wird es drei Optionen geben: UN-geführte, OSZE-geführte oder EU-geführte Missionen. Bleiben wir beim Beispiel UN: Wenn sich, nach unserem selbstgesetzten Zieldatum 2003, eine Krise entwickelt, kann ich mir vorstellen, dass Kofi Annan die EU anrufen wird und sagen wird: Wir brauchen schnell Polizeikräfte. Dann wird die EU, wenn wir bis dahin auf den Bereichen Finanzierung und Planung gut koordiniert haben, schnell Polizeikräfte entsenden können. Ich stimme Ihnen zu, dass diese selben Polizeikräfte in verschiedenen Ländern und Organisationen auf verschiedenen Listen stehen werden. Aber wie ich bereits in meinem Vortrag erwähnte: Durch die Ziele, die sich die EU jetzt gesetzt hat, hoffen wir, in Zukunft mehr Polizeikräfte, Rechtsexperten etc. zur Verfügung zu haben, die bereits ein Trainingsprogramm durchlaufen haben und schnell in internationalen Missionen einsetzbar sind.

#### **Dr. Winrich Kühne:**

Herr Höynck hat da eine Pandora-Box aufgemacht. Ich sage nur soviel: Ich teile seine Sorge. Ich kenne den Situation-Room in New-York, ich kenne den in Brüssel. Und dann frage ich mich: Wer ist die Weltorganisation? Wenn ich nur die Kapazitäten sehe. Ich glaube, dass Herr Höynck recht hat. Ich glaube, dass das in Brüssel nicht eigens lösbar ist. Sondern dass das eine Frage der hohen Politik betrifft, nämlich genau: globale Ordnungspolitik und Global-Governance. Es betrifft europäische Sicherheitsarchitektur. Was ist das Verhältnis zwischen OSZE, EU und UNO? Das

Ausmaß an Overlap ist, wenn das mal operativ wird, unakzeptabel. Das muss man ganz realistisch sehen. Ich weiß nicht, ob unsere hohe Politik in der Lage sein wird, das zu ordnen. Wir haben das auch in unserem Institut lange unter dem Stichwort „Interlocking-Institutions“ behandelt, und Sie wissen, das Stichwort heute ist häufig „Interlocking-Institutions“.

Stichwort Krisenprävention/Ordnungspolitik. Ich teile das, was Herr Dr. Lock zu dem Thema gesagt hat. Ich verstehe die Äußerung so, dass hier ein Bewusstseinschub stattfindet in der Politik und in der Breite der Bevölkerung, der sicherlich auch auf der Expertenebene nicht so ganz neu ist. Ich war immer etwas unglücklich mit dieser Überkonjunktur, die Konfliktprävention als Begriff hatte, weil im Grunde betrifft das das Kräuseln der Oberfläche des Wassers. Konflikte sind Ausdruck von etwas. Und Konfliktprävention ohne sinnvolle Struktur- und Ordnungspolitik gibt es nicht. Afghanistan zeigt (und im Grunde hat der 11.09. nur das Fass aufgemacht) wie viel da zu tun ist. Ich habe es bereits am Anfang genannt: arm/reich, Dialog mit dem Islam, Palästina, vergessene Konflikte usw.

#### **Gudrun Steinacker:**

Ich will nur noch mal ganz kurz etwas zu dem Stichwort Schulung, Ausbildung, Vorbildung sagen und nicht auf das potentielle, tatsächliche Konkurrenzverhältnis von internationalen Organisationen eingehen. Wir haben mit der EU in diesem Bereich einen guten Kontakt etabliert. Auch mit den Vereinten Nationen. Die Zusammenarbeit in diesem Bereich, die komplementäre Zusammenarbeit, ist mir sehr wichtig nach wie vor; solange noch nicht einmal alle EU-Mitgliedsstaaten ihre zivilen Mitarbeiter vorbereiten auf Missionen, gibt es immer noch sehr viel zu tun.

#### **Oberst Ernst Gerlach:**

Lassen Sie mich zum Schluss noch mal eins herausstellen: Ich spreche bewusst von Friedensmissionen und nicht von zivilen oder militärischen Friedensmissionen, weil ich der Auffassung bin, dass militärische Mittel und zivile Anstrengungen nur gemeinsam den Erfolg von Friedensmissionen gewährleisten. Der Umfang, das Gewicht in diesen Friedensmissionen ist sicherlich verschieden und je nach Lage anders. Aber grundsätzlich werden wir nur Erfolg haben, wenn wir alle: Soldaten, Politiker, Hilfsorganisationen und wer auch immer, zusammenwirken für das gemeinsame Ziel.

## **II. Deutsche Beiträge zur Stärkung ziviler Missionsfähigkeiten: Aktivitäten und Erfahrungsberichte**

#### **Gesprächsleitung Christian Sterzing, MdB:**

Ich will ohne große Einleitungen den zweiten Teil eröffnen. Wir haben ja im ersten Teil uns mit dem Panorama auch internationaler Organisationen beschäftigt, die in diesem Bereich tätig sind. Dieser zweite Teil soll sich spezifisch mit deutschen Beiträgen und Erfahrungen in diesem internationalen Zusammenhang beschäftigen. Und ich gebe gleich Herrn Staatsminister Dr. Ludger Volmer das Wort.

**Dr. Ludger Volmer,  
Staatsminister im Auswärtigen Amt:**

Ich möchte, nachdem sie heute morgen schon über die Rolle, welche die Großorganisationen spielen, diskutiert haben, jetzt insbesondere darüber berichten, welche konkreten Maßnahmen die Bundesregierung getroffen hat und weiter zu entwickeln gedenkt, um den Gesamtkomplex von Krisenprävention und ziviler Konfliktbearbeitung weiter zu befördern.

Eine Vorbemerkung: Wir entwickeln diese Maßnahmen aus eigenem politischen Antrieb, weil dies unserer eigenen politischen Grundüberzeugung entspricht. Wir empfinden dies als eines der großen Reformprojekte in der Außenpolitik. Reformprojekte gibt es, auch dann, wenn der Bundesminister öffentlich immer wieder auch zurecht betont, dass gewisse Konstanten in der deutschen Politik gelten und auch einen Regierungswechsel überdauern müssen. Wir beziehen uns mit unserer Reformpolitik nicht zuletzt auf die Visionen, die die Vereinten Nationen unter Federführung ihres Generalsekretärs entworfen haben. In der großartigen „Agenda for Peace and Development“ haben die UN der Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung einen zentralen Stellenwert beigemessen. Und, falls es sich noch nicht rumgesprochen haben sollte: Kofi Annan hat gerade, nicht zuletzt wegen solcher Verdienste den Friedensnobelpreis verliehen bekommen. Ich denke, dies ist eine ausgezeichnete Wahl. Die Bundesregierung gratuliert Kofi Annan und die Bundesregierung gratuliert dem Nobelpreis-Komitee, das eine hervorragende Wahl getroffen hat!

Der gesamte Komplex der Krisenprävention/zivile Konfliktbearbeitung hat eine neue Bedeutung im Zusammenhang mit der Diskussion um die Bewältigung des Terrorismusproblems bekommen. Auch wenn sich im Moment der öffentliche Fokus auf die Frage der militärischen Aktionen in Afghanistan und die damit im Zusammenhang stehenden humanitären Probleme, die Bewältigung also der riesigen Flüchtlingsströme richtet, so ist doch in allen Verlautbarungen von Spitzenpolitikern auch jenseits des Atlantiks deutlich geworden, dass der Terrorismus nicht allein mit militärischen Mitteln bekämpft werden kann. Man braucht ein umfassendes Konzept von politischen, ökonomischen und dann - in ein Gesamtkonzept integriert! - auch militärischen Maßnahmen. Und allen ist bewusst, dass man den Terrorismus nicht erst dann bekämpfen darf, wenn er manifest grausame Auswirkungen hat, wie vor vier Wochen geschehen. Man muss versuchen dem Terrorismus im Vorfeld den Resonanzboden zu entziehen, die Rekrutierungsfelder zu verkleinern, und Vorkehrungen zu treffen, dass bestimmte terroristischen Planungen ins Leere laufen und sich nicht realisieren können. Also auch in diesem Zusammenhang wird der Krisenprävention und der zivilen Konfliktbearbeitung ein erhöhter Stellenwert beigemessen.

Wir als Bundesregierung sehen die Vereinten Nationen als die zentrale Instanz zur Lösung globaler Fragen. Und von daher haben wir Kofi Annan immer unterstützt in seinem Bemühen, die Fazilitäten der Vereinten Nationen auszubauen und weiterzuentwickeln. Darüber haben Sie heute morgen diskutiert, deshalb will ich das jetzt hier nicht weiter vertiefen. Ich möchte deutlich machen, was wir als Bundesregierung praktisch getan haben, um unsere eigenen Handlungsmöglichkeiten zu verbessern. Bereits in der Koalitionsvereinbarung, die wir jetzt vor fast genau drei Jahren geschlossen haben, haben wir im außenpolitischen Kapitel festgehalten, dass die traditionelle Sicherheitspolitik (die auch reformiert werden muss) eine Ergänzung braucht durch die Strategien der Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung. Wir haben uns dies als Arbeitsplan vorgenommen. Und wir sind auf diesem Weg ein ganzes Stück vorangekommen. Ein wichtiger Zwischenschritt war die Verabschiedung eines Gesamtkonzeptes zur Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung durch den Bundessicherheitsrat, bzw. die Ressorts, die am Bundessicherheitsrat beteiligt sind. Dieses Rahmenkonzept ist im wesentlichen vom Auswärtigen Amt erarbeitet worden, das auch die Gesamt-Federführung hat. Beteiligt sind aber auch z.B. das Entwicklungsministerium (das BMZ), selbstverständlich auch die Hardthöhe (das Verteidigungsministerium), das Innenministerium usw. Und in diesem Gesamtkonzept ist vorgesehen, dass alle Ressorts ihren

spezifischen Beitrag leisten, untereinander vernetzen und miteinander abgleichen, um eine möglichst effektive Infrastruktur zu haben, mit der die Bundesrepublik ihren internationalen Verpflichtungen im Bereich der Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung nachkommen kann.

Dies führte zu unterschiedlichen Maßnahmen, die in den verschiedenen Ressorts getroffen worden sind. Ich nenne eine Maßnahme, die im öffentlichen Bewusstsein am stärksten verankert ist, aber die meistens nicht präzise/nicht genau beschrieben ist in der öffentlichen Diskussion: Das sind die zivilen Friedensdienste. „Ziviler Friedensdienst“ ist in der Öffentlichkeit oft das Synonym für all diese Ansätze von Krisenprävention und ziviler Konfliktbearbeitung, soweit Personal notwendig ist. Faktisch aber sind die „Zivilen Friedensdienste“ eine ganz spezifische Einrichtung, die angesiedelt sind beim Entwicklungsministerium (BMZ).

Ich sage dies deshalb so deutlich, weil das Auswärtige Amt ebenfalls Personalreserven für ziviles Friedenspersonal aufbaut, die aber eine andere spezifische Funktion haben, die unterschieden ist von dem, was das BMZ macht. Wir im Auswärtigen Amt nennen das auch nicht ziviler Friedensdienst, sondern „ziviles Friedenspersonal“. Der Gesamtansatz der Bundesregierung besteht eben nicht nur aus den zivilen Friedensdiensten, die beim BMZ angesiedelt sind. Im BMZ geht es insbesondere darum, die (wie alle Entwicklungstheoretiker und Experten sagen) „krisenpräventiven“ Anteile der Entwicklungszusammenarbeit besonders herauszupräparieren und in bestimmten Projekten, die sich in einem unsicheren gesellschaftlichen Spannungsfeld angesiedelt haben, zu versuchen, die gesellschaftlichen Spannungen abzubauen oder zumindest zu verhindern, dass sie sich zuspitzen; dass sie zu bewaffneten Auseinandersetzungen eskalieren, die dann auch den Entwicklungserfolg zunichte machen würden.

Beim zivilen Friedenspersonal des AA geht es um etwas anderes: Denn erstens, unabhängig von dieser langfristig angelegten präventiven Entwicklungsarbeit, müssen wir auch Fazilitäten haben, um in bereits zugespitzten Konflikten interventionsfähig zu sein, und zwar „interventionsfähig“ unterhalb der Ebene militärischen Eingreifens.

Wenn Sie sich an die öffentliche Diskussion der letzten Jahre erinnern, dann wurde immer gefordert einzugreifen und die Mittelfrage blieb entweder offen oder jeder hat sich heimlich vorgestellt, eingreifen heißt: militärisch eingreifen. Und dann war man entweder dafür oder dagegen. Die Frage der Intervention war also fokussiert auf die Frage militärischer Handlungsmöglichkeiten und damit war ein riesiges und wichtiges Feld nicht in der öffentlichen Diskussion, was wir für mindestens so bedeutsam halten wie die militärische Bearbeitung ausgebrochener Konflikte: Nämlich der Versuch, die Eskalation gesellschaftlicher Krisen zu bewaffneten gewaltsamen Auseinandersetzungen zu vermeiden.

Zweitens: Eine weitere große Aufgabe, die sich für uns stellte, war die, wie sich die internationale Gemeinschaft in einer Post-Konflikt-Situation, wenn es um Wiederaufbau oder Friedenskonsolidierung und anschließendem Wiederaufbau geht, sich nützlich machen könnte. Als wir, DIE GRÜNEN und die Sozialdemokraten, die Bundesregierung übernahmen, und wir GRÜNEN das Auswärtige Amt, waren wir z.B. sehr schnell mit der Aufgabe konfrontiert, Personal abzustellen für die Kosovo-Verifikationsmission (KVM). Wir mussten Leute rekrutieren, weil Deutschland - ich glaube 300 - Leute nominieren sollte. Wir hatten allergrößte Probleme, diese Leute überhaupt zu finden! Es gab sie in Deutschland nicht, jedenfalls nicht als eine Personalreserve, auf die man hätte zurückgreifen können. Wir mussten also ad hoc Leute zusammentrommeln, die sich schon mal nützlich gemacht hatten im internationalen Bereich, die jetzt freie Kapazitäten hatten, die motivierbar waren. Und die wurden dann ohne jede Ausbildung, nach eintägiger Einweisung in diesen doch recht heißen Konflikt entsandt. Wie das weiterging, wissen Sie. Aufgrund der sich zuspitzenden Situation musste die KVM dann eines Tages evakuiert werden.

Dies war für uns ein weiterer Anstoß, uns Gedanken darüber zu machen, wie wir uns erheblich besser auf den Einsatz in solchen Missionen vorbereiten können. Dies hat das Auswärtige Amt dann

als seine spezifische Aufgabe gesehen im Rahmen der Gesamtkonzeption von Krisenprävention und ziviler Konfliktbearbeitung. Wir haben begonnen Personal auszubilden, was geeignet sein sollte, unsere Verpflichtungen im Rahmen von internationalen Missionen wahrzunehmen, die mandatiert worden waren durch die OSZE, durch die VN, vielleicht auch durch die EU. Jedenfalls auf der Basis eines völkerrechtlichen Mandats oder auf der Basis einer vertraglichen Verpflichtung. Das ist ein weiterer Unterschied zu den zivilen Friedensdiensten im BMZ, die aufgrund entwicklungspolitischer Überlegungen installiert worden waren.

Wir haben dieses Ausbildungsprojekt begonnen mit einigen Pilotkursen. Und nachdem der Erfolg für uns offensichtlich war, haben wir mit der systematischen Ausbildung des Personals weitergemacht. Wir haben ein Kurssystem installiert, nachdem Interessenten etwa zwei Wochen lang ausgebildet werden in all den Fertigkeiten und Fähigkeiten, die man braucht, um als Missionsmitglied handlungsfähig zu sein. Die Missionen, die wir dabei im Auge hatten, waren sowohl Beobachtermissionen wie die bei der Kosovo-Verifikationsmission; es geht aber auch um Langzeitbeobachtung, etwa der Menschenrechtssituation. Es geht um Wahlbeobachtung, und zwar nicht nur der spezifischen Wahlakte, sondern auch des Wahlkampfes lange im Vorfeld und auch der Umsetzung von Wahlergebnissen nach der Wahl. Es gibt also eine ganze Reihe von Einsatzmöglichkeiten und Einsatznotwendigkeiten. Ich sage extra Notwendigkeiten, weil die internationale Gemeinschaft von uns verlangt, dass wir solches Personal abstellen.

Zusätzlich zu diesen Grundausbildungen haben wir weitere spezifizierte Kurse angeboten, etwa regionalspezifischer Art: Ausbildung für den Balkaneinsatz oder für den Einsatz im Kaukasus oder in Zukunft verstärkt auch in Zentralasien. Oder wir haben aufgabenspezifische Kurse angeboten, wie etwa Wahlbeobachtung, Menschenrechtsbeobachtung usw.

Auf diese Art und Weise haben wir mittlerweile einen Pool von 700 Leuten geschaffen, von denen mehrere hundert schon in verschiedenen Einsätzen waren. Wir haben z.B. 70 Personen als Wahlbeobachter nach Bosnien geschickt, 50 Langzeitwahlüberwacher und 200 Kurzzeit-Wahlüberwacher in den Kosovo. Auch die Aufstockung des Beobachterpools in Mazedonien wird jetzt aus dieser Personalreserve geleistet. Dadurch, dass wir dieses Personal nun haben, konnten wir übrigens auch den deutschen Anteil an den internationalen Missionen steigern. In der Vergangenheit hatten wir bei OSZE-Missionen etwa 8,5 % deutschen Anteil, der ist mittlerweile gesteigert auf 11 %. Und auf der VN-Ebene wird sich das ähnlich entwickeln.

Der Ausbildungsgang, den wir entworfen haben, der hat mittlerweile im internationalen Raum so eine Art Vorbildcharakter. Jedenfalls hat auf unsere Initiative hin die OSZE auf ihrem Gipfel in Istanbul vor zwei Jahren ein Programm zur zivilen Konfliktbearbeitung/Krisenprävention beschlossen. Dieses Programm heißt „Re-act“. Und in diesem „Re-act“-Ansatz werden alle Staaten aufgefordert, ähnliche Ausbildungsgänge, wie wir sie geschaffen haben, einzurichten. Daraufhin haben wir andere Staaten und Partner eingeladen, sich unser Projekt anzuschauen, mittlerweile gibt es einen regen internationalen Austausch. Wir haben die ersten internationalen Ausbildungskurse begonnen und wir haben ständig Personen aus anderen Ländern, die hospitieren um zu schauen, was sie möglicherweise in ihrem eigenen Land an ähnlichen Einrichtungen schaffen können. Selbstverständlich lernen wir dann auch von den Erfahrungen dieser Länder.

Dieser Ausbildungsgang ist entwickelt worden mit Bormitteln des Auswärtigen Amtes. Besonders engagiert war Herr Horlemann, Beamter des Auswärtigen Amtes, der vieles in Eigen-Engagement und unter Ableistung unzähliger Überstunden gemacht hat - auf Dauer kein haltbarer Zustand, wie wir alle wissen. Wir gedenken Herrn Marenbach, der der erste Ausbilder war, und dem wir großen Dank schulden. Herr Marenbach ist leider vor wenigen Wochen völlig überraschend verstorben.

Dies sind Nebenaspekte vielleicht, aber sie zeigen wie schwierig es war, dieses Projekt überhaupt zu entwickeln.

Wir haben uns deshalb dazu entschlossen, dieses Projekt outzusourcen, das heißt eine eigene Institution zu bilden, die die Rekrutierung und Ausbildung von zivilem Friedenspersonal übernimmt und die auch die internationale Kommunikation und Kooperation mit vergleichbaren Einrichtungen herstellt. Die politische Steuerung soll selbstverständlich in politischer Hand, beim Auswärtigen Amt bleiben.

Wir haben es jetzt nach drei Jahren Arbeit geschafft, das Finanzministerium davon zu überzeugen, dass wir diese outgesourcte Struktur brauchen. Die entsprechenden Mittel im Bundeshaushalt, die bisher immer nur auf Programmebene eingestellt waren, das heißt Jahr für Jahr neu bewilligt werden mussten, wurden nun in den jetzigen Haushaltsberatungen institutionalisiert („verstetigt“ heißt es im Fachjargon) und damit können wir diesen Bereich nun institutionell fördern. Wir werden 4 Millionen DM zur Verfügung haben, um dieses Institut aufzubauen. Die Gründung wird wahrscheinlich Anfang nächsten Jahres stattfinden und dann wird sie als ständige Einrichtung der Bundesregierung, eng verbunden mit dem Auswärtigen Amt, die personelle Ausbildung, Vorbereitung, die Trainings- und auch die Nachbereitung leisten.

Wir glauben, dass wir mit dieser Einrichtung unsere Handlungsfähigkeiten in diesem gesamten Bereich wirklich wesentlich verbessert haben. Es wird ein paar Nachfolgeprobleme geben, die gelöst werden müssen. Da wird einer meiner Nachredner gleich drauf eingehen, nämlich: Wie rekrutieren wir überhaupt Personal? Wie bekommen wir qualifiziertes Personal frei von den Arbeitgebern? Wie können wir sie so finanzieren, dass der Einsatz attraktiv ist, zumindest mit einer normalen Berufsperspektive konkurrieren kann? All dies wird noch geklärt werden müssen. Wir denken daran, vielleicht eine Art Entsendegesetz zu machen, aber die Rechtsform ist im Moment noch nicht so ganz spruchreif. Dies ist ein wesentlicher Ansatz, den wir geschaffen haben und der unsere Infrastruktur verbessert.

Ein zweiter Ansatz ist die Einrichtung eines Haushaltstitels zur Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung im Haushalt des Auswärtigen Amtes, der sich insbesondere die Finanzierung von Projekten in Krisengebieten vornimmt, die Projektfinanzierung von Trägern, die Anträge stellen: von Nichtregierungsorganisationen, von Stiftungen, aber auch von halbstaatlichen Organisationen, die im UNO- oder OSZE-Zusammenhang tätig sind. Auf Druck der GRÜNEN-Bundestagsfraktion wurde dieser Titel zum ersten mal vor zwei Jahren geschaffen und etwa mit 20 Millionen DM ausgestattet. Wir haben diesen Titel nun auch verstetigt bekommen; nicht ganz in der Höhe, die wir in den letzten beiden Jahren hatten, aber wir hoffen, dass wir bei den Haushaltsberatungen dieses Jahres im sogenannten „parlamentarischen Verfahren“ die Mittel, die uns der Finanzminister nicht gegeben hat, vom Parlament nachbewilligt bekommen. Ich sehe da ganz gute Chancen, weil ja im Moment jeder sieht, wie wichtig es ist Vorfeldarbeit zu machen, präventive Arbeit zu machen, so dass gesellschaftliche Konflikte frühzeitig abgeboten werden können. Dieser Topf wird im Moment verwaltet von Herrn Fleischer/AA.

Diese Programmarbeit ist natürlich beliebig ausdehnbar. Und wir im Auswärtigen Amt, und insbesondere auch wir GRÜNEN, sind nicht der Meinung, dass sich Krisenprävention abspesen lassen soll mit 20 Millionen DM, auch wenn wir im Moment froh sind, dass wir sie haben. Wenn wir uns Gedanken machen über eine neue Sicherheitspolitik, und diese Gedanken sind ja mehr als notwendig, nachdem die Bedrohungsanalysen zeigen, dass die traditionellen Gefährdungen verschwinden und völlig neue aufgetreten sind; und wenn man im Rahmen der Neudiskussion von Sicherheitspolitik zu dem Ergebnis kommt, dass wir diesem Bereich der Krisenprävention noch ein erheblich höheres Gewicht beimessen müssen, dann wird sich das auch im Haushalt niederschlagen müssen.

Ich will hier nicht die kurzschlüssige Diskussion beginnen, dass die Mittel zu Lasten des Verteidigungshaushaltes gehen müssten. Aber sicher ist, dass mehr Mittel insgesamt in die Auswärtige Politik einfließen müssen. Deshalb lassen Sie mich zur Abrundung sagen: Ich habe

Ihnen zwei Infrastrukturprojekte gerade vorgestellt. Krisenprävention des Auswärtigen Amtes bedeutet natürlich viel mehr. Der gesamte Bereich etwa der Auswärtigen Kulturpolitik ist Bestandteil von Krisenprävention. Es ist fatal, wenn man auf der einen Seite aus Mittelknappheit Goethe-Institute schließen muss und auf der anderen Seite dann völlig zurecht fordert, dass der Dialog der Kulturen intensiviert werden muss, damit nicht aufgrund von Missverständnissen der Kampf der Kulturen stattfindet. Wir hoffen, dass wir in der jetzigen Situation, so traurig und so bestürzend sie ist, auch die Chancen finden können, um die Belange der Auswärtigen Politik stärker zur Geltung bringen zu können. Und ich hoffe, dass wir mit den Reformprojekten, die wir in den letzten drei Jahren geschaffen haben, unsere Hausaufgaben gemacht haben und soviel Goodwill in der Öffentlichkeit erzeugen, dass der Steuerzahler auch bereit ist, uns dafür mehr Geld zu geben.

**Dr. Wilhelm Höynck,  
Botschafter a.D., Generalsekretär KSZE/OSZE 1993-1996:**

Wenn ich das richtig verstanden habe, soll dieser Programmteil beleuchten, was die Bundesregierung bisher erreicht und geschaffen hat. Und ich möchte dazu beitragen, indem ich versuche anzudeuten, was noch zu tun ist. Ich möchte aber nicht gleich damit anfangen, sondern für einen Moment zurückschauen:

**Durchbruch im Personalbereich**

Im Herbst 1996 hatte mich der Auswärtige Ausschuss des Bundestages eingeladen zu einem Erfahrungsbericht über meine Zeit als Generalsekretär der KSZE/OSZE. Damals stand ich sehr stark unter dem Eindruck der enormen Schwierigkeiten, die die OSZE mit dem Aufbau der Mission in Bosnien-Herzegowina hatte. Diese Mission war der OSZE in Dayton quasi zudiktiert worden. Da hat uns niemand gefragt, sondern es wurde in Dayton beschlossen: Die OSZE macht das - also hatte die OSZE das zu machen.

Eines der großen Probleme war die Personalbeschaffung. Ein riesiges Problem, weil es ein breites Spektrum von Fähigkeiten gab, die wir brauchten, die aber aus Sicht des OSZE-Generalsekretärs einfach nicht verfügbar waren. Ich habe dies im Auswärtigen Ausschuss vorgetragen. Und nach der Sitzung kam eine Reihe von Abgeordneten aus verschiedenen Fraktionen zu mir und sagte, ich solle doch eine Initiative im Auswärtigen Amt ergreifen, um zu versuchen dieses Personal-Beschaffungsproblem zu lösen. Dieses habe ich allerdings sofort abgelehnt mit dem Argument, dass dies die Möglichkeiten eines Beamten übersteigt. Denn eine solche Initiative, das war ganz klar und ich denke das hat sich inzwischen auch bestätigt, braucht eine breite politische Unterstützung im Bundestag. Die war zwar damals nach meiner Einschätzung durchaus im Auswärtigen Ausschuss vorhanden, aber nicht darüber hinaus.

Und jetzt komme ich natürlich zum November 1998: Seitdem ist in dieser Frage, Herr Staatsminister Volmer, Sie haben das angedeutet, wirklich eine neue Lage entstanden. Mit Ihnen als treibender Kraft ist hier, nach meiner Einschätzung, wirklich ein Durchbruch gelungen. Wir haben jetzt im AA ein regelmäßiges Vorbereitungsprogramm. Und wie Herr Volmer das bereits geschildert hat, es war wirklich ein, fast möchte ich sagen: ein Alarmstart, den das Auswärtige Amt gemacht hat. Aber trotzdem, und darauf hat Herr Kühne hingewiesen, der zu dem Konzept maßgeblich beigetragen hat, eine Sache, die durchdacht war. Gerade weil man so schnell handeln musste, legte das Auswärtige Amt wert darauf, zur Begleitung dieser Maßnahmen eine Projektgruppe einzurichten. In dieser Projektgruppe sind alle Ressorts vertreten, die sich mit Vorbereitungsmaßnahmen für Einsätze ihres Personals im Rahmen von VN- oder OSZE-Missionen befassen: Auswärtiges Amt, Verteidigungsministerium, Innenministerium (für die Polizei), BMZ und – ganz wichtig – die NGOs. Mit dieser Projektgruppe ist ein Gremium von erfahrenen Leuten geschaffen, die in dem



Gesamtbereich tätig sind, das die Arbeit des Auswärtigen Amtes, die Fortentwicklung der Kurse begleitet. Mir ist der Vorsitz dieser Gruppe übertragen worden. Die Projektgruppe arbeitet in kritischer Begleitung dessen, was das Auswärtige Amt macht, aber auch natürlich im Abgleich dessen, was die anderen machen. Also, haben wir z.B. verglichen, wo die Schwierigkeiten bei der Rekrutierung liegen, die, wenn ich das richtig verstehe, seit einiger Zeit im NGO-Bereich beachtlich sind; denn neuerdings hat sich die Einstellung der jüngeren Leute zu solchen Aufgaben wohl verändert. Ich will nur ein anderes praktisches Beispiel der Diskussion in dieser Projektgruppe erwähnen: Wir haben das Programm im Auswärtigen Amt zunächst als Ausbildungsprogramm bezeichnet. Es wurde dann (aus meiner Sicht mit recht) dahin gehend kritisiert, dass ein 14-tägiges Programm nicht als Ausbildung zu bezeichnen sei. Das ist ein Vorbereitungsprogramm. Und wir haben dementsprechend auch die Terminologie adaptiert.

Ich bin sehr glücklich darüber, dass jetzt der nächste Schritt getan wird, nämlich eine selbständige Institution zu schaffen, die außerhalb des ministeriellen Betriebes steht. Denn diese ganze Aufgabe ist keine ministerielle Aufgabe. Damit wird für die Zukunft ein verlässlicher Rahmen geschaffen, was für den Gesamtbereich der Nutzung der Friedensmöglichkeiten im internationalen Rahmen ganz entscheidend ist. Trotzdem ist es wichtig, gerade in dieser Situation auf die noch bestehenden großen Probleme und Schwierigkeiten hinzuweisen. Denn es darf nicht der Eindruck entstehen, als wenn mit der bevorstehenden Gründung dieser Institution nun die Hauptprobleme gelöst seien. Vieles ist noch zu tun. Ich denke, eine Reihe von Problemen wird sich erst im laufenden Betrieb der selbständigen Institution in ihrer ganzen Schärfe zeigen. Bisher hat das Auswärtige Amt unter wirklichen großem Einsatz der Kollegen, an dieser Stelle will ich auch noch einmal Herrn Horlemann erwähnen, eine große Leistung, auch Improvisationsleistung, vollbracht. Wenn sie nun eine selbständige Institution haben, ist diese Improvisationsmöglichkeit des großen AA-Apparates nicht mehr jederzeit zur Stelle. Das heißt auch: Viele Probleme werden erst jetzt mit ihrer vollen Schwierigkeit auftreten.

### Vom Early-Warning zur Early-Action

Ich denke, dass die Hauptprobleme in Zukunft nicht in dem engeren Bereich von Vorbereitung und Ausbildung bestehen, sondern im Umfeld. Man wird sich mit Fragen beschäftigen müssen, die da lauten: Wer wird gebraucht? Wie viele werden gebraucht? Und so weiter. Diese sind Grundsatzfragen. Ich möchte dabei noch mal darauf hinweisen, dass es sich hier wirklich um eine *neue* Aufgabe handelt. Der Ausgangspunkt war die „Agenda for Peace“ von 1991, die auch Herr MdB Schlauch bereits erwähnt hat. Natürlich gab es früher auch Fähigkeiten und Möglichkeiten zu ziviler Schlichtung von Konflikten, aber das war klassische Diplomatie. Heute ist dies anders. Was wir heute an Möglichkeiten haben, ist sehr viel komplexer. Es geht wirklich darum die Chancen der Zivilgesellschaften in diesem Bereich zu nutzen und - in vielen Fällen: die Zivilgesellschaften erst aufzubauen. Wir haben in den letzten neun Jahren mit wirklich schmerzlichen Erfahrungen für uns, aber insbesondere für die Opfer, gelernt, dass dies alles sehr sehr viel schwieriger ist, als wir uns das 1991 vorgestellt haben.

Ein entscheidendes Kriterium für den Erfolg im Bereich Krisenverhütung und Konfliktmanagement ist das Personal. Ich will aber gleich hinzufügen, dass es *ein* Kriterium ist. Und ich denke auch hier muss man immer wieder darauf hinweisen, dass bei der Frage „Was kann man in diesem Bereich machen?“ wir es nicht in erster Linie zu tun haben mit einem Problem von Social-Engineering. Die entscheidende Schwierigkeit aus meiner Sicht ist vielmehr die politische Operationalität. Oder, um das anders auszudrücken: Wie kommt man von Early-Warning zu Early-Action? Es gibt doch zahlreiche Situationen, in denen wir frühzeitig klar erkannt hatten, dass es sich um einen heraufziehenden Konflikt handelt, bei dem die internationale Gemeinschaft agieren müsste, in vielen Fällen aber nicht agiert hat. Auch aus nationaler Sicht gilt eben: Wir können nicht überall unsere

Hilfe anbieten. Wir müssen Prioritäten setzen. Das ist manchmal außerordentlich schmerzvoll zu sehen.

Wie schon gesagt, arbeite ich ja seit einiger Zeit in und mit den Ländern in Zentralasien. In Zentralasien bestand schon vor dem 11. September die klassische Situation. Jeder wusste: Hier bauen sich Krisen auf. Aber die Zurückhaltung der internationalen Gemeinschaft sich zu engagieren, war außerordentlich stark - verständlicherweise. Es geht ein ganzes Stück weit nach der Nähe, nach der geographischen Nähe. Uns steht der Balkan näher. Für uns ist der Kaukasus noch etwas näher als Zentralasien, und Zentralasien ist weit weg. Also, ich versuche nur davor zu warnen, erneut die Größe der Herausforderung zu unterschätzen. Auch wenn in Zukunft erstklassiges Personal zur Verfügung steht, bleibt die Kernfrage: Wie kann man politischen Willen mobilisieren, im Parlament und in der Öffentlichkeit, um die Mittel zur Krisenverhütung so frühzeitig einzusetzen, dass die Krise mit friedlichen Mitteln entschärft werden kann?

Trotzdem: Ein erfolgsentscheidendes Kriterium ist die schnelle Verfügbarkeit eines breiten Spektrums qualifizierten Personals. Schnelle Verfügbarkeit ist wichtig! Leider handelt die internationale Gemeinschaft eben in aller Regel erst in allerletzter Minute. Bevor die Sache nicht in den Medien läuft, bleibt die Zurückhaltung außerordentlich groß. Es braucht Gruppen, die bereit sind sich zu engagieren, wenn ein Konflikt noch nicht in eine heiße Phase eingetreten ist. Man beginnt erst zu handeln, wenn es fast schon zu spät ist. Und dann muss natürlich alles möglichst schnell gehen. Und wie schwierig das ist, sehen wir an dem, was wir von Herrn Matthiessen über die Planungen im Rahmen der GASP gehört haben. Die 30- bis 90-Tagefrist für die Verfügbarkeit von Personal ist natürlich in einer konkreten Krisensituation unheimlich lange. Oder nehmen sie die Kosovo-Situation, wo es nach meiner Überzeugung klar so ist: Wenn die OSZE schneller hätte vollzählig vor Ort sein können, hätten wir sicher eine bessere Chance gehabt. Ob es letztendlich gereicht hätte, weiß ich nicht. Diese Vorgaben von 30 bis 90 Tagen sind, nach dem was wir tatsächlich haben und können noch sehr schnell. Man muss versuchen, einfach im Interesse der Nutzung unserer Möglichkeiten, die Schnelligkeit weiter zu verbessern.

Zweiter Punkt: Verfügbarkeit. Herr Volmer hat bereits davon gesprochen: Im Auswärtigen Amt gibt es jetzt einen Pool oder eine Liste, in die Leute eingetragen sind. Aber wie sie alle wissen: Die Leute, die durch diese Vorbereitungen gelaufen sind, das sind ja zum Teil Leute, die heute einer nach dem anderen in ihren Beruf hineinwachsen, die mittlerweile Familie sind. Eine Vielzahl von denen, die an der Vorbereitung teilnehmen, ist nach einiger Zeit schlicht nicht mehr verfügbar. Die können sie nicht im Januar 2001 in einem Vorbereitungskurs haben - und 2002 stehen die alle noch zur Verfügung. Dann hat die Frau oder der Mann vielleicht gerade einen neuen Job bekommen. Und dann steht der oder die nicht zur Verfügung, so sehr sie oder er möchte.

Wir müssen hier intensiv nach neuen Lösungen suchen. Ich denke, und das ergibt sich ja auch aus den Gruppen Richtern, Verwaltungsbeamten etc., die von der Europäischen Union als prioritär genannt worden sind, für den Einsatz in Friedensmissionen müssen wir uns einen stärkeren Zugriff auf den Öffentlichen Dienst eröffnen. Ich halte das für unabweisbar. Der Widerstand bei den zuständigen Ministerien, und eine große Rolle spielen dabei die Länder, ist außerordentlich groß. Aber ich denke, man kann diesen Widerstand durch Überzeugungsarbeit überwinden. Der Bundeskanzler hat mit den Länderchefs darüber gesprochen, aber Sie wissen, wie so was geht: Jeder findet das gut, aber wenn sie konkret die Leute brauchen, sind sie natürlich nur schwer abkömmlich. Und sie können sich alle die Situation vorstellen, wenn einem Landgerichtsdirektor, der ohnehin nicht weiß, wie die Richter an seinem Gericht ihr Pensum noch erledigen können, gesagt wird: „Du musst jetzt einen von deinen Richtern abgeben“. Dann schreit der Zeter und Mordio und sagt: „Ihr könnt auch gut zu einem anderen Landgericht gehen, da findet ihr genauso einen qualifizierten Mann.“ Auch die Leute aus der Justiz oder dem öffentlichen Dienst müssten durch eine Vorbereitung gehen. Neue Formen lassen sich entwickeln. Motivation und Einstellung auf die konkrete Situation etwa sind zwei denkbare Teilgebiete der Vorbereitung, die man auch über das

Internet abdecken könnte. Denn nicht jeder Jurist, der eine Zeit lang im Dienst ist, hat nun auch ein Gefühl dafür, was man in einem Land mit einer völlig anderen Kultur und Rechtskultur am besten macht.

Ich glaube auch, wir sollten nicht davor zurückschrecken, die Möglichkeiten der Bundeswehr hier zu nutzen. Es gibt dort die Bereiche Planung, Logistik, Administration, Kommunikation. Wenn ich das mal so kurz sagen darf: Das können die Soldaten. Ich kann dies auch aus eigener Erfahrung nur bestätigen: Bei der Bosnien-Mission hatten wir ja für die OSZE ein Kontingent von 60 nichtbewaffneten Schweizer Militärs bekommen, die die gesamte Logistik, einschließlich Sanitätsdiensten gemacht haben und darüber hinaus die gesamte Kommunikation eingerichtet haben. Ohne deren Unterstützung wäre die gesamte Bosnien-Mission kaum verantwortbar gewesen. Also, hier gibt es Möglichkeiten. Die haben natürlich auch eine gewisse Diffizilität. Aber ich denke, zunehmend ist das Bewusstsein gewachsen, dass wir integrierte Möglichkeiten brauchen und dazu gehört aus meiner Sicht auch das Abgleichen, was insbesondere die Bundeswehr machen kann. In dem Bericht des Alt-Bundespräsidenten von Weizsäcker zur Reform der Bundeswehr ist dieser Aspekt ja auch ausdrücklich erwähnt worden. Ich glaube aber auch, dass wir eine weitere Perspektive öffnen müssen in die Wirtschaft. Es müsste doch möglich sein, die Wirtschaft zu motivieren, Personal für solche Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Ich habe vor einigen Tagen einen Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung gelesen über die Schweizer Berufssoldaten auf Zeit; Soldaten, die eben auf ein Jahr im Schweizer Bundesheer dienen. Die kommen aus allen möglichen Berufen. Und da wurde die Frage gestellt: Warum machen die das? Die Antwort war: Diese Männer und Frauen wollen ihre Sozialkompetenz überprüfen. Und ich denke das liegt ja auch im Interesse der Industrie und der Wirtschaft, dass es hier Leute gibt, die in solchen Einsätzen waren und sich bewährt haben - Ich könnte mir gut vorstellen, dass man hier in einem Gespräch mit der Wirtschaft Möglichkeiten öffnen kann – .

Ich will an dieser Stelle nur kurz feststellen: Diese Aufgaben in Friedensmissionen als Lebensberuf würde ich nicht wünschen. Immer wieder neue Leute zu haben, mit neuer Begeisterung, mit neuer Einsatzbereitschaft, ist in diesem Bereich besser als zu versuchen, einen Lebensberuf zu entwickeln. Ein Entsendegesetz stellt hier eine ganz wichtige Möglichkeit für auch sozial verantwortbare vorübergehende Einsätze dar, aber das ist außerordentlich kompliziert. Und zwar aus einem einfachen Grund: Wenn wir eine Gruppe von zehntausend hätten, dann wäre das wahrscheinlich machbar. Aber die Gruppe ist nun einmal klein. Und da schreckt natürlich der Innenminister, der maßgeblich an der Gesetzesvorbereitung mitwirken muss, zurück und sagt: „Muss das denn wirklich sein, für 700 oder 1.000 Leute wollt ihr so ein Gesetz haben. Mit der ganzen, sehr kostspieligen Verwaltungsmaschinerie, die da dranhängt?“ Aber ich halte das dennoch für eine Möglichkeit, die weiter verfolgt werden muss. Vielleicht gibt es einfachere Lösungen als ein weiteres Entsendegesetz.

Das weitere Kriterium, das ich genannt habe, und das ist ja auch wichtig für einen guten Pool: ein breites Spektrum von Fähigkeiten. Das, was die GASP aufgestellt hat, also Justizjuristen, Verwaltungsjuristen oder Verwaltungsfachleute und humanitäres Hilfspersonal, ist schon ein richtiger Ansatz. Aber das Spektrum ist natürlich für das was gebraucht wird viel zu klein. Die OSZE hat Job-Descriptions formuliert für das, was in den Missionen gebraucht wird. Ich glaube weit mehr als zehn. Und das ist schon sehr reduziert worden. Also, sie brauchen mindestens zehn verschiedene Ausrichtungen. Wenn Sie sich dann hinzudenken, dass sie nach Möglichkeit, jedenfalls für die wichtigen Funktionen, auch eine Frau oder einen Mann finden sollten, der a.) Landeskennnisse hat und b.) die Sprache kennt oder wenigstens eine kurante Sprache kennt, dann sehen Sie, wie schwierig es wird, ein ausreichend breites Spektrum zu komponieren, so wie das für diese Aufgaben erforderlich ist.

Ich will nun im Hinblick auf die Qualifikation noch einen Punkt erwähnen, der mir sehr am Herzen liegt, und zwar: Heute morgen ist eigentlich die ganze Zeit, und das entspricht ja auch dem Thema,

über die Missionen auf dem Balkan gesprochen worden. Das sind große Missionen. Aber in dem Bereich, in dem ich im Augenblick arbeite, in Zentralasien, hat die OSZE auch Missionen; in jedem der fünf Länder. Das sind kleine Missionen. Diese kleinen Missionen haben einen besonderen Bedarf an qualifiziertem Personal. In einer großen Mission können sie auch einen Versager oder eine Versagerin ohne weiteres verkraften, in den kleinen Missionen kommt es wirklich auf jeden Mann und jede Frau an. Und dort sind Leute tätig, das ist eben so, die null Vorbereitung haben, die von dem Sujet, mit dem sie befasst sind, fast keine Ahnung haben. Frau Steinacker wird da wahrscheinlich widersprechen, weil sie die alle gut ausgesucht hat, aber ich bin unlängst wieder vor Ort gewesen, in verschiedenen Orten - es ist tatsächlich so. Es gibt Situationen, in denen praktisch eine Funktion für die Verweilzeit eines dieser Männer oder dieser Frauen nicht wahrgenommen wird.

Und bei der Verweilzeit gibt es natürlich auch ein zunehmendes Problem. Wir haben ja zu Beginn in der OSZE geglaubt, dass die Missionen nicht lange dauern werden; also etwa ein Jahr. Inzwischen haben wir gelernt: Wenn sie mit friedlichen Mitteln Krisen entschärfen wollen, können sie mit kurzfristigen Maßnahmen fast nichts erreichen. Es ist alles längerfristig. Auch bei vorbereitetem Personal ergibt sich eine Einlaufzeit von zwei, drei Monaten; d.h. wenn sie eine Verweildauer von einem Jahr haben, können die nur rund zehn Monate richtig arbeiten. Das ist im Grunde zu kurz. Hier denke ich ist es wichtig, von vornherein bei der weiteren Planung nicht nur auf die großen Missionen zu schauen, sondern auch auf die kleinen und sehr wichtigen OSZE-Missionen. Ich habe mit großer Freude bei dem Besuch von Minister Fischer in Zentralasien vor sechs Wochen gehört, dass er gesagt hat, im Kontakt mit den Missionen in Kasachstan und Usbekistan sowie mit den NGOs, die betreut wurden, er habe noch nie so gute und sichtbare OSZE-Arbeit gesehen wie da in Zentralasien. Dies ist ein wichtiger Bereich. Zentralasien, meine Damen und Herren, ist ein eigentlicher Krisenverhütungsbereich. Die anderen Regionen – abgesehen vom Baltikum - ist das Kind ja überall schon in den Brunnen gefallen. In den kleineren Missionen arbeiten Kolleginnen und Kollegen wirklich mit sehr großem Engagement und mit großen Schwierigkeiten. Und wir müssen bei der Ausgestaltung des Personals auch an diese Missionen denken.

Ein letztes Wort: Gestern habe ich bei der OSZE in Wien einen, übrigens hervorragenden, Vortrag von Bodo Hombach über seine Arbeit für den Stabilitätspakt gehört. Und er hat da gesagt: Eine seiner schwierigsten Aufgaben sei das „Erwartungsmanagement“ im Hinblick auf das, was der Stabilitätspakt leisten kann. Und ich denke, wenn es um die Möglichkeiten ziviler Maßnahmen zur Erhaltung des Friedens oder zur Wiederherstellung des Friedens geht, müssen wir auch ein sorgfältiges Erwartungsmanagement betreiben. Wir müssen versuchen, mit den Füßen auf dem Boden zu bleiben. Wir müssen versuchen, das machbare im Auge zu behalten. Und in diesem Bereich, wo wir zunehmend besser verstehen was notwendig ist, die Voraussetzungen schaffen, diese Möglichkeiten auch wirklich in der bestmöglichen Weise zu nutzen. Dies ist realistische Politik im Interesse des Friedens.

### **Dr. Siegfried Brenke, Verwaltungschef / Bürgermeister in Pristina**

Die Richtung, in die diese Tagung zielt, ist wichtig für die künftigen Grundlagen nationaler und internationaler Politik. Denn immer noch ist Frieden kein selbstverständlicher Bestandteil, keine unbestrittene Priorität aller Politik. Er bleibt nicht von allein und er kommt schon gar nicht von allein dorthin, wo sich über lange Zeit ethnisch aufgestaute und ideologisch (falsch) untermauerte Intoleranz und Hass in die Köpfe und Seelen eingemischt haben. Man muss also etwas tun für den Frieden, um diese Vorurteile zu überwinden.

Ich möchte Ihnen deshalb zunächst einige, zum Teil traumatische Ereignisse nahe bringen, die sich in den letzten zwei Jahren in Pristina und in meinem unmittelbaren Umfeld ereignet haben. Sie lassen das Sicherheitsdefizit deutlich werden, das die kosovarische Gesellschaft nach wie vor ertragen muss. Zum Zweiten möchte ich auf unsere dortige Hauptaufgabe eingehen, nämlich den Aufbau demokratischer Institutionen. Am Schluss werde ich einige Empfehlungen für die Effizienzsteigerung friedenspolitischer Arbeit geben. Allen diesen Punkten ist eines gemein: Frieden ist ohne funktionierende Sicherheitskräfte – von der Polizei bis zur Armee – in Krisengebieten nicht zu verwirklichen. Das Hoffen allein auf die rasche Einsicht der beteiligten Konfliktparteien ist Illusion.

### **(1) Einige traumatische Ereignisse in Pristina – nach dem Krieg.**

Genau vor zwei Jahren, am 12. Oktober 1999, bin ich in Pristina angekommen. Am Abend dieses 12. Oktobers wurde ein bulgarischer UNMIK-Kollege, der im gleichen Bus mit mir aus Skopje angereist war, auf der Mother Theresa Street, der Flaniermeile Pristinas, inmitten einer Menschenmenge erschossen. Er soll auf die Frage nach der Uhrzeit auf Serbisch geantwortet haben. Das war sein Todesurteil. Ich kam eine halbe Stunde später an den bereits abgesperrten Tatort und befand mich in einer klatschenden Menge, die überzeugt war, hier hätte ein „serbisches Kriegsverbrechen“ seinen Rächer gefunden. Ich fand schnell einen deutsch sprechenden Passanten, der bereit war, meinen Ärger über dieses Verhalten in Albanisch zu übermitteln und ich geriet umgehend mit einem Beteiligten aneinander, der sich als UCK-Kämpfer ausgab und versicherte, dass die Leute schon wüssten was sie täten. Mit Sicherheit habe es den Richtigen (nämlich den Serben) erwischt. Im Laufe der zum Teil hitzigen Auseinandersetzung wurde er aber immer einsichtiger, so dass wir den Disput nicht im anfangs drohenden Handgemenge, sondern im nächsten Restaurant bei einem Orangensaft weiter beendeten. Ein kleiner Beweis dafür, dass Friedensarbeit Früchte trägt? Ich glaube ja.

Ich hatte gerade meine neue Aufgabe in Pristina übernommen, als am 9. Mai 2000 ein serbischer Kollege aus unserem regionalen Übersetzerteam vermisst wurde. Seine albanischen Kollegen waren sich sofort völlig sicher, er hätte das UNMIK-Fahrzeug, mit dem er unterwegs war, gestohlen und sei nun in Serbien. Am 16. Mai wurde er mit durchgeschnittener Kehle aufgefunden. Eine Zeitung hatte ihn zuvor mit einem Kriegsverbrechen in Verbindung gebracht, für das es allerdings keine Belege gab. Ich habe natürlich erwartet, dass alle meine albanischen Übersetzer aus dem Team mit zur Trauerveranstaltung gehen würden, die von Dr. Kouchner in dem Auditorium des UN Verwaltungsgebäudes für die Eltern des Kollegen ausgerichtet wurde. Aber kein albanischer Kollege war bereit, teilzunehmen. Alle gaben an, Angst zu haben und meinten, „irgendetwas würde schon dran sein an den Beschuldigungen“. Einer konnte sich schließlich aufrufen und ging mit. In der Aula angekommen stellte er fest, dass außer ihm kein anderer Albaner anwesend war. Zitternd, als hätte jemand sein Todesurteil gesprochen, verließ er den Saal und marschierte vor dem Gebäude hin und her. Man sollte sehen, er war nicht in der Versammlung, sondern draußen.

Vom 9. bis 11. September 2000 veranstaltete die Stadtverwaltung Pristina ihren ersten kleinen Kongress nach dem Krieg mit dem Titel: „Pristina-Vision 2000 – 2005“. Es war eine sehr erfolgreiche Konferenz mit einer Vielzahl von Workshops. Die Tagung brachte endlich die unterschiedlichen Akteure der Stadt an einen Tisch: Verschiedene Abteilungen der UNMIK Verwaltung, Vertreter der EU, der Universität und Mitarbeiter anderer öffentlicher Institutionen diskutierten gemeinsam mit den nationalen und internationalen Vertretern der Stadtverwaltung über die Entwicklungsperspektiven der Stadt. Aber Vision und Alptraum liegen in Pristina sehr nahe beieinander: Am Abend des 11. September, nach Abschluss der Veranstaltung wurde Rexhep Luci, mein kompetenter und von der Bevölkerung hoch geachteter albanischer Dezernent für Stadtplanung, am Eingang seines Hauses von professionellen Killern erschossen - wohl weil er die Begründung für die Abrissverfügungen bei einigen illegalen Bauten unterschrieben hatte. Die Stadtverwaltung war für Monate paralysiert. Die Zahl der illegalen Bauten in Pristina dürfte inzwischen bei ca. 5.000 liegen.

Am 16. Februar 2001 wurde auf den sogenannten „Nis-Express“, einem von KFOR geschützten Bus-Konvoi, der Serben zwischen Nis (Serbien) und Pristina hin und her fährt, mit einer ferngezündeten Mine ein Attentat verübt. Neun Menschen kamen ums Leben, viele wurden schwer verletzt. In diesem Bus befanden sich unter anderen auch Angehörige (Kinder) von Kollegen, die in Gracanica arbeiten. In der Enklave Gracanica (Gemeinde Pristina) leben zur Zeit 12.000 bis 15.000 Serben, teils frühere Bewohner aus der Stadt. Sie sind dort sicherer als in Pristina, wo ihre Wohnungen oft von Albanern besetzt sind. Gracanica hat eine Zweigstelle der Stadtverwaltung mit serbischen Angestellten und einem kleinen UNMIK-Team. Dieses Attentat veränderte die Einstellung meines albanischen Übersetzungsteams. Meine kosovar-albanischen Dolmetscher scheuten sich zum ersten Mal nicht, ihr Mitgefühl offen auszusprechen - und sie wollten dies sogar den serbischen Angehörigen mitteilen, ohne dass die UNMIK drängen musste. Sie verfassten ein Beileidsschreiben - zunächst in albanischer Sprache, aber schließlich schickten sie es in serbischer Sprache ab, was sicherlich eine besondere Überwindung für sie bedeutete.

Zwischenfazit: Anlässlich einer Veranstaltung der Friedrich Ebert Stiftung im Dezember 2000 wurden ca. 15 neu gewählte Stadtverordnete aus verschiedenen Gemeinden des Kosovo für einige Tage nach Berlin eingeladen. In einem Abschlussgespräch befragt, was denn ihre größte Sorge für die mittelfristige Zukunft sei, antworteten sie einmütig: „Sicherheit, Durchsetzung von Gesetz und Ordnung“. In einer Stadt, deren Bevölkerung sich in einem Jahr fast verdoppelt hat, mit Wohnungsnot, 60% Arbeitslosigkeit, Versorgungsproblemen bei Wasser und Energie und mit Schulen im Vier-Schichten Betrieb ist diese Übereinstimmung überraschend. Nicht soziale Not und die Probleme des täglichen Lebens sind die essentiellen Sorgen der Bevölkerung, sondern die persönliche Sicherheit und die ihrer Familienangehörigen und Freunde. Nur ein an den Menschenrechten und demokratischen Grundprinzipien orientiertes Gewaltmonopol des Staates kann diese berechtigten Wünsche erfüllen und den Weg zum inneren Frieden mit ebnen. Die Sorge vor selbsternannten „Ordnungsmächten“ jedenfalls vereint nach meinen Erfahrungen vor Ort viele Bürger unterschiedlicher politischer Couleur.

## **(2) Aufbau der Institutionen**

Erstmalig hat die UN gem. Resolution 1244 in einem Einsatzgebiet – übergangsweise - volle Verwaltungsverantwortung übernommen. Sie berät nicht nur, sie handelt selbst. Dabei erfolgt der Verwaltungsaufbau von unten über die Kommunen. Im Kosovo gibt es z.Z. 30 Kommunen mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von ca. 65.000 Einwohnern. Auf die wichtigsten Etappen bei diesem „Verwaltungsaufbau von unten“ möchte ich kurz eingehen:

### *Ohne KFOR Unterstützung ging am Anfang nichts*

Eine Woche nach meinem Eintreffen im Kosovo fand ich mich als UNMIK Administrator in Podujevo wieder, einem Landkreis mit einer Fläche von ca. 660 Quadratkilometern und mit ca. 120.000 Einwohnern, auf ca. 70 Dörfer und die gleichnamige Kreisstadt (mit ca. 35.000 Einwohnern) verteilt. Ich hatte eine Mitarbeiterin aus Kenia, die vorher bei einem Mineralöl-Unternehmen gearbeitet hatte und einen Mitarbeiter aus der Türkei, der Erfahrung als Inspektor aus dem Innenministerium mitbrachte. KFOR, in dieser Region British KFOR, war der einzige verlässlich Ansprechpartner vor Ort – zwar nicht zuständig für alles, aber bereit zu tun, was erforderlich war. Die UN Kapazitäten konnten ja nur schrittweise aufgebaut werden. In Podujevo waren wir für einige Monate ohne Kommunikation, (ich durfte das Satellitentelefon bei KFOR benutzen) zum Teil ohne Elektrizität (KFOR besorgte einen Generator), zeitweise ohne Heizung. KFOR besorgte Diesel und reparierte die Heizungsanlage).

### *Das erste Geld von UNMIK*

Mit zwei Million DM in kleinen Scheinen – drei große Kartoffelsäcke voll Geld im Kofferraum - fuhren wir im Dezember von Pristina nach Podujevo. Die beiden KFOR Soldaten als Fahrer und Bewacher waren genauso überrascht über diesen Transfer wie ich. Der Geldsegen war die erste Zwei-Monats-Entlohnung für Lehrer (Monatseinkommen 250 DM) Angestellte der Gemeinde und des Krankenhauses sowie eine Sozialhilfe, die besonders Bedürftigen (durchschnittliche monatliche Unterstützung ca. 80 DM, gestaffelt nach Kinderzahl) zugute kam. Wohin mit dem Geld? Der einzig sichere Platz war natürlich das KFOR Lager. Aber für drei Säcke voll Geld gab es auch dort keinen Safe. Eines der kleineren Probleme. Obwohl die ausgezahlten Gelder pro Fall klein waren – UNMIK war dadurch in den Augen der Bevölkerung als eine Art Übergangsregierung anerkannt.

### *Gemeinderäte mit breiter politischer Basis*

In den kosovarischen Kommunen gab es seit 1989 weder Gemeinderäte mit kosovo-albanischer Beteiligung noch höherrangige albanische Beschäftigte in den Kommunalverwaltungen. Als Übergangslösung bis zur Kommunalwahl ernannten die UNMIK-Administratoren deshalb Gemeinderäte, die die bestehenden politischen Strukturen vor Ort möglichst gut abbilden sollten. Neben Mitgliedern aus politischen Parteien wurden in die Gemeinderäte auch Vertreter von Bürgergruppen, Frauen, Jugend, Gewerkschaften etc. aufgenommen. Die politische Funktion dieser Gemeinderäte - als ein der Verwaltung übergeordnetes Gremium - war jedoch den Kosovaren neu. Üblich war vorher, dass das Gremium der Spitzenbeamten (Board of Directors) die wichtigsten Entscheidungen fällte. Die Schaffung der Gemeinderäte war eine wichtige Voraussetzung für den Neuaufbau der Verwaltung und die Entmachtung dieser nach dem Krieg von Thaci eingesetzten Statthalter, die gleichzeitig politische und administrative Funktionen ausübten.

### *Neue Verwaltungsspitze*

Thaci hatte nach dem Krieg alle Rathäuser mit seinen Vertrauensleuten besetzt. Diese mussten schrittweise abgelöst werden. Die Schaffung der Gemeinderäte mit breiter politischer Basis war hierfür eine zentrale Voraussetzung. Alle Mitglieder des Gemeinderates konnten für die Besetzung der Verwaltungsspitze und der Dezernentenposten kompetente Personen vorschlagen. Die Auswahl erfolgte durch ein internationales Gremium. Die Gesamtliste war dem Gemeinderat zur Zustimmung vorzulegen. Das letzte Wort hatte jedoch in dieser Phase der UNMIK Administrator, der nach besten Kräften versuchen musste, politische Ausgewogenheit mit gleichzeitig höchstmöglicher Fachqualifikation des „Board of Directors“ zu verbinden.

### *Fachreferate*

Um die Verwaltung halbwegs arbeitsfähig zu machen, mussten die Fachreferate möglichst schnell mit Fachkräften besetzt werden. Natürlich sollte hier die politische Anbindung keine Rolle mehr spielen. Die Positionen wurden öffentlich ausgeschrieben. Eine Auswahl musste vor einer gemischt kosovarischen und internationalen Kommission Frage und Antwort stehen. Für viele der kosovarischen Kollegen war es wohl das erste Mal, dass sie sich in solchen ausschließlich fachlich ausgerichteten Bewerbungsgesprächen bewähren mussten. Sie waren teilweise so überrascht über dieses Verfahren, dass sie kaum eine Antwort auf irgendeine Frage hatten. Befragt, warum sie sich auf diesen Posten beworben hatten, kam oft die überraschende Antwort: „Die Partei hat mich vorgeschlagen“. Die Auswahl von Bewerbern für Posten ist für viele Kosovaren immer noch im wesentlichen eine Frage der Familien- und der Parteizugehörigkeit.

### *Nach gut einem Jahr UNMIK: Die erste demokratische Kommunalwahl im Kosovo*

Der Termin für die Kommunalwahl: Oktober 2000 war lange umstritten. Zu spät? Zu früh? Am Ende war die Wahl ein großer Erfolg für die Kosovaren... und UNMIK, sowie die OSZE, die die Wahlen organisiert hatte. Es gab kaum Zwischenfälle im Zeitraum der Wahlvorbereitung und des Wahlkampfes. Die Wahlbeteiligung lag bei ca. 80% der registrierten Wahlberechtigten. Die Wähler standen mit unglaublicher Geduld stundenlang in Warteschlangen vor den Wahllokalen. Das Ergebnis wurde als Sieg der liberalen und moderaten politischen Kräfte gefeiert. Die Parteiführer der unterlegenen Gruppierungen gaben sich als „faire Verlierer“.

### *Vereidigung der Stadtverordneten und die Symbole*

Helden, Fahnen und Symbole sind wohl leider die unvermeidlichen Hauptthemen in einer Phase der gesellschaftlichen Identitätsfindung nach einer Umbruchsituation wie im Kosovo. Am 11. November 2000 wurde in allen Kommunen des Kosovo gleichzeitig die erste zeremonielle Ratssitzung der demokratisch gewählten Stadtversammlungen abgehalten. Nach langen Diskussionen hatte Dr. Kouchner entschieden, die Vereidigung solle „nur“ unter der UN-Fahne erfolgen. Die Flaggen aller ethnischen Gruppen der Kommune könnten zwar über dem Eingang des Rathauses wehen, nicht aber im Ratssaal selbst. Als es zum Schwur kam, weigerten sich die kosovar-albanischen Delegierten schlicht, ohne „ihren“ albanischen Doppeladler den Eid zu sprechen. Die albanische und türkische Fahnen wurden schließlich auf Kouchners Weisung hereingebracht, der bosnische Delegierte begnügte sich mit einer Fahne im Postkartenformat, weil er selbst die Beschaffung seiner Flagge übernommen aber bis zur ersten Sitzung nicht bewerkstelligt hatte. Die serbische Flagge sollte ebenfalls einbezogen werden, wenn serbische Delegierte an den Ratssitzungen teilnehmen würden.

### *Präsident, Oberstadtdirektor, Dezernenten übernehmen ihre Ämter, die Kommunalverfassung und das Budget 2001 werden verabschiedet.*

Wahl des Präsidenten und Vizepräsidenten des Stadtrates, Ausschreibung und Besetzung der Positionen des Oberstadtdirektors und der Dezernenten waren bis Anfang Februar 2001 erledigt. Die Kommunalverfassung für Pristina wurde im März – nach öffentlicher Anhörung – einstimmig beschlossen, das erste Budget durch den Rat demokratisch legitimiert. Damit war der Weg für eine formale Überleitung der Verantwortung vom UNMIK Administrator auf die lokale Verwaltung.

### *Formale Überleitung der Verantwortung*

Ende März 2001 wurde die Verwaltungsverantwortung durch ein Schreiben des Administrators an den Präsidenten der Stadtverordnetenversammlung und den Oberstadtdirektor förmlich übertragen. Zwar bleiben wichtige Kontrollfunktionen für UNMIK erhalten,

- in allen Minoritätenfragen,
- bei der Veräußerung kommunalen Vermögens,
- bei wichtigen Personalentscheidungen (Verfahrenskontrolle) und
- bei Haushaltsfragen (i.W. ebenfalls Verfahrenskontrolle)



aber die Rolle der UNMIK – Administratoren wandelt sich schrittweise von aktiver Gestaltung zu formaler und verfahrenstechnischer Kontrolle.

### *Erste Sitzung mit Serben in der Stadtversammlung*

Anfang September, also vor einem Monat und mehr als zwei Jahre nach dem Krieg nahmen zum ersten Mal Serben an einer Sitzung der Stadtversammlung Pristina teil. Natürlich stand zunächst das Flaggenproblem wieder im Mittelpunkt.. Zwar war seit der ersten Ratssitzung die Grundsatzentscheidung gefallen: Wenn alle ethnischen Gruppen ihre Flagge im Ratssaal haben, dann natürlich auch die serbische Delegation, wenn sie an den Sitzungen teilnimmt. Aber diese Übereinstimmung hatte wohl nur theoretischen Wert. Als es soweit war, entschieden alle kosovar-albanischen Fraktionen, der Anblick der serbischen Flagge im Ratssaal sei ihnen zur Zeit noch nicht zumutbar. Erst als der Administrator mit Abbruch der Ratssitzung drohte, schickte man sich ins Unvermeidliche. Mit 90 Minuten Verspätung kam die serbische Delegation mit ihrer Fahne in den Ratssaal. Die dann folgende Anekdote will ich Ihnen nicht vorenthalten: Der Fahnenstaffel passte nicht in die dafür vorgesehene Halterung. Ein Mitarbeiter versuchte, die serbische Flagge neben der Halterung aufzustellen, aber sie fiel um. Der Administrator zückte kurzerhand vor laufenden Fernsehkameras sein Taschenmesser und spitzte den Schaft an. So schafft man sich Freunde und Feinde!

Die zweiköpfige „Fraktion“ der LKCK verließ unter Protest den Saal, aber die folgende Ratssitzung verlief dann ohne weitere Aufregung. Eine serbische Delegierte erhielt für einen Redebeitrag sogar Beifall von albanischen Delegierten - vielleicht das wichtigste Ereignis dieser Sitzung. Die Presse griff vor allem das Flaggenthema auf und stellte es durchweg negativ dar. „Mr. Brenke, wir haben keine Angst vor Ihrem Messer“ war eine der bemerkenswerten Schlagzeilen. Mein albanisches Übersetzungsteam allerdings versicherte mir. „In Wirklichkeit ist die Bevölkerung froh, dass es endlich geschafft ist. Wir wollen Normalität!“ Und ein Mitarbeiter berichtete ganz aufgeregt, er hätte auf der Mother Theresa Street eine serbisch sprechende Gruppe gesehen, die sich ohne Scheu und lautstark auf Serbisch unterhielt. Die Leute auf der Strasse hätten sich noch nicht einmal umgedreht. Auf der gleichen Straße, war vor zwei Jahren mein bulgarischer Kollege erschossen wurde, weil er Serbisch sprach. Leider war die Aufregung meines Mitarbeiters wohl berechtigt, denn man kann nicht sagen, das dies ein alltägliches Ereignis war, wie sich bald herausstellte. Dafür benötigt es wohl noch einige Jahre.

### *Die Wahl zur „Nationalversammlung“*

Am 17. November 2001 stehen die Wahlen zur kosovarischen „National“-Versammlung an. Neun Ministerien, die sich zum Teil noch im Aufbau befinden, warten auf ihre Minister, die wahrscheinlich gegen Ende Januar 2002 ihre Ämter antreten werden. Auch ein serbischer Minister wird dabei sein, unabhängig davon, wie viele Abgeordnete die serbische Bevölkerungsgruppe durch die Wahlen in die Nationalversammlung entsendet. Ein Minimum von 10 Sitzen ist ihnen durch die von UNMIK formulierten konstitutionellen Rahmengesetze garantiert.

## **Lösung praktischer Probleme**

Der geschilderte systematische Aufbau des Verwaltungssystems und demokratischer Institutionen wirft neben grundsätzlichen Fragen täglich eine Fülle praktischer Einzelprobleme auf. Nur wenige Beispiele:

Im November 1999 erhielten die Kommunen ihr erstes Budget. Die Mittel sollten bis Dezember 1999 ausgegeben sein. Die Vertreter der Weltbank erklärten den kommunalen Administratoren, dass die Geberländer auf bestimmten Standards und Bedingungen bei der Vergabe der Mittel bestünden und deshalb das Verfahren leider etwas schwerfällig sei. Statt eine einheitliche und einfache Software für „das erste Budget“ zu liefern, gab es viel theoretisches Papier zur Budgetsystematik. Das Konzept war viel zu kompliziert, und deshalb für Administratoren und lokalen Mitarbeiter weitgehend unbrauchbar. Jeder „strickte“ seine eigene Lösung, die mit der Realität in den kosovarischen Kommunen des Winters 1999 –2000 irgendwie vereinbar war.

Korrekte Arbeitsplatzbeschreibungen in Englisch, Albanisch und Serbisch sind wichtige Bausteine für die richtige Auswahl und den späteren Einsatz des kommunalen Personals. Alle 30 Administratoren mussten sich damit individuell herumschlagen, weil solche selbstverständlichen Kriterien für die Personalauswahl fehlten. Dabei wäre es sinnvoll gewesen, solche Vorgaben zentral zu erarbeiten und zu übersetzen.

Ich bin auf das illegale Bauen bereits in anderem Zusammenhang eingegangen. Natürlich kann man die lokalen Inspektoren nicht mit diesem Problem allein lassen, sondern man braucht zuverlässige und nicht korrumpierbare Polizeiunterstützung zur Eindämmung illegaler Bautätigkeit. Nötig ist dabei ein langer Atem. Andererseits sind aber vereinfachte und beschleunigte Baugenehmigungsverfahren dringend notwendig, um dem starken Bevölkerungszuwachs Rechnung zu tragen. Auch hier haben die Administratoren allein gekämpft – und in der Regel erfolglos.

Die Liste der Themen wichtiger Inhalte eines „Werkzeugkastens für den Einsatz vor Ort“ ließe sich problemlos verlängern. Gleichzeitig ist klar: Nach einem einheitlichen „Kochbuch“ können auch nicht alle Probleme gelöst werden. Dazu sind die soziokulturellen Voraussetzungen von Ort zu Ort unterschiedlich. Gebraucht wird ein Netzwerk von Ansprechpartnern mit hinreichender Praxiserfahrung, sozusagen eine verlängerte Werkbank, die den friedenssichernden und entwicklungspolitischen Maßnahmen von außen zuarbeitet. Ein Netzwerk von Mitarbeitern, die selbst schon „vor Ort“ waren, ähnliche Situationen und Rahmenbedingungen kennen, und schnell verstehen, was konkret gebraucht wird.

Es gibt also sicher vieles zu verbessern bei künftigen Missionen der UN. Aber ich glaube, dass der „Aufbau der Institutionen von unten“ ein gutes, entwicklungsfähiges Konzept ist und Bestandteil unserer Anstrengungen für eine „Renaissance der UN“ sein sollte, wie sie auch Staatsminister Volmer gefordert hat.

### **Bausteine für eine Verstärkung des deutschen Beitrags zur Friedenspolitik**

- Die Basis verbreitern:  
Mehr Menschen für die Mitwirkung an friedenssichernden Einsätzen interessieren und ausbilden. Die Motivation und Vorbereitung muss in der Schule beginnen und durch gut vorbereitete Jugendcamps Praxisnähe schaffen. Jugendliche aus zugewanderten Familien stellen hier ein besonderes Potenzial dar.
- Eine verlängerte Werkbank bereitstellen.  
Viele Probleme im Einsatzgebiet könnten in Zusammenarbeit mit Institutionen zu Hause leichter gelöst werden – wenn diese eine bessere Vorstellung davon hätten, was dort wirklich gebraucht wird. Dies dürfte für die Lösung vieler kurzfristig anstehender konkreter Probleme (Wohin mit dem Müll?) aber auch für längerfristige Aufgaben wie gerade beim Verwaltungsaufbau, dem „Institution Building“ im weitesten Sinne zutreffen. Hier bedarf es einer „Schaltstelle“, die die in Deutschland/Europa verfügbaren Kenntnisse und Materialien auf die Bedürfnisse im Einsatzgebiet hin aufbereitet. Der Kommunikationsfluss zwischen dem Einsatzort und einer solchen Schaltstelle (einer „Zentrale für praxisnahe Friedenssicherung?“ einer „Zentrale zur

Unterstützung von Friedenseinsätzen?“ einer „Werkstatt für Friedenssicherung und Kooperation beim Verwaltungsaufbau?“ oder einer bereits bestehenden Institution, die stärker auf diese Aufgabe ausgerichtet wird?) muss verbessert werden.

- Eine Renaissance der UN muss auch institutionelle Kapazitäten auf nationaler Ebene auf dieses Ziel ausrichten. Das UNV (United Nations Volunteers) Programm stärken. Diese in Bonn beheimatete UN Institution ist noch viel zu wenig bekannt. Sie sollte bei der Verknüpfung von Ausbildung mit Auslandseinsätzen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedenssicherung stärker einbezogen und ausgebaut werden.
- Die Attraktivität und Absicherung von Auslandseinsätzen für Beschäftigte im Öffentlichen Dienst erhöhen. Ein wesentlicher Grund für die geringe Repräsentanz deutscher Mitarbeiter in internationalen Organisationen ist die Tatsache, dass Auslandstätigkeit gleich welcher Art tendenziell karriereschädlich ist. Insbesondere die Auslandstätigkeit von Beschäftigten auf Ebene der Länder und Gemeinden muss personalpolitisch und arbeitsrechtlich abgesichert und vereinfacht werden.

### **Dr. Katharina Ochse, UNMIK Department of Education and Science, Pristina:**

Seit Juni 2000 arbeite ich unter Michael Daxner, dem langjährigen Präsidenten der Universität Oldenburg, für die Vereinten Nationen im Department of Education and Science in Pristina. Das Bildungs- und Erziehungswesen hat bei der Entstehung des Kosovo-Konfliktes eine zentrale Rolle gespielt und tut dies nun auch bei der Bewältigung seiner Konsequenzen. Nach der weitgehenden Aufhebung der Autonomie haben die Kosovo-Albaner ein von den Serben getrenntes Bildungssystem aufgebaut. Für den Schulunterricht, der zumeist in Privathäusern unter sehr erbärmlichen Bedingungen stattfand, wurden eigene Curricula in albanischer Sprache entwickelt, Lehrer wurden aus „Steuereinnahmen“ bezahlt, die von im Ausland arbeitenden Kosovo Albanern geleistet wurden. Auch das Hochschulwesen war geteilt. Die Entwicklung dieses – hochpolitisierten - parallelen Bildungssystems indiziert die Quasi-Staatlichkeit des Kosovo (M. Daxner) vor der NATO-Intervention. Heute befinden sich im Kosovo 850 Schulen, 400.000 Schüler, 27.000 Lehrer/Lehrende, von denen rund 30% keine formale Qualifikation haben. An der gegenwärtigen Universität Pristina, die Serben aus Sicherheitsgründen nicht besuchen können (und weil der Unterricht nur in albanischer Sprache angeboten wird), sind 18.000 Studierende eingeschrieben und 1.700 Bedienstete beschäftigt. Heute müssen Serben unter zum Teil prekären Bedingungen unterrichtet werden. Die große Mehrheit der serbischen Lehrer hat zwar Verträge mit UNMIK in der Tasche, lässt sich indes zugleich aus Belgrad bezahlen. Eine Hochschule für slawisch-sprechende Studierende befindet sich im Aufbau. Von einem integrierten multiethnischen Bildungswesen können wir im Moment nur träumen.

Das Department of Education and Science, das seit September 1999 besteht, hat sich formal im März 2000 konstituiert und verfügt über ein Budget von 120 Mio. DM. Das sind 30% des Kosovo-Consolidated Budgets. An ihm sind sowohl internationale (18) als auch (19) nationale Mitarbeiter tätig. Zu den zentralen Aufgaben, die das Department zu leisten hat, um zum Gelingen dieser Friedensmission beizutragen, gehört der grundlegende Neuaufbau des Bildungswesens. Das bedeutet: Integration von allen Kosovaren in das europäische Bildungswesen und Integration auf regionaler Ebene. Eine langfristige Friedenslösung im Kosovo kann nur auf regionaler Ebene geleistet werden. Das zeigt der Konflikt in Mazedonien wieder sehr deutlich. Darüber hinaus leistet das Department of Education einen Beitrag zur Ausbildung einer selbstkritischen politischen Elite, ohne die das Kosovo sicherlich keine friedliche Zukunft haben wird. Bei der Realisierung dieser

Aufgabe sind uns Lead-Agencies behilflich. Dazu gehört neben der kanadischen CIDA, die mit der Lehreraus- und Fortbildung beauftragt ist, die Weltbank, UNICEF (Curriculum Entwicklung), die „Finish Group“, die sich um „Special Needs Education“ kümmert und die GTZ, die im Kosovo für den Bereich der beruflichen Bildung arbeitet.

Ich selbst bin zuständig für alle Bildungsfragen der im Kosovo lebenden nicht-albanischen Bevölkerungsgruppen. Das sind neben Serben: Kroaten, Bosniaken, Gorani (slawische Muslime), Türken, Roma, Ashkalija und Ägypter, bei den letzten beiden Gruppen handelt es sich um „Zigeuner“, die albanischsprechend sind; während die Roma überwiegend serbischsprechend sind.

Die Tätigkeit in einer UN-Mission an sich wie auch die Lebensbedingungen vor Ort stellen – wie es die UN in ihrem Offer of Appointment nennt – eine „Herausforderung“ dar, die in Deutschland bislang nur wenige – aus unterschiedlichen Gründen - angenommen haben.

Dass die Zahl der Deutschen, die in internationalen Organisationen arbeiten, speziell in der UN, gering ist, wird seit langem beklagt. Erst seit wenigen Jahren indes werden verstärkt Anstrengungen unternommen, den Anteil der Deutschen zu erhöhen. Das Auswärtige Amt bietet seit knapp zwei Jahren Kurse an, die auf die Teilnahme an zivilen Missionen vorbereiten. Das ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Um mehr Deutsche für die Teilnahme an zivilen Missionen und für Tätigkeiten in internationalen Organisationen zu gewinnen, und um einen Pool von qualifizierten potentiellen Mitarbeitern aufzubauen, sollte man indes sehr viel früher ansetzen.

Deutschland muss sein Bildungswesen erheblich internationalisieren, und zwar auf allen Ebenen und in allen Bereichen des Bildungswesen. Es muss dafür sorgen, dass der Einsatz in internationalen Organisationen – sei es vorübergehend oder als langfristige Berufsperspektive – frühzeitig auf dem Bildungsweg – das heißt bereits in der Schule- ins Blickfeld gerät.

Hierzu ist eine umfassende Informationsarbeit zu leisten. Neben dem Auswärtigen Amt könnte eine zentrale Rolle hierbei das BFIO (Büro Führungskräfte zu internationalen Organisationen) spielen, das bei einer Institution in Bonn angesiedelt ist, welches den aussagekräftigen Namen „Zentralstelle Arbeitsvermittlung“ trägt. Dessen Existenz ist indes weitgehend unbekannt. Das gilt auch für das Büro der United Nations Volunteers, das sich ebenfalls in Bonn befindet. Von derzeit 230 UNV, die im Kosovo arbeiten, haben lediglich vier die deutsche Staatsangehörigkeit. Das UNV- Büro vermittelt qualifizierte Professionals aller Alters- und Berufsgruppen in die verschiedensten Missionen der UN. (Die Bezeichnung „Volunteers“ ist insofern für Deutsche ein wenig irreführend als er suggeriert, als UNV ginge man einer unbezahlten Tätigkeit nach.)

Auslandsaufenthalte und Praktika in internationalen Organisationen sollten nicht nur ein integraler Bestandteil von Universitätsstudiengängen sein, sondern auch von Studiengängen an Fachhochschulen, da hier die in vielen zivilen Missionen benötigten praktischen Fähigkeiten und theoretische Kenntnisse vermittelt werden.

Auf allen Ausbildungsstufen und in allen Ausbildungsbereichen sollte mehr Wert gelegt werden auf die Entwicklung von interkulturellen und interreligiösen Kompetenzen sowie der Fähigkeit mit einem unausgewogenen Geschlechterverhältnis und den damit verbundenen Konflikten umzugehen. Meine Kollegen kommen aus Nepal, aus Japan, aus Pakistan, aus Österreich, aus Irland, aus Uganda und vielen anderen Ländern. Darunter sind Muslime, Katholiken, Protestanten, Juden, Zivilisten, Militärs und Polizisten. 80 Prozent der Teilnehmer der Friedensmission im Kosovo sind Männer und nur 20 Prozent Frauen. Das heißt: Wir kommen aus sehr verschiedenen Welten mit sehr verschiedenen Erfahrungshorizonten, Vorstellungen und Erwartungen. Das Konfliktpotential innerhalb des Personals von Friedensmissionen ist daher nicht unerheblich.

Ferner sollte ein Netzwerk von ständigen und zeitweisen deutschen Mitarbeitern in Missionen aufgebaut werden, mit dem Ziel potentiellen Mitarbeitern eine realitätsgerechte Darstellung der Tätigkeiten und Lebensbedingungen in den verschiedenen Missionen zu vermitteln und die

Kommunikation der bereits in Missionen tätigen Deutschen zu erleichtern. Darüber hinaus könnten von diesem Netzwerk Initiativen gestartet werden, um das bislang nur für Militärs und Polizei vorhandene umfangreiche Betreuungsangebot auch auf „Zivilisten“ zu erweitern. Schließlich sollte dieses Netzwerk auch Hilfestellungen leisten bei der beruflichen Reintegration.

Denn die Frage der beruflichen Reintegration und der Auswirkung einer Tätigkeit in einer internationalen Organisation auf die weitere Karriere ist eine Schlüsselfrage für viele, die eine zeitweise Tätigkeit im Ausland in Erwägung ziehen.

Wer als Deutsche/r mehr als sechs Monate im Ausland verbringt, findet sich nach seiner Rückkehr häufig am Ende der Beförderungsleiter wieder und/oder gilt als nicht mehr „resozialisierbar“, zumal wenn es sich bei dem Ausland nicht um Rom, London, Paris oder Genf handelt. Wer als Freiberufler tätig ist oder seine früher Stelle aufgegeben hat, läuft Gefahr bei einem längeren Auslandsaufenthalt die Kontakte zu potentiellen zukünftigen Arbeitgebern zu verlieren. Friedensmissionen werden indes aus europäischer Perspektive immer in eher „entlegeneren“ Teilen der Erde eingerichtet werden, und sie sind auf personelle Kontinuität angewiesen, um Effektivität und Nachhaltigkeit zu sichern. Die Bereitstellung von konkreten Hilfsangeboten für die Rückkehr in eine berufliche Tätigkeit in Deutschland, die Anerkennung der geleisteten Tätigkeit im Ausland durch private Arbeitgeber wie staatliche Einrichtungen sind wichtige Voraussetzungen, um die Arbeit in einer internationalen Organisation für Deutsche attraktiv zu machen.

**Dieter Wulf,  
freier Journalist, ehem. Teilnehmer an der Kosovo Verification Mission (KVM)  
der OSZE:**

Zu Beginn möchte ich eine kurze Erklärung zu meinem Einsatz im Kosovo abgeben: Ich bin im Januar 1999 zur KVM, also zur Kosovo Verifizierungs-Mission gekommen. In der Zwischenzeit war ich außerdem kurzfristig in Übergangsmissionen in Mazedonien tätig, und zwar während der Zeit der Evakuierung des Kosovos. Insgesamt bin ich in dem Zeitraum von Anfang 1999 bis Ende letzten Jahres knapp zwei Jahre im Kosovo, bzw. in Skopje gewesen.

Im wesentlichen würde ich zunächst gerne als Journalist, der ich normalerweise bin, an das was Herr Brenke gesagt hat, noch folgendes anfügen: Es hat zu tun mit dem erschossenen Mitarbeiter, den sie ansprachen. Ich finde es interessant zu erwähnen, dass dieser Erschießung, diesem Mord, ein Artikel in der lokalen Zeitung vorweg ging, in dem dieser Mitarbeiter genau beschrieben wurde. Und zwar wurde präzise erwähnt, in welchem Büro dieser Mann arbeitet, was er dort tut, wann er seine Pausen macht usw. - und ein paar Tage später war er tot. Eine der Konsequenzen, die man aus diesem Mord zog, war die Frage nach dem Umgang mit den lokalen Medien. In den folgenden Monaten ging es dann verstärkt darum: Was können die Zeitungen dort veröffentlichen, was nicht? Von großer Bedeutung war dies auch, weil die OSZE dort eben auch das Media-Development-Mandat innehatte. Soviel nur noch als Nachtrag zu den Erfahrungen des Herrn Dr. Brenke.

Ich möchte nun auch etwas beitragen zur Personal-Diskussion: Ich würde mich hierzu gerne auf die Frage beschränken: Was braucht man eigentlich für Personal? Und wie ist es möglich mit dem entsprechenden Personal erfolgreicher zu sein? Es ist heute schon mehrfach erwähnt worden: Absolut essentiell ist es, dass Personal frühzeitig, ganz schnell zur Verfügung gestellt wird - und zwar hochwertiges Personal, das sehr gut ausgebildet ist und genau weiß, was es tut. Das beschreibt im wesentlichen das, was wir bereits vom Militär her kennen. Wenn Militär in eine Situation reingeht, dann wird es das im Regelfall (zumindest am Beginn) „massiv“ tun. Und man wird auch nicht Rekruten schicken, sondern Leute, die über Jahre genau auf diese Situation hin

ausgebildet wurden. Und das sollte im Idealfall letztendlich auch für ziviles Personal ganz genauso zutreffen – nur passiert es eben häufig nicht. Das Personal, was zu Beginn geschickt wird, ist im Regelfall das, was irgendwie verfügbar ist. Und das erste Kriterium, das über einen Einsatz entscheidet, ist die Verfügbarkeit - aber nicht ob diejenigen wirklich diejenigen sind, die Kompetenzen besitzen. Ich möchte das an dieser Stelle mal aus meiner Sicht an der Situation des Kosovo kurz beschreiben:

Laut Military-Technical-Agreement, das, wenn ich mich richtig erinnere, am 15. Juni 1999 abgeschlossen wurde, war der Auftrag für das Kosovo folgender: Aufbau einer Zivilverwaltung. Daraufhin gab es im Juli eine Fact-Finding-Mission von einigen Experten der OSZE und des Europarates, die durch den gesamten Kosovo gereist sind und eine Liste aufgestellt haben, auf der verzeichnet war, was am dringendsten für den Aufbau von Zivilverwaltungen benötigt wurde. Man kam zu dem Ergebnis, dass das dringendste, was die damals 29 Gemeindevertretungen (mittlerweile sind es 30) benötigen, ein Verwaltungsexperte sei. Und zwar ein Experte mit den Kompetenzen vergleichbar mit denen des Herrn Brenke; jemand also, der in Deutschland die Aufgaben eines Bürgermeisters o.ä. übernehmen könnte. Es wurde festgestellt, dass diese Experten bis spätestens Anfang September 1999 benötigt würden – die Realität sah allerdings anders aus: Es gab vielleicht bis gegen Ende des Jahres in fünf Regionen Regional-Administratoren, und nur langsam stockte sich das auf. Das Ergebnis war, dass diejenigen, die ins Kosovo zurückkamen und die sozusagen vor Ort das Recht der Straße beanspruchten, dann auch die Rathäuser besetzten. Und es hat Monate und Monate gedauert, bis diese Leute, die völlig illegitim in den Rathäusern waren, von diesen Posten wieder enthoben werden konnten. Wenn man, und davon bin ich fest überzeugt, wenn man zu einem sehr frühen Zeitpunkt Personal in diesen Rathäusern gehabt hätte, die von vornherein auch sofort Kompetenz hätten erkennen lassen, so dass die örtliche Bevölkerung bemerkt hätte: hier weiß jemand, wo es langgeht, was gemacht werden muss, dann wären diese ganzen Anlaufschwierigkeiten überhaupt nicht zustande gekommen. Aber das war eben nicht der Fall. Und das hat damit zu tun, dass das Personal, so ein Personal, eben nicht verfügbar ist. Fachpersonal mit dieser Art Kompetenzen steht in solchen kurzen Zeiträumen nicht zur Verfügung. Und da stellt sich natürlich die Frage: Wie kann hier Abhilfe geschaffen werden?

Diese zweiwöchigen Kurse, die es jetzt gibt, sind zwar hilfreich, aber im Bezug auf Fachpersonal können auch sie das Problem nicht lösen. Man wird natürlich immer Leute kriegen, die eine Wahlbeobachtung machen können, die diese oder jene Aufgaben erfüllen können. Aber die „Experten-Personalfrage“ wird nicht gelöst werden. Man kann an dem einen oder anderen Punkt vielleicht ein bisschen vorankommen, aber ich glaube auch nicht, dass man wirklich, wie Herr Höynck gesagt hat, über den öffentlichen Dienst oder die Wirtschaft zu einer Lösung kommen kann. Was nützt es, wenn jemand aus dem öffentlichen Dienst dahin rekrutiert wird, es aber selber nicht will? Oder, genau wie Frau Ochse gesagt hat: Benötigt werden Leute, die längerfristig, also über ein, zwei Jahre solche Aufgaben übernehmen müssen.

Und ich kann alles das, was die Vorrednerin im Bezug auf Reintegration gesagt hat, nur nochmals fünfmal unterstreichen. Mir geht es genauso. Ich bin zwei Jahre im Kosovo gewesen. Jetzt bin ich wieder hier zurück auf dem freien Markt, als freier Journalist. Sie können sich vorstellen, dass mein Einsatz überhaupt niemanden interessiert. Und meines Erachtens ist es daher notwendig, dass man es, mittelfristig zumindest, bei einem bestimmten Bereich von Personal, das man vielleicht auch später einbinden will in Managementaufgaben, nicht bei dem zweiwöchigen Vorbereitungskurs belassen kann, an den sich dann der Dienst in der Mission anschließt. Sondern: Es gibt ja mittlerweile tausende von Leuten, die auf dem Balkan oder in anderen Regionen gewesen sind, die einen Pool bilden, von deren Erfahrung geschöpft werden könnte. Das ist aber wiederum nur möglich, wenn entsprechende Angebote gemacht würden. Also, ich sage es mal ganz konkret praktisch:

Nach zweijähriger Tätigkeit im Kosovo war es mir nicht länger möglich dort zu arbeiten. Ich litt am klassischen Burn-Out-Syndrom. Ich kann mir aber durchaus vorstellen noch mal wieder in so eine Mission zu gehen. Wenn es eine Institution gibt, die es mir ermöglicht, nach meiner Rückkehr aus dem Krisengebiet wieder beruflich Fuß zu fassen, die das zivile Personal sowohl während als auch nach dem Einsatz intensiv betreut. Diese Institution müsste beispielsweise auch Weiterbildungen und die Möglichkeiten zu Zusatzqualifikationen anbieten. Unter solchen Voraussetzungen kann ich mir durchaus vorstellen noch einmal in eine solche Mission zu gehen. Aber das gibt es eben momentan nicht.

## Diskussion

### ? Silvia Servaes, AG Friedensentwicklung:

Mein Name ist Silvia Servaes. Ich bin von der neugegründeten Gruppe der Friedensentwicklung, die organisiert ist von unterschiedlichen NGOs, staatlichen Entwicklungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit. Ich wollte nur eine Anmerkung machen: Ich fand gerade diesen letzten Teil wirklich sehr sehr beeindruckend: Die Berichterstattung durch die verschiedenen Repräsentanten der verschiedenen Ebenen, quasi vom Ministerium, Politiker, über Beamte bis hin zu den Leuten, die in den unterschiedlichen Zusammenhängen vor Ort gearbeitet haben. Wirklich sehr interessant, auch um mal zu sehen, wie man die unterschiedlichen Realitäten (auf der einen Seite der Politikebene und auf der anderen Seite der tatsächlichen Durchführungsebene) noch ein bisschen systematischer aufeinander beziehen kann.

### ? Dr. Michael Kalmann:

Ich wollte den Herrn Wulf mal fragen, der ja Erfahrungen gesammelt hat, besonders in der Phase Januar bis März 1999, im Kosovo. Ich wollte ihn fragen, ob er auch den Eindruck hatte, dass sich dort auch deeskalatorische Prozesse abgespielt haben im Vorfeld des NATO-Eingreifens. Und wenn ja, wie hat er bei diesen Prozessen die Rolle der KVM gesehen? Hat er vielleicht bemerkt, dass die KVM in der Lage ist, diese zu unterstützen und hätten wir hier vielleicht eine ganz besondere Art von Lessons Learned für die Zukunft?

### Dieter Wulf:

Ich glaube, dass das eine sehr interessante und spannende Frage ist, die ja auch in Deutschland bereits weithin diskutiert worden ist. Ich kann da noch zwei drei Sätze anfügen, aber im wesentlichen, denke ich, geht es über die Fragestellung heute hinaus. Zum Teil ist es mit Sicherheit so, dass es (man kann das nicht pauschal sagen) bestimmte Aspekte gegeben hat, wo die KVM auch nachweisbar deeskalierend wirken konnte. Kurz bevor wir dann abgezogen sind (etwa Dezember bis Januar oder Mitte Februar) war die Situation dann sehr viel komplizierter. Aber ich denke, das geht wirklich über die heutige Fragestellung hinaus, außer ich würde das beziehen auf die Frage: Was für Personal war dort? Und, das ist ja auch schon mehrfach angesprochen worden, dass man mittlerweile schon zumindest einige Erfahrungen gesammelt hat, aber: Die Rekrutierung und Aussendung von allen OSZE-Entsendeländern, aber auch von Deutschland, war grauenhaft. Absolut fürchterlich. Die Art und Weise, wie wir entsandt worden sind: nach einem halben Tag Einweisung. Ich kann nur sagen: Für mich ist es ein absolutes Wunder, dass niemand der Missionsmitglieder gestorben ist, dass sie alle wieder heil rausgekommen sind. Und auch, dass die Evakuierung am 20. März 1999 so funktioniert hat. Was nicht nur mit militärischen Aspekten zu tun hatte, sondern auch das Personal, was dort vor Ort war, war in hohem Maße inadäquat. Allerdings hat man da auch schon die eine oder andere Lehre daraus gezogen.

### **? Katharina Hübner-Schmid, AG Friedensentwicklung:**

Als Reaktion auf Herrn Wulf: Ich fand Ihren Vortrag sehr beeindruckend. Mir fällt dazu ein, dass eigentlich in der Entwicklungszusammenarbeit die Leute eine sehr gründliche Vorbereitung erfahren auf ihre jeweiligen Ländereinsätze. Und ich denke, dass man gewisse Erfahrungen daraus durchaus vielleicht aufnehmen und auf sie zurückgreifen sollte, weil sie genutzt werden könnten für solche Missionen. Das nur als Anregung.

### **Dieter Wulf:**

Das kann ich nur unterstreichen. Wenn man sich anguckt, wie z.B. der DED Leute ins Ausland schickt. Da liegen Welten dazwischen. Auch wenn ich mir z.B. ansehe, dass im Kontext des Kosovo-Konfliktes hunderte von Militärs in Mazedonien schon vorher stationiert waren, um uns gegebenenfalls rauszuholen – aber das war sowieso ein politisches Konstrukt, was nicht realistisch war. Die Leute, die dann entsandt werden, was es für ein Personal ist und wie sie entsandt werden, ist zu dem Zeitpunkt (ich sage noch mal, es hat sich jetzt ein bisschen was getan, aber eigentlich) in hohem Maße skandalös. Ich kann das nur unterstützen, was Sie gesagt haben.

### **Gudrun Steinacker:**

Ich möchte ein kleines bisschen Herrn Wulf widersprechen. Die KVM war ein Einsatz sui generis. Es war ganz klar, als man die OSZE damit beauftragte, dass in der Kürze der Zeit (ohne die Bereitschaft der Staaten das entsprechende Personal für den Einsatz zur Verfügung zu haben) eine Vorbereitung zu dem Zeitpunkt nicht zu ermöglichen war. Man hätte den Pool an vorbereiteten Leuten schon haben müssen. Ich habe unter den gegebenen Umständen die KVM, auch die Entsendung des Personals, als nicht so katastrophal empfunden. Ich war auch Mitglied der KVM, und zwar von Anfang Dezember '98 bis nach der Evakuierung. Mein Bild ist doch sehr viel gemischter. Ich habe auch sehr viel qualifizierte Leute getroffen. Und in der Tat hat die KVM auch punktuell zur Deeskalation beitragen können. Aber sie konnte natürlich keinen Einfluss auf die Gesamtentwicklung des Konflikts nehmen.

Ich finde es auch sehr gut, dass das Auswärtige Amt, auch wenn ich dabei pro domo spreche, sehr schnell reagiert hat und dann diese Vorbereitungskurse eingerichtet hat, angesichts der theoretisch sehr kurzfristigen Einsätze im Feld, zumindest in den OSZE-Missionen.

Die Leute kriegen einen Vertrag von sechs Monaten, der dann verlängert werden kann bis maximal fünf Jahre. Durchschnittsverweildauer: 18 Monate, wie ich schon sagte. Da muss man natürlich auch die Verhältnismäßigkeit der Mittel berücksichtigen. Die Leute jahrelang auszubilden für einen Einsatz von 18 Monaten - das werden sie keinem Steuerzahler in Deutschland vermitteln. Hinzu kommt, dass die meisten Teilnehmerstaaten der OSZE ihre Leute überhaupt nicht systematisch vorbereiten. Bei der KVM hat man das aufgefangen, indem es dann vor Ort einen fünftägigen Kurs gab. Wie gut oder schlecht der war, mag dahingestellt sein.

Die OSZE hat auch darauf reagiert: Wir haben in allen drei großen Missionen Einführungskurse für die neuen Missionsmitglieder, die inzwischen sehr professionell und sehr gut durchgeführt werden. Das Konzept der OSZE in den Missionen ist, dass die Leute in ihrem Bereich Experten sein müssen, wenn sie von ihren Staaten entsandt werden. Wenn sie diese Expertise de facto dann nicht haben, wie sich häufig erst vor Ort herausstellt, muss die OSZE mit den Leuten arbeiten, die da sind und kann nur durch Schulungen versuchen, sie auf das Niveau zu bringen, das sie eigentlich hätten haben sollen bei Beginn des Einsatzes.

Aber ich denke, man muss das doch etwas differenzierter sehen. Wie gesagt, das Secondment-Prinzip der OSZE wird es fast unmöglich machen, hier eine (vergleichbar dem Entwicklungsdienst) mehrmonatige oder eventuell jahrelange Ausbildung einzuführen. Und ich denke, dass das



Auswärtige Amt mit seinen Kursen schon einen wichtigen Beitrag zur Missionsfähigkeit, zur Einsatzbereitschaft der Missionsmitglieder leistet.

### **? Bernd Leber:**

In dem Bereich vielleicht einen Hinweis. Es gibt eine französische Reiseführerreihe für Rucksacktouristen: „Le Routard“. Da gibt es mittlerweile, oder seit ein paar Jahren schon einen Routard, der heißt „Le Routard humanitaire“ und fordert Reisende dazu auf Krisengebiete aufzusuchen, weil man dort leicht an Jobs kommt. Als ein Beispiel für ein solches Gebiet sind die großen Seen in Zentralafrika genannt. Es wird konkret darauf hingewiesen, dass man sein Reisebudget vergrößern und seinen Aufenthalt verlängern kann, indem man sich als Freiwilliger anbietet. Ich war auch schon in der Gegend tätig, und habe Leute gesehen, die dort beispielsweise für UNHCR arbeiten - die völlig ohne Qualifikation ein Laptop in die Hand kriegten und eine Station irgendwo und dann Leute umsiedeln sollten. Das hat oft damit zu tun, dass nicht ausreichend Leute zur Verfügung stehen, wenn eine größere Krise auftritt.

Aber das Problem ist, zu unterscheiden zwischen Freiwilligentum und eben mittelfristigen Einsätzen über 2 bis 3 Jahre, bis hin zu Karrieren in dem Bereich. Es gibt ja nicht wenige Leute, die so was ein Leben lang machen. Oder die zur UNO gehen und dann von einem Land zum anderen ziehen. Für die jeweilige Karriere und für den jeweiligen Einsatz muss man sich unterschiedlich qualifizieren. Man kann natürlich nicht einer Freiwilligenorganisation eine Professionalisierung überstülpen, die nicht mehr im Verhältnis steht zur Einsatzdauer. Das hängt auch mit der Profession zusammen. In seinem Feld muss der Experte natürlich Experte sein. Ein Arzt muss eben vor allem ein Arzt sein, wenn er irgendwo hingehet. Und dann (vielleicht mit Zusatzqualifikation interkultureller Art) diese Qualifikation entsprechend umsetzen können. Und entsprechende Leitbilder müssen wahrscheinlich für diese Einsätze, die Friedensfachkräfte, noch entwickelt werden. Der Begriff Friedensfachkraft, der steht für Beobachter und andere vom AA skizzierte Tätigkeiten - der ist auch noch zu definieren.

### **? Stefan Miene:**

Ich habe bis zum 23. März 1999, also bis zum Zeitpunkt der Evakuierung, als Verbindungsoffizier zur UCK in Mitrovica gearbeitet. Das heißt allein in den Bergen oben. Ich habe mit den Kommandeuren gesprochen. Mein Aufgabe war es, Verbindungen herzustellen und eine gewisse Kooperation (zum Teil) zu erzwingen, die es unseren KVM-Mitgliedern möglich machte, ihren Auftrag zu erfüllen. Ich möchte dieses Bild, das der Herr Wulf hier zeichnet, das er sehr scharf zeichnete, etwas anders darstellen. Natürlich, und das müssen alle wissen, hat es sehr viele Maßnahmen der Deeskalation gegeben. Also, das aufzuzählen würde hier schon den zeitlichen Rahmen sprengen: Das geht von der medizinischen Hilfe bis zum Austausch von Gefangenen, bis zur Prävention von militärischen Auseinandersetzungen in den Bergen mit Serben und mit der UCK. Die Palette ist sehr weit. Und ich bin davon fest überzeugt, weil ich sie alle getroffen habe: Die Masse der in der KVM tätigen war qualifiziert- ich spreche jetzt von den Deutschen und auch von denen, die mit mir unmittelbar zusammengearbeitet haben.

Aber, und das finde ich eigentlich bemerkenswert, sie waren nicht frei von Neutralität. Das hat sich im Laufe der KVM-Mission sehr deutlich gezeigt. Hier haben Länder spezielle Interessen verfolgt. Und das war sehr deutlich zu spüren. Und nicht, dass der eine vielleicht mehr oder minder qualifiziert war. Sie sind in diese Auseinandersetzung geschickt worden mit einer klaren staatlichen Vorgabe. Sie waren politisch indoktriniert. Das ist, finde ich, bei der Auswahl von Personal in Zukunft ein Punkt, der zu bedenken wäre. Ich habe dort sehr starke Parteinahme von Staaten auf der serbischen Seite gesehen, als auch natürlich auf der albanischen Seite. Ich habe eine ausreichende Vorbereitung gehabt, die über Wochen ging. Ich bin mit dieser Vorbereitung ausgezeichnet zurechtgekommen. Also, Herr Wulf, gestatten Sie mir, dass ich das noch mal zur Klärung sagen

möchte: Es ist nicht so krass gewesen, wie er es geschildert hat. Sicherlich hat er das so wahrgenommen. Ich habe eine andere Erfahrung.

**? Dr. Wilhelm Höynck:**

Ich bin eigentlich sehr dankbar dafür, dass jetzt auch eine ganze Reihe kritischer Stimmen gekommen sind. Denn das unterstreicht ja nur, was ich auch versucht habe zu sagen: Wir stehen ja wirklich ganz am Anfang. Und von daher ist es auch so wichtig, dass jetzt diese bisherige Tätigkeit, was den Auswärtigen Amts-Bereich anbelangt, in einer selbständigen Institution verankert wird, die auch dieses gesamte Umfeld weiter entwickeln kann. Manchmal bin ich geneigt zu sagen: Die Soldaten führen seit 500 Jahren im wesentlichen den Krieg so ähnlich, wie sie den heute auch noch führen; die Waffen haben sich etwas geändert, aber ein großes Maß an Erfahrung ist bei den Soldaten vorhanden. Entwicklungshilfe machen wir seit mindestens 50 Jahren. Die Bemühungen allerdings in dem Bereich OSZE/Vereinte Nationen - das sind knapp zehn Jahre. Wir stehen am Anfang eines sehr langen und sehr notwendigen Lernprozesses, der ja auch in der Entwicklungshilfe durchschritten worden ist. Und ich denke, die Bemerkungen, die hier gemacht worden sind, zeigen auch, dass es ganz wichtig ist, dass wir uns qua Auswärtiges Amt und OSZE auch immer wieder orientieren. Wo können wir maßnehmen? Wo sind Erfahrungen, von denen wir lernen können?, obwohl wir, wie Frau Steinacker richtig sagt, die Leute, die in unsere Missionen gehen nicht vorbereiten können wie DED oder GTZ. Aber wir können natürlich eine Menge von Elementen übernehmen: Vermittlung interkultureller Fähigkeiten, Gender Issues, praktische Dinge. Da lässt sich sehr viel lernen und sehr viel miteinander verzahnen.

Und, das muss ich hier auch noch sagen, bevor die Kollegen von der Polizei zum Tragen kommen: Unsere Idealvorstellung wäre natürlich, wenn wir so gut werden könnten wie die Polizei. Das ist einfach so. Die Polizisten können eben aus einem relativ großen Reservoir greifen, können die Leute zusammenhalten, solange sie sie zusammenhalten wollen. Die können auch die Mittel dafür aufbringen, dass diese Männer und Frauen, die in ganz kritische Situationen geschickt werden, die nötige Vorbereitung haben. Das ist, für mich jedenfalls, eine Idealvorstellung. Wobei ich weiß, dass wir sie so nie werden verwirklichen können. Aber auch in der von mir geleiteten Projektgruppe haben wir mehrfach Vorträge von Kollegen aus dem Polizeibereich gehört: Wir waren immer hingerissen von der Erfahrung, die die gesammelt haben und von der hervorragenden Organisation, die in diesem Bereich inzwischen erzielt worden ist. Wobei ich auch hinzufügen muss: Auch die Polizei ist nicht in der Lage, die Anforderungen im Personalbereich zu erfüllen, die von außen an die Polizei gestellt werden. Was bei uns natürlich angesichts der Länderstruktur der Polizeien (abgesehen vom BGS) ein besonderes Problem ist. Aber wir sind ständig bemüht von anderen zu lernen, die auf ähnlichem Gebiet wirken. Dazu gehören in besonderem Maß, für mich jedenfalls: die humanitären Organisationen, die lange Erfahrung haben, wie Rotes Kreuz, Malteser und dann das THW.

Da wir gerade über Einsatzfähigkeit gesprochen haben: Das THW ist in der Lage, bestimmte Einsatzgruppen innerhalb von in 24 Stunden „airborne“ zu haben. Ich meine, wir müssen nicht unbedingt unsere Leute innerhalb von 24 Stunden „airborne“ haben - aber wir müssen auch nicht 30 Tage brauchen.

**Dr. Siegfried Brenke:**

Ich möchte noch einen Aspekt ansprechen, der mir aber sehr wichtig ist; eigentlich schon von Anfang an, aber gerade jetzt wo wir die Serben das erste Mal in der Stadtversammlung haben: Wie kann man das hinkriegen, dass diejenigen, die im Grunde genommen zu einer Kontaktaufnahme bereit sind, das auch mehr und mehr öffentlich tun? Wir haben bisher immer überethnisch integrative Initiativen versteckt, weil die meisten, die daran beteiligt waren, nicht wollten, dass irgendjemand

davon erfährt - das hätte alles gefährdet. Auf diese Weise bekommt man natürlich diesbezüglich keine Bewegung in den Prozess.

Erst kürzlich habe ich mit jemand gesprochen der vorschlug einmal die ganzen ethnisch gemischten Ehepaare (kosova-albanisch, serbisch; kosova-bosnisch usw., von denen es eine ganze Reihe gibt) auf die Mutter-Teresa-Straße zu bringen, damit diese sagen können: „Uns gibt es nun mal. Und wir sind Kosovaren. Und wir wollen es auch bleiben. Und wir kommen aus unterschiedlichen ethnischen Gruppen.“ Dann werden immer die Hände gehoben und es wird als zu gefährlich dargestellt. Es gibt unglaublich wenig Leute, die zwei Jahre nach dem Krieg genug Zivilcourage haben, das zu sagen, was sie denken. Da müsste man was aufbrechen, um den Leuten Mut zu machen, die dazu bereit sind. Das wäre noch so ein Feld, das man jetzt noch beackern müsste.

#### **Dr. Katharina Ochse:**

Ich wollte nur noch mal hervorheben: Wenn man in zehn Jahren über einen hochqualifizierten Personalpool verfügen will, muss man einfach sehr viel früher ansetzen, als das bislang getan worden ist. Dann muss man sehr viel stärker auf eine Internationalisierung im Bildungswesen hinarbeiten. Von mir aus soll man schon in der Grundschule damit anfangen, Kindern die Vorstellung zu vermitteln, dass wenn sie erwachsen sind, die Tätigkeit in einer internationalen Organisation für sie eine Option sein kann. Das ist der eine Punkt. Und der andere Punkt, der mir noch eingefallen ist: Ein Stolperstein und Hemmschuh für eine Tätigkeit in internationalen Organisationen, ist die Einführung von relativ rigiden und sehr niedrig angesetzten Altersgrenzen in deutschen Institutionen. Bei Stellenausschreibungen finden sie sehr häufig eine Altersgrenze. Beim Auswärtigen Amt z.B. liegt sie bei 32 Jahren - danach wird keiner mehr genommen. Und diese Altersgrenze gibt es in ganz vielen anderen Bereichen. Das ist sicherlich für eine Tätigkeit im Ausland nicht förderlich. Wer unter 30 ist und vor der Alternative steht, sich entweder auf eine feste Stelle zu bewerben, oder ins Ausland zu gehen - der wird sich das mit der Auslandstätigkeit doch sehr überlegen. Denn wenn er zurückkommt, dann wird er eben keinen Zugang mehr zu diesen Einrichtungen haben.

#### **Dieter Wulf:**

Also, das letzte möchte ich noch mal dreimal unterstreichen. Ich würde noch gerne zu den Dingen, die auch im Bezug auf mich noch gesagt worden sind, Stellung nehmen. Zum einen bitte ich Sie, Frau Steinacker, das von mir gesagte nicht als Kritik an der OSZE zu begreifen. So habe ich das nicht sagen wollen. Natürlich war die Organisation auf einmal in etwas reinkatapultiert, was sie selber nicht zu verantworten hatten. Das ist völlig klar.

Und als Reaktion auf den Kollegen, der in Mitrovica war: Das ist genau der Unterschied, wenn Sie sagen, Sie sind mehrere Wochen darauf vorbereitet worden und waren Verbindungsoffizier zur UCK. Dann gehe ich davon aus, sind Sie entsandt worden vom Ministerium der Verteidigung. Und genau da liegt der riesengroße Unterschied. Ich weiß, zumindest im Bezug auf Blauhelm-Einsätze, wie bei Soldaten vorbereitet wird, weil ich darüber als Journalist berichtet habe. Und ich bin begeistert. Ich finde das sehr gut, wie über Wochen vorbereitet wird. Nur das war eben im Bezug auf die Zivilisten, die vom Auswärtigen Amt entsandt wurden nicht der Fall. Wir wurden eingeladen, bekamen einen halben Tag lang eine Einweisung. Von diesem halben Tag war noch die Hälfte Mine-Awareness. Dann bekamen wir einen Handschlag, einen Diplomatenausweis in die Hand gedrückt - und los geht's. Das ist genau der große Unterschied. Ich wäre sehr dankbar gewesen, wenn es diese Vorbereitung gegeben hätte.

### **III. Polizeimissionen und der Erhalt und Wiederaufbau rechtsstaatlicher Strukturen:**

#### **Gesprächsleitung Winfried Nachtwei, MdB:**

Jetzt kommen wir zum derzeit vielleicht vordringlichsten Bereich, den internationalen Polizeimissionen. Ich freue mich besonders, dass wir die Polizei-Komponente hier im Hause des Deutschen Bundestages endlich einmal öffentlich ansprechen. In den letzten Jahren habe ich nämlich einen bemerkenswerten Unterschied festgestellt: Ich habe eine ganze Reihe von Polizisten kennengelernt, die in Bosnien, Kosovo usw. gearbeitet haben. Und, sie sagten es auch schon Herr Höynck: es ist phantastisch was diese Leute dort geleistet haben. In einer, gerade für Polizisten wohl besonders schwierigen Situation. Weil sie ja schließlich sonst hier für die Durchsetzung des Rechts zuständig sind und dann in einem weitgehend rechtlosen Raum arbeiten. Wo man wirklich den Eindruck hatte: das ist ein Kampf gegen Windmühlenflügel. Und wo gleichzeitig durch diese Polizeibeamten eine Einsatzmotivation vermittelt wurde, die wirklich erstaunlich war, die höchst bewundernswert war. Und dann aber eben der Gegensatz, dass hier in diesem Gebäude, Gebäude des deutschen Parlaments, diese Polizei-Komponente bisher wenig Berücksichtigung gefunden hat. Das habe ich bereits ganz am Anfang gesagt: wir gucken vor allem auf das militärische, das zivile jetzt auch etwas mehr, aber die polizeiliche Komponente – von der Exekutive vorangebracht - ist bisher viel zu wenig bis gar nicht auf der parlamentarischen Ebene präsent. Eigenartigerweise stößt dieser Bereich – nicht zuletzt durch Nachfragen von bündnisgrüner Seite – noch am ehesten im Verteidigungsausschuß auf Interesse. Schließlich geht es hier auch um die Aufgabe, Soldaten von nichtmilitärischen Aufgaben zu entlasten. So, aber soweit der Vorrede. Herr Stodiek, sie haben jetzt als erster das Wort. Und dann die anderen Herren. Bitteschön!

#### **Thorsten Stodiek, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg (IFSH):**

##### **Einordnung internationaler Polizei in den Bereich der Konfliktbearbeitung**

Im Rahmen der Friedensmissionen der UNO und regionaler Sicherheitsorganisationen wie WEU und OSZE spielen internationale Polizeikomponenten eine immer bedeutendere Rolle. Operierten die UN während des Kalten Krieges in der Regel nur in zwischenstaatlichen Konflikten, indem sie Blauhelmsoldaten als Puffer zwischen zwei verfeindeten Armeen stationierten, waren es seit den neunziger Jahren fast ausnahmslos innerstaatliche Konflikte, mit denen sich die Weltorganisation konfrontiert sah. Zur Lösung dieser Konflikte, die sich oft in einem anarchischen Umfeld abspielten, bedurfte es des komplexen Aufbaus rechtsstaatlicher demokratischer Strukturen, für deren Absicherung eine internationale Polizeitruppe von fundamentaler Bedeutung war. Soldaten können durch ihre Präsenz zwar den großflächigen Ausbruch von Gewalt zwischen den Konfliktparteien verhindern, die genuinen Aufgaben einer Schutz-, Kriminal-, oder Verkehrspolizei können und wollen sie aber oftmals mangels adäquater Ausbildung und Ausstattung nicht verrichten. Daher wird für Missionen in Ländern, wo die lokale Polizei aufgelöst oder aufgrund vorausgegangener schwerer (Menschen-)Rechtsverstöße bei der Bevölkerung diskreditiert ist, eine internationale Polizei benötigt, die durch konsequente Rechtsdurchsetzung unter Beachtung von Rechtsstaatsprinzipien das Vertrauen der Bevölkerung gewinnt und somit der Selbstjustiz zuvorkommt. (Die Notwendigkeit eines funktionierenden Justizwesens sei hier am Rande erwähnt).

Der Bedeutungszuwachs der Polizeikomponente in internationalen Friedensmissionen spiegelt sich in der Entwicklung der Peacekeeping-Missionen seit dem Ende des Kalten Krieges sowohl in quantitativer wie qualitativer Hinsicht wider. Waren in der Namibia-Mission 1989 bis 1990 knapp 1.500 UN-Polizisten lediglich zur Beobachtung der lokalen Polizeikräfte im Einsatz<sup>2</sup>, so kamen im Laufe der nächsten Missionen bei stetigem Personalanstieg auch Aufgaben wie der Aufbau und die Ausbildung lokaler Polizeieinheiten hinzu. Damit trug man der Erkenntnis Rechnung, dass der Erfolg einer Peacekeeping-Mission in großen Teilen von der „Performance“ der lokalen Polizei nach dem Abzug der internationalen Sicherheitskräfte abhängig ist. Diese lokale Polizei muss bei Missionsende den Willen und die Fähigkeit besitzen, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, demokratische Institutionen zu schützen und konsequent gegen Korruption, organisierte Kriminalität und Terrorismus vorzugehen: Die Fähigkeit zur Gewährleistung der inneren Sicherheit ist schließlich eine Grundvoraussetzung für die sozio-ökonomische Stabilisierung von Krisenregionen.

Den quantitativen wie qualitativen Höhepunkt in der Geschichte der internationalen Polizeieinsätze stellt die Kosovo-Mission der Vereinten Nationen (seit Juni 1999) dar. Den UNCIVPOL-Beamten wurde zusätzlich zu den bereits üblichen Überwachungs- und Ausbildungsaufgaben die Verantwortung für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit übertragen. Die vom UN-Sicherheitsrat autorisierten 4.718 UN-Polizisten bilden zudem das bislang mit Abstand größte Polizeikontingent in UN-Friedensoperationen. Da auch das knapp ein Jahr später nach Osttimor entsandte Polizeikontingent der UNTAET (1.640) mit bewaffneten Exekutivaufgaben betraut wurde, ist davon auszugehen, dass solche Mandate (zumindest im UN-Rahmen) in künftigen Friedensmissionen neben den eher traditionellen Aufgaben von Ausbildung und Überwachung lokaler Polizeien vermehrt auf der Tagesordnung stehen werden. Diese Tatsache muss beim Aufbau internationaler Polizeikontingente berücksichtigt werden.

### **Erfahrungen/Probleme mit der Entsendung von Polizeikomponenten in internationalen Friedensmissionen**

Alle bisherigen Missionen hatten in ihrer Anlaufphase mit logistischen Problemen zu kämpfen, so fehlte oft Büro-Material, Computer- und Kommunikationstechnik, oder es waren zu wenig Polizeifahrzeuge vorhanden.

Am schwerwiegendsten, weil auch am längsten anhaltend waren jedoch in allen Missionen – zumindest in denen mit hohem Personalbedarf – die Rekrutierungsprobleme bzw. ein Mangel an qualifiziertem Personal. Dieser Personalmangel stellte auch das größte Problem beim Aufbau der UNMIK-Polizei im Kosovo dar, der sich umso gravierender auswirkte, als die Polizei im Kosovo erstmals auch mit der Aufgabe des bewaffneten *Law Enforcement* versehen wurde. Im Dezember 1999, ein halbes Jahr nach Beginn der Mission, befanden sich erst knapp 2.000 der von UN-Generalsekretär Kofi Annan angeforderten 4.718 Polizisten im Einsatzgebiet. Diese Zahl war viel zu gering, um nach dem Abzug aller jugoslawischer Sicherheitskräfte die mit genuinen Polizeiaufgaben überforderten KFOR-Soldaten ausreichend zu unterstützen und zu entlasten. Allein bis November 1999 zählte KFOR im Kosovo 379 Morde. Über 180.000 Serben und Roma (gut die Hälfte dieser Bevölkerungsteile), hatten aus Angst vor Übergriffen der Albaner das Land in Richtung Montenegro und Serbien verlassen.<sup>3</sup> Zwei Jahre nach Beginn der Mission hat sich die Sicherheitslage im Kosovo zwar deutlich verbessert, doch wagen weiterhin nur wenige Kosovo-Serben die Rückkehr in ihre Heimatdörfer. Das UNMIK-Polizeiaufgebot hat mit rund 4.500 Mann seine Sollstärke immer noch nicht voll erreicht. Auch Deutschland hat es nicht geschafft, wie versprochen, 420 (326) Beamten in der Mission zu halten.

<sup>2</sup> Hufnagel (1996), S. 62ff.

<sup>3</sup> Stodiek (2000), S. 66.

Abgesehen vom rein quantitativen Aspekt des Personalmangels in UN-Polizeimissionen stellen qualitative Defizite der Polizisten und kulturelle Probleme in den Reihen der UN-Polizei und zwischen der UN-Polizei und den lokalen Polizisten bzw. der lokalen Bevölkerung große Hemmnisse für die erfolgreiche Umsetzung der immer komplexer werdenden Polizeimandate dar.

Vielen Polizisten mangelt es an den Grundvoraussetzungen für einen internationalen Einsatz: Sie sprechen kein Englisch, beherrschen die Dienstwaffe nicht und können die Geländefahrzeuge der UN-Polizei nicht steuern. Viele Beamte – vor allem aus Entwicklungsländern – sind von ihren Regierungen zwangsentsandt worden, ohne Rücksicht auf ihre Ausbildung, Ausrüstung und ihre Motivation. Entsprechend unbefriedigend ist vielfach ihr Auftreten in der Mission. Folge davon ist wiederum ein schlechtes Ansehen bei den lokalen Polizisten und der lokalen Bevölkerung, das das Bild der ganzen Mission negativ beeinflussen kann.

Auch aufgrund kulturell bedingter Unterschiede im Auftreten und in der Dienstauffassung kann es zu Spannungen innerhalb der gemischten internationalen Einheiten kommen. Das fängt bei kulturell bedingten unterschiedlichen Umgangsweisen zwischen Vorgesetzten und Untergebenen an, die im internationalen Einsatz zu Irritationen oder gar Ehrverletzungen führen können, und endet aufgrund differierender Ansichten über die Anwendung physischen Zwangs bei Verhören oder unterschiedlichen Vorgehens bei Festnahmen möglicherweise fatal.

Obwohl prinzipiell für alle UN-Polizisten im Dienst der gleiche *Code of Conduct* gilt, werden die UN-Richtlinien von den einzelnen Beamten unterschiedlich interpretiert und des öfteren auch uneinheitlich gehandhabt.

Schwierig ist für die Beamten in Exekutivmissionen zudem die Verbindung der standardisierten *UN-Operationsrichtlinien* mit den jeweiligen gesetzlichen Regelungen im Einsatzland. So können die Vorschriften für Ermittlungstätigkeiten von Land zu Land differieren. Die daraus resultierenden Unsicherheiten und möglichen Rechtsverletzungen können zu einer Behinderung der zügigen Verbrechensaufklärung führen.

Bislang gibt es im UN-Rahmen nur sehr schwache Ansätze zur Vereinheitlichung der Ausbildung und zur Vorbereitung nationaler Polizeikontingente auf internationale Missionen, mit denen die beschriebenen Probleme beseitigt werden könnten. Dazu später mehr

OSZE und WEU haben sich bislang auf Überwachungsaufgaben sowie neuerdings auf die Reform bzw. den völligen Neuaufbau lokaler, zum Teil ethnisch gemischter Polizeien konzentriert (Albanien; Ostslawonien, Kosovo, Südserbien) wobei diese Missionen allgemein als erfolgreich bewertet werden. Aufgrund der personell eher kleinen Missionen konnten die Kontingente i.d.R. auch mit gut ausgebildetem Personal versehen werden. Zudem haben die im Rahmen der UN-Missionen erwähnten kulturell bedingten Probleme innerhalb der WEU- und OSZE-Einsätze scheinbar keine große Rolle gespielt, da alle Beamte aus ähnlichen Kulturkreisen stammen.

Grundsätzlich hätten OSZE und WEU bzw. EU momentan aber die gleichen Rekrutierungsschwierigkeiten wie die UNO, müssten sie ähnlich umfangreiche Polizeikontingente aufstellen wie dies die UN bspw. in Bosnien, im Kosovo oder in Ost-Timor zu bewerkstelligen hatten.

## **Programme und Aktivitäten zur Effizienzsteigerung internationaler Polizeimissionen**

### **Maßnahmen der UNO**

Mit der „Agenda for Peace“ von Generalsekretär Boutros-Ghali begannen 1992 umfassende Reformen im Peacekeeping-Bereich. In den folgenden Jahren wurden strukturelle Veränderungen im *Department for Peacekeeping Operations* (DPKO) eingeleitet, um frühzeitige und umfassende

Planungen von Friedensoperationen zu erreichen.<sup>4</sup> Vor allem im Bereich der Vorbereitung von Polizeieinsätzen bestehen im DPKO aber noch erhebliche strukturelle Defizite: Lediglich neun Polizisten waren im letzten Jahr mit Planungs- und Unterstützungsaufgaben beschäftigt.

Um Peacekeeping-Einheiten schneller entsenden zu können, schlossen die UN im Rahmen eines *United Nations Standby Arrangements System* (UNSAS) seit 1995 mit 33 Mitgliedstaaten *Memoranda of Understanding* (MOU), in denen die Staaten angeben, wie viel Truppen und Material sie unter Vorbehalt für UN-Einsätze zur Verfügung stellen. Bis dato wurden den UN in diesem Rahmen 2.150 Polizisten bereitgestellt. Angesichts der Zahl von rund 6.800 UN-Polizisten, die im Sommer 2001 allein in den Missionen auf dem Balkan und in Ost-Timor eingeplant sind, stellen diese 2.150 Polizisten allerdings nur den sprichwörtlichen Tropfen auf dem heißen Stein dar.

Um einen einheitlichen *Performance*-Standard in den multinationalen Polizeieinheiten zu erzielen – an manchen Missionen nehmen Polizisten aus über 50 Ländern teil – haben die Vereinten Nationen Verhaltensrichtlinien erlassen, die den Umgang mit (mutmaßlichen) Straftätern (Festnahmen, Verhöre, Inhaftierung, Schusswaffengebrauch) unter Beachtung der Menschenrechte und des Einsatzes der geringst möglichen Gewalt regeln. Darüber hinaus wurde ein Katalog von Mindestanforderungen an UNCIVPOL-Beamten erarbeitet. Dieser sieht ausreichende Kenntnisse der Missionssprache (i.d.R. Englisch), die Beherrschung eines Geländewagens und – wo bewaffnetes *Law Enforcement* vorgesehen ist – den sicheren Umgang mit der Dienstwaffe vor. Zudem bieten die UN auch Ausbildungslehrgänge an und unterstützen nationale Ausbildungsstätten mit Lehrmaterial und mobilen Ausbildungs- und Prüfer-Teams. Dennoch sind – wie gerade geschrieben – auch in den jüngsten Polizeieinsätzen auf dem Balkan erhebliche Unterschiede in der Qualifikation der Missionsmitglieder aus verschiedenen Nationen zu konstatieren.

Eine von UN-Generalsekretär Annan im März 2000 eingesetzte Expertenkommission veröffentlichte am 17. August 2000 den Brahimi-Report, in dem sie umfangreiche Verbesserungsvorschläge im Bereich der UN-Friedensoperationen unterbreitet. Dieser Bericht, der vom UN-Sicherheitsrat und der UN-Vollversammlung mit großer Zustimmung zur Kenntnis genommen wurde, (und bislang nur unzureichend umgesetzt wurde) enthält auch im Bereich ziviler Polizei eine Reihe bemerkenswerter Vorschläge für die Effektivierung der Einsätze.

- Um eine schnellere Entsendung von zivilen Polizeieinheiten zu garantieren, soll im Rahmen des UNSAS ein Pool von mindestens 100 hochrangigen Polizeibeamten eingerichtet werden, die innerhalb von sieben Tagen einsetzbar sind, schon in die Planungsphase einer Mission eingebunden werden, als Vorauskommando im Missionsgebiet die erforderlichen Strukturen aufbauen und im Verlauf der Mission die Neuankömmlinge in ihre spezifischen Aufgaben einweisen können.<sup>5</sup>
- Um den großen Personalmangel zu beheben, werden die UN-Mitgliedstaaten aufgefordert, weit mehr Polizisten als bislang (2.150) in nationalen Standby-Pools für UN-Einsätze bereitzuhalten.<sup>6</sup>
- Ferner sollen die Mitgliedstaaten gemeinsame Ausbildungslehrgänge für ihre Beamten einrichten, damit sich die Polizisten verschiedener Staaten schon in der Bereitschaftsphase kennen lernen können und auf ein einheitliches Ausbildungsniveau gebracht werden. Staaten, die im Besitz der erforderlichen Ausbildungserfahrung und Ressourcen sind, sollten solche Kurse für andere Staaten anbieten.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Stodiek (1999), S. 9, 30f.

<sup>5</sup> Brahimi-Report (2000), S. 21.

<sup>6</sup> Brahimi-Report (2000), S. 20f.

<sup>7</sup> Brahimi-Report (2000), S. 21.

- Darüber hinaus empfiehlt der Bericht, die Polizisten sollten in diesen Kursen auch schon Kontakt zu anderen Komponenten von Peacekeeping-Missionen, bspw. Militärs, Rechtsexperten oder Hilfsorganisationen herstellen können.<sup>8</sup>
- Der Bericht fordert außerdem eine Trennung der militärischen und polizeilichen Abteilung im DPKO sowie die umfassende Aufstockung der Stellen in der Polizeidivision, damit die Polizeiplaner ihrer Verantwortung gegenüber den über 8.000 im Einsatz befindlichen Kollegen auch gerecht werden können.<sup>9</sup>
- Zum Abbau von Rechtsunsicherheiten im Einsatz empfiehlt der Bericht zudem die Einsetzung einer Rechtsexpertenkommission zur Prüfung der Durchführbarkeit und des Nutzens eines allgemeinen Übergangs-Strafrechts, das – regional anpassbar – bis zur Wiederherstellung des örtlichen Rechts und der Rechtsorgane anwendbar wäre.

Kofi Annan beauftragte daraufhin eine aus Rechtsexperten des UN-Hauptquartiers und der Missionen in Kosovo und Ost-Timor bestehende Expertengruppe mit der Prüfung des Kommissions-Vorschlags. Dieses Expertengremium bezweifelte zwar, dass ein Modell-Recht angesichts der unterschiedlichen Rechtstraditionen in den Mitgliedstaaten praktikabel und in den Missionsländern erwünscht sei, folgerte jedoch, dass zumindest die Ausarbeitung praxisrelevanter Richtlinien für die Verbrechensbekämpfung nützlich wäre, vorausgesetzt die Richtlinien kollidierten nicht mit den lokalen Gesetzen und entsprächen internationalen Rechtsstandards. Dieser Vorbehalt führt in der Praxis allerdings zu zeitraubenden Rechtsvergleichen und verspricht daher kaum eine Verbesserung. Annan verwies darauf, dass das Centre for International Crime Prevention, das Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte sowie die Büros des Entwicklungsprogramms und des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen bereits umfangreiche Vorarbeiten in der Frage allgemeiner UN-Richtlinien geleistet hätten. Er beauftragte deshalb die erwähnten Unterorganisationen der UNO und die Expertengruppe, gemeinsam Bereiche für die Aufstellung allgemeiner Regeln der Verbrechensbekämpfung zu identifizieren.

Zur Umsetzung dieser Forderungen ist zu sagen, dass sich an der unbefriedigenden Personallage im Polizei-Pool nichts geändert hat, so dass dieser Teil des Standby Arrangements System von Insidern auch als „Witz“ bezeichnet wird.

Umgesetzt wurde seit dem letzten Jahr allerdings die Trennung der Polizei- von der Militärabteilung sowie die Aufstockung des Polizeipersonals in der Polizeiabteilung. Der CIVPOL-Adviser untersteht jetzt direkt dem Under-Secretary for Peacekeeping und nicht mehr dem Chef der Military Division. Das Personal wurde zudem um acht Personen aufgestockt. Angestrebt wird eine Personaldecke von über 24 Beamten. Darüber wird der Haushaltsausschuss bis Mitte November 2001 entscheiden. Der Leiter der Polizeiabteilung ist zuversichtlich, dass er seine angeforderten Stellen zugesprochen bekommt.

Schlecht sieht es dagegen mit der Entwicklung des internationalen Criminal Codes aus. Es findet sich bei der UNO niemand, der sich ernsthaft mit dieser Thematik beschäftigen möchte. Vor allem die Länder der Bewegung der Blockfreien (NAM) sind gegen die Entwicklung dieses Übergangsstrafrechts. Die EU und die USA unterstützen hingegen die Idee.

Im Sekretariat gibt es bislang aber auch keinen wirklichen Strafrechtsexperten. Das UNDP hat zusammen mit Kanada lediglich die Entwicklung eines Correctional Codes (Richtlinien für den Strafvollzug) in Angriff genommen.

---

<sup>8</sup> Brahim-Report (2000), S. 21.

<sup>9</sup> Brahim-Report (2000), S. 31.



Fazit: Im Bereich der Missionsplanung kommt es zu Verbesserungen, Im Bereich der effizienten Missionsdurchführung bestehen hingegen viele der bisherigen Hindernisse fort.

### Maßnahmen der OSZE

Als Folge der gravierenden Rekrutierungsprobleme im Zuge der *Kosovo Verification Mission* und in Anbetracht der Erkenntnis, dass auch im OSZE-Raum Polizeikomponenten im Rahmen von Peacekeeping-Missionen eine immer größere Bedeutung erlangen, vereinbarten die Staats- und Regierungschefs der 54 OSZE-Staaten auf dem Istanbuler Gipfel im November 1999 Maßnahmen zur Stärkung des operativen Bereichs der Organisation. Im Hinblick auf künftige Polizeimissionen sind die folgenden Maßnahmen interessant:

- die Einrichtung eines *Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams* (REACT);
- der Ausbau der Fähigkeit zur Durchführung von Polizei-Aktivitäten wie der Schulung, des Aufbaus, der Überwachung lokaler Polizei, eventuell auch polizeilicher Exekutivmaßnahmen;
- die Einrichtung einer Einsatzzentrale im Konfliktverhütungszentrum zur Planung und Durchführung von OSZE-Missionen.<sup>10</sup>

Ähnlich wie die UN will auch die OSZE so einen Expertenpool aufbauen, aus dem das für eine Friedensmission notwendige Personal rasch rekrutiert werden kann. Auch im Operationszentrum, das über eine zentrale Datei des Personalpools verfügt, sollen künftige Missionen frühzeitig – das heißt vor der tatsächlichen Missionsbeschlussfassung des Ständigen Rats – vorbereitet werden. Potentielle Missionsteilnehmer sollen anhand von OSZE-Ausbildungslehrgängen schon im Vorfeld von Missionen auf ihre spätere Verwendung vorbereitet werden.

Neben dem Aufbau der Einsatzzentrale (seit September 2000 einsatzfähig) und der Inbetriebnahme der internetgestützten React-Datenbank im April dieses Jahres (schon über 2.500 Besucher) hat sich bezüglich des Aufbaus von Polizeikapazitäten auf OSZE-Ebene jedoch sehr wenig getan. Daher wurde auf dem Wiener Ministerial Meeting/Ministerratstreifen im November 2000 auf Drängen der Briten beschlossen, die Frage der Schaffung eines Senior Police Adviser (SPA) / eines hohen Polizeiexperten anzugehen.

Eine *Open Working Group on Police Matters*, in der alle 55 OSZE-Teilnehmerstaaten mitwirken konnten, wurde mit der Klärung dieser Frage beauftragt. Schnell wurden dabei zwei unterschiedliche Ansichten zum Thema Police Adviser bei den Teilnehmerstaaten deutlich.

Die eine Seite (u.a. Briten, Kanadier, Schweizer) sah die Schaffung des Adviser-Postens als vorrangig an. Ihrer Ansicht nach sollte der Police Adviser anschließend die inhaltlichen Aspekte wie künftige Aufgabenfelder und Strukturen der OSZE-Polizei ausarbeiten.

Die andere Seite (u.a. Deutschland, Russland) wollte von der Arbeitsgruppe zuerst die inhaltlichen Fragen der OSZE-Polizei-Arbeit, Verbindungen mit anderen internationalen Organisationen (Seeger) im Polizeiwesen sowie die Aufgaben und die Position des Police Advisers geklärt haben, bevor dieser vom Ständigen Rat berufen würde.

Einem Kompromiss folgend, trafen sich Ende Juni dieses Jahres hohe Vertreter der Innenministerien und Polizeibehörden der Mitgliedstaaten in Wien um inhaltliche Fragen wie auch die Frage der Schaffung und Besetzung des Polizeiberaters zu klären. Anschließend wurde dem Ständigen Rat ein Bericht zur Beratung und Beschließung vorgelegt. Der Ständige Rat hat die Vorschläge bislang jedoch noch nicht abgesehen.

---

<sup>10</sup> OSZE (1999), S. 16f.

Unklarheit besteht auch weiterhin über mögliche Polizeiaufgaben in OSZE-Missionen. Sollen nur Ausbildungsmissionen vorgenommen werden oder auch Law Enforcement-Einsätze. Die meisten Mitgliedstaaten sind für reine Ausbildungsmandate – schon alleine deshalb – weil sie eine Situation wie im Kosovo, wo die öffentliche Ordnung vollständig zusammengebrochen ist, im OSZE-Raum kein weiteres Mal für wahrscheinlich halten. Weitere Polizeiausbildungseinsätze sind denkbar in: Serbien und Mazedonien, und eine Polizeikomponente könnte auch in Nagorny-Karabach im Rahmen einer Peacekeeping-Mission eingesetzt werden.

### **Maßnahmen der EU**

Auf dem EU-Gipfel im portugiesischen Feira im Juni 2000 beschlossen die Staats- und Regierungschefs den Aufbau einer bis zu 5.000 Beamten starken europäischen Polizeitruppe für internationale Kriseneinsätze, von der 1.000 Beamte auf Ersuchen der UN, der OSZE oder der EU binnen dreißig Tagen entsendbar seien und das ganze Aufgabenspektrum polizeilicher Arbeit im Rahmen von Friedensoperationen, wie bspw. polizeiliche Beratung, Schulung, Überwachung sowie die Ausübung von Polizeigewalt wahrnehmen könnten.<sup>11</sup> Ausdrücklich wurde dabei auch die Möglichkeit der Vergabe bewaffneter Exekutivmandate eingeschlossen und der Einsatz gendarmerieähnlicher Verbände angeregt. Der Aufbau des Personalpools soll mit der OSZE und der UNO koordiniert werden, um Doppelarbeit zu vermeiden.<sup>12</sup>

Am 10. Mai dieses Jahres trafen sich nun erstmals die obersten Polizeibeamten der EU-Staaten in Brüssel, um bekannt zu geben, wie viele Polizisten ihre Staaten für die EU-Truppe zur Verfügung stellen können. Die deutschen Vertreter waren dabei leider nicht in der Lage, genaue Zahlen zu nennen. Grund dafür waren die Streitigkeiten über die Aufteilung der Kosten und Personalanteile von Bund und Ländern. Allgemein wird aber von einem deutschen Beitrag von mindestens 500 Beamten ausgegangen. Die GdP geht sogar von 600 bis 800 Polizisten aus. Damit wäre die angestrebte Zahl von EU-weiten 5000 Beamten erreicht, denn die anderen EU-Mitglieder haben Zusagen für rund 4.400 Polizisten gemacht.

Seit kurzem gibt es nun bei der EU in Brüssel eine siebenköpfige Polizeieinheit, die dem Generalsekretär des Rates und hohen Beauftragten für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, unterstellt ist. Sie soll den Aufbau der EU-Polizei koordinieren und Einsatzmöglichkeiten definieren.

Zur Vernetzung der einzelstaatlichen Ausbildungseinrichtungen für hochrangige Führungskräfte der EU-Polizisten beschloss der Europäische Rat zudem bereits im Dezember 2000 die Einrichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA). In dieser Akademie mit Sitz in den Niederlanden sollen in erster Linie Ausbildungsveranstaltungen für hohe Polizeibeamte angeboten werden. Ziel ist jedoch auch die gemeinsame Ausbildung von Beamten des mittleren Dienstes, für Einsatzbeamte, für die Polizeiausbilder sowie für die Beamte der EU-Krisentruppe, die dadurch auf ein einheitliches Ausbildungsniveau gebracht werden könnten.

### **Maßnahmen in der Bundesrepublik**

Um die Rekrutierung, Ausbildung und Entsendung des Personals für die internationalen Polizeieinsätze besser koordinieren zu können, gründeten der Bund und die Länder 1994 die Arbeitsgruppe International Police Task Force (AG/IPTF). Ende der neunziger Jahre begannen das Land Nordrhein-Westfalen und der BGS mit regelmäßigen Basislehrgängen für Auslandsmissionen,

---

<sup>11</sup> Bericht des EU-Vorsitzes (2000), S. 17ff.

<sup>12</sup> Bericht des EU-Vorsitzes (2000), S. 20.

an denen potentielle Kandidaten für internationale Einsätze teilnehmen konnten. Nordrhein-Westfalen, das 1994 auch die Verantwortung für die Ausbildung aller deutschen Polizisten übernahm, die nach Bosnien-Herzegowina/Mostar entsandt wurden, ist in Deutschland auch im Bereich Personalpool-Bildung führend. Geplant ist, künftig bis zu 120 Beamte durchgehend auf Standby-Basis zur Verfügung zu halten und dafür zusätzliche Stellen zu schaffen. Mittlerweile haben auch andere Bundesländer wie Brandenburg oder Hamburg mit dem Aufbau von Standby-Pools begonnen. Von deutscher Seite besteht bislang jedoch kein Interesse, die Daten der im Pool aufgeführten Beamten auch dem DPKO in New York mitzuteilen: Deutschland beteiligt sich noch nicht mit Polizisten am UNSAS.

Nordrhein-Westfalen hat auch als erstes Bundesland damit begonnen, hochrangige Polizei-Beamte in Lehrgänge ausländischer Polizeibehörden zu entsenden. Fünf Beamte nahmen an einem *Commander Course* am *Swedish Armed Forces International Center* (SWEDINT) im schwedischen Almnäs teil und zwei weitere Beamte besuchten einen Lehrgang der Königlichen Marechaussee in Apeldoorn, Niederlande.

Das Polizeifortbildungsinstitut „Carl Severing“ in Essen Schellenberg wird im November erstmals einen internationalen *Commander Course* in Deutschland abhalten.

## Empfehlungen

- Um eine schnellere Entsendung von zivilen UN-Polizeinheiten zu garantieren, sollte die Bundesrepublik im Rahmen des UNSAS sowohl für das im Brahimi-Report angesprochenen Polizeiführungsteam als auch für den eigentlichen Polizistenpool ihren Personalbeitrag leisten.
- Beim Aufbau der Standby-Pools sollte Deutschland zudem der Bedeutung weiblicher Polizisten in internationalen Polizeimissionen stärker als bislang Rechnung tragen. Polizeibeamtinnen können gerade für die weibliche Zivilbevölkerung eine wichtige Rolle beim Aufbau des Vertrauens gegenüber den ausländischen Ordnungskräften spielen. Vor allem Frauen, die in der Konfliktzeit Opfer sexueller Gewalt wurden, werden sich bei der Aufklärung solcher Verbrechen eher weiblichen Polizisten anvertrauen. Die Beispiele von Frauenhandel und erzwungener Prostitution in Bosnien und vor allem aktuell im Kosovo, oder Misshandlungen im Familienbereich verdeutlichen, dass es auch in der Nachkonfliktzeit viele Szenarien gibt, in denen die weibliche Zivilbevölkerung auf Hilfe angewiesen ist, die qualifizierter von weiblichen Polizisten geleistet werden kann.
- Deutschland sollte sich im Verbund mit andern UN-Mitgliedsländern beim Aufbau gemeinsamer Ausbildungslehrgänge für Beamte verschiedener Nationen engagieren. Von solchen gemeinsamen Lehrgängen würde insbesondere das Personal aus Entwicklungsländern profitieren können.
- Zwar empfiehlt der Brahimi-Report, in Anbetracht der ständig wachsenden Komplexität der Mandate auch das Anforderungsprofil an die Beamten zu erhöhen, doch bezieht er diese Empfehlung nur auf den Aspekt des aktiven Aufbaus lokaler Polizeistrukturen. Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg künftiger Missionen ist allerdings zunehmend die Kompetenz und Ausrüstung der UNCIVPOL-Beamten im Bereich des bewaffneten *Law Enforcement*. Neben einer ausreichend hohen Zahl an Streifen- und Kriminalbeamten bedarf es dabei auch angemessen vieler Beamter, die im geschlossenen Verband bei politischen oder kulturellen Großveranstaltungen für Ordnung sorgen und beim Auftreten von Unruhen in der Lage sind, mit polizeilichen Einsatzmitteln die Lage unter Kontrolle zu bringen. Im Kosovo haben sich die Hundertschaften der *Special Police Units* (SPU) aus Argentinien, Jordanien, Indien, Pakistan, Polen, Spanien und der Ukraine diesbezüglich bereits bewährt. Da es in Europa in vielen Ländern Polizeieinheiten gibt, die für solche Aufgaben bestens gerüstet sind

(bspw. italienische Carabinieri, französische Gendarmerie, niederländische Marechaussee, spanische Guardia Civil, deutscher BGS oder deutsche Bereitschaftspolizei), sollten diese Länder auch bereit sein, eigene Hundertschaften oder gemeinsame Verbände aufzustellen. Italiener und Franzosen müssten dabei allerdings davon überzeugt werden, diese Verbände aus den militärischen Strukturen auszugliedern und unter zivilem UN-Kommando agieren zu lassen. Dass diese Einheiten auch im zivilen Bereich zu operieren gewohnt sind, beweisen sie ständig im Routinedienst in ihren Heimatstaaten.

- Gendarmerieähnliche Einheiten müssten auch Teil einer schnell entsendbaren multinationalen Polizeitruppe sein. Vorbild hierfür könnte die seit letztem Jahr einsatzbereite militärische multinationale *Standby High Readiness Brigade* (SHIRBRIG) sein. In ihr sind neun Nationen aus Europa sowie Kanada und Argentinien vertreten. Nach dem Muster der SHIRBRIG würden mehrere Nationen einen gemeinsamen Polizeiführungsstab bilden. Jedes Teilnehmerland würde für bestimmte polizeiliche Tätigkeiten das dafür notwendige Personal und die Ausrüstung stellen. Denkbar wären so z.B. spezielle Beiträge für Aufgabengebiete wie Logistik, Fernmeldewesen, Bekämpfung organisierter Kriminalität, Verbrechensermittlung, Personen- und Objektschutz, *Riot Control*, Gerichtspolizei, Grenzschutz, Verkehrslenkung etc. Die Beamten der verschiedenen Länder würden mehrmals jährlich gemeinsam trainieren, bis zum Tage ihrer Entsendung jedoch ihren regulären Dienst in der Heimat verrichten. Um eine hohe Akzeptanz dieser Polizei in allen Regionen der Welt zu erreichen, müsste das Personal auch aus allen Regionen der Welt rekrutiert werden. Diese schnell entsendbare – insgesamt rund 4.000 Personen starke – Polizeitruppe würde binnen 30 Tagen als Vorauskommando der internationalen Polizei im Einsatzgebiet tätig werden und spätestens nach sechs Monaten – wenn das eigentliche Polizeikontingent vor Ort ist – wieder aus einer Mission abgezogen werden. Eine solche Truppe hätte gegenüber bisherigen multinationalen UN-Kontingenten den unschätzbaren Vorteil eines einheitlichen Ausbildungsstands und der notwendigen Erfahrung in der Zusammenarbeit von Beamten aus unterschiedlichen Kulturkreisen.
- Im OSZE- und EU-Bereich gilt entsprechend, dass die Teilnehmerstaaten den Organisationen eine ausreichende Anzahl an Personal zur Verfügung stellen.
- In Absprache mit der EU sollten die für die künftige EU-Polizei vorgesehenen Polizisten auch in die REACT-Personaldatenbank der OSZE aufgenommen werden.
- Gemeinsame Ausbildungsprogramme – unter konsequenter Umsetzung der UN-Peacekeeping-Richtlinien – müssten für Polizisten aus EU-Staaten und den anderen OSZE-Nationen angeboten werden, um die Beamten auf einen einheitlichen Ausbildungsstand zu bringen. Im Rahmen der multinationalen EU-Ausbildungslehrgänge sollten auch OSZE-Teilnehmerstaaten teilnehmen können, die nicht Mitglied der EU sind. Die dadurch für die EU entstehenden Zusatzkosten sollten von wohlhabenden OSZE-Nationen übernommen werden. Die Bereitschaft dazu wurde schon signalisiert. Im Zuge dieser gemeinsamen Ausbildung müsste konsequent auf Polizisten, die den Ansprüchen an bestimmte Posten nicht genügen, verzichtet werden. Missstände, die sich auf UN-Ebene aufgrund des Prinzips der *Balance of Nations* bei der Verteilung von Führungspositionen ergeben haben, könnten so verhindert werden.
- In *Deutschland* selbst gilt es, auf Bundes- und Länderebene die Vorleistungen für effektive internationale Polizeimissionen zu schaffen. Alle Bundesländer sollten dem Beispiel Nordrhein-Westfalens folgen und mit dem Aufbau von Polizei-Personalpools für Auslandseinsätze beginnen. Wenn alle Länder gemäß dem sogenannten Königsteiner Schlüssel ihren Personal- und Kostenanteil (zusätzlich zum Beitrag des BGS) für einen deutschen Gesamtpool leisten, dürfte es kein Problem geben, für künftige Missionen rund 600 Beamte in Bereitschaft zu halten.

- Damit sich eine ausreichende Zahl an Freiwilligen findet, müssen jedoch die Anreize für eine ständige Einsatzbereitschaft für Auslandseinsätze verbessert werden:
- Beamte, die sich für Auslandsmissionen bereit halten, dürfen dadurch keinen „Karriereknick“ erleiden. Ihnen sollten daher die für Beförderungen notwendigen Weiterbildungskurse nicht vorenthalten werden oder es sollte zumindest die Möglichkeit geben, dass gute Leistungen in Auslandseinsätzen fehlende Weiterbildungsmaßnahmen kompensieren können.
- Für die Opfer, die die Beamten und ihre Familien schon in der „Standby-Phase“ aufgrund ihrer ständigen Einsatzbereitschaft erbringen, sollten sie eine finanzielle Entschädigung erhalten: sei es, dass sie auch in der Bereitschaftsphase einen Teil der Auslandszulage erhalten oder ihnen die Bereitschafts- und Einsatzphase im Hinblick auf eine frühzeitige Pensionierung angerechnet wird.
- Damit die Beamten überhaupt von ihrem Heimatdienst freigestellt werden können, müssen zusätzliche Planstellen geschaffen werden. Anderenfalls werden die Belastungen für die Kollegen, die die Arbeit ihrer abwesenden Kollegen mit übernehmen müssen, zu groß.
- Die Beamten, die sich für Auslandsmissionen bereithalten, müssen umfangreicher als bisher auf ihren Einsatz vorbereitet werden. Dies beinhaltet Sprachtraining, Stresstraining, Erlernen der UN-Richtlinien für PK-Missionen. Am besten sollte dieses in internationalen Lehrgängen geschehen.
- In den missionsspezifischen Kurzlehrgängen im Vorfeld einer Entsendung sollten die Beamten zudem intensiver als bisher üblich mit den politischen, rechtlichen und kulturellen Gegebenheiten des Einsatzlandes vertraut gemacht werden. Beamte, die in das Kosovo entsandt wurden, besaßen diesbezüglich keinerlei schriftliches Informationsmaterial. Einen Schritt zur Behebung dieses Problems stellen die *Mission Information Packages* dar, die das Zentrum für OSZE-Forschung am IFSH gegenwärtig in Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt, der *Training and Capacity-Building Unit* des OSZE-Sekretariats sowie den OSZE-Missionen in Kosovo und Bosnien-Herzegowina entwickelt.

## Literaturverzeichnis

Brahimi-Report (2000), Report of the panel on UNITED NATIONS Peace Operations, 17 August 2000, A/55/305, S/2000/809).

DPKO (2000), Monthly Summary Of Contributors as of 30 September 2000, unter: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/index.htm>.

EU (2000), Bericht des Vorsitzes über die Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vom 21. Juni 2000. Siehe insbesondere Anlage 4 zu Anlage I: Konkrete Ziele für die Polizeikräfte, unter: [http://www.auswaertiges-amt.de/4\\_europa/2/4-2-1k1.htm](http://www.auswaertiges-amt.de/4_europa/2/4-2-1k1.htm).

Hufnagel, Frank-Erich (1996), UN-Friedensoperationen der zweiten Generation. Vom Puffer zur neuen Treuhand, Berlin.

OSZE (1999), Europäische Sicherheitscharta, SUM.DOC/1/99, Istanbul, 19. November 1999, in: OSZE Jahrbuch 2000, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, Baden-Baden.

Stodiek, Thorsten (2000), Internationale Polizeimissionen und die Herausforderungen auf internationaler und nationaler Ebene, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden, Nr. 1, S. 66-71, Baden-Baden.

Stodiek, Thorsten (1999), Der deutsche Beitrag zu den „Standby Forces“ der Vereinten Nationen, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 113.

**Alex Schubert,  
EU-Polizeinheit Brüssel, zuvor Regional-Commander in Prizren:**

Zu Beginn möchte ich sagen, dass bei der ganzen Diskussion über Friedenseinsätze die polizeiliche Komponente immer noch zu kurz kommt. Wir haben heute Vormittag gehört, dass neben der UN und der OSZE sich jetzt auch noch die EU auf dieses Feld des Krisenmanagements begibt und möglicherweise eine Duplikation erzeugt. Ich darf Ihnen hier ausführen, was wir innerhalb der Europäischen Union im Rahmen der kleinen Police-Unit, die dort im Juli gegründet wurde tun können. Klein, weil nur aus sieben Polizeibeamten bestehend. Im Vergleich zum militärischen Stab, der aus 135 hochrangigen Militärs besteht, ist unsere Kapazität da natürlich beschränkt. Gleichwohl versuchen wir sehr intensiv all das, was man unter Lessons Learned subsumiert, was bei der UN im Brahimi-Report zutage tritt, und auch die Erfahrungen, insbesondere auch die Negativ-Erfahrungen der OSZE, bei uns zu vermeiden. Dennoch sind wir natürlich mit unseren Bemühungen noch ganz am Anfang.

Es geht schlichtweg darum, die von den Staats- und Regierungschefs aufgestellten Forderungen, nämlich bis 2003 tatsächlich 5.000 Polizeibeamte auf EU-Ebene verfügbar zu haben, auch zu verwirklichen.

Ich beschränke mich deshalb darauf, was im Rahmen des Police-Action-Plans, der während der schwedischen Präsidentschaft im letzten Halbjahr, im ersten Halbjahr dieses Jahres aufgestellt wurde. Und darauf, was für Maßnahmen jetzt von der Police-Unit innerhalb des Rats-Sekretariats konkret angegangen werden. Dazu gehören vor allem:

Aktuelle Daten über verfügbare Beiträge der Mitgliedsstaaten bereitzuhalten. Sie haben als eine der wichtigsten Forderungen bei den Vorrednern bereits gehört, dass die schnelle Verfügbarkeit ein entscheidendes Moment darstellt. Ich kann das nur bestätigen und wir haben es gerade im Hinblick auf das Kosovo erst erfahren:

Ich war in der Anfangsphase der UN-Polizeichef im deutschen Sektor. Es ist vollkommen richtig, dass es ein ganz entscheidendes Moment ist, schnell vor Ort zu sein, um das Machtvakuum, das sich in solchen Fällen bildet, schnellstmöglich zu füllen. Um diesen schnellen Einsatz zu gewährleisten, ist es wichtig alle nötigen Daten verfügbar zu haben. Deshalb ist es jetzt eine unserer vordringlichsten Aufgaben, von allen 15 Mitgliedsstaaten die Daten zu besorgen, die es uns ermöglichen schnellstmöglich zu reagieren.

Gleichzeit leisten wir Beiträge zum Frühwarnsystem der EU, und zwar aus schlicht polizeilicher Sicht - die sich natürlich von der Sichtweise der Politik oder auch der Militärs deutlich unterscheiden kann. Ferner wirken wir bei der Kontingents-Planung mit, d.h. vor allem die polizeilichen Aspekte bei der Planung fortzuentwickeln.

Darüber hinaus ist es unsere Aufgabe, bei Fact-Finding-Missions unsere polizeiliche Expertise einzubringen, gerade deshalb, (und ich wage in diesem Zusammenhang auch mal eine These) weil sich Missionsgebiete wie Kosovo, Bosnien und Mazedonien längst davon entfernt haben eine „militärische Lage“ darzustellen. Das sind für mich klassische polizeiliche Lagen, die demzufolge auch polizeiliche Mittel erfordern. Deshalb ist es notwendig, gerade innerhalb des Fact-Findings, die polizeiliche Komponente und Expertise bereits einzubringen.

Es wurde hier viel über Trainingsprogramme gesprochen. Wir, innerhalb der Polizeien der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, sind Gott sei Dank seit langem durch viele Missionserfahrungen in der Lage auf erfahrene Kräfte zurückgreifen zu können. Und in allen 15 Mitgliedsstaaten gibt es intensive Vorbereitungsprogramme. Ich möchte nicht sagen, dass es eine komplette Ausbildung ist; aber eine gediegene Vorbereitung, die dazu befähigt auch eine ordentliche Arbeit im Missionsgebiet abzuliefern. Wir versuchen diese Trainingskurse jetzt EU-weit abzugleichen und gemeinsame Komponenten und Inhalte zu identifizieren. Hierbei gehen wir wie folgt vor:

Der erste Schritt ist das Erfassen dessen, was bereits konkret vorliegt: Wo haben wir bereits Gemeinsamkeiten? Wo setzen wir die Mindeststandards an, die insgesamt wesentlich höher sind oder sein sollten als die, die wir bisher bei anderen Organisationen gesehen und erlebt haben. Der nächste Schritt ist dann, einen Konsens über gemeinsame Standards bei der Rekrutierung und beim Training für Missionsteilnehmer zu erreichen, um sie dann alsbald in allen Mitgliedsstaaten umzusetzen.

Des Weiteren arbeiten wir bei Entwürfen für Rechtsgrundlagen von Polizeieinsätzen mit. Auch ein wichtiger Teil, um aus unserer Sicht verbindliche Rechtsgrundlagen für die Durchführung von Missionen zu haben. Was dann folgt ist, Zug um Zug Übungen vorzubereiten, durchzuführen und zu koordinieren, um zu überprüfen, ob diese Instrumentarien letztlich auch wirksam sind. Der Erfahrungsaustausch bei diesen Übungen und Trainings ist für uns immens wichtig, weil innerhalb der Polizeien der Mitgliedsstaaten sehr viel Personal bereits vorhanden ist, das über einen großen Erfahrungsschatz verfügt. Der Austausch dieser Erfahrungen ist natürlich auch ein Teil der Weiterentwicklung.

Ich darf im Zusammenhang mit den Trainingsprogrammen darauf hinweisen, dass bereits in vier Wochen hier in der Bundesrepublik der erste Commander-Kurs auf EU-Ebene stattfinden wird, der von CEPOL, das ist das Netzwerk der europäischen Polizeiakademien, durchgeführt wird. Und es werden bereits im nächsten Jahr vier weitere Kurse durchgeführt, so dass wir Ende 2002 bereits weit über 100 Beamte und Beamtinnen verfügbar haben, die die Top-Positionen innerhalb der Führung wahrnehmen können.

Eine weitere wichtige Aufgabe der Police-Unit ist es auch, bei der Entscheidungsfindung im Krisenmanagement-Verfahren, also in Crisis-Management-Procedures mitzuwirken - allerdings nur aus rein polizeifachlicher Perspektive und Funktion.

Eine unserer Aufgaben ist es letztlich auch, bei der Bewältigung von Krisen Maßnahmen aus polizeilicher Sicht mit vorzubereiten und durchführen zu helfen - und schließlich: künftige Einsätze zu betreuen und auch bei der Nachbereitung mitzuwirken.

Lassen Sie mich zum Schluss noch unsere gegenwärtigen Bestrebungen kurz darstellen: Wir sind im Augenblick mit der Vorbereitung der bevorstehenden Geber-Konferenz beschäftigt. Am 19. und 20. November 2001 werden sich die Fachminister aus allen EU-Mitgliedsstaaten und aus den Beitrittskandidatenstaaten in Brüssel versammeln, um die Situation zu erörtern - und um ihre künftigen Beiträge bekannt zu geben. Wir sind in der glücklichen Lage, dass wir von den Feira-Zielen, d.h. 5.000 Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte verfügbar zu haben, nur noch ein ganz kleines Stück weit entfernt sind. Außerdem erwarten wir auch noch die ein oder andere Überraschung aus den Mitgliedsstaaten, so dass es kein Problem sein dürfte, dieses hochgesteckte quantitative Ziel zu erreichen. Natürlich wollen wir nicht nur das quantitative Ziel verwirklichen, sondern wir wollen auch Qualität haben, d.h. für alle möglichen Missionstypen qualifiziertes Personal zur Verfügung stellen zu können. Das gilt sowohl für die exekutiven Missionen als auch für Advisory, Training oder Monitoring- Funktionen und natürlich auch für die Zusammenstellung von Fact-Finding-Teams.

Der wichtigste Punkt ist es also gegenwärtig, diese Beiträge zusammenzufassen, zu analysieren und soweit aufzubereiten, dass wir schnellstmöglich im Falle von anstehenden Missionen auch das Personal abrufen können. Ich darf noch mal darauf hinweisen, dass dies eine entscheidende Voraussetzung dafür ist, um erfolgreich zu wirken, d.h. um ein Rapid-Deployment durchführen zu können.

Wir legen Wert auf eine enge Zusammenarbeit als Grundlage effektiver Arbeit und unterhalten intensiven Kontakt zu den anderen wichtigen und großen Organisationen wie UN und OSZE. Gerade in der Vorbereitung der Mazedonien-Mission meine ich, ist es wichtig, auch aus den EU-Mitgliedsstaaten Beiträge anzubieten, zumal entsprechend qualifiziertes Personal dazu verfügbar ist.

### **Günter Sonnenschein, Polizeidirektor im BGS, Bundesministerium des Innern:**

Die Legitimation für meine Anwesenheit ergibt sich aus einer nahezu zehnjährigen ministeriellen Tätigkeit, d.h. einer Tätigkeit im Bundesministerium des Innern mit dem Hauptaufgabengebiet „Entsendung von deutschen Polizeibeamten ins Ausland“. Alle die Äußerungen, die ich hier mache, sind eigenständige. Es sind also keine offiziellen Äußerungen des BMI und insoweit kann sich auch keine Bindungswirkung durch das BMI daraus ergeben. Das vorweg zum Einstieg.

Nun zur Thematik: Inwieweit hat sich die Bundesrepublik Deutschland bisher auf diesem Felde betätigt? Seit 1989 beteiligt sich die Bundesrepublik Deutschland an diesen internationalen Friedensmissionen. Zunächst nur mit Beteiligung des Bundes, also ohne die Länder. Wir haben bei der Übernahme dieser neuen Aufgaben anfangs sehr große Schwierigkeiten gehabt, denn diese Aufgabe war praktisch für die nationale Polizei – ja, ich möchte sagen: exotisch. Es gab kein entsprechendes Vorbild. Und insoweit haben wir nach dem Prinzip „aller Anfang ist schwer“ auch ohne entsprechende legislative und vor allen Dingen auch administrative Vorgaben einsteigen müssen. Das war schwer, auf der anderen Seite war es aber auch leicht, weil sich an diesen ersten Missionen nur der Bund, sprich Bundesgrenzschutz, beteiligt hat. Wenn man eine Organisation aus dem eigenen Geschäftsbereich entsendet, dann wird angeordnet und dann wird das durchgeführt. Wenn man aber die Interessen von 16 Bundesländern berücksichtigen muss, dann ist da im Rahmen des föderativen Prinzips alleine die Umsetzung um ein 16-faches schwieriger als in den vorgenannten Fällen. Gleichwohl, und da komme ich nachher noch drauf, hat sich natürlich auch diese Situation normalisiert und positiv entwickelt.

Im Laufe dieser Veranstaltung ist ja schon hinreichend deutlich gemacht worden, wie wichtig es ist, dass ein solches *zivil*es Krisenmanagement stattfindet. Wir haben gehört, dass auch die Bundesregierung diese Form des zivilen Krisenmanagements in sehr starkem Maße favorisiert; darauf wurde bereits von Herrn Rezzo Schlauch zu Beginn hingewiesen: In der Koalitionsvereinbarung von 1998 ist dieses Ziel deutlich formuliert worden.

National kann man sagen: Insbesondere der Konflikt auf dem Balkan macht deutlich, dass ein internationales Krisenmanagement, nämlich die Schaffung von sicheren Rechts- und Ordnungsstrukturen, auch im engeren deutschen Sicherheitsinteresse liegt. Es wird oft diskutiert über den Sicherheitsbegriff, der sowohl weit als auch eng ausgelegt werden kann. Aus Sicht des BMI, bezogen auf die innere Sicherheit, ist hier ein wesentliches Interesse zu erkennen. Nicht umsonst hat der Bundesinnenminister bei seinem Besuch im Kosovo 420 deutsche Polizeibeamte angeboten. Zunächst war Deutschland nur mit 210 Polizisten beteiligt; eine mögliche personelle Verstärkung auf 300 Beamte war angedacht. Die dann zugesagte Zahl von 420 Beamten führte uns an die Grenze des möglichen. Aber das hing einfach damit zusammen, dass hier eine Kompensation – hier die Gewährleistung der inneren Sicherheit im Kosovo durch mehr internationale Polizisten –



durch die Erleichterung der Flüchtlingsproblematik, die Erhöhung der Zahl der Rückführungen von Flüchtlingen, gleichzeitig auch die Bekämpfung des Kriminalitätstransfers zwischen den europäischen Ländern und den Ländern des Balkans gewährleistet werden sollte. Diese Überlegungen waren u.a. auch der Grund dafür, dass sich mit dem Beschluss der Innenministerkonferenz von 1994 die Länder bereit erklärt hatten, im Rahmen „nationalen Gesamtverantwortung“ ihren Beitrag zu leisten und Beamte für die internationalen Polizeieinsätze zur Verfügung zu stellen. 1994 bildete also insoweit die Geburtsstunde einer gemeinsamen Bund-Länder-Beteiligung, eines gemeinsamen deutschen Polizeikontingents. Danach erfolgte eine rasante Entwicklung. Nicht zuletzt durch die Initiative und das Engagement der Länder. Es erfolgte da eine administrative und strukturelle Neuformierung. Es wurde von der Innenministerkonferenz eine eigene Arbeitsgruppe ins Leben gerufen. Diese sollte die Interessen von Bund und Ländern bündeln, um für diese wichtige Aufgabe mit gemeinsamer Zunge zu sprechen und gemeinsame Aktionen vorzubereiten und durchzuführen. Das ist, um das Ergebnis vorwegzunehmen, gelungen. Wir arbeiten mit dieser Organisationsform, die im übrigen aus organisatorischen Gründen dem Bundesministerium des Innern zugeordnet ist, unter der Bezeichnung „Arbeitsgruppe IPTF“. Dieser Name wurde gebildet als Ergebnis der gemeinsamen Missionsteilnahme in Bosnien-Herzegowina, der „International Police Task-Force in Bosnien-Herzegowina“ (IPTF). Dieser Name hat sich bis heute nicht geändert, obwohl in der Zwischenzeit natürlich noch viele andere Missionen hinzugekommen sind. Die Geschäftsstelle dieser Arbeitsgruppe, hat bisher alle administrativen Maßnahmen durchgeführt, um die deutschen Polizeikollegen sicher und gut vorbereitet in eine Polizeieinsätze zu entsenden, sie während der Polizeieinsätze zu betreuen und auch nach Rückkehr in angemessener Weise nachzubereiten, d.h. auch nach der Rückkehr zu betreuen.

Ich sagte vorhin: 16 Länder mit zum Teil unterschiedlichen Interessenlagen mussten unter einen Hut gebracht werden. Das ist gut gelungen, denke ich. Die deutsche Polizei ist zwar im Auftrag der Vereinten Nationen eingesetzt, nämlich in den beiden Schwerpunktmissionen Kosovo und Bosnien-Herzegowina - immerhin mit einem Personalumfang von ca. 520 Beamten - aber wir sind nicht nur auf die Vereinten Nationen fixiert, sondern wir haben uns darauf eingestellt, dass wir alle internationalen Organisationen unterstützen können: OSZE, EU und Vereinte Nationen. In der Rückschau wird das besonders deutlich: Wir waren in der Vergangenheit auch für die OSZE tätig. Wir waren in Kroatien. Wir haben an der „Verification-Mission“ im Kosovo teilgenommen. Wir waren im WEU-Einsatz in Mostar (mit Herrn Koschnick) ebenso wie im WEU-Einsatz auf der Donau, zur Durchsetzung des Embargos gegen Rest-Jugoslawien. Damit möchte ich nur zum Ausdruck bringen: Wir sind offen für alle anfordernden internationalen Organisationen, nur muss vorher deutlich sein, wie und mit welchem Mandat die Polizisten zum Einsatz kommen sollen.

Angesichts der Erkenntnis, dass die bisherigen Strukturen und Arbeitsabläufe der internationalen Organisationen zur Durchführung internationaler Polizeieinsätze nicht optimal waren, sind sowohl die Vereinten Nationen (Stichwort Brahimi-Report) als auch die OSZE und die Europäische Union im Begriff, neue Konzepte zu entwickeln, um in möglichst kurzer Zeit Polizisten in Krisengebieten zum Einsatz zu bringen. Das wichtige aus meiner Sicht dabei ist, dass diese Aktivitäten koordiniert werden, da wir unsere personellen Ressourcen nur einmal anbieten können. D.h. wir haben ein bestimmtes Kontingent, eine maximale Anzahl von Beamten, die wir zur Verfügung stellen können.

Ich freue mich über die auch hier erfolgte positive Darstellung der internationalen deutschen Polizeikontingente. Und ich kann das nur bestätigen: Die deutschen Beamten haben in allen Missionen, die sie praktisch seit 1989 durchgeführt haben, eine gute Arbeit geleistet. Sie haben sich einen guten internationalen Ruf erworben. Und ich muss auch das unterstreichen, was hier gesagt wurde im Hinblick auf die Mediendarstellung: Leider ist es uns nicht gelungen, da will ich auch nicht die Schuld auf andere abwälzen, unsere Erfolge immer so transparent zu machen. Weder im Bereich unserer Volksvertreter noch in den Medien. Aber da ist einfach eine professionelle Medienarbeit gefragt, wie sie beispielsweise die Bundeswehr macht. Dies ist jedoch eine Frage der

materiellen und personellen Ressourcen, über die wir nicht in dem Umfang verfügen. Wir haben in unserem Ministerium insgesamt acht Beamte, die alle Friedensmissionen (und wir haben in den Hoch-Zeiten fünf Friedensmissionen gleichzeitig zu betreuen gehabt) abwickeln müssen. Trotzdem wird die Arbeit geleistet und findet insbesondere auch bei den Beamten im Einsatz Anerkennung.

Die internationale Anerkennung finden auch unsere Beamten in den Auslandsmissionen. Und das bedeutet, dass die Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf eine polizeiliche Teilnahme an internationalen Missionen ständig gefragt ist. Es gibt heute, glaube ich keine Mission, in der eine Zivilkomponente (Polizei) enthalten ist, bei der eine Beteiligung Deutschlands nicht zumindest angefragt wurde. Wir bemühen uns auch dem Rechnung zu tragen, obwohl manchmal politische Gründe dem entgegenstehen.

Über die Entscheidungen von Feira ist ja schon gesprochen worden, auch über das Konzept der Europäischen-Union, eine „Stand-by-Force“ von 5.000 Polizeibeamten aufzustellen. Was machen wir daraus? Es wird von der Bundesrepublik Deutschland erwartet, dass sie sich analog der militärischen Beteiligung mit ca. 20% beteiligt. Und das wären ca. 1.000 Polizisten. Das ist eine große Herausforderung für die deutsche Polizei, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass jeder deutsche Polizist, sei es nun Bundespolizist oder Landespolizist, seine originäre Aufgabe in seiner Organisation hat. Und es ist eben etwas anderes als beim Militär, bei dem sowohl die Struktur als auch die Manpower zur Entsendung zur Verfügung steht. Wir müssen unsere Polizisten „von der Straße“ wegnehmen, um sie in diesen Einsatz zu schicken. Und wir müssen dabei darauf achten, dass wir unserer Grundverpflichtung nachkommen, nämlich für die innere Sicherheit im Lande zu sorgen. Gerade im Moment können Sie erleben, welche besondere Belastung auf die deutsche Polizei zukommt in Verbindung mit den Ereignissen des 11. September. Aber auch unabhängig davon wissen Sie ja, dass die deutsche Polizei nicht gerade zuviel Personal hat. Und wenn es dann heißt: Tausend Polizisten ins Ausland! Dann muss das sorgfältig vorbereitet werden.

Generell wird vom Grundsatz der Freiwilligkeit ausgegangen. Jeder Beamte, der in den Einsatz geht, tut das freiwillig. Wir haben auch gute Erfahrungen damit gemacht, denn nur ein freiwillig entsandter Beamter ist auch entsprechend motiviert, um eine solche schwierige Aufgabe zu übernehmen. Aber es gibt auch im Hinblick auf das Berufsbild des deutschen Polizisten einen Ansatz, hier andere Überlegungen anzustellen. Man muss aus meiner Sicht, und da stehe ich nicht alleine da, das Berufsbild einfach noch mehr europäisieren oder internationalisieren. Natürlich gibt es bereits positive Beispiele: Der Innenminister plädiert für eine europäische Grenzpolizei. Und an den Aufbau einer europäischen „Krawallpolizei“, in Verbindung mit den Ausschreitungen bei den Fußballspielen, wird gedacht. Das sind schon entsprechende Ansätze. Aber ich denke, es muss dann auch irgendwann soweit sein, dass es zum Berufsbild eines deutschen Polizeibeamten gehört, ob Bundes- oder Landesbeamter, dass eine Entsendung zu einer solchen Mission mit dazugehört. Und dann stellt sich natürlich auch die Frage einer Freiwilligkeit. Aber das sind Überlegungen, die man sicherlich etwas später noch anstellen muss.

Bei allem Bemühen die deutschen Polizisten, oder überhaupt die polizeiliche Komponente, *schnell* in den Einsatz zu bringen, müssen auch bestimmte Grundbedingungen erfüllt sein, insbesondere wenn dies innerhalb von 30 Tagen möglich sein soll. Dies muss nicht daran scheitern, dass wir nicht so schnell die Beamten verfügbar oder sie nicht so schnell vorbereitet hätten; das kann strukturiert und vorbereitet werden. Andere Voraussetzungen sind schwieriger zu erfüllen, z.B. die Finanzierung solcher Einsätze. Hier muss vorher festgelegt werden, wer die Kosten trägt und woher das Geld kommt. Dies ist nämlich bindende Voraussetzung für den zu erwirkenden Kabinettsbeschluss.

Trotz der Entsendung von Beamten zu internationalen Organisationen, bleibt die nationale Verantwortung und die Fürsorge erhalten. D.h. unsere Überlegungen müssen nach wie vor immer gerichtet sein auf die bestehenden Rahmenbedingungen der bevorstehenden Einsätze. Und kein Innenminister wird einen Polizeibeamten in eine Mission schicken, wenn kein sicheres Umfeld da ist,

wenn die Führungsstrukturen nicht vorhanden sind und wenn Unklarheiten bestehen über die Führungsverantwortung. Dazu gehören die Stichworte „militärische Führung“ und „zivile Führung“: Es wird kein Innenminister einer Entsendung zustimmen, wenn die Führung dieser ganzen Organisation militärisch ist. Das entspricht nicht dem Selbstverständnis der deutschen Polizei.

Damit möchte ich schließen und einen Sachverhalt besonders hervorheben: Im Mittelpunkt steht natürlich immer der Mensch, der Polizist, den wir entsenden. Und deshalb freue ich mich, dass wir bis jetzt keine einsatzbedingten Opfer zu beklagen haben. Wir haben zwar durch einen Hubschrauberabsturz und durch Verkehrsunfälle bedauerlicherweise Todesfälle gehabt, nicht aber durch direkte Störeinwirkungen. Wir hoffen auch für die Zukunft, dass das so bleibt. Dazu gehört eine professionelle und gute Vorbereitung. Und darum sind wir bemüht.

**Walter Wolf,  
Leiter des Bundesgrenzschutzamtes Chemnitz, zuvor Regional Commander  
und Leiter von deutschen Polizeikontingenten in Bosnien-Herzegowina und  
im Kosovo:**

Mir obliegt es nun, wieder etwas zur Praxis zurückzukehren. Ich möchte mich hier mit Auswahl, Fortbildung, Vorbereitung, Einsatz, Begleitung und Nachbereitung der deutschen Polizeibeamten in einem solchen Einsatz befassen. Ich beziehe meine Aussagen auf meine Erfahrung von einem Jahr Einsatz in Bosnien-Herzegowina als dort verantwortlicher Regional Commander und Leiter des deutschen Kontingents. Ich war während der Flüchtlingskrise sieben Wochen in Albanien, dort als Berater im Ministry of Public Order (Innenministerium). Und ich war 1999 ein Jahr im Kosovo-Einsatz, als Mitglied des ersten Kontingents, das aus Deutschland in diese Mission entsandt wurde. Dort war ich ebenfalls wieder Kontingentsleiter, die ersten zwei Monate Regional Commander in Pristina und anschließend habe ich als UNMIK Chief Border Police verantwortlich die Grenzpolizei im Kosovo mit aufgebaut.

**Rekrutierung der deutschen Kollegen und Kolleginnen:**

Herr Sonnenschein hat gerade darüber gesprochen, wie viel deutsche Beamte in den Missions-Einsatz gehen. Ich habe sehr viel Kontakt mit schwedischen Kollegen. Diese stellen immer wieder fest: „Wir schicken von unserer Polizei 1% in den internationalen Einsatz. Schickt ihr Deutschen doch auch mal 1%!“ Wie viel das sind, brauche ich ihnen nicht zu sagen... etwa zweieinhalb tausend.

Bei der Rekrutierung deutscher Polizeibeamter für den Auslandseinsatz gilt die Freiwilligkeit. Aber nicht jeder deutsche Polizist kann sich dafür melden. Es sind bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen, die im übrigen auch von der UN gefordert sind: Die Kollegin/der Kollege muss mindestens 25 Jahre alt sein und fünf Jahre Erfahrung im Polizeidienst nach der Ausbildung besitzen. Das bedeutet, wir schicken keinen Newcomer in die Mission, sondern es gehen ausschließlich Polizistinnen/Polizisten in die Mission, die bereits Polizeierfahrung haben.

Darüber hinaus sind gute Englischkenntnisse Voraussetzung, und zwar in Wort und Schrift. Weiterhin ist die Fahrerlaubnis für PKW erforderlich mit mindestens zwei Jahren Fahrpraxis. Ich komme später noch einmal darauf zurück, welche Bedeutung dies im Missionsgebiet hat.

Verantwortlich für die Auswahl der Beamten sind die einzelnen Bundesländer. Sie tragen auch die Verantwortung für die Entsendung des Beamten in den Einsatz. Die Kolleginnen und Kollegen werden abgeordnet zum Bundesinnenministerium. Und vom Innenministerium werden sie dann in die Mission entsandt.

## **Verteilung:**

Ein Drittel der Missionsteilnehmer entsendet der Bund, zwei Drittel die Bundesländer. Die zahlenmäßige Aufteilung erfolgt bei den Bundesländern nach dem Königsteiner Schlüssel.

Die Verweildauer im Einsatz beträgt in der Regel ein Jahr. Dies ist der von der UN vorgesehene Zeitraum. Deutschland hat die Verwendungszeit in den vergangenen Jahren auf ein halbes Jahr verkürzt, später dann auf neun Monate verlängert. Heute ist es so, dass auch Polizisten aus Deutschland ein Jahr in die Mission gehen können. Nach UN-Richtlinien kann diese Zeit einmal um ein Jahr verlängert werden. Dies ist bei deutschen Kolleginnen und Kollegen allerdings nicht vorgesehen. Nach einem Jahr ist Ende der Mission.

Die Auswahl der deutschen Polizeibeamtinnen und -beamten erfolgt in den Bundesländern. Dabei werden insbesondere die Englischkenntnisse abgefragt, die Persönlichkeitsstruktur und die körperliche Fitness.

Hier möchte ich das unterstreichen, was Frau Dr. Ochse vorhin gesagt hat: die Internationalisierung des Bildungswesens in Deutschland. Dies muss mit ganz banalen Dingen beginnen, wie z.B. der Fremdsprachenausbildung. Wir haben das größte Problem, Polizistinnen und Polizisten zu finden, die über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen, um an diesen Einsätzen teilnehmen zu können. Deswegen werden wir und müssen wir zunehmend dienstlich Englischkurse anbieten, um überhaupt noch in der Lage zu sein, neue Kolleginnen und Kollegen zu finden, die diese Aufgabe wahrnehmen können.

Die Auswahl der deutschen Polizeibeamtinnen und -beamten halte ich für gut. Als Kontingentsleiter kann ich sagen, dass es bei solchen großen Kontingenten immer Ausfälle geben wird. Im Kosovo hat es beispielsweise bei einem Kontingent von über 300 Beamten einen Anteil von etwa fünf Kolleginnen und Kollegen gegeben, die für den Einsatz nicht oder nur bedingt geeignet waren. Das sind zwei Prozent. Dies ist nach meiner Auffassung eine akzeptable Zahl.

Auch ein Wort zu den Kolleginnen: Sie sind absolut unterrepräsentiert in unseren Auslandseinsätzen. Im Kosovo, bei der großen Anzahl von aus Deutschland entsandtem Personal war nur ein Anteil von fünf bis zehn Kolleginnen – bei 320 Polizisten insgesamt! Das ist sehr wenig. Die Ursache ist wohl darin zu suchen, dass sich bisher nur wenige Polizistinnen für diesen Einsatz gemeldet haben.

## **Zur Vorbereitung auf den Einsatz:**

Beim BGS und auch bei den Bundesländern finden vorbereitende Lehrgänge für die Auslandseinsätze statt. Zunächst erfolgt eine allgemeine Vorbereitung. Es entsteht so ein gewisser Personalpool, der künftig für Auslandseinsätze herangezogen werden kann. Diese Vorbereitung wird für den konkreten Einsatz ergänzt durch eine zwei Wochen lange, für alle deutschen Polizeibeamten zentral durchgeführte Ausbildung. Sie erfolgt nun in gemischten Gruppen, d.h. die Gruppen sind nicht mehr landesbezogen, sondern sie sind zusammengesetzt aus Beamten aller Bundesländer sowie des Bundesgrenzschutzes.

Die vorbereitende Ausbildung richtet sich auch nach dem Missionstyp, in den wir entsandt werden. Es gibt zwei grundlegende Typen:

- der sogenannte „Monitoring-Einsatz“ für den Fall, dass im Missionsland die lokale Polizei noch vorhanden und funktionsfähig ist und man diese lokale Polizei ausbildet, überwacht, im Einsatz begleitet. Diese Einsätze finden in der Regel ohne Waffe statt.

- der zweite Missionstyp nennt sich „Law-Enforcement“. Das ist die Mission, in der von den internationalen Polizeibeamten Exekutivmaßnahmen durchgeführt werden. Dies sind bewaffnete Einsätze. Bewaffnet heißt: persönliche Ausstattung mit einer Pistole, sonst nichts.

Beispiele für diese Typen: Der Einsatz in Bosnien-Herzegowina ist eine „Monitoring-Mission“ und und Kosovo-Einsatz eine „Law-Enforcement-Mission“.

Auf den Vorbereitungslehrgängen, die wie gesagt zwei Wochen dauern, sind die Schwerpunkte: rechtliche Grundlagen, Grundlagen über das Mandat, Grundlagen über den Einsatzraum, ethnische Besonderheiten, Kultur, mögliche Probleme im Einsatz und im persönlichen Bereich. Stressstabilität wird geformt, Teamfähigkeit, bestimmte Gefahrensituationen, z.T. auch in Rollenspielen geübt (z.B. Verhalten bei einer Geiselnahme), oder Verhalten im Bereich mit Minen, Blindgängern usw. Sehr großer Wert wird auch auf den Bereich des „Self-Management“ gelegt.

Für Führungskräfte gibt es zur Zeit, bzw. gab es bis jetzt keine gezielte Vorbereitung, mit Ausnahme eines Kurses in Schweden, eines UN-zertifizierten Kurses für Police Commander, der drei Wochen dauert. Diesen Kurs haben bisher fünf oder sechs deutsche Beamte besucht. - Ich habe ihn im Mai diesen Jahres genossen und kann nur bestätigen, dass er für den Einsatz sehr wertvoll ist. Zur Zeit, ist der CCC (CIVPOL-Commanders-Course) in Vorbereitung, bei dem auf europäischer Ebene der Management-Bereich der Polizei für internationale Einsätze vorbereitet wird. Für die Aufgaben eines Kontingents-Leiters gibt es leider bis jetzt noch keine spezielle Vorbereitung.

Nach der Ankunft im Einsatzland erfolgt durch die UN eine weitere Fortbildung. Diese Vorbereitung dauert fünf Tage. Allerdings ist sie für viele Missionsteilnehmer aus anderen Nationen die einzige Vorbereitung auf den Einsatz. Es handelt sich um eine Fünf-Tage-Vorbereitung, die den deutschen inhaltlich Kursen ähnelt, jedoch zeitlich gestrafft ist.

In diesem Zeitraum werden noch einmal von der UN Tests durchgeführt. Diese Tests beziehen sich wieder auf Sprachkenntnisse, sie beziehen sich auf den Umgang mit der Schusswaffe und sie beziehen sich auf die Fähigkeit zum Führen eines Fahrzeuges. Jetzt komme ich auf das zurück, was ich vorhin gesagt habe: Es gibt sehr viele Entsenderländer, die sehr große Probleme haben, diesen sehr sehr einfachen Fahrtstest zu bestehen. Es gibt Entsenderländer, wo die Kollegen Probleme haben einen Schießtest zu bestehen. Und es gibt auch Länder, wo es große Probleme mit den Englisch-Tests gibt. Ich kann aus meiner Erfahrung feststellen: Es wird dabei durchaus auf Qualität geachtet. Es gab Kontingente, wo von 50 entsandten Polizisten 40 aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse wieder nach Hause geschickt wurden. Die Vereinten Nationen nehmen diese Auswahl nicht auf die leichte Schulter. Es wird eine konkrete, leistungsbezogene Auswahl getroffen. Es werden nur diejenigen akzeptiert, die zumindest einen bestimmten Standard an Englischkenntnissen haben. Im übrigen sind dabei auch schon deutsche Kollegen durchgefallen, trotz der relativ harten deutschen Auswahl.

Die Missionsteilnehmer erfahren erst nach Ende dieser Vorbereitungszeit, *wo* sie eingesetzt werden, *mit wem* sie eingesetzt werden und *in welcher Funktion* sie eingesetzt werden. Dies ist eine Regel bei UN-Einsätzen: Die Kollegen erhalten diese Informationen nicht hier in Deutschland, sondern sie erfahren das vor Ort. Das hängt damit zusammen, dass der jeweilige verantwortliche Commander in einer Region auch die Personalverantwortung und die Personalhoheit hat. Er kann festlegen, wer seine nachgeordneten Führungskräfte sind.

Am eigentlichen Einsatzort sind die Beamten völlig auf sich allein gestellt, auf Selbstmanagement, wie vorhin bereits angesprochen. Das bedeutet, sie müssen sich um ihre Wohnung selbst besorgen, sie müssen sich um ihre Verpflegung selbst kümmern und sich selbst darum bemühen, wie sie wieder mal nach Hause kommen. Sie müssen oft mit widrigen äußeren Umständen zurecht kommen: kein Wasser, keine Elektrizität, keine Heizung.

Dies ist ein ganz entscheidender Unterschied zum Einsatz der Militärs. Denn wenn die Militärs in den Einsatz gehen, ist für alles das gesorgt. Sie haben eigene Versorgungseinrichtungen - Soldaten, die sich um diesen Bereich für die gesamte Mannschaft kümmern. Der Polizist muss sich darum eigenständig bemühen.

Der Dienst erfolgt häufig unter chaotischen Rahmenbedingungen. Vor allem in den Missionen, die gerade beginnen – so beispielsweise im Kosovo. Kosovo war eine Mission, wo absolut nichts vorhanden war, die Polizei dort einrücken musste unter Voraussetzungen, wo nicht einmal ein Bleistift zur Verfügung stand, keine Räumlichkeiten – nichts. Das ist nur ein Problem.

Ein anderes Problem ist, dass gerade die Polizei für die Arbeit bestimmte rechtliche Rahmenbedingungen braucht. Wenn ich den Bereich Kosovo sehe, dann hat es etwa sechs bis acht Wochen gedauert, bis wir endlich erfahren haben, welches Recht wir eigentlich anwenden sollten, nach welchem Recht wir tätig werden müssen. Warum? Weil es mit der albanische Mehrheit dort erhebliche Probleme gab. Sie wollte nicht akzeptieren, dass das jugoslawische Recht anzuwenden ist. Man musste sich auf einen Kompromiss einigen.

Der Dienst erfolgt in einer Fremdsprache, d.h. jeder Polizist, der dort tätig ist - und Polizeiarbeit ist häufig die Kommunikation mit dem Bürger – benötigt einen Sprachmittler. Das kostet unheimlich viel Zeit und Aufwand. Und man weiß nie, ob das, was man gesagt hat auch in der Form übersetzt und weitergegeben worden ist.

#### **Aufgabe des Kontingentsleiters:**

Der Kontingentsleiter ist im Einsatz Vorgesetzter aller deutscher Missionsteilnehmer. Er soll in der Regel zentral eingesetzt werden, aber er nimmt eine UN-Funktion wahr, d.h. er nimmt eine Funktion in der Mission wahr, die voll auszufüllen ist. Ich z.B. war in diesem Zeitraum Chief UNMIK-Border-Police, verantwortlich für die Grenzpolizei, und habe so „nebenbei“ das deutsche Kontingent betreut. Die Arbeit, die da zu leisten ist, erfordert normalerweise einen Fulltimejob. Das ist aber nach den UN-Richtlinien nicht möglich. Hier müsste man sich überlegen, ob aus dem Bereich des Entsender-Staates, also aus Deutschland, eine Unterstützung für den Kontingentsleiter eingesetzt wird. Es gibt Möglichkeiten, die machbar wären.

Der gesamte offizielle Kontakt von und nach Deutschland erfolgt über den Kontingentsleiter. Häufig ist das auch aus praktischen Gründen nur so möglich, weil die Telekommunikationsmöglichkeiten nur sehr beschränkt sind. Ich hatte im Kosovo und auch in Bosnien am Anfang ein einziges Telefon. Das war ein Satellitentelefon, über das sämtliche Kontakte gelaufen sind.

Die aktive Betreuung der deutschen Kontingentsangehörigen ist durch den Kontingentsleiter im Einsatz nicht möglich. Er kann nur reagieren, wenn es erforderlich wird. Schon der einfache Besuch am Arbeitsplatz ist kaum möglich.

#### **Einsatznachbereitung:**

Etwa vier bis zwölf Wochen nach dem Einsatz erfolgt in Deutschland eine Nachbereitung. Sie dauert eine Woche und findet in der Regel an der Außenstelle der PFI Münster, in Essen-Schellenberg statt. In dieser Nachbereitung sollen während des Einsatzes aufgetretene Probleme abgearbeitet werden. Es soll festgestellt werden, ob eventuell irgendwelche Traumatisierungen zurückgeblieben sind, um dann gezielt helfen zu können.

Für deutsche Polizeibeamte ist vorgesehen, dass nach einer einjährigen Verwendung ein Jahr Pause eingelegt wird. Dann kann eine weitere Verwendung von einem Jahr erfolgen – ein Jahr Pause – und dann wieder ein Jahr. Daraus ergeben sich in fünf Jahren maximal drei Einsätze.

Danach ist derzeit beim Bundesgrenzschutz eine Pause von fünf Jahren vorgesehen. Auch das schränkt das verfügbare Personal, das erstens Erfahrung hat und zweitens auch willens ist in solche Einsätze zu gehen, wieder ein.

Trotz einer Reihe widriger Umstände, die immer wieder auf die Teilnehmer zukommen, ist es so, dass etwa 90% der Missionsteilnehmer wieder in den Einsatz gehen. Sie sind zu weiteren Missionen bereit. Das ist aus vielerlei Gründen so: Der Hauptgrund ist wohl, dass das Flair in einer Mission, die Multinationalität (im Kosovo sind zur Zeit etwa 55 Nationen, die dort Polizeibeamten abstellen) einen bestimmten Reiz ausmacht, dem man sich nur schwer entziehen kann.

Für manche Missionsteilnehmer kann es in der Heimat ein Problem darstellen, sich in den ganz normalen täglichen Dienst, den täglichen Trott wieder einzufinden. Vor allem dann, wenn sie in der Mission Funktionen wahrgenommen haben, die sie zuhause nicht ausführen können. Als Beispiel: Ein in Deutschland als Streifenbeamter eingesetzter Polizeibeamter kann durchaus im Kosovo die Verantwortung über eine Polizei-Station übertragen bekommen, er ist dann Vorgesetzter für etwa 40 bis 50 internationale Polizisten – eine verantwortungsvolle Führungsaufgabe. Wenn er wieder zurückkommt, muss er wieder in den Streifendienst zurück. Das kann durchaus mal Probleme bereiten. Und das ist auch der Grund weshalb diese Wartezeiten (besser Regenerationszeiten) zwischen den Missionen eingeführt wurden.

Der Stellenwert des Auslandseinsatzes bei Vorgesetzten ist oft sehr gering. Es gibt viele Vorgesetzte, die ihn eher negativ sehen, manchmal sogar als überaus gut bezahlten Urlaub. Wobei ich durchaus feststellen kann, dass im Moment ein Umdenkprozess stattfindet, insbesondere auf höchsten Ebenen: Im Bundesinnenministerium und vielen anderen Ministerien wird dieser Einsatz zunehmend hoch bewertet.

Das Ansehen der deutschen Polizei in Auslandseinsätzen ist hoch. Ich möchte das noch ergänzen: Die deutschen Polizeibeamten sind nicht nur innerhalb des Missionspersonals gut angesehen, sondern auch bei der lokalen Bevölkerung. Vor meinem Einsatz im serbischen Teil von Bosnien-Herzegowina, ist uns in der Vorbereitung vermittelt worden: Mit Serbien und Deutschland gab es während des 2. Weltkrieges Probleme – da könntet ihr jetzt auch ein Problem haben. Genau das Gegenteil war der Fall: Wir haben bei den Serben als deutsche Polizeibeamte ein sehr hohes Ansehen. Gleiches gilt für die Bevölkerung des Kosovo.

Ein weiterer Punkt, den ich ansprechen möchte, ist die Bewertung des Polizeieinsatzes in der Öffentlichkeit: Ich würde mir wünschen, dass der Einsatz der deutschen Polizisten im Ausland in der Medienberichterstattung einen höheren Stellenwert erhält und damit auch in der öffentlichen Wertschätzung steigt.

Als letztes: die Familienbetreuung bei der Bundeswehr ist als vorbildlich angesprochen worden - Bei der deutschen Polizei gibt es so was bis heute noch nicht.

## **Diskussion:**

### **? Stellungnahme Dr. Peter Lock:**

Ich würde ganz gerne auf den sehr ausdifferenzierten Vortrag von Herrn Stodiek etwas antworten. Das, was wir hier vorgeführt bekommen haben, kann man ja bestenfalls als den an die Tapete gemalten Flügel bezeichnen. Ich halte das für völlig unrealistisch, dass die politischen Referenzräume im Ausgangsland und in den Zielländern jemals die Ressourcen aufbringen können, eine solche Polizeiprogrammatische zu verwirklichen. Ich denke, dass man sich doch ganz klar machen muss, wie die Ökonomen es sagen: Angebot ist gleich Nachfrage – Steuern ist gleich Staat. Und man muss sich bei allem, was man sich an wunderschönen, mit Polizeikräften ausgestatteten Krisenregionen in der Welt vorstellen kann, doch die Frage stellen: An welcher Stelle? Welcher

Staat? Welche Steuern finanzieren die vorgestellte Maßnahme? Und sind diese vorgestellten Maßnahmen nicht geradezu darauf programmiert total abzustürzen? Weil der sozialökonomische Kontext, indem die Polizei in dieser Art und Weise nach unserem Modell konstruiert wird, in den nächsten 50 Jahre nicht in der Lage sein wird, dieses Niveau jemals zu finanzieren. Wir müssen uns vielleicht ganz neue Gedanken machen darüber, wie solche Gesellschaften die physische Unversehrtheit ihrer Bürger organisieren. Das muss möglicherweise ganz anders passieren. Ich will hier nicht gegen die Polizeieinsätze reden, sondern nur gegen die Vorstellung, dass man das ad extenso perfektionieren kann. Und ich hatte so ein bisschen den Eindruck, dass Herr Stodiek das perfektionieren will. Aber dafür gibt es weder die Ressourcen noch ist es wünschbar, angesichts des sozialökonomischen Entwicklungspotenzials der Länder, denen wir diese Hilfestellungen leisten. Das hat die Entwicklungshilfe in einem langen Prozess gelernt. Ich hoffe, dass Sie es an diesem Beispiel schneller lernen.

**? Dr. Siegfried Brenke:**

Einige ganz kurze Kommentare und eine Frage. Zunächst mal zur Einschätzung der deutschen Polizei: Das kann ich nur bestätigen. Überall höre ich im Kosovo, vor allen Dingen in Pristina, wahrscheinlich noch mehr in Prizren, nur positives über deutsche Polizei. Das muss man wirklich betonen.

Zweitens: Die Einschätzung der Bedeutung Recht und Ordnung ist unglaublich hoch. Ich habe öfter mit albanischen und serbischen Gruppen gesprochen. Auf die Fragen: „Was ist euch denn besonders wichtig?“ oder „Worin seht ihr das größte Problem?“, kam als Antwort nicht die Arbeitslosigkeit, nicht die Erziehung, nicht der Umweltschutz – es wurde geantwortet: Law and Order. Das ist dort das größte Problem, die Dinge einigermaßen in Ordnung zu bringen. Das darf man nicht vergessen.

Drittens: Dieses Vakuum, das ich eben auch schon einmal kurz angesprochen habe, zwischen KFOR auf der einen Seite, mit einem militärischen Auftrag, und der „Verkehrspolizei“ (mal etwas abschätzig) auf der anderen Seite. Dieses Vakuum gilt es zu füllen. Ich hatte darauf hingewiesen, dass ich seitens der Polizei und auch seitens der KFOR keine Unterstützung bekommen habe für bestimmte Maßnahmen. Ich hatte daraufhin vorgeschlagen, dass man mir doch für Pristina ein kleines Kontingent zur Verfügung stellen möge, mit 30 Leuten – 10 UNMIK, 20 KPS. Einfach um schnell reagieren zu können, wenn wir glauben, dass Präsenz gezeigt werden muss. Auch das war nicht möglich. Man sagte, das die Polizei nicht der kommunalen Prioritätensetzung unterliegen darf. Das stellt ein großes Problem dar, konkret: zwei sich feindlich gegenüberstehende Gruppen glaubten, den gleichen Grundstücksbereich zu besitzen. Der Fall war bereits in einer Gerichtsverhandlung anhängig. Dennoch wollten die Gruppen den Konflikt lieber ausfechten. Das hat sich immer weiter aufgeschaukelt, bis sich die eine Gruppe ein privates Sicherheitsunternehmen zum Schutz des Grundstücks engagierte. Die andere Gruppe war zahlenmäßig viel stärker und hatte eine UCK-Connection. Ein offener Konflikt stand kurz bevor. Es hat mich in diesem Fall eine unglaubliche Anstrengung gekostet die Polizei an diese Stelle zu bringen, um die Auseinandersetzung abzuwenden. Da gibt es doch irgendwo ein Denkproblem, eine kognitive Dissonanz. Da darf man die Kommune, gerade bei der Bedeutung, die das Thema Recht und Ordnung hat, nicht alleine lassen. Nicht so sehr alleine lassen, wie das im Augenblick manchmal passiert.

**? Dr. Michael Kalman:**

Eine Frage an Herrn Wolf: Sie haben die Grenzpolizei im Kosovo aufgebaut. Ich wollte sie generell fragen: Wie schätzen sie das Grenzregime im Kosovo ein? Stichwort: Gewaltexport vom Kosovo



nach Mazedonien; illegale Waffenexporte in Hülle und Fülle, wie man teilweise mutmaßt. Wie schätzen sie Wirkung und Wirkungslosigkeit (möglicherweise) von KFOR und der Grenzpolizei ein?

**? Dr. Michael Matthiessen:**

Von meiner Seite weniger eine Frage als eine zusätzliche Stellungnahme zu meinem Kollegen Herrn Schubert. Ich habe die Entwicklung der Polizei auf diesem Gebiet von Anfang an mitverfolgt. Die Situation, die wir heute vorfinden, zeigt, dass die Strategie der EU, nämlich sich konkrete Ziele zu setzen, aufzugehen scheint. Das hochgesteckte Ziel von 5.000 Polizeikräften hat natürlich auch Auswirkungen auf die Bemühungen jedes einzelnen Mitgliedsstaats. Das hier nun in den Staaten auch ein politischer Wille in diese Richtung erkennbar ist, ist nicht zuletzt auch ein Verdienst Javier Solanas. Javier Solana trat seinen derzeitigen Posten an, nachdem er zuvor die Funktion des NATO-Generalsekretärs inne hatte. In diese Amtszeit fiel die Kosovo-Krise. Aus den Erfahrungen dieser Zeit, in der er viel mit KFOR-Kommandeuren sprach, konnte er eine Menge für den Aufbau der Polizei-Einsätze verwenden, die ihm sehr am Herzen liegen. Er erörterte diese Fragen mit den EU-Außenministern sowie zahlreichen für die Polizei zuständigen Fachministern. Das ist auf EU-Ebene nicht immer ganz einfach, denn in manchen Ländern ist für diesen Bereich der Innenminister zuständig, in manchen der Verteidigungsminister, in wieder anderen der Justizminister. Schließlich sind da noch Staaten wie Deutschland, bei denen die dezentrale Länderstruktur eine besondere Berücksichtigung finden muss.

Des weiteren kann man auch beobachten, dass es ein gesteigertes politisches Interesse der Mitgliedstaaten an internationalen Polizeieinsätzen gibt, auf Grund der Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Während bisher einige der verantwortlichen Minister ihre Polizisten lieber auf den Strassen ihrer Heimatländer sahen, gewinnen sie nun mehr und mehr die Einsicht, dass eine größere Zahl ins Ausland entsandter Polizisten die Notwendigkeit für gesteigertes Polizeiaufkommen im Heimatland überflüssig werden lassen könnte. Internationale Polizeieinsätze können eine Menge bewirken im Kampf gegen die europaweite Ausbreitung organisierter Kriminalität; Drogenhandel, Menschenhandel usw.

Wenn wir nun, seit Feira, Vergleiche anstellen, sehen wir, dass sich im Bereich der Entsendung von Polizeikräften eine Menge getan hat. Auch hinsichtlich des gesetzgeberischen oder organisatorischen Rahmens.

**? Dr. Wilhelm Höynck:**

Ich würde gerne noch mal auf den Begriff zurückkommen, der vielleicht heute hier am meisten gebraucht worden ist. Und da, wo er nicht gebraucht wurde, eigentlich durchschien bei jedem zweiten Satz. Und das ist die Komplexität dieser gesamten Bemühungen im Bereich der Krisenverhütung und des Konfliktmanagements im zivilen Bereich, auch im Zusammenwirken von zivilem und militärischem Bereich. Und die Antwort darauf kann aus meiner Sicht nur darin bestehen, unsere Bemühungen um Kooperation und Koordination der einzelnen Anstrengungen noch entschieden zu verstärken. Und zwar auf allen Ebenen, national und international. Was die nationale Ebene anlag, so ist mir heute wiederum ganz klar geworden: Was uns noch fehlt und was wir konkret anstreben sollten wäre das, was die Schweden und ich glaube auch die Norweger bereits praktizieren: Wir sollten uns überlegen, eine gemeinsame Übung von Bundeswehr; von den Einsatzleuten, die das Auswärtige Amt vorbereitet; von der Polizei und von den NGOs zu entwickeln. Ich glaube schon die Vorbereitung auf ein solches Unternehmen wäre eine hervorragende Übung in diesem Kontext. Und dazu gehören auch, das will ich gleich mit einschließen, die humanitären Organisationen. Also, es ist ein breites Spektrum. Das muss man üben. Man muss sich kennen lernen, man muss die unterschiedlichen Aktionsweisen erfahren. Wir können ja von den

Skandinaviern hören, wie sie das machen. Aber ich halte das für eine ganz konkrete und wichtige Maßnahme, die in der nächsten Zeit in Angriff genommen werden sollte.

#### **Alex Schubert:**

Noch zwei Gedanken. Zum einen möchte ich auf Herrn Dr. Brenke antworten, der die Frage des Machtvakuum angesprochen hat. Ich war im übrigen auch einer von jenen, als Polizeichef im deutschen Sektor während der ersten Phase, Herr Dr. Brenke, der die Aufforderung der UN-Administration zurückgewiesen hat. Nämlich die Aufforderung in illegales Bauen einzugreifen. Und zwar deshalb, weil es für uns gerade in der schwierigen Anfangsphase unvermeidbar war in einen Bereich einzutreten, Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, wo wir es noch mit wesentlich anderen Sicherheitsproblemen zu tun hatten. Es ging um die Aufklärung von schwersten Gewaltstraftaten und um den Aufbau eines vernünftigen Vertrauensverhältnisses zur Bevölkerung. Und da wäre es nicht angebracht gewesen, sich von polizeilicher Seite in den Bereich Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten einzumischen. Später muss das natürlich erfolgen, aber der Zeitpunkt ist sehr sensibel zu wählen.

Zum anderen möchte ich resümierend noch einmal auf die EU-Bemühungen eingehen. Innerhalb dieses Zeitrahmens, bis 2003, versuchen wir derzeit:

- qualifiziertes Personal in ausreichender Stärke schnell verfügbar zu halten, d.h. die 30 Tagesfrist ist ein Maximumansatz, der deutlich unterschritten werden soll, weil es darum geht das Personal schnell vor Ort zu haben.
- die Ausbildung EU-weit zu koordinieren und auf ein deutlich höheres Niveau zu bringen, auf vier Basis-Elemente aufzubauen; zum einen auf ein mehrwöchiges Basis-Training für alle, auf Pre-Mission-Training, Emission-Training und natürlich auf ein Debriefing, das der Nachbereitung dient und bis zu einer Woche lang dauern kann.

Wir werden auch im Vorfeld viele logistische Fragen lösen, weil es überhaupt nichts nutzt, Personal in ein Missionsgebiet zu schicken, wie z.B. ins Kosovo, und nicht über die logistische Struktur zu verfügen. Das ist wichtig. Das muss Hand in Hand gehen und auch zeitgleich erfolgen. Und als letzter Punkt, bezogen auf die Anregung von Herrn Dr. Höynck: Es wird im nächsten Jahr bereits auf EU-Ebene im Juni eine mehrwöchige Übung stattfinden, um all diese wichtigen Komponenten zu testen, im Zusammenwirken, unter Einbindung aller europäischen Mitgliedsstaaten.

#### **Thorsten Stodiek:**

Also, wenn ich Herrn Lock richtig verstanden habe, hat er an meinem Vortrag kritisiert, dass meine Empfehlungen unrealistisch seien. Hätte er diese Kritik vor drei Jahre angebracht, hätte ich ihm vielleicht noch schulterzuckend recht geben müssen. Aber ich denke, in den letzten drei Jahren ist vieles passiert, was bestätigt, dass meine Empfehlungen/Forderungen nicht so unbegründet sind. Was habe ich gefordert? Gemeinsame Ausbildungsprogramme, hier wurde es gerade erwähnt - die werden stattfinden. Man denkt auf OSZE- und EU-Ebene bereits darüber nach. Des Weiteren habe ich den Einsatz von Gendarmerie-ähnlichen Kräften gefordert - der findet im Kosovo bereits statt. Jetzt ging es darum, diese Kräfte, die sich bewährt zu haben scheinen, in dem Raster zu behalten, um verstärkt darauf zurückgreifen zu können.

Der Aufbau der EU-Polizei von 5.000 Polizisten entspricht auch ungefähr der Größenordnung, die ich für die multinationale Rapid-Reaction-Force vorgesehen hatte, wobei ich da nicht nur auf EU-Polizei, sondern auch auf Polizei anderer Nationen und Kontingente zurückgreifen wollte. Auf diese Art müsste eine 4.000 Mann/Frau starke Truppe also durchaus auszurüsten sein.

Vielleicht abschließend: Bis vor drei Jahren waren bewaffnete Law-Enforcement-Einsätze undenkbar auf internationaler Ebene; alle Fachleute sprachen dagegen. Seit Kosovo und seit Ost-Timor ist dieses Gang und Gäbe. Ich denke mal, einige Visionen sind durchaus durchführbar.

### **Günter Sonnenschein:**

Ich möchte erst mal Dank sagen für das Verständnis aus Richtung Brüssel, dass dort also auch gesehen wird, dass wir in Deutschland besondere Probleme haben, besondere Strukturen haben. Ich denke aber, dass trotz dieser Besonderheit Deutschland in der Vergangenheit sowohl qualitativ als auch quantitativ (denn Deutschland war in den Missionen von den Europäern meist mit dem stärksten Kontingent vertreten) seine Schularbeiten im Prinzip immer gemacht hat. Und ich denke, auch die anderen Mitgliedsstaaten haben erkannt, dass es in Deutschland nicht so einfach ist, einfach Kompanien von Guardia Civil oder Kompanien von Carabinieri bereitzustellen, sondern dass es hier schwierigere Strukturen gibt, die berücksichtigt werden müssen.

Der andere Punkt ist die Finanzierung. Es wäre für uns sehr hilfreich, wenn insbesondere auf politischer Ebene, im Kampf zwischen dem Geldgeber, dem Finanzminister, und denjenigen, die das Geld brauchen, ein Konsens zustande käme. Denn in Wirklichkeit könnten wir die tausend Polizisten ohne Gefährdung der inneren Sicherheit nicht einfach ins Ausland schicken. Dafür brauchen wir insgesamt mehr Personal. Und, das ist ja ganz logisch: Dazu braucht man auch mehr Geld. Und wenn wir das auf unser Budget kriegen würden, wären wir natürlich sehr dankbar. Dann liefere auch alles viel einfacher.

### **Walter Wolf:**

Noch kurz zur Frage der Grenzpolizei/Effektivität: Sie sprechen ein großes Problem an. Die UNMIK Border-Police (bestehend aus etwa 200 Polizisten) ist nur zuständig für die Grenzübergänge: vier Landübergänge und der Flughafen in Pristina. Das Problem sind die absolut nicht vorhandenen rechtlichen Grundlagen für eine effektive Grenzkontrolle. Es gibt keine Visaregelungen. Es gibt die Anweisung, dass jeder, der ein Ausweispapier vorzeigen kann, wie es auch immer aussieht, ins Land gelassen werden muss. Dies hat durchaus nachvollziehbare Gründe: Es gibt eben viele Kosovaren, deren Ausweispapiere vernichtet worden sind. Das macht allerdings das Leben dort für eine Grenzpolizei sehr sehr schwer. Die grüne Grenze wird von KFOR überwacht. Das ist nicht Zuständigkeit von der UNMIK Border-Police. Und auch da muss ich sagen: Sie ist nicht überwachbar. Erst mal auf Grund der Geländeverhältnisse. Im Süden zu Mazedonien ist Hochgebirge, im westmazedonischen Bereich zu Kosovo sehr zerklüftetes Gelände. Vergessen Sie auch nicht, dass Mazedonien eine sehr lange Grenze zu Albanien hat. Und dazu kommt, dass gerade der Grenzbereich im kosovarischen Bereich sehr stark vermint ist, was dort eine Überwachung auf dem Land sehr schwierig, bzw. unmöglich macht.

## Zusammenfassung der Tagung:

**Martina Fischer,**

**Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung (Berlin):**

Die verschiedenen Beiträge dieser Fachtagung haben gezeigt, dass in den vergangenen Jahren von staatlichen Akteuren im Bereich des Peace Building und der Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit eine Menge von Initiativen auf den Weg gebracht wurden. Gleichzeitig sind zwei Probleme deutlich geworden:

- Diese Initiativen ziviler Außenpolitik haben ein Darstellungsproblem. Sie sind im Vergleich zur militärischen Dimension in den Medien unterbelichtet und werden in der Öffentlichkeit bislang noch kaum wahrgenommen. Um dies zu ändern ist noch ein gutes Stück an Öffentlichkeits- und Medienarbeit seitens der Akteure erforderlich.
- Die Initiativen verlaufen teilweise noch unkoordiniert; es ist noch nicht klar, inwieweit sich die Anstrengungen der VN, der EU und OSZE ergänzen oder inwieweit sie zueinander in Konkurrenz treten.

Bei der Bestimmung von Erfolgen und Defiziten kristallisierten sich folgende Problemkomplexe heraus:

1. Zum *ersten* stellt sich die Frage nach der Kontinuität mit dem Ziel der Professionalisierung der jeweiligen Arbeit der jeweiligen Akteure. Allen mangelt es bislang an einem „institutionellen Gedächtnis“. Es gibt zu wenig Kapazitäten für die Sammlung, Systematisierung und Weitergabe von Erfahrungswissen, das von Missionsteilnehmern in Einsätzen in Krisengebieten erworben wird. Oft verläuft die Weitergabe dieses Wissens innerhalb der jeweiligen Mission nur schleppend oder spärlich, aber auch in der durchführenden Organisation wird dieses Wissen noch nicht ausreichend weitervermittelt. Diesen Prozess gilt es systematischer zu organisieren.
2. Zum *zweiten* besteht ein Bedarf, Erfahrungen selbstkritisch auszuwerten und in Lessons Learned-Prozesse einzubinden. Dies müsste zum einen innerhalb der durchführenden Organisationen vonstattengehen, aber zum anderen auch in einem produktiven Austausch zwischen den unterschiedlichen Akteuren organisiert werden. Zwar verfügen Organisationen wie die VN auf unterschiedlichen Ebenen über Lessons Learned Units, aber es findet noch zu wenig Austausch zwischen den unterschiedlichen in Krisengebieten operierenden Akteuren statt. Dieser erfolgt bislang eher sporadisch und zufällig auf Tagungen und Konferenzen, aber nicht in institutionalisierter Form. Eine selbstkritische Auswertung setzt voraus a) die Überprüfung der Zielbestimmung, b) die Überprüfung der eingesetzten Mittel und c) die Bestimmung von Kriterien für Erfolg bzw. Misserfolg.
3. Die grundsätzliche Frage, die sich stellt ist: Lassen sich Lessons Learned Prozesse so organisieren, dass auch Erfahrungen des Scheiterns offen diskutiert werden können, um daraus Best Practices ableiten zu können? Da bedarf es sicherlich verschiedener Abstufungen des Grades an Öffentlichkeit, den man zulässt. Die Abstimmung zwischen verschiedenen Länderdelegationen könnte sich hier als Hindernis erweisen, mit dem man umgehen muss. Die zentrale Herausforderung für jeglichen Akteur, der in Krisenregionen tätig wird, liegt darin, seine Form der Einmischung so zu gestalten, dass sie den erklärten Zielsetzungen gerecht wird und nicht ungewollte gegenläufige Effekte zeitigt. Dabei können auch Dilemmata zutage treten, die nicht einfach aufzulösen, aber dennoch offen zu diskutieren sind:

Ein Thema, das meiner Ansicht nach in der heutigen Diskussion nicht angesprochen wurde, sich aber von zentraler Bedeutung erweist, ist die Einsicht, dass internationale Missionen staatlicher Akteure wie auch die Einmischung von Nichtregierungsorganisationen oft zur Stabilisierung und Friedensförderung erforderlich sind, aber gleichzeitig zur Verbreitung von Abhängigkeitssyndromen beitragen können. Die zeigte zum Beispiel die Erfahrung in Bosnien-Herzegowina in den vergangenen Jahren, dass die Präsenz internationaler Organisationen davon begleitet ist, dass weite Teile der Bevölkerung in Lethargie verfielen und viele Menschen auch auf lange Sicht von der sogenannten „internationalen Gemeinschaft“ erwarten, dass diese ihre gesellschaftlichen und politischen Probleme löst. Diese Beobachtung wird ausführlich und kritisch vom Hohen Repräsentanten Wolfgang Petritsch in seinem 2001 erschienen Buch „Bosnien und Herzegowina. Fünf Jahre nach Dayton – Hat der Frieden eine Chance“ beleuchtet. Das könnte bedeuten, dass internationale Missionen sich stärker als bisher darum bemühen müssen, Initiativen zum Empowerment und zur Ermutigung zur Eigeninitiative zu etablieren. Vielleicht wäre zu überlegen, ob teilweise weniger Präsenz von externem Personal als vielmehr die Unterstützung lokaler Ansätze Priorität erhalten sollte.

In der Diskussion zwar angesprochen, aber letztlich etwas zu kurz gekommen, ist der Hinweis auf den politischen Kontext von Friedensmissionen. Ob und inwieweit Missionen zur Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit oder der Friedensförderung erfolgreich sein können, entscheidet sich schließlich nicht nur an der Frage, ob ausreichend Personal dafür vorhanden ist oder ob es adäquate Vorbereitungsmaßnahmen gibt, sondern auch aufgrund von sozioökonomischen und politischen Rahmenbedingungen. Peter Lock hat auf die ökonomischen Aspekte wie Bürgerkriegsökonomien hingewiesen, die terroristische oder mafiöse Strukturen hervorbringen oder begünstigen können, die noch so professionelle Friedensmissionen sehr erschweren können, weil die es mit Akteuren zu tun haben, die vom Fortgang bewaffneter Konflikte unmittelbar profitieren und daher Friedensprozesse aktiv behindern oder unterlaufen können. Vielerorts zeigt sich, dass neben multilateralen Friedensmissionen mit dem Ziel des Monitoring oder des Aufbaus demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen ein breites Spektrum entwicklungspolitischer Ansätze zum Einsatz kommen muss; für effektive Krisenprävention wie auch in Nachkriegssituationen bedarf es vor allem der Initiativen zur wirtschaftlichen Konsolidierung und zur gesellschaftlichen Integration bewaffneter Kämpfer.

Unterlaufen werden können Friedensmissionen aber auch durch unkoordinierte Politikschritte externer Mächte, die sich in einer Krisenregion mit divergierenden Interessen oder Strategien engagieren. Die beste und noch so sorgfältig konzipierte multilaterale Friedensmission kann von widersprüchlichen Vorgehensweisen von Einzelstaaten durchkreuzt werden. Das klang in der Diskussion an in Form des Hinweises auf sogenannte Interlocking Institutions die zu Interlocking Institutions mutieren. Solche Phänomene konnte man in den vergangenen Jahren immer wieder in den Kriegs- und Nachkriegssituationen auf dem Balkan beobachten. Da stellte sich heraus, dass es zum einen machtpolitische oder geostrategische Interessen gab, die das Interesse an Einhegung von Gewaltpotenzialen untergruben. Auch war erkennbar, dass von einigen Akteuren Krisenbewältigung nach sehr traditionellen Mustern vollzogen wurde, nämlich mit Hilfe der Ausrüstung und Unterstützung befreundeter oder als loyal erachteter Milizen, die bei militärischen Interventionen gegen unliebsame Machthaber oder zur Gebietsbereinigung in Stellung gebracht wurden. Diese Tendenz ist auch im Zuge der derzeit in Afghanistan zu beobachtenden Intervention erkennbar. Ein solches Vorgehen aber trägt dazu bei, Bürgerkriegsökonomien (mit ihren Begleiterscheinungen Drogen-, Waffen- und Menschenhandel) zu verstetigen und bewaffnete

Gruppen zu legitimieren, die anschließend auf ihre Machtansprüche nicht verzichten möchten, die von der internationalen Gemeinschaft weitere Unterstützung zur Durchsetzung ihrer speziellen politischen Zielvorstellungen erwarten und Prozesse torpedieren, die dem zuwiderlaufen. So werden Gewaltkulturen verfestigt, die anschließend mit noch so professionellen UN- oder OSZE-Missionen kaum mehr zu bewältigen sind.

Die Schlussfolgerung, die daraus zu ziehen ist, ist meiner Ansicht nach, dass multilaterale Organisationen, konkret die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen von vornherein bei der Krisenbewältigung zu beteiligen sind und nicht erst bei den Aufräumarbeiten zum Einsatz kommen. Ludger Volmer ist auf jeden Fall zuzustimmen, wenn er fordert, dass wir eine Renaissance der Vereinten Nationen brauchen. Wir brauchen die VN nicht als nachträgliche Legitimierungsinstanz für einseitig entschiedene Schritte der Krisenintervention, sondern als Entscheidungsinstanz über die zu wählenden Mittel und als Durchführungsinstanz bei dem Einsatz dieser Mittel. Das gilt auch und erst recht angesichts der aktuellen Weltlage, wenn es um die Verfolgung, Festsetzung und Verurteilung von Rechtsbrechern in Form international agierender terroristischer Netzwerke geht. Nur so kann die Verhältnismäßigkeit der Mittel gewährleistet und sichergestellt werden, dass die Krisen und Konflikte, aus denen kriegsartige oder auch terroristische Gewalt entspringt, ursächlich bearbeitet werden können. Und nur so werden die auf dieser Tagung dargestellten und von unterschiedlichen Akteuren konzipierten internationalen Friedensmissionen ihre volle Wirkung entfalten können.

## -TeilnehmerInnenliste-

Name	Vorname	
Bartolf	Christian	Gandhi-Informationszentrum e.V.
Benkler	Monika	SWP
Blum	Stefanie	XXP-Spiegel-TV, Redakteurin
Böhme	Jörn	Wiss. Koordinator AK IV – Bü 90/Grüne
Brachwitz	Andreas	Redaktion Stachlige Argumente
Dr. Brenke	Siegfried	Referent
Brenke	Margret	
Deitmar	Christof	Büro Nachtwei, MdB
Dohnke	Jan	Büro Griebhaber, MdB
Dufner	Ulli	Büro Ludger Volmer, MdB
Elking	Bernhard	
Feldhaus	Stephan	Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung
Dr. Fischer	Martina	Berghof-Forschungszentrum
Fleischer	Martin	Auswärtiges Amt
Forberg	Ekki	FU-Berlin
Gerlach	Ernst	Referent
Giegerich	Bastian	Aspen-Institut Berlin
Goebel	Karin	Auswärtiges Amt
Grewe	Carola	BBS II
Griebhaber	Rita	MdB
Dr. Gürbey	Gülistan	FU-Berlin, Helsinki-Citizen`s Assembly
Hagenguth	Gisela	B 90/ Die Grünen
Hansen	Wibke	SWP
Dr. Herbst	Ulrike	
Dr. Höynck	Wilhelm	Referent
Hoffmann	Bernd	GTZ
Dr. Horlemann	Ralf	Auswärtiges Amt
Hübner-Schmid	Katharina	AG Friedensentwicklung
Hugh Neville	Francis	Gandhi-Informations-Zentrum
Hugo	Maria	US-Botschaft
Ito	Pete K.	1. Sekretär, US-Botschaft
Jaerisch	Ursula	Büro Helmut Lippelt, MdB
Jakob	Anne-Dore	Pax-Christi
Junge-Wentrup	Monika	IBS
Junge-Wentrup	Peter	IBS
Kalman	Dr. Michael	Kalman-Consult
Karstädt	Julia	Studentin
Kasch	Volker	Misereor
Keith	Werner	Rechtsanwalt, KV Köln-Königsdorf
Körner	Andreas	Büro Winfried Nachtwei, MdB
Körting	Klaus	Büro Uschi Eid, MdB
Kopfmüller	Simone	GTZ Büro-Berlin
Von Korff	Fritz	Deutscher Bundeswehrverband
Dr. Kühne	Winrich	Referent
Leber	Bernd	Consultant

Liebetanz	Klaus	Fachberater für Katastrophenmanagement
Lindemeier	Franziska	Rheinmetall-Detec
Lippelt	Helmut	MdB
Dr. Lock	Peter	
Lucas	Daphné	Büro Winfried Nachtwei, MdB
Masloch	Peter	Grüne Steglitz / Zehlendorf
Mathes	Guido	Akademie der Bundeswehr, Strausberg
Matthiessen	Michael	Referent
Mercker	Heinrich	Carl-Duisberg-Gesellschaft
Meyer	Helmut	Deutscher Bundeswehrverband
Miene	Stefan	Verifikationszentrum der Bundeswehr Geilenkirchen
Mock-Bieber	Elisabeth	ASA-Programm, Carl-Duisberg-Gesellschaft
Moddemann	Horst	Rheinmetall-Detec
Moniac	Rüdiger	Redaktion Loyal
Moscicka	Henrycka	Internationale Parlament-Praktikantin
Müller-Lankow	Dorothee	Rheinmetall Detec
Nachtwei	Winfried	MdB
Dr. Oberschmidt	Randolph	Centre for OSCE-Research (CORE) Hamburg
Dr. Ochse	Katharina	Referentin
Odenwälder	Nina	Büro Uschi Eid, MdB
Pfähler	Klaus	Wahlkreis-Mitarbeiter Rita Griebhaber MdB
Picco	Edina	SWP
Reich	Hannah	Bosch-Stipendiatin
Dr. Richert	Johannes	DRK, Leiter intern. Zusammenarbeit
Rödiger	Frank S.	Gustav-Stresemann-Institut
Dr. Rogosch	Detlef	Büro MdB Palis
Rosendahl	Heiner	Ex-OSZE
Schimmel	Claudia	Büro Ludger Volmer, MdB
Schlauch	Rezzo	MdB, Fraktionsvorsitzender Bü 90/Grüne
Schlickwei	Michael	Wahlkreis Mitarbeiter Winni Nachtwei, MdB
Schmithals	Jenny	
Schöneberg	Ina	Europareferentin Bü 90/Grüne
Schubert	Alex	Referent
Schwennicke	Christoph	Süddeutsche Zeitung
Selle	Hans-Joachim	HCA, Bü 90 / Grüne, Humboldt-Uni-Berlin
Servaes	Sylvia	AG Friedensentwicklung
Siebert	Elfi	Praktikantin Büro Palis, MdB
Skiba	Alexander	Student
Smethurst	Aaron	IPP
Smidoda	Iris	Ohne Rüstung Leben e.V.
Sonnenschein	Günter	Referent
Stehr	Isabel	ASA-Programm, Carl-Duisberg-Gesellschaft
Steinacker	Gudrun	Referentin
Sterzing	Christian	MdB
Stitz	Uta	Büro Griebhaber
Stodiek	Thorsten	Referent
Stohrer	Saskia	ASA-Programm, Carl-Duisberg-Gesellschaft
Tanarverdiyev	Sülfügar	Hospitant AA
Dr. Volmer	Ludger	MdB, Staatsminister im Auswärtigen Amt, Referent



Dr. Witschel	Georg	Auswärtiges Amt, Ref.-Leiter Grundsatzfragen VN
Wolf	Walter	Referent
Wulf	Dieter	Referent
Vimrova	Pavlina	Internationale Parlaments-Praktikatin
Ziegler	Beate	Medica-mondiale e.V.
Zierau	Joachim-Bruno	EAK-Bremen, Landeskirche Hannover