

## Den Frieden sichern: Geschlossene Polizeieinheiten in Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen

Annika Hansen

In den vergangenen Jahren ist die (Wieder-) Herstellung von Rechtsstaatlichkeit in den Mittelpunkt von Friedenseinsätzen gerückt. Dabei fällt internationalen Polizeibeamten eine Schlüsselrolle zu. Seit 1995 hat sich die Zahl der von den Vereinten Nationen (UN) eingesetzten Polizeikräfte verachtacht. Im März 2011 war der Einsatz von über 17.500 Polizisten vom Sicherheitsrat autorisiert. Durch diesen rasanten Anstieg ist die Herausforderung, ausreichend qualifizierte Polizeibeamte zu rekrutieren, größer geworden.

Im Rahmen dieser Entwicklung hat auch eine verstärkte Rekrutierung von geschlossenen Polizeieinheiten (*Formed Police Units* – FPU) stattgefunden. Rund die Hälfte des UN-Polizeipersonals wird mittlerweile innerhalb von FPU eingesetzt. Sie unterstützen in vielfältiger Art die Umsetzung des Einsatzmandats. Insbesondere sorgen sie durch professionelle, flexible und – wenn nötig – robuste Polizeiarbeit für den Schutz von Personal und Infrastruktur der UN sowie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit am Einsatzort. Daneben unterstützen die internationalen FPU ihre lokalen Kollegen beim Aufbau eines demokratischen, rechtsstaatlichen und der Achtung der Menschenrechte verpflichteten Sicherheitssektors.

### Anfänge

Der Einsatz geschlossener Polizeieinheiten wird oft als Neuerung bei der Friedenssicherung beschrieben, doch die erste FPU war bereits von 1960 bis 1964 im Rahmen der UN-Mission im Kongo (ONUC) tätig. Eine ghanaische Einheit hatte den Auftrag, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten und die kongolesische Polizei auszubilden. Knapp 40 Jahre später kam die zweite geschlossene Polizeieinheit zum Einsatz, allerdings nicht im Rahmen einer UN-Mission: Die *Stabilization Force* (SFOR) in Bosnien-Herzegowina

etablierte 1998 die *Multinational Specialised Unit* (MSU) zur Abwehr von Bedrohungen, die die Fähigkeiten der zivilen UN-Polizei (*International Police Task Force* – IPTF) überstiegen. Dieses Modell gilt allerdings nicht als Erfolg. Einer der Gründe hierfür ist die Tatsache, dass die MSU der militärischen Komponente der Mission unterstellt und damit von den internationalen Bemühungen um die Verbesserung der lokalen Polizeiarbeit in Bosnien-Herzegowina abgekoppelt war.

Eine Analyse der Mängel dieses Ansatzes führte dazu, dass die zivile Polizeikomponente der

UN-Mission im Kosovo (UNMIK) von Beginn an über *Special Police Units* (SPUs) verfügte. Dies war der erste Einsatz von FPU innerhalb eines UN-Friedenseinsatzes seit ONUC. Seit diesen Anfängen vor rund zehn Jahren hat die UN mehr als fünfzig solcher Einheiten in sechs Missionen weltweit eingesetzt: in Haiti (MINUSTAH), der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO), Darfur/Sudan (UNAMID), Liberia (UNMIL), Osttimor (UNMIT) und der Elfenbeinküste (UNOCI).

## Kernaufgaben

Die Leitlinien der UN sehen drei Hauptaufgaben für UN-Polizeieinheiten vor: Erstens dienen sie als Instrument zur *Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit*. Ein typisches Beispiel hierfür ist etwa ihr Einsatz bei den Demonstrationen nach den umstrittenen Wahlen in Haiti im Dezember 2010. In den meisten Fällen haben FPUs dabei eine reine Unterstützungsfunktion für die Polizei des Einsatzlandes. Je nach Einsatzmandat können sie aber auch selbstständig agieren. Kerninhalt dieser Funktion ist es, Bürgern die uneingeschränkte Ausübung ihrer Grundrechte zu ermöglichen und zugleich dafür zu sorgen, dass die öffentliche Sicherheit nicht gefährdet wird.

Zweitens bieten FPUs *Schutz für das Personal und die Infrastruktur der UN*. Dies ist meist nur in Zeiten erhöhter Spannungen notwendig, etwa im Umfeld von Wahlen wie im Frühjahr 2011 in der Elfenbeinküste. Sollten solche Umstände eine Verlegung oder Evakuierung von UN-Personal notwendig machen, spielen die FPUs eine zentrale Rolle bei deren Absicherung. Ferner bieten sie auch Schutz durch die Begleitung von UN-Konvois.

Dritte Kernaufgabe von FPUs ist die *Durchführung besonders umfangreicher oder riskanter Polizeieinsätze*, die die Kapazitäten einzelner UN-Polizisten überschreiten. Beispiele hierfür sind die gemeinsamen Patrouillen von FPUs mit lokalen Polizisten und UN-Blauhelmen in den Konfliktzonen der Demokratischen Republik Kongo oder die Sicherung von Flüchtlingslagern in Haiti und Darfur.

## Nutzen und Grenzen

Einer der Gründe für den rapiden Anstieg von FPU-Einsätzen ist der Umstand, dass sie als geeignetes Instrument zur Schließung der so genannten „Sicherheitslücke“ gelten. Diese klafft in vielen Postkonfliktsituationen zwischen den spezifischen Fähigkeiten der zivilen Polizeikomponente (Beratung, Training lokaler Kollegen, u. U. eigene Ermittlungsarbeit) und denen der militärischen Komponente (Abwehr militärischer Bedrohungen). Für eine Konfrontation mit einer aggressiven aber unbewaffneten Menschenmenge etwa sind weder Zivilpolizisten noch Blauhelme ausreichend vorbereitet oder ausgerüstet. Diese Lücke können FPUs schließen, doch muss ihre Rolle klar definiert werden, damit ihre speziellen Fähigkeiten bestmöglich genutzt werden können. Insbesondere muss bedacht werden, dass FPUs drei Einschränkungen unterliegen:

*FPUs sind kein Allheilmittel:* Insbesondere können sie nicht unzureichend robuste Mandate oder Kapazitäten ersetzen. Die Aufgaben einer UN-Mission sind verbindlich im vom UN-Sicherheitsrat beschlossenen Mandat geregelt. In der großen Mehrheit der Einsätze bestehen diese für UN-Polizisten in Unterstützung und Training der lokalen Polizei. Hoheitliche Aufgaben, also das Ermitteln nach Straftaten, Verhaften von Verdächtigen etc., erfüllen sie nicht. Ausnahmen sind die wenigen Fälle, in denen ein Friedenseinsatz über ein so genanntes exekutives Mandat verfügte (z. B. UNMIK im Kosovo, UNMIT in Timor-Leste). Im Regelfall werden FPUs also nur in Zusammenarbeit mit lokalen Polizeikräften aktiv und können daher nicht alleine den vollständigen Schutz der Zivilbevölkerung vor Übergriffen leisten.

FPUs sind erheblich robuster ausgerüstet als die zivilen Polizeibeamten der UN, die in den meisten Fällen unbewaffnet ihren Dienst tun. Damit sind Erstere prädestiniert für den Einsatz bei Demonstrationen, riskanten Patrouillenfahrten und den Schutz von UN-Gebäuden oder Flüchtlingslagern. Sie sind aber weder von ihrer Ausrüstung noch von ihrer Ausbildung her ein Ersatz für Blauhelme. Für Kampfeinsätze gegen schwer bewaffnete Milizen, wie etwa im Osten der DRK, sind sie nicht geeignet.



## Aktuelle UN-Friedenseinsätze mit FPU

Mission	Anzahl FPU	Polizeibeamte in FPU	Gesamte Polizeikomponente	FPU als % der Polizeikomponente
MINUSTAH (Haiti)	16	2,273	3,578	64 %
MONUSCO (DR Kongo)	7	889	1,259	71 %
UNAMID (Darfur)	16	2,227	5,121	43 %
UNMIL (Liberia)	7	846	1,309	65 %
UNMIT (Timor-Leste)	4	489	1,364	36 %
UNOCI (Elfenbeinküste)	6	952	1,296	73 %

Quelle: DPKO, Stand 31.3.2011

*FPU sind nicht beliebig teilbar:* Im Gegensatz zu den einzeln rekrutierten zivilen Polizeibeamten der UN bestehen FPU aus 120-140 Polizisten, die von einem Mitgliedsstaat als Gruppe ausgewählt, ausgebildet und dann der UN zur Verfügung gestellt werden. Genau in dieser Geschlossenheit liegt ihre Stärke. In manchen Missionen wurden FPU jedoch als Verfügungsmasse für personelle Engpässe bei Polizeipersonal verwendet. Aufgrund von Unterschieden in der Ausbildung, Ausrüstung und Erfahrung können FPU-Angehörige und zivile Polizisten jedoch nicht beliebig ausgetauscht werden. Daher schreibt das relevante UN-Regelwerk vor, dass FPU nicht in Gruppen von weniger als zehn Polizisten aufgeteilt werden dürfen.

*FPU haben eine geringe Reichweite:* Nur wenn sie gemeinsam agieren, können FPU ihre volle Wirksamkeit entfalten. Dieser Umstand sowie logistische Zwänge machen es notwendig, eine solche Polizeieinheit gemeinsam unterzubringen. Dies führt zu einer Einschränkung ihrer operativen Reichweite. In kleinen oder gut erschlossenen Einsatzgebieten wie Kosovo oder Haiti können FPU an den meisten Konfliktherden rasch eingreifen. In weiträumigen und kaum erschlossenen Regionen wie Kongo oder Darfur sind große Teile des Einsatzgebietes aber kurzfristig kaum erreichbar.

## Evaluierung und Reform

Aufgrund der raschen Zunahme der Anzahl und Aufgaben der FPU führten die UN 2008 eine ausführliche Überprüfung der Strukturen, Aktivitäten und Einsatzbereitschaft aller 38 zu diesem Zeitpunkt bestehenden FPU durch.

Dieser Prozess bestand aus mehreren Komponenten: einer umfassenden Bestandsaufnahme, der Entwicklung einheitlicher Einsatzleitlinien und Performance-Standards, Trainingsmaßnahmen für bereits im Einsatz stehende Einheiten sowie der Ausarbeitung eines vor zukünftigen Einsätzen zu absolvierenden Trainingsprogramms.

Die Evaluierung zeigte deutliche Differenzen bei Trainingsstandards und Einsatzleitlinien zwischen den verschiedenen FPU. Daneben wurden erhebliche praktische Mängel festgestellt, angefangen bei ungenügenden sanitären Anlagen über ungeeignete Ausrüstung, eine unzureichende Schusswaffenausbildung bis hin zu dysfunktionalen Befehlsstrukturen. Diese Probleme sind zum Teil auf die Art der Rekrutierung von geschlossenen Polizeieinheiten zurückzuführen. Wie bereits erwähnt werden FPU von einzelnen UN-Mitgliedsstaaten gestellt, die auf nationaler Ebene erheblich unterschiedliche Ansichten über Aufgaben und Funktionen solcher Einheiten haben. Entsprechend verschieden sind Ausrüstung, Dauer und Art der gemeinsamen Ausbildung sowie Doktrin und Organisation. Von besonderer Bedeutung sind hier zwei Faktoren. Erstens spezialisieren sich FPU in manchen Ländern auf bestimmte Aufgaben, etwa den Einsatz bei Demonstrationen (*crowd control*), in anderen sind sie dagegen vielfältiger ausgebildet. Zweitens sind die FPU mancher Staaten Teil des Militärs, in anderen unterstehen sie der zivilen Polizei. Beides führt zu Reibungsverlusten im gemeinsamen Einsatz in UN-Missionen.

Als Reaktion auf die festgestellten Mängel entwickelte die UN eine Reihe von Lösungsansätzen. Eine *Doctrine Development Group* (DDG) hatte

schon während der Evaluierungsphase damit begonnen, die Einsatzleitlinien zu überarbeiten. Diese definieren die Kernaufgaben und legen Zusammensetzung, Befehlsstrukturen und Mindeststandards für FPU fest. Über 50 Experten aus den Mitgliedsstaaten und internationalen Organisationen wirkten an dieser Überarbeitung mit.

Wichtigste Entsender von Polizeikräften in UN Friedenseinsätze (Police Contributing Countries – PCCs)		
Rang	Polizeikräfte insgesamt	nur FPU
1	Bangladesh	Bangladesh
2	Jordanien	Jordanien
3	Indien	Indien
4	Pakistan	Pakistan
5	Nigeria	Senegal
6	Nepal	Nepal
7	Senegal	Nigeria
8	Ruanda	Burkina Faso, Ägypten,
9	Ghana	Indonesien, Malaysia,
10	Sierra Leone	Portugal, Ruanda, Togo

Quelle: DPKO

Ebenso kooperierten die Mitgliedsstaaten mit der *UN Police Division* bei der Zusammenstellung und Ausbildung der *Mobile Training Teams* (MTT), die vor Ort in den Missionen eingesetzt werden. Gemeinsam entwickelten sie auch das *FPU Standardised Pre-deployment Curriculum*. Dieses ermöglicht die Überprüfung von Einheiten, bevor sie für internationale Einsätze angenommen werden, und stellt gleichzeitig sicher, dass Minimalvoraussetzungen für ihre Einsatzbereitschaft bestehen. Ein Programm zum *Training-of-Trainers* (ToT) soll dazu beitragen, die Ausbildung der Einheiten zur Vorbereitung auf UN-Einsätze zu vereinheitlichen. Dieses Training wird 2011 in den Heimatstaaten der Einheiten beginnen.

Diese Evaluierung war hinsichtlich des Umfangs, der Transparenz und der breiten Beteiligung der Mitgliedsstaaten einzigartig. Sie ist ein ermu-

tigendes Beispiel, wie das UN-Sekretariat, die Mitgliedsstaaten und die verschiedenen Feldmissionen mit dem Ziel zusammenarbeiten können, nachhaltige Lösungen für komplexe Herausforderungen zu finden.

## Ausblick

Eine genaue Quantifizierung des allgemeinen Nutzens von geschlossenen Polizeieinheiten für internationale Friedenseinsätze ist schwierig. Zu sehr unterscheiden sich die FPU in den verschiedenen Einsätzen nach Anzahl, Qualität und spezifischen Aufgaben. Hinzu kommen die erwähnten nationalen Ansätze in der Führung solcher Einheiten. Einige sind dem Militär in Bezug auf Befehlsstrukturen, Ausrüstung und Taktik sehr ähnlich. Andere sind Bestandteil der zivilen Polizei und werden für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ermittlung von besonders schweren Straftaten, Terrorismusbekämpfung oder Grenzkontrolle eingesetzt.

Um trotz dieser Unterschiede eine grundsätzliche Einsatzbereitschaft zu gewährleisten, schreiben die neuen UN-Richtlinien gewisse Mindeststandards vor, darunter ein Minimum von Dienst- erfahrung der einzelnen Beamten sowie eine Mindestdauer für das gemeinsame Bestehen und Training von sechs Monaten vor der Entsendung in einen internationalen Einsatz.

FPU können entscheidend zur Sicherheit einer Mission und des Einsatzlandes beitragen. Sie sind aber, wie der Rest der Mission, an ihr Mandat gebunden. Daher muss die Entscheidung über ihren Einsatz mit einer genauen Abwägung ihres Nutzens einhergehen. Richtig eingesetzt sind FPU ein wertvolles Werkzeug für polizeiliche Aufgaben und bleiben ein integrierter Teil der UN-Polizeikomponente.

*Annika S. Hansen* ist Policy Officer im Office of the Police Adviser der UN Hauptabteilung für Friedenssicherungs- einsätze (DPKO).

