

Möllers / van Ooyen

**Jahrbuch
Öffentliche Sicherheit**

2006/2007

Sonderdruck

Verlag für Polizeiwissenschaft

Andrijana Preuss

Internationale Polizeieinsätze: Das Beispiel der WEU-Polizei in Mostar

Einführung

Internationale Polizeieinheiten werden in konflikt- und gewaltträchtigen Staaten eingesetzt, um dort die Sicherung, den Aufbau und die Festigung des Friedens zu unterstützen. Sehr oft erfordert dies, die Institutionen und die Arbeitsweise der Polizei vor Ort zu reformieren oder eine neue Polizei aufzubauen. Die Europäische Union (EU) machte ihre ersten Erfahrungen im Bereich der Polizeireform und des Polizeiaufbaus in den Jahren 1994 bis 1996. Unter denkbar schwierigen Bedingungen organisierte sie in der bosnisch-herzegowinischen Stadt Mostar eine internationale Verwaltung mit dem Ziel, die Wiedervereinigung der im Bürgerkrieg zwischen Bosniaken und Kroaten geteilten Stadt zu fördern. Dabei wurde sie von einem internationalen Polizeikontingent der Westeuropäischen Union (WEU) unterstützt. Aufgabe der WEU-Polizisten war es, die kroatische und die bosniakische Polizei von Mostar in eine gemeinsame multiethnische Polizei zu überführen. Dies galt als eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Aufhebung der innerstädtischen Grenzen und die Herstellung der Bewegungsfreiheit in Mostar. Die Umsetzung des Mandats erwies sich als äußerst schwierig. Die Mission erlangte Erfolge bei der Stabilisierung der Sicherheitslage in Mostar, scheiterte jedoch in ihrem Hauptziel, der Vereinigung der Polizeien. Als die Mission beendet wurde, gab es drei Polizeien statt einer. Die Gründe für den Misserfolg der WEU-Mission können für künftige internationale Polizeieinsätze lehrreich sein.¹

Polizeireform und Polizeiaufbau nach Bürgerkriegen

Bürgerkriege unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von zwischenstaatlichen Kriegen. Sie sind häufig langwieriger² und werden gerade gegen Zivilisten brutaler geführt.³ Im Verlauf von Bürgerkriegen kann es außerdem zu einem Staatszerfall, einem Zusammenbruch der staatlichen Institutionen kommen.⁴ Nach der Beendigung von Bürgerkriegen droht außerdem besonders oft, nämlich in nahezu der Hälfte aller Fälle, ein erneuter Kriegausbruch.⁵ Für die Nachkriegszeit bedeutet dies erstens, dass die Bevölkerung aufgrund der erfahrenen Gewalt ein besonders großes Sicherheitsbedürfnis und wenig Vertrauen in staatliche Institutionen

1 Der vorliegende Beitrag basiert auf einer umfangreicheren Untersuchung des WEU-Polizeieinsatzes in Mostar, Preuss (2004).

2 Vgl. Ferdowsi / Matthies (2003): S. 15.

3 In Bürgerkriegen verschiebt sich die Gewaltanwendung auf die Ebene der zivilen Bevölkerung, vgl. Meyers (2000): S. 247 f.

4 Vgl. Ferdowsi / Matthies (2003): S. 26.

5 Vgl. Sambanis (2006): S. 1 f.

hat. Zweitens ist der Staat häufig nicht mehr in der Lage, öffentliche Sicherheit und Ordnung herzustellen. Im Krieg entstandene kriminelle Strukturen werden nicht behoben, Minderheitenangehörige, Flüchtlinge und Vertriebene nicht vor gewaltsamen Übergriffen geschützt. Diese Sicherheitslücke entsteht unter anderem dadurch, dass die Polizei ihre Aufgaben nicht effektiv und unparteiisch ausübt oder aufgrund eines Staatszerfalls nicht mehr existiert.⁶ Drittens erscheint es aufgrund der besonderen Instabilität des Friedens nach Bürgerkriegen notwendig und sinnvoll, durch verschiedene Maßnahmen einen vertraglich geschlossenen Frieden kurzfristig zu sichern (Peacekeeping) und das Risiko eines erneuten Kriegsausbruchs dauerhaft zu beseitigen (Peacebuilding⁷). Zu diesen Maßnahmen gehört auch der Einsatz internationaler Polizeikontingente. Sie sollen den Teil der Sicherheitslücke beheben, der durch ineffektive oder parteiische Polizeiarbeit entsteht.

Die Aufgaben von Polizeifachkräften in internationalen Friedensmissionen sind vielfältig. Durch *Beobachtung und Beratung* sollen sie sicherstellen, dass die lokalen Polizisten unparteiisch arbeiten und die Menschenrechte achten.⁸ Während sich „monitoring“ darauf beschränkt, die Arbeit von Vollzugsbeamten zu beobachten und zu dokumentieren, beinhaltet „mentoring“ auch die Beratung und Anleitung von Polizisten im Dienst. Durch die *Ausbildung* von Rekruten, vereidigten Polizisten und lokalen Polizeiausbildern im Dienst oder in Lehranstalten sollen die Effektivität und Effizienz der Polizeiarbeit gesteigert werden. Bei der *Reform und Neustrukturierung* einer lokalen Polizei geht es neben der Wirkungssteigerung auch um die Durchsetzung rechtstaatlicher und demokratischer Standards bei der Polizeiarbeit. Zur Beratung, Beobachtung und Ausbildung kommen hier unter anderem die Überarbeitung der lokalen polizeilichen Verhaltensregeln, die Überprüfung und Reform der Polizeiinstitutionen, des Polizeirechts und der Dienstvorschriften hinzu. Falls nach einem Krieg keine Polizei mehr existiert, ist die *Gründung und der Aufbau* einer neuen Polizei notwendig, etwa im Rahmen einer internationalen Übergangsverwaltung. Zu dieser Aufgabe gehören die Rekrutierung und Auswahl von Polizisten, die Gründung von Lehnanstalten, die Erarbeitung von polizeilichen Verhaltensregeln, die Entwicklung neuer Polizeiinstitutionen.⁹ Schließlich können internationale Polizeikontingente im Rahmen internationaler Übergangsverwaltungen auch die *Ausübung von Polizeifunktionen* übernehmen.¹⁰

Die genannten Aufgaben internationaler Polizeieinheiten lassen sich in zwei Kategorien unterteilen, in *polizeiliches Peacekeeping* und *polizeiliches Peacebuilding*. Tätigkeiten, bei denen es im ersten Stadium einer Friedensmission um die kurzfristige Behebung der „öffentlichen Sicherheitslücke“¹¹ in einer Nachkriegsgesellschaft geht, sind Teil des *polizeilichen Peacekeepings* (Friedenssicherung). Dazu zählen die Beobachtung, Beratung und Ausbildung der Polizei, sofern sie ausschließlich mit dem Ziel der Effektivitäts- und Effizienzsteigerung betrieben werden, sowie die Übernahme von Polizeiaufgaben zur kurzfristigen Herstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Wenn aber in Nachkriegsgesellschaften entweder keine Polizei existiert oder sie selbst ein Sicherheitsproblem darstellt, entsteht eine „institutionelle“ Sicherheitslücke¹², welche weitergehende Maßnahmen erfordert, nämlich

6 Vgl. Preuss (2004). Die Sicherheitslücke entsteht im gesamten Sicherheitssektor, zu dem neben der Polizei auch das Militär, das Gerichtswesen, die Gefängnisse, die Gesetze usw. gehören. Zum Begriff des Sicherheitssektors vgl. Brzoska (2006): S. 3.

7 Ziel von Peacebuildingmaßnahmen ist es, nach einer Kriegsbeendigung mit nicht-militärischen Mitteln den erneuten Kriegsausbruch dauerhaft zu verhindern und einen von der betroffenen Gesellschaft selbst getragenen Frieden, der keiner externen Unterstützung bedarf, zu schaffen. Vgl. Cousens (2001): S. 11 f.

8 Vgl. Broer / Emery (1998): S. 365.

9 Vgl. United Nations Department of Peacekeeping Operations (2000): S. 23-47.

10 Vgl. Eide / Holm (2000): S. 211 f.

11 Call / Barnett (2000): S. 50.

12 Call / Barnett (2000): S. 54.

die Reform oder Neugründung der Polizei.¹³ Diese Maßnahmen sollen nicht nur effektive Polizeiarbeit, sondern auch demokratische und rechtsstaatliche Normen im Polizeidienst dauerhaft und nachhaltig durchsetzen. Sie gelten als zentrale Elemente des Peacebuildings, die zur langfristigen Festigung des Friedens in einer Nachkriegszeit beitragen sollen.¹⁴ Maßnahmen zur Reform oder zum (Wieder-)Aufbau von Polizeiinstitutionen werden daher im Folgenden als *polizeiliches Peacebuilding* bezeichnet.¹⁵

Polizeiinstitutionen können dann zum Sicherheitsproblem werden, wenn sich im Krieg die Grenzen zwischen Militär und Polizei verwischen, worunter die Arbeitsweise und –regeln der Polizei sowie ihr Professionalitätsgrad leiden.¹⁶ Ein institutionelles Sicherheitsproblem entsteht auch dort, wo die Arbeit der Polizei traditionell oder kriegsbedingt auf die Unterstützung eines bestimmten Regimes oder einer bestimmten ethnischen Gruppe ausgerichtet ist („regime policing“¹⁷). Ist die Polizei nicht der Öffentlichkeit, sondern alleine dem Regime gegenüber verantwortlich, wird sie die Verbrechensbekämpfung und –prävention vernachlässigen sowie für Menschenrechtsverletzungen nicht bestraft werden.¹⁸ Um die institutionelle Sicherheitslücke zu beheben, muss eine effektive Polizei geschaffen werden, die bei der Ausübung ihres Dienstes demokratische Standards der Polizeiarbeit einhält. Merkmale demokratischer Polizeiarbeit („democratic policing“¹⁹) sind die Verantwortlichkeit gegenüber dem Gesetz, zivile Kontrolle der Polizei, Dienst am Bürger, Unparteilichkeit und Transparenz, Schutz von Menschen- und demokratischen Bürgerrechten.²⁰ Effektive und demokratische Polizeiarbeit stehen nicht im Zielkonflikt,²¹ sondern bilden gemeinsam eine notwendige Bedingung für die Schließung der institutionellen Schutzlücke. Erst die Kombination von fachlichem Können und demokratischen Standards bewirkt, dass öffentliche Sicherheit unterschiedslos für alle Bevölkerungsteile hergestellt und damit eine wichtige Grundlage für die Stabilisierung einer Nachkriegsgesellschaft gelegt wird.²² Allerdings sind Zielkonflikte zwischen kurzfristigem polizeilichen Peacekeeping und langfristigem polizeilichen Peacebuilding denkbar. Maßnahmen, welche kurzfristig Sicherheit schaffen, können die institutionelle Sicherheitslücke unter Umständen verfestigen und vice versa.²³

Effektive und gleichzeitig demokratische Polizeiarbeit lässt sich durchsetzen, indem entweder eine bestehende Polizei reformiert oder dort, wo keine existiert, eine solche neu auf-

13 Vgl. Call / Barnett (2000): S. 50-55.

14 Vgl. Neild (2001): S. 416; Mani (2000): S. 9.

15 Peake und Brown führen für die Reform und den (Wieder-)Aufbau eines Polizeisystems den Ausdruck „policebuilding“ ein. Vgl. Peake/ Brown (2005): S. 520. Brzoska nennt Reform- und (Wieder-)Aufbaubemühungen im Sicherheitssektor „security sector peacekeeping“, Brzoska (2006): S. 1.

16 Im Krieg kann das Militär die Kontrolle über die innere Sicherheit übernehmen, Polizeikräfte werden dann entweder entfernt oder unter die Autorität des Militärs gestellt. Nach dem Krieg wird oft eine große Anzahl demobilisierter Soldaten in die Polizei eingegliedert, ohne für den Polizeidienst qualifiziert zu sein, vgl. Mani (2000): S. 11-16; Neild (2001): S. 416. Kritisch ist diese Entwicklung deswegen, weil sich die bei der Ausbildung vermittelten Einsatzprinzipien von Soldaten und Polizisten hinsichtlich des Tötungsverbots und des Verhältnismäßigkeitsprinzips unterscheiden. Das Polizeirecht zielt stärker auf eine qualitative Begrenzung des Gewalteinsetzes ab. Vgl. Müller (1998): S. 8-14.

17 Neild (2001): S. 416.

18 Vgl. Neild (2001): S. 416 f.

19 Neild (2001): S. 416.

20 Vgl. Bayley (2001): S. 13-15; (2001): S. 417.

21 Vgl. Ziegler / Nield (2002): S. 7-10.

22 Vgl. Stodiek (2006): S. 7.

23 Beispielsweise dient es der kurzfristigen Friedenssicherung, entlassene Soldaten in die Polizeikräfte aufzunehmen und ihnen damit eine wirtschaftliche Perspektive zu geben. Es erschwert aber die Reform der Polizei, da es die Durchsetzung rechtstaatlicher und demokratischer Standards gefährdet und das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei senkt. Umgekehrt mag es langfristig sinnvoll sein, nur neu eingestellte und geschulte Polizisten einzusetzen. Kurzfristig kann aber bei der Verbrechensbekämpfung nicht auf die fachlichen Kenntnisse erfahrener, aber diskreditierter Polizisten verzichtet werden. Vgl. Stodiek (2006): S. 8.

gebaut wird. Dies erfordert erstens mehr Zeit als polizeiliches Peacekeeping und zweitens den Einsatz von Polizisten, die Experten für den Aufbau, die Organisation und Umstrukturierung von Polizeinstitutionen sind und Erfahrungen in der Polizeiausbildung haben.²⁴ Es ist zu beachten, dass ihr Einsatz immer Teil eines umfassenderen Peacebuildings sein muss. Denn Polizeiarbeit wird nicht in einem Vakuum ausgeübt. Polizeiliche Reformen können keine nachhaltige Wirkung entfalten, solange sie nicht von Veränderungen der sie umgebenden staatlichen Strukturen und der Gesellschaft begleitet werden.²⁵ Insbesondere muss polizeiliches Peacebuilding, um wirksam werden zu können, in eine Reform des gesamten Sicherheitssektors eingebettet sein.²⁶ Als Kriterien eines erfolgreichen Einsatzes können gelten: 1) die Herstellung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung für die Angehörigen aller ethnischen und gesellschaftlichen Gruppen, 2) die nachhaltige Durchsetzung demokratischer Polizeiarbeit. Messbar ist das erste Kriterium etwa an der zahlenmäßigen Entwicklung von Vertreibungen und gewaltsamen Übergriffen gegen Minderheitenangehörige im Verlauf und in der Folgezeit des Polizeieinsatzes. Dazu ist allerdings erforderlich, dass die entsprechenden Daten erfasst werden. Das zweite Kriterium ist schwieriger zu messen. Zur Beurteilung der langfristigen zahlenmäßigen Entwicklung von Menschen- und Bürgerrechtsverletzungen durch Angehörige der Polizei muss die Beobachtung der Polizeiarbeit in der Praxis kommen. Insbesondere sollte dabei auf Parteilichkeit bei der Verbrechensbekämpfung und beim Schutz von Bürgern, aber auch auf die Zusammensetzung der Polizei, die innerpolizeiliche Kooperation (zwischen Angehörigen verschiedener Ethnien) und auf Befehlsstrukturen geachtet werden.

Polizeiliches Peacebuilding ist heute ein bedeutendes, nicht-militärisches Instrument der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) der EU, die im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) entwickelt wird.²⁷ Mit den ESVP-Operationen übernimmt die EU sicherheitspolitische Aufgaben, die zuvor von der WEU ausgeführt worden sind.²⁸ Diese 1948 gegründete Verteidigungs- und Sicherheitsorganisation war nur über wenige Jahre (von 1988 bis 2001) operativ tätig und ist inzwischen größtenteils in die EU integriert. Die Mission in Mostar war die erste der WEU, bei der es um polizeiliches Peacebuilding ging.²⁹

24 Vgl. Call/ Barnett (2000): S. 54 ff.

25 Vgl. Mani (2000): S. 20 f.; Call/Barnett (2000): S. 57 f. Brzoska stellt fest, dass Sicherheitssektorreformen der Demokratisierung und den staatlichen Reformen eher hinterherhinken, als voranzuschreiten, vgl. Brzoska (2006): S. 4 f.

26 Vgl. Mani (2000): S. 16. Zum Begriff der Sicherheitssektorreform vgl. Brzoska (2006): S. 2 f.

27 Fünf der sechzehn ESVP-Operationen sind oder waren internationale Polizeieinsätze mit dem Hauptziel der Polizeireform oder der Unterstützung eines Polizeiaufbaus: EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina (EUPM), EU Police Advisory Team in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPAT), EU Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia (Proxima), EU Police Mission in the Palestinian Territories (EUPOL COPPS), EU Police Mission in Kinshasa (EUPOL Kinhasa). Einige der restlichen ESVP-Missionen hatten oder haben polizeiliche Elemente, nur vier Operationen sind oder waren rein militärische. Vgl. Rat der Europäischen Union (2006): o. S.

28 Gemeint sind die Petersberger Aufgaben, die in der „Petersberger Erklärung“ der Außen- und Verteidigungsminister der WEU-Mitgliedsstaaten vom Juni 1992 definiert und inzwischen in den Artikel 17 des Vertrages über die Europäische Union aufgenommen worden sind. Zu ihnen zählen humanitäre Aufgaben, Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben, militärische Einsätze zur Krisenbewältigung und Friedensschaffung. Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2002): S. 12.

29 Insgesamt unternahm die WEU drei Polizeimissionen, zwei davon mit dem Ziel der Polizeireform bzw. des Polizeiaufbaus. Vgl. Parliamentary Assembly of the Western European Union (1998): S. 216-233.

Hintergründe: Mostar im Jahr 1994

Der bosnisch-herzegowinische Bürgerkrieg, der von 1992 bis 1995 andauerte, wurde von den drei Hauptethnien des Landes (Bosniaken, Serben, Kroaten) in verschiedenen Konstellationen gegeneinander geführt. Zu den größten militärischen Konfliktpunkten gehörte die Stadt Mostar, die vor allem zwischen Bosniaken und Kroaten hart umkämpft war. Die Front verlief zwischen dem bosniakischen Ostteil und dem kroatischen Westteil der Stadt. Als es zwischen diesen beiden Konfliktparteien am 1. März 1994 zum Friedensvertrag von Washington kam, wurden die Kampfhandlungen in Mostar zwar eingestellt, die innerstädtische Grenze jedoch nicht aufgehoben. Bosniaken und Kroaten einigten sich darauf, die umstrittene Stadt für zwei Jahre unter europäische Verwaltung zu stellen. Der Bürgerkrieg gegen die bosnisch-herzegowinischen Serben dauerte noch bis zum Abschluss des Friedensvertrags von Dayton am 14. Dezember 1995 an.³⁰

Auch nach dem Friedensschluss von Washington bestimmten weiterhin die politischen Konflikte zwischen den Ethnien die Lokalpolitik in Mostar. Während die Bosniaken im überbevölkerten und zu 70 Prozent zerstörten Ostmostar sehr unter ihrer eingeschränkten Bewegungsfreiheit litten und für die Vereinigung der Stadt eintraten, hielten die Kroaten am Westteil von Mostar als der Hauptstadt des von ihnen dominierten Gebietes fest. Mostar war 1994 in allen Bereichen zweigeteilt. Es gab nicht nur zwei Stadtverwaltungen, zwei Bürgermeister und zwei Polizeien, de facto galten in den Stadthälften auch unterschiedliche Gesetze und Währungen. Die Bewegungsfreiheit war stark eingeschränkt. Die Grenze zwischen West- und Ostmostar durfte nur an bestimmten Kontrollstellen und von einer begrenzten Anzahl Zivilisten passiert werden. Die Sicherheitslage in der Stadt war sehr schlecht. In Mostar wurden gestohlene Autos, Waffen und Drogen gehandelt und Geld gewaschen. Es kam zu Schießereien, Explosionen und Auseinandersetzungen krimineller Banden. Zivilisten litten unter gewaltsamen Übergriffen und der Vertreibung aus ihren Wohnungen. Hinzu kam, dass Mostar bis zum endgültigen Waffenstillstand im Oktober 1995 von umliegenden serbischen Stellungen beschossen wurde.³¹

Die Polizeien von Mostar waren aus verschiedenen Gründen nicht in der Lage, die Sicherheitslage zu verbessern. Erstens gab es zwischen der Ost- und der Westpolizei keine Kooperation. Dies konnten die Kriminellen beider Stadthälften, die über die Grenze hinweg zusammenarbeiteten, ausnutzen.³² Die Bürger der Stadt litten unter parteiischer Behandlung und fehlendem Schutz durch die Polizei, sofern sie sich in der „falschen“ Stadthälfte aufhielten. Zweitens hatten sich in Mostar die Unterschiede zwischen Polizei- und Militärarbeit verschoben und die Professionalität der Polizeifachkräfte abgenommen. Im Krieg waren Polizeieinheiten in Kämpfe verwickelt gewesen, viele polizeiliche Führungsämter waren aufgrund militärischer Leistungen vergeben worden, nicht aufgrund der fachlichen Qualifikation.³³ Es waren so viele Soldaten in die Polizei aufgenommen worden, dass sie gegenüber den ausgebildeten Polizeifachleuten in der Überzahl waren. Die fast paramilitärische Organisation und Ausstattung der zwei Polizeien und die ungewöhnlich hohe Zahl an Polizeikräften ließen darauf schließen, dass sie für militärische Aufgaben in künftigen Konflikten bereitgehalten wurden.³⁴ Drittens betrieben die Polizisten des ehemaligen sozialistischen Jugosla-

30 Vgl. Bjelakovic / Strazzari (1999): S. 76-91; Ivanković / Melčić (1999): 423-445.

31 Vgl. Gosztonyi (1996); Shaw (2003): S. 22 f.; Bjelakovic / Strazzari (1999): S.91-97; Reichel (2000): S. 23-32; Yarwood (1999): S. 4-15.

32 Vgl. Yarwood (1999): S. 5.

33 Vgl. Bjelakovic / Strazzari (1999): S. 76; Schumm (2000): S. 2.

34 Vgl. Janiesch (1998): S. 22.

wiens traditionell eher „regime policing“ als demokratische Polizeiarbeit.³⁵ 1994 gab es in Mostar also die Notwendigkeit, die Polizei wiederzuvereinigen, ihren Qualifikationsgrad zu steigern und Standards demokratischer Polizeiarbeit einzuführen.

Die WEU-Polizei: Mandat und Struktur

Das WEU-Polizeikontingent war Teil der „European Administration of Mostar“ (Verwaltung von Mostar durch die Europäische Union, VMEU). Die VMEU war die erste größere Gemeinsame Aktion der GASP.³⁶ Das Mandat der VMEU wurde in der so genannten Vereinbarung über die Verwaltung von Mostar durch die Europäische Union (Memorandum of Understanding on the European Administration of Mostar vom 10. Juni 1994, MoU) festgelegt. Die VMEU begann am 23. Juli 1994, war auf zwei Jahre angelegt und auf den Stadtbezirk von Mostar beschränkt. Das Ziel der europäischen Verwaltung war, die Wiedervereinigung von Mostar vorzubereiten. Sie sollte die Konfliktparteien bei der Bildung einer multiethnischen Stadtverwaltung sowie bei der Suche nach einer dauerhaften Lösung für Mostar unterstützen. Zu den Aufgaben der VMEU gehörte darüber hinaus, den Vertragspartner bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, der Sicherung von Menschenrechten und den Vorbereitungsmaßnahmen für die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen zur Seite zu stehen.³⁷

Das MoU legte ebenfalls das Mandat für das dem EU-Administrator unterstellte „WEU Police Element“ fest. Das Hauptziel der internationalen Polizeieinheit war, eine vereinigte und multiethnische Polizei in Mostar zu schaffen.³⁸ Dazu mussten die kroatischen und die bosniakischen Polizeien der Stadt in eine gemeinsame Struktur überführt und eine gemeinsame Polizeiorganisation aufgebaut werden, die so genannte „Unified Police Force Mostar“ (UPFM).³⁹ Die Vereinigung der Polizei galt als notwendige Voraussetzung für die effektive Ausübung der Polizeiarbeit, aber auch als Vorbedingung für die Vereinigung der Stadt.⁴⁰

Nach Artikel 13 des MoU gehörte zu ihren Aufgaben im Einzelnen:

- den EU-Verwalter in allen Fragen der öffentlichen Ordnung zu informieren und zu beraten,
- an der der Personalauswahl und der Organisation der Ausbildung mitwirken,
- einige Polizeifunktionen zu organisieren, zu verwalten, zu leiten und zu beaufsichtigen, darunter Kriminaluntersuchungen, den Schutz von prominenten Besuchern der Stadt und Öffentlichkeitsarbeit,
- eine Reihe von Tätigkeiten der lokalen Ordnungshüter zu beobachten und zu überwachen, nämlich die Durchsetzung von Gerichtsurteilen, die Bewachung und den Transport von Untersuchungsgefangenen, Streifengänge, die Durchführung von Verkehrs-, Personen- und Güter-

35 Vgl. Koschnick (1997): S. 14; Dziedzic / Bair (1998): S. 263 f.

36 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (1996): Absatz 85.

37 Die weiteren in Artikel 2 des MoU formulierten Aufgaben waren die Unterstützung der Abhaltung von Wahlen, der Normalisierung des alltäglichen Lebens, der Wiederherstellung der öffentlichen Versorgungseinrichtungen, der Organisation der humanitären Hilfe, der Vorbereitung und Implementierung von wirtschaftlichen Wiederaufbauprogrammen, der Wiederaufnahme aller öffentlichen Funktionalitäten, der Sicherung der nationalen, religiösen und kulturellen Identitäten aller im Stadtgebiet Ansässigen. Vgl. Memorandum of Understanding on the European Administration of Mostar (1994): Artikel 2, 4, 5. Zur europäischen Verwaltung von Mostar vgl. Hummer (1999); Reichel (2000): 3-5, 14-17, 23-32.

38 Vgl. Memorandum of Understanding on the European Administration of Mostar (1994): Artikel 12 und 13.

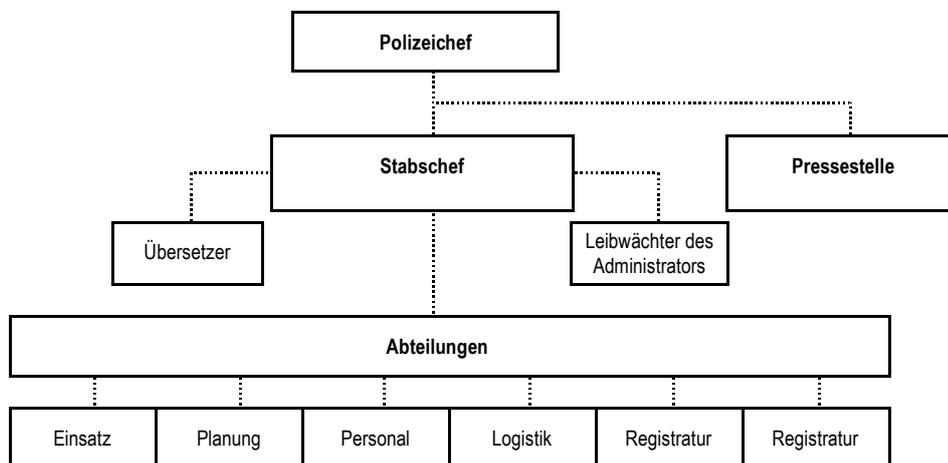
39 Vgl. Janiesch (1998): S. 23.

40 Vgl. Preuss (2004): S. 76.

- kontrollen, die Entwaffnung von Zivilisten im Rahmen alltäglicher Polizeiarbeit, den Schutz von zivilem Eigentum auf der Ebene lokaler Polizeistationen,
- den Kontakt zu den Autoritäten in Mostar und zu Organisationen pflegen, die in und um Mostar tätig waren, um eine reibungslose Einbindung der eigenen Tätigkeiten in den übergreifenden Verwaltungsrahmen zu gewährleisten.

Der WEU-Polizeichef sollte außerdem periodisch die Lage der öffentlichen Ordnung bewerten und gezielte Anpassungen der WEU-Polizei empfehlen. Die westeuropäischen Polizisten hatten keine exekutiven Befugnisse, ihre Waffen durften sie nur zum Selbstschutz tragen.⁴¹

Während der ganzen Missionsdauer arbeiteten circa 500 Polizisten aus zwölf westeuropäischen Staaten in Mostar. Die volle Kontingentstärke von 182 Mann wurde allerdings vergleichsweise spät, nämlich im Sommer 1995, erreicht. Zu den WEU-Polizisten kamen 110 bosniakische und kroatische Mitarbeiter.⁴² Das Polizeikontingent wurde alle sechs Monate ausgetauscht, dabei waren keine Überleitungsphasen vorgesehen.⁴³ Da die WEU-Polizisten verzögert in Mostar eintrafen, entstand erst mit der Zeit eine effiziente Organisation mit mehreren Abteilungen. Folgendes Organigramm zeigt den Aufbau der WEU-Polizei:



Organigramm der WEU-Polizei in Mostar.⁴⁴

Umsetzung des Mandats

Zu Beginn der Mission wurde ein Plan für die Umsetzung des Mandats erstellt. Zunächst sollte vom 23. Juli 1994 bis zum 1. Juli 1995 die WEU-Polizeiorganisation vollständig aufgebaut und ein gemeinsames operatives Zentrum geschaffen werden. In dieser so genannten

41 Vgl. Memorandum of Understanding on the European Administration of Mostar (1994): Artikel 13. Einem Strategiepapier vom Mai 1995 zufolge sollte die WEU-Polizei außerdem gemeinsam mit militärischen Friedenseinheiten der Vereinten Nationen die Entmilitarisierung in Mostar überwachen und zusammen mit der lokalen Polizei die öffentliche Ordnung wiederherstellen und wahren, vgl. Parliamentary Assembly of the Western European Union (1998): S. 221.

42 Vgl. Parliamentary Assembly of the Western European Union (1998): S. 222 f.

43 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (1996): Anhang 2, Absatz 5.

44 Vgl. Office of the Special Envoy for Mostar (1996): Appendix B.

Implementierungsphase sollten WEU-Polizisten jeweils mit Polizeikräften aus dem Westteil beziehungsweise dem Ostteil der Stadt so genannte kombinierte Patrouillen durchführen. Des Weiteren sollten alle Polizeistationen der Stadt beobachtet und beaufsichtigt, Kriterien für die Auswahl, die Einstellung und die Ausbildung der künftigen UPFM-Beamten sollten entwickelt und festgelegt, schließlich mit der Rekrutierung und Ausbildung der Polizisten begonnen werden. In der anschließenden *operativen Phase* bis zum 1. März 1996 war die Intensivierung des Vereinigungsprozesses der lokalen Polizeien geplant. Ein gemeinsames Hauptquartier und arbeitsfähige Polizeiwachen sollten eingerichtet werden, gemeinsame Patrouillen der WEU-Polizisten mit kroatischen und bosniakischen Einsatzkräften durchgeführt werden. Darüber hinaus sollten zusätzliche Polizeiaufgaben festgelegt und wahrgenommen werden, zum Beispiel die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. In der *Übergangs und Rückzugsphase* bis zum 22. Juli 1996 sollte die Mission schrittweise zum Abschluss gebracht, die Vereinigung der Polizeien vollendet und die Autorität an die lokalen Behörden übergeben werden.⁴⁵ Sehr schnell zeigte sich, dass dieser Plan nicht umgesetzt werden konnte. Die WEU-Polizei stieß in Mostar auf unerwartet große Probleme, die sie mit den ihr zur Verfügung gestellten Mitteln nicht lösen konnte.

Von Seiten der EU und WEU war unterschätzt worden, wie hoch das Maß an Misstrauen und Angst in der Bevölkerung und wie intensiv der anhaltende Konflikt zwischen Bosniaken und Kroaten war. Man war davon ausgegangen, dieser Konflikt sei mit dem Friedensvertrag von Washington größtenteils beigelegt worden und man könne sich den gemeinsam formulierten Aufgaben wie der Vereinigung von Mostar oder dem Aufbau der UPFM zuwenden. Aber die Erfahrung „ethnischer Säuberungen“, die von allen Kriegsparteien in verschiedenem Maße begangen worden waren, wirkte auch im Frieden nach. 1994 war Mostar voller Menschen, die Opfer eines rücksichtslos und intensiv geführten Krieges geworden waren. Viele hatten aus anderen Teilen des Landes nach Mostar fliehen müssen oder waren vertrieben worden, andere hatten die Belagerung des überbevölkerten und von Hilfslieferungen abgeschlossenen bosniakischen Ostteils der Stadt miterlebt.⁴⁶ Prägend war vor allem die Erfahrung, dass Nachbarn und Bekannte zu Feinden geworden waren. Die WEU-Polizei musste bei ihrer Arbeit feststellen, dass auch in den Reihen der lokalen Sicherheitskräfte Unsicherheit und Misstrauen gegenüber den ehemaligen Kriegsgegnern herrschten. Die Wiederaufnahme der Zusammenarbeit war für die kroatischen und bosniakischen Polizisten von Angst begleitet.⁴⁷

Das große Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung konnte von lokalen Politikern leicht instrumentalisiert werden. Vor allem kroatische Politiker, die an ihrer nicht anerkannten autonomen Republik und deren Institutionen festhielten, blockierten den Vereinigungsprozess von Mostar. Die Macht der nationalistischen Politiker beruhte insbesondere auf der Kontrolle von Polizei, Armee, Medien und Verwaltung. Sie konnten daher kein echtes Interesse an einer Auflösung der kroatischen Polizei haben. Die bosniakische Seite unterstützte die VMEU in der Regel, da sich ihre Ziele zu dieser Zeit mit denen der europäischen Verwaltung deckten. Den Bosniaken lag aufgrund ihrer durch die innerstädtische Grenze stark eingeschränkten Bewegungsfreiheit an der Aufhebung der Teilung von Mostar. Die Kooperationsbereitschaft der bosniakischen Seite wurde erst zu einem viel späteren Zeitpunkt, als die Kroaten ihre Blockadehaltung in Mostar aufgaben, auf die Probe gestellt. Neben lokalen Politikern behinderten auch Kriminelle und Kriegsprofiteure den Friedensprozess und die Schaffung

45 Vgl. Janiesch (1998): S. 23; Parliamentary Assembly of the Western European Union (1998): S. 222.

46 Vgl. Bjelakovic / Strazzari (1999): S. 89-92.

47 Interview vom 20.01.2004 mit Helmut Janiesch, ab Juli 1995 Stabschef der WEU-Polizei in Mostar.

einer funktionierenden Polizei. Diese Gruppe von Friedensstörern war daran interessiert, den rechts- und steuerfreien Raums in Mostar zu erhalten.⁴⁸

Die Blockadehaltung der Lokalpolitiker, die einen großen Einfluss auf den Polizeiapparat hatten, führte zu einer andauernden Behinderung der WEU-Mission. Sowohl die kroatische als auch die bosniakische Seite leiteten Informationen an die WEU-Polizei nur selektiv weiter. Die bosniakische Polizei, die in Verhandlungen den Vorschlägen der WEU-Polizei in der Regel zustimmte, blieb oft inaktiv. Die kroatische Westpolizei verweigerte jede Kooperation: es gab Probleme bei der Durchführung von Patrouillen, geplante Sitzungen konnten nicht stattfinden, Verhandlungen wurden in die Länge gezogen, bosniakischen Beamten der Einsatz in Westmostar verweigert, kooperative kroatische Verhandlungspartner wurden von ihrer eigenen Seite ausgetauscht, ihre Entscheidungen annulliert, Verträge nicht als bindend betrachtet, Polizisten nicht zu vereinbarten Projekten entsandt, WEU-Polizisten wurden provoziert und der kroatische Polizeichef ließ die Zeremonie zur Unterzeichnung seines UPFM-Vertrages platzen.⁴⁹

Die Arbeit der WEU-Polizei wurde auch von weiteren Faktoren auf lokaler Seite behindert. Dazu gehörten der schlechte Ausbildungsstand der lokalen Polizei, in deren Reihen zu wenige Polizeifachkräfte waren, und ihre mangelhafte Organisation mit unklaren Zuständigkeiten. Auch die sehr unterschiedlichen Einsatzmethoden von bosniakischen und kroatischen Polizeieinheiten vereinfachten den Einigungsprozess nicht. Der starke Einfluss der lokalen Politik auf die Polizeiorganisationen bewirkte, dass sich leitende Polizisten bei Verhandlungen unwillig zeigten, selbstständig Entscheidungen zu treffen. Das Fehlen festgelegter polizeilicher Verhaltensregeln führte dazu, dass Polizisten nicht wegen Verstößen gegen solche Regeln belangt und Menschenrechtsverletzungen durch Polizisten nicht geahndet werden konnten. Folglich konnten sich die lokalen Polizisten als unangreifbar betrachten und ihre Arbeit weiter parteiisch ausüben. So hing es von der ethnischen Zugehörigkeit ab, ob Bürger geschützt oder grundlos verhaftet wurden, ob Straftäter verfolgt oder im Gegenteil gar gedeckt wurden.⁵⁰

Die WEU-Polizisten zeigten bei der Umsetzung ihres Mandats ein hohes Maß an Improvisationstalent und Flexibilität und erwiesen sich in Krisensituationen und bei persönlicher Gefährdung als sehr professionell.⁵¹ Dennoch konnte die WEU-Polizei gegen die Blockadehaltung durch lokale Kräfte nicht genug ausrichten. Erstens war sie lange Zeit nur eingeschränkt einsatzfähig, weil die an der Mission beteiligten Staaten ihre Beamten mit großer Verspätung entsandten. Erst Mitte Dezember 1994 konnte die WEU-Polizei mit 116 Mann für voll einsatzfähig erklärt und im Sommer 1995 die volle Personalstärke von 182 Mann erreicht werden.⁵² Zweitens standen der WEU-Polizei keine Sanktionsmöglichkeiten offen. Der EU-Administrator wiederum, dem die lokalen Polizeichefs formal unterstellt waren, konnte keine Sanktionen durchsetzen. Um zum Beispiel lokale Polizeiverantwortliche auszutauschen, hätte er die Unterstützung der Außenminister der EU-Staaten benötigt. Diese Unterstützung bekam er auch in Krisensituationen nicht, was ihn letztendlich zum Rücktritt be-

48 Vgl. Gosztonyi (1996): S. 7; Gosztonyi (1999): S. 20.

49 Vgl. Janiesch (1998): S. 24; Parliamentary Assembly of the Western European Union (1998): S. 224; Office of the Special Envoy for Mostar (1996): Appendix A, S. 1-11.

50 Vgl. OSEM (1996): S. 4-9; Parliamentary Assembly of the Western European Union (1998): S. 224 f.

51 Die Flexibilität und das Improvisationstalent zeigten sich zum Beispiel, als der WEU-Polizeichef die getrennte Beobachtung der beiden Polizeien empfahl, um Vertrauen auf beiden Seiten aufzubauen, oder als die Teilnahme von jeweils rund 100 kroatischen und bosniakischen Polizisten aus Zagreb und Sarajevo an der Mission organisiert wurde. Zur Durchführung der Mostarmission vgl. Preuss (2004): S. 87-101. Auch der Qualifikationsgrad und die Zusammenarbeit innerhalb der internationalen WEU-Polizei waren sehr gut. Vgl. Janiesch (1998): S. 24; Office of the Special Envoy for Mostar (1996): 21.

52 Vgl. Office of the Special Envoy for Mostar (1996): Appendix A, S. 2 f.

wog.⁵³ Auch die internationalen militärischen Peacekeepingeinheiten in Bosnien-Herzegowina unterstützten die WEU-Polizei nur mangelhaft. Im Ernstfall war sie gewaltsamen Übergriffen schutzlos ausgesetzt.⁵⁴ Damit waren die Handlungsoptionen der WEU-Polizei eingeschränkt. Sie konnte bei der Ausübung ihres Mandats ausschließlich einen Konsensansatz verfolgen. Die Ergebnisse allerdings, die sie damit erzielten, erwiesen sich als durchaus robust. Aber ihre Bemühungen hingen völlig vom Wohlwollen der lokalen Partner ab, Provokationen blieben ohne Konsequenzen.⁵⁵ Der dritte Faktor, der die WEU-Polizei in ihren Möglichkeiten einschränkte, war die lokale und zeitliche Begrenztheit ihres Einsatzes. Bei der lokalen Begrenzung der Mission auf den Stadtbezirk von Mostar wurde nicht berücksichtigt, dass sich die städtischen Polizeien mit den überregionalen bosniakischen und kroatischen Polizeiorganisationen abstimmen mussten und diese damit Einflussmöglichkeiten auf die Polizeiarbeit in Mostar nahmen.⁵⁶ Das hochgesteckte Ziel der Mission, kurz nach Kriegsbeendigung die verfeindeten Polizeien zu vereinen, war in zwei Jahren kaum zu verwirklichen.⁵⁷ Das Vorgehen der WEU-Polizei, durch Verhandlungen robuste Konsensentscheidungen herbeizuführen, war besonders zeitaufwendig, die Einsatzzeit durch den anfänglichen Personalmangel zusätzlich verkürzt. Daher ersuchte die WEU den Europäischen Rat um eine Mandatsverlängerung, die aber nicht bewilligt wurde.⁵⁸

Ergebnisse des Einsatzes und Lehren

Der Einsatz der WEU-Polizei zeigte im Bereich des polizeilichen Peacekeepings Erfolge. Während der Dauer der Mission stabilisierte sich die Sicherheitslage. Die Zahl der Straftaten nahm ab, darunter auch die Zahl der Vertreibungen von Minderheitenangehörigen aus ihren Wohnungen. Beendet werden konnten die Vertreibungen bis zum Sommer 1996 jedoch nicht.⁵⁹ Aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden Mittel konnte die WEU-Polizei nicht zu einem stärkeren lokalen Sicherheitsfaktor werden.⁶⁰ Im Verlauf der Mission kam es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen und sogar zu Angriffen auf die WEU-Polizei selbst. Es gelang ihr aber, die Zahl von Ausschreitungen zu reduzieren und die Ausweitung von Krisensituationen zu einem erneuten Kriegsausbruch zu verhindern.⁶¹

Die Vereinigung der Polizei, die das Hauptziel der Mission war, und die nachhaltige Reform der Polizeiarbeit konnten nicht erreicht werden. Somit scheiterte die WEU-Polizei trotz ihres Einsatzes, ihrer Professionalität und Flexibilität beim polizeilichen Peacebuilding. Die Gründung der UPFM gelang zwar, nicht jedoch die Auflösung der anderen Polizeien in Mostar. Im Sommer 1996 bestand mit der 209 Mann starken UPFM die organisatorische Struktur für eine gemeinsame Polizei von Mostar. Auch eine polizeiliche Infrastruktur, zu der ein Präsidium, Kontrolleinrichtungen und ein modernes Computersystem gehörten, war aufgebaut

53 Vgl. Janiesch (1998): S. 24; Gosztonyi (1999): S. 14; Müller (1996): o. S.

54 Vgl. Janiesch (1998): S. 24.

55 Vgl. Office of the Special Envoy for Mostar (1996): S. 8; Janiesch (1998): S. 24.

56 Vgl. Janiesch (1998): S. 24.

57 Vgl. Müller (1996): o. S.

58 Vgl. Parliamentary Assembly of the Western European Union (1998): S. 224.

59 Während die WEU-Polizei zu Beginn der Mission im Westmostar monatlich durchschnittlich 46,2 Straftaten, davon 19,8 Vertreibungen, und in Ostmostar durchschnittlich 8,8 Straftaten zählte, waren es zum Ende des Einsatzes durchschnittlich 25,6 Straftaten monatlich in Westmostar, davon 5,5 Vertreibungen, und 9,6 Straftaten monatlich in Ostmostar. Vgl. Office of the Special Envoy for Mostar (1996): Appendix D.

60 Vgl. Müller (1996): o. S.

61 Vgl. Janiesch (1998): S. 24 f.

worden. Trotzdem blieben sowohl die kroatische Polizei von Westmostar als auch die bosniakische von Ostmostar bestehen und waren weiterhin ethnisch getrennt. Zumindest war aber eine gewisse Normalisierung ihres Verhältnisses gelungen.⁶² Bereits im Februar 1997, als es zu gewaltsamen Ausschreitungen in Mostar kam, wurde die UPFM allerdings vorübergehend ausgesetzt.⁶³ Die Ausbildung von insgesamt 380 lokalen Polizeikräften während der Dauer des ganzen Einsatzes,⁶⁴ führte nicht zu einer nachhaltigen Reform der Polizeiarbeit. Vor allem die kroatische Polizei erwies sich nach dem Abschluss der WEU-Mission schnell als unprofessionell: sie beteiligten sich weiterhin an der Vertreibung von Bosniaken aus deren Wohnungen in Westmostar und lösten im Februar 1997 gewalttätige Ausschreitungen in Mostar aus.⁶⁵ Die Misserfolge im Bereich des polizeilichen Peacebuildings schränkten auch die Möglichkeiten der europäischen Verwaltung ein. Die Vereinigung der Polizei von Mostar galt als eine der wichtigsten Bedingungen für die Wiedervereinigung der Stadt. Die Beseitigung der innerstädtischen Grenzen und die Herstellung der Bewegungsfreiheit konnten von der VMEU nicht durchgesetzt werden, solange keine gemeinsame multiethnische Polizei für den Schutz aller Bürger sorgte.

Die Lehren, die aus dem Einsatz der WEU-Polizei in Mostar gezogen werden können, sind immer noch aktuell. Zwei erscheinen besonders wichtig. Erstens muss bei internationalen Polizeieinsätzen die Entsendung der Polizisten rechtzeitig erfolgen. In Mostar musste es erst zu Anschlägen auf den EU-Administrator kommen, damit die Entsendung von Polizisten begonnen wurde.⁶⁶ Wenn die politische Entscheidung für einen internationalen Polizeieinsatz gefällt worden ist, darf er nicht halbherzig durchgeführt werden. Gerade die erste Zeit des Einsatzes, in der sich auch die Konfliktparteien auf eine neue Situation einstellen müssen, bietet besondere Chancen.⁶⁷ Werden diese nicht genutzt und der Aufbau einer effektiv und unparteiisch operierenden (internationalen oder einheimischen) Polizei verzögert, behindert dies auch den Erfolg anderer Peacebuildingmaßnahmen. Denn ohne eine solche Polizei sind die Menschen weiterhin auf den Schutz ihrer eigenen ethnischen Gruppe und deren Führung angewiesen.⁶⁸

Zweitens muss ein internationaler Polizeieinsatz in Zielsetzung, Mandat und Zeitrahmen dem Umfeld angepasst werden. Die klingt zunächst trivial. Doch im Fall der Mostar-Mission ist genau dies weder im Vorfeld noch im Verlauf des Einsatzes geschehen. Das hochgesteckte Ziel, kurz nach der Beendigung eines Krieges zwei verfeindete Polizeien zu einer einzigen multiethnischen Polizei zu vereinen, hat starken lokalen Widerstand hervorgerufen. Dieser Widerstand konnte aufgrund des Mandats nicht behoben werden. Der WEU-Polizei standen weder Sanktionsmöglichkeiten gegen unkooperative Polizeiführer offen noch war die Übernahme von Polizeiaufgaben durch die internationalen Einsatzkräfte selbst vorgesehen. Die Folge war, dass der Zeitaufwand für die Erreichung einzelner Maßnahmen enorm stieg und die Mission letztendlich scheiterte. Ein Erfolg des Einsatzes wäre wahrscheinlicher gewesen, wenn WEU und EU im Verlauf der Mission auf die Umstände in Mostar reagiert hätten, entweder durch eine bescheidenere Zielsetzung, durch eine Erweiterung des Mandats oder eine zeitliche Verlängerung der Mission. Mit größeren Sanktionsmöglichkeiten wiederum hätte

62 Vgl. Janiesch (1998): S. 24.

63 Vgl. Parliamentary Assembly of the Western European Union (1998): S. 224-226.

64 Vgl. Parliamentary Assembly of the Western European Union (1997): Kapitel X.

65 Vgl. International Crisis Group (2000): S. 18-23.

66 Vgl. Office of the Special Envoy for Mostar (1996): Appendix A, S. 2 f.

67 Vgl. Koschnick / Schneider (1995): S. 232 f.

68 Da jede internationale Polizeimission irgendwann beendet werden muss, kann auf lange Sicht nur eine einheimische Polizei allen Bevölkerungsgruppen Sicherheit garantieren und die Nachfrage nach eigenen Sicherheitsorganen beenden. In multiethnischen Nachkriegsstaaten muss dies eine multiethnische Polizei sein. Vgl. Stodiek (2006): S. 7.

hätte die WEU-Polizei den Vereinigungsprozess durchsetzen können.⁶⁹ Auch mit der Übernahme von Polizeiaufgaben durch die WEU-Polizisten selbst hätte die öffentliche Sicherheit und Bewegungsfreiheit bereits in der ersten Nachkriegszeit hergestellt werden können. Dadurch hätte man den Störern des Friedensprozesses die illegalen Geldquellen und Teile ihrer politischen Basis entziehen können. Denkbar wäre aber auch die Konzentration auf das mittelfristige Ziel der Polizeireform, das heißt der parallelen Reform der kroatischen und der bosniakischen Polizei, gewesen. Bloße Reformbemühungen hätten weniger Widerstand hervorgerufen, zu einer stärkeren Verbesserung der Polizeiarbeit und damit der Sicherheitsituation in Mostar beigetragen und so Grundlagen für eine spätere Vereinigung der Polizeien gelegt. Allerdings bringt jede der genannten Möglichkeiten Schwierigkeiten mit sich: Bei der Durchsetzung von Sanktionen oder der Übernahme der Polizeiarbeit geraten internationalen Polizeikräfte in Gefahr, lokale Autoritäten aus der Verantwortung zu entlassen oder von der Bevölkerung als Besatzungsmacht wahrgenommen zu werden.⁷⁰ Eine Stärkung paralleler Polizeistrukturen kann die Teilung in zu großem Maße festigen und muss daher kontrolliert geschehen.

Schlussbetrachtungen

Das Beispiel Mostar zeigt, dass die Unterzeichnung eines Friedensvertrages zunächst nur die Beendigung der Kriegshandlungen bedeutet, nicht unbedingt auch die echte Bereitschaft der Konfliktparteien zu einer darüber hinaus gehenden Kooperation. In Mostar musste der vereinbarte Friede nicht nur gesichert und gefestigt, sondern tatsächlich erst aufgebaut werden. Insbesondere hat sich in Mostar bestätigt, dass auf die Beendigung eines Bürgerkrieges nicht die unmittelbare Aufhebung der entstandenen öffentlichen Sicherheitslücke folgt. Unterstützende polizeiliche Maßnahmen sind also dringend notwendig. Es ist aber auch deutlich geworden, dass die Aufgabe, die öffentliche Sicherheitslücke dauerhaft zu schließen, eine sehr schwierige ist. Denn die Kontrolle über die Polizei ist in innerstaatlichen Konflikten ein Machtfaktor, den politische Führer nur ungern und nicht ohne Widerstand aus der Hand geben.

Es stellte sich die Frage, welche Maßnahmen und Bedingungen die Erfolgswahrscheinlichkeit des WEU-Einsatzes in Mostar gesteigert hätten. Sicher ist, dass ein Erfolg mehr Geduld, einen entsprechenden Zeitaufwand, Bescheidenheit in den mittelfristigen Zielsetzungen, Sanktionsmöglichkeiten und anhaltende politische Unterstützung durch die beteiligten Staaten und Organisationen erfordert hätte. Aber wären durch die stärkere Übernahme von Polizeiaufgaben und damit durch paralleles polizeiliches Peacekeeping bessere Ergebnisse erzielt worden? Es ist noch nicht genügend erforscht, ob eine mit exekutiven Befugnissen ausgestattete internationale Polizeieinheit die Grundlagen für eine parallele oder auch spätere Vereinigung der Polizei legen kann oder aber das polizeiliche Peacebuilding hemmt, weil sie als Teil einer Besatzungsmacht wahrgenommen wird.

Aufgrund der Notwendigkeit und der Schwierigkeit polizeilichen Peacebuildings ist es dringend erforderlich, verschiedene Maßnahmen und Strategien internationaler Polizeieinsätze auf ihre Wirkungen und Erfolgswahrscheinlichkeiten hin zu untersuchen. Internationale

⁶⁹ Janiesch schlägt vor, die Polizeiführung in zukünftigen Missionen an der Auswahl der lokalen Polizeiverantwortlichen zu beteiligen, ihr die Befugnisse zur Ablösung kooperationsunwilliger Partner zu geben und sie bei der Ausübung dieser Befugnisse zu unterstützen. Vgl. Janiesch (1998): S. 24.

⁷⁰ Vgl. Janiesch (1998): S. 24.

Bemühungen zur Polizeireform und zum Polizeiaufbau nach Bürgerkriegen müssen dazu evaluiert, Einsätze miteinander verglichen werden. Dies geschieht in jüngster Zeit verstärkt.⁷¹ Erste Erkenntnisse der Forschung haben bereits Eingang in die Praxis internationaler Polizeieinsätze gefunden.⁷² Aber der Lernprozess, der in Europa mit der WEU-Mission in Mostar begann und damit noch relativ jung ist, ist noch nicht abgeschlossen.

Literatur

- Amtsblatt der Europäischen Union* (1996): Sonderbericht Nr. 2/96 über die Buchführung des Administrators und die Verwaltung von Mostar durch die Europäische Union (VMEU) zusammen mit den Antworten der Kommission und des Administrators von Mostar, in: Nr. C 287 vom 30.09.1996, in: HTML-Dokument [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0930\(01\):DE:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0930(01):DE:NOT), abgerufen am 31.10.2006.
- Amtsblatt der Europäischen Union* (2002): Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, in: Nr. C 325/5 vom 24.12.2002, in: HTML-Dokument http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_DE.pdf, abgerufen am 31.10.2006.
- Bjelakovic, Nebojsa / Strazzari, Francesco* (1999): The sack of Mostar, 1992-1994: the politico-military connection, in: *European security*, (8/2), S. 73-102.
- Broer, Harry / Emery, Michael* (1998): Civilian Police in U.N. Peacekeeping Operations, in: *Oakley, Robert B./ Dziedzic, Michael J./ Goldberg, Eliot M. (Hg.): Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Washington, S. 365-398.
- Brzoska, Michael* (2006): Introduction: Criteria for Evaluating Post-Conflict Reconstruction and Security Sector Reform in Peace Support Operations, in: *International Peacekeeping* (13/1), S. 1-13.
- Call, Chuck / Barnett, Michael* (2000): Looking for a Few Good Cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL, in: *Holm, Tor Tanke/ Eide, Espen Barth (Hg.): Peacebuilding and Police Reform*, London, Portland, S. 43-68.
- Celador, Gemma Collantes* (2005): Police Reform: Peacebuilding Through 'Democratic Policing?', in: *International Peacekeeping* (12/3), S. 364-376.
- Cousens, Elizabeth M.* (2001): Introduction, in: *Cousens, Elizabeth M./ Kumar, Chetan/ Wermester, Karin (Hg.): Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies*, Boulder, London, S. 1-20.
- United Nations Department of Peacekeeping Operations* (2000): United Nations Civilian Police Principles and Guidelines, in: PDF-Dokument http://www.un.org/depts/dpko/training/tes_publications/books/civilian_police/civpol_princ_guid.pdf, abgerufen am 31.10.2006.
- Dziedzic, Michael J. / Bair, Andrew* (1998a): Bosnia and the International Police Task Force, in: *Oakley, Robert B./ Dziedzic, Michael J./ Goldberg, Eliot M. (Hg.): Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Washington, S. 253-314.
- Eide / Holm* (2000): Postscript: Towards Executive Authority Policing? The Lessons of Kosovo, in: *Holm, Tor T./ Eide, Espen B. (Hg.): Peacebuilding and Police Reform*, London, Portland, S. 210-219.

⁷¹ Vgl. Celador (2005), Stodiek (2006). Vgl. auch Brzoska (2006).

⁷² Vgl. Mani (2006): S. 11 f.

- Rat der Europäischen Union* (2006): European Security and Defence Policy (ESPP): Operations, in: HTML-Dokument <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=268&lang=de>, abgerufen am 31.10.2006.
- Ferdowski, Mir A. / Matthies, Volker* (2003): Kriege, Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung, in: Ferdowski, Mir A. / Matthies, Volker (Hg.): Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften, Bonn, S. 14-40.
- Gosztonyi, Kristof* (1996): Borders, boundaries, interest groups, in: *Europaea: Journal des Européanistes – Journal of the Europeanists* (II/1), in: HTML-Dokument: <http://www.unica.it/europaea/1996ii1.html>, abgerufen am 31.10.2006, o. S.
- Gosztonyi, Kristof* (1999): Der Konfliktschlichtungsprozess in Mostar (Bosnien): Zwischen internationalem Druck und lokaler Obstruktion, Berlin.
- Hummer, Waldemar* (1999): Mostar- Ein Beispiel internationaler Stadtverwaltung durch die Europäische Union, in: Benedek, Wolfgang/ Isak, Hubert/ Kicker, Renate (Hg.): Development and Developing International and European Law: Essays in Honour of Korad Ginther on the Occasion of his 65th Birthday, Frankfurt am Main u.a., S. 377-419.
- International Crisis Group* (2000): Reunifying Mostar: Opportunities for Progress, ICG Balkans Report No. 90, Sarajevo u.a., PDF-Dokument unter: [uhttp://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1521&l=1](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1521&l=1), abgerufen am 31.10.2006.
- Ivanković, Željko / Melčić, Dunja* (1999): Der bosnisch-kroatische „Krieg im Kriege“, in: Melčić, Dunja (Hg.): Der Jugoslawien-Krieg. Handbuch zu Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen, Opladen/ Wiesbaden, S. 423-445.
- Janiesch, Helmut* (1998): Der Einsatz europäischer Polizeibeamter in Mostar, in: S + F : Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (16/1), S. 22-25.
- Koschnick, Hans* (1997): Praktische Friedensstiftung durch die Vereinten Nationen am Beispiel Mostar: Erfolge und Mißerfolge?, Bonn.
- Koschnick, Hans / Schneider, Jens* (1995): Brücke über die Neretva, München.
- Mani, Rama* (2000): Contextualizing Police Reform: Security, the Rule of Law and Post Conflict Peace-bBuilding, in: Holm, Tor T. / Eide, Espen B. (Hg.): Peacebuilding and Police Reform, London, Portland, S. 9-26.
- Mani, Rama* (2006): Dèjà vu or Something New? Lessons for Future Peacebuilding from Haiti, in: Sicherheit und Frieden: S + F = Security and Peace (24/1), S. 11-16.
- Memorandum of Understanding on the European Administration of Mostar* (1994), in HTML-Dokument <http://law.gonzaga.edu/library/ceedocs/bosnia/mostar94.htm>, abgerufen am 01.03.04.
- Meyers, Reinhard* (2000): Krieg und Frieden, in: Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch Internationale Politik, 8. Auflage, Opladen, S. 241-261.
- Müller, Edith* (1996): Bericht über den Sonderbericht Nr. 2/96 des Europäischen Rechnungshofes über die Buchführung des Administrators und die Verwaltung von Mostar durch die Europäische Union (VMEU) zusammen mit den Antworten der Kommission und des Administrators von Mostar (C4-0513/96), in: HTML-Dokument: http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?SAME_LEVEL=1&LEVEL=3&NAV=S&LSTDOC=Y&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1996-0386+0+DOC+XML+V0//DE, abgerufen am 31.03.2004.
- Müller, Erwin* (1998): Internationale Polizei. Prinzip und Konzept, in: S + F : Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (16/1), S. 5-18.

- Neild, Rachel* (2001): Democratic Policing, in: Reychler, Luc / Pfaffenholz, Thania (Hg.): Peacebuilding. A Field Guide, Boulder, S. 416-427.
- Office of the Special Envoy for Mostar* (1996): Western European Union Police Element Mostar: End of Mission Report, Mostar. [Nicht veröffentlicht.]
- Parliamentary Assembly of the Western European Union* (1997): Europe's role in the prevention and management of crises in the Balkans, Part 2, in: HTML-Dokument http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/reports/1589b.html, abgerufen am 31.10.2006.
- Parliamentary Assembly of the Western European Union* (1998): WEU police forces – reply to the annual report of the Council, Document 1609.
- Peake, Gordon / Brown, Kaysie Studdard* (2005): Policebuilding: The International Deployment Group in the Solomon Islands, in: International Peacekeeping (12/4), S. 520-532.
- Preuss, Andrijana* (2004): Friedensaufbau durch internationale Polizeieinsätze in ethnonationalen Konflikten Bosnien-Herzegowinas am Beispiel der WEU-Polizei in Mostar, Münster.
- Reichel, Sarah* (2000): Transitional Administration in former Yugoslavia: A Repetition of Failures or a Necessary Learning Process Towards a Universal Peace-Building Tool after Ethno-Political War?, in: HTML-Dokument: <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2000/p00-305.pdf>, abgerufen am 31.10.2006.
- Schumm, Werner* (2000): Einsatz der International Police Task Force in Bosnien-Herzegowina, in: Polizei heute: Führung, Technik, Ausbildung, Recht (29/1), S. 2-4.
- Shaw, Emily* (2003): A tale of three cities: considering divided cities in the former Yugoslavia, in: Newsletter of the Institute of Slavic, East European, and Eurasian Studies, Vol. 20, Number 2, Berkeley, S. 7-11 und 21-26, in: PDF-Dokument http://ist-socrates.berkeley.edu/~iseees/publications/2003_20-02.pdf, abgerufen am 31.10.2006.
- Stodiek, Thorsten* (2006): The OSCE and the Creation of Multi-Ethnic Police Forces in the Balkans, CORE Working Paper 14, in PDF-Dokument http://www.core-hamburg.de/documents/CORE_Working_Paper_14.pdf, abgerufen am 31.10.2006.
- Yarwood, John* (1999): Rebuilding Mostar: Reconstruction in a War Zone, Liverpool.
- Ziegler, Melisse / Neild, Rachel* (2002): From Peace to Governance: Police Reform and the Interantional Community, in: PDF-Dokument: http://www.wola.org/publications/police_reform_report.pdf, abgerufen am 31.10.2006.