

10 Jahre EU-Polizeimission in Bosnien und Herzegowina: Versuch einer Bilanz

Tobias Flessenkemper

Am 30. Juni 2012 endet nach zehnjährigem Einsatz die erste (zivile) EU-Mission im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP, bis 2007 ESVP). Ende 2002 übernahm die EU die Nachfolge der Polizeimission der Vereinten Nationen in Bosnien und Herzegowina (BuH). Dazu wurden die neu geschaffenen Strukturen der ESVP eingesetzt und eine *European Union Police Mission* (EUPM) geschaffen. Die Erfahrungen mit den Schwerpunkten der drei Mandatsphasen (Gründung, Polizeireform, regionale Kriminalitätsbekämpfung) zeigen Möglichkeiten und Grenzen des zivilen Krisenmanagements einer GSVP-Mission auf. Effektiv kann sie sein, wenn unter den Mitgliedstaaten Einvernehmen über die politischen Ziele herrscht und dies von einer klaren Konditionalitätspolitik begleitet wird.

Das 1995 geschlossene Abkommen von Dayton beendete den dreijährigen Krieg gegen BuH und schuf die künftige verfassungsmäßige Ordnung des Staates. Unter anderem legte es den Staatsaufbau auf ethno-nationaler Grundlage fest, dem auch eine entsprechende ethno-territoriale Gliederung der Polizei folgte. Das Abkommen führte zur Entsendung einer NATO-geführten Schutztruppe (IFOR, ab 1996 SFOR) und einer UN-Polizeimission (IPTF). Die IPTF akkreditierte von 1996 bis 2002 Personal und Organisationsstrukturen der zwei Entitätspolizeien (Föderation und Republika Srpska (RS)), der zehn Kantonalpolizeien (innerhalb der Föderation) und der Polizei des Brcko-Distrikts. Zudem trug sie zur Schaffung der Grenzpolizei und der gesamtstaatlichen Kriminalpolizei bei.

Phase I: EUPM-Gründung

2002 wurde EUPM mandatiert, die insgesamt 15 Polizeibehörden bei der Umsetzung europäischer Praktiken und Standards zu unterstützen. Im Januar 2003 umriss der damalige EU-Außenbeauftragte Javier Solana die strategischen Ziele der ursprünglich auf drei Jahre angelegten Mission:

1. Unterstützung der Polizei als Beitrag zur Umsetzung des Friedensvertrages und der Stabilisierung.
2. Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit als Beitrag zur Stabilisierung- und Assoziierungsprozess mit dem Ziel des EU-Beitritts.

3. Stärkung der außenpolitischen Identität der EU durch die Entsendung der ersten Krisenmanagementoperation im Rahmen der ESVP und der Beteiligung von Drittstaaten.

Die gleichzeitige Erfüllung dieser strategischen Ziele war anfangs schwierig. Das dritte von Solana genannte Ziel wurde mit dem erfolgreichen Aufwuchs auf die Sollstärke von 450 Polizeibeamten und 50 Experten in 2003 schnell erreicht.¹ Neben den damaligen 15 EU-Mitgliedstaaten beteiligten sich alle 12 Beitrittsländer sowie Island, Kanada, Norwegen, die Schweiz, die Türkei und die Ukraine. Die Beteiligung von 33 Staaten signalisierte Vertrauen in die Fähigkeiten der EU.

Inhaltlich war EUPM anfangs weniger erfolgreich. In der Planungsphase hatte sich die EU auf ein beratendes Mandat geeinigt. Allerdings fehlte eine Methodologie wie durch „monitoring, mentoring, inspecting“ die Polizei zu unterstützen und an internationale und europäische Standards heranzuführen sei. Die entsandten Beamten waren vielfach mit der Aufgabe überfordert. Die Mission verzettelte sich in Programmen und Projekten und geriet ab 2004 zunehmend in die Kritik der Mitgliedstaaten und internationaler Partner.

Ende 2004 löste die EU mit EUFOR Althea die Stabilization Force (SFOR) der NATO ab. Für EUPM entstand damit ein weiteres Problem. Im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung gab es Mandatsüberschneidungen mit EUFOR. Das Militär war nur unzureichend auf diese Aufgabe vorbereitet. Ein Mangel an Koordination drohte den Erfolg beider EU-Missionen zu beschädigen.

Diese Probleme wurden 2005 auf politischer Ebene erkannt. Die Mitgliedstaaten einigten sich auf einen neuen Ansatz. Ende 2005 wurde EUPM grundlegend reformiert und das Mandat auf drei Bereiche konzentriert: Unterstützung im Kampf gegen Organisierte Kriminalität, Mitarbeit bei einer Polizeireform und Verbesserung der Rechenschaftspflicht der Polizei. Dabei stand das Prinzip „ownership“ im Vordergrund. Die Mission verstand sich als ein technisches Instrument zur Begleitung der EU-Erweiterungspolitik.

Auch die Zusammenarbeit mit EUFOR wurde 2006 auf eine neue Grundlage gestellt. Gemein-

same Operative Richtlinien (common operational guidelines) regelten den Einsatz militärischer Mittel zur Unterstützung der lokalen Polizei. Er stand nun unter dem Genehmigungsvorbehalt von EUPM. Die Richtlinien sind ein Meilenstein der zivil-militärischen Zusammenarbeit. Erstmals bekam eine zivile Mission ein Mitspracherecht beim Einsatz militärischer Kapazitäten zur Unterstützung beim Kampf gegen die Organisierte Kriminalität. Dies wurde aufgrund der gemeinsamen strategischen EU-Führungsstruktur für EUPM und EUFOR möglich.

Phase II: Polizeireform

2004 leitete der High Representative Paddy Ashdown eine Polizeistrukturereform ein. Er stützte sich dabei auf eine Analyse der Europäischen Kommission zur Umsetzung eines Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit BiH. Die Analyse kam zu dem Schluss, dass die Polizeibehörden des Landes nicht für die „europäische Zukunft“ vorbereitet seien. Es wurde eine Modernisierung gefordert, um Problemen wie Organisierter Kriminalität, Drogenhandel, Geldwäsche und Terrorismus besser begegnen zu können.

Nachdem der erste Ansatz zur Polizeireform 2005 aufgrund des Widerstands der Republika Srpska gescheitert war, startete Ashdown kurz vor dem Ende seiner Amtszeit einen weiteren Versuch. Dieser war getragen von der Überzeugung, dass die Konditionalität der EU stark genug sein würde, die Republika Srpska zum Einlenken zu bewegen. Im 2006 verabschiedeten neuen Mandat von EUPM war vorgesehen, dass EUPM und ihr Chef eine tragende Rolle bei der Vorbereitung der Reform spielen sollten.

Trotz des hohen Einsatzes der EU scheiterte die Polizeistrukturereform, denn die geforderte Neuordnung innerhalb des Landes stellte die Grundlagen der Daytoner Nachkriegordnung in Frage. Die Umsetzung der Reform hätte bedeutet, die ethno-nationale territoriale Teilung des Landes im Polizeibereich zugunsten des Gesamtstaats aufzuheben. Dies wurde von der RS abgelehnt.

Andererseits strapazierten die Auflösung der Staatenunion zwischen Serbien und Montenegro (2006) und die Vorbereitungen zur Unab-

¹ Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.



Personalentwicklung EUPM: 2003-2012

	2003*	2005*	2007*	2009*	2011*	Januar 2012
Internationales Personal gesamt	556	412	195	140	104	33
Internationales Polizeipersonal	498	362	167	114	75	13
→ davon Deutsche	80	71	22	19	14	2
Internationales Zivilpersonal	58	50	28	26	29	20
→ davon Deutsche	5	5	3	3	4	3
Lokales Personal	333	312	217	211	146	44
EUPM gesamt	889	724	412	351	250	77

* Zahlenangaben zu internationalem Personal: Stand November des jeweiligen Jahres, zu deutschem Personal: Stand Mai
Quelle: EUPM, 2012

hängigkeit Kosovos (2008) die EU-Kohärenz, zumal die EU-Konditionalität nicht von allen EU-Mitgliedstaaten voll mitgetragen wurde. Um den Abschluss des verhandelten SAA nicht zu gefährden, akzeptierte die EU im Frühjahr 2008 einen Formelkompromiss, der den Bestand des *Status Quo* fortschrieb und jegliche künftige Reform des Polizeiwesens zum Bestandteil einer Verfassungsreform erklärte. Es zeigte sich, dass ein Beratungsinstrument wie EUPM nicht dazu geeignet war, politische Forderungen durchzusetzen, die letztlich von keinem der Akteure vollständig geteilt wurden. Vor allem war sie nicht in der Lage, um die vom Friedensabkommen von Dayton bestätigten Arrangements und Kompromisse zu revidieren.

Die Polizeireform endete damit, dass Ende 2008 17 statt zuvor 15 Polizeiorganisationen in BuH tätig waren, ohne dass sich an der Kompetenzverteilung im Lande etwas geändert hatte. Zudem hatte sie wichtiges politisches Kapital der EU in Verfassungs- und Strukturfragen des Landes verbraucht. Auch die örtlichen Polizeikräfte waren als Stellvertreter ihrer politischen Führung stark in den Prozess eingebunden, was zu Lasten ihrer funktionalen Zusammenarbeit ging. Dies wirkte sich von 2004-08 bremsend auf die Bekämpfung schwerer und Organisierter Kriminalität aus.

Phase III: Regionale Kriminalitätsbekämpfung

Im Vorfeld des EU-Beitritts von Bulgarien und Rumänien und der zweiten Verlängerung des EUPM-Mandats Ende 2007 rückte die Kriminalitätsbekämpfung im Westlichen Balkan wieder verstärkt ins Blickfeld der EU. Sie forderte nun

messbare Ergebnisse der polizeilichen und strafjustizlichen Zusammenarbeit. Dies war der Beginn eines Paradigmenwechsels, durch den die allgemeinen Fragen der Friedensimplementierung in den Hintergrund traten. Ab 2008 wurde dieser Ansatz durch den Visa-Dialog mit Ländern des Westlichen Balkans unterstützt.

Der Visa-Dialog wirkte als Katalysator für viele zuvor kaum durchsetzbare Forderungen von EUPM. Polizeilicher Datenaustausch zwischen den fragmentierten Behörden wurde beschlossen. Grenzpolizeiliche Maßnahmen erlangten einen hohen Standard. Regionale und bilaterale Abkommen schlossen ein engeres Netz der Zusammenarbeit.

Damit änderte sich der Charakter der Mission entscheidend. Sie war nun nicht mehr abhängiger Akteur abstrakter Reformanliegen sondern Vermittler im Hinblick auf greifbare EU-Integrationschritte. Die Zusammenarbeit mit der EU-Delegation wurde intensiviert, wobei die Kommission technische Hilfestellung leistete und die Mission den strategischen Dialog zwischen den polizeilichen und anderen Behörden begleitete. Diese Anstrengungen von BuH wurden von den Mitgliedstaaten Ende 2010 anerkannt, als sie die Visumpflicht aufhoben.

Vier Faktoren haben diese Entwicklung begünstigt. Erstens gab es bei den Forderungen des Visa-Dialogs eine klare Kompetenzzuordnung innerhalb des Landes. Anders als bei der Polizeireform gab es eine verfassungsrechtliche Grundlage für die geforderten Reformen. Der Aufbau der Grenzpolizei war schon seit 2003 ein wichtiger Schwerpunkt der Arbeit von EUPM und eine der Erfolgsgeschichten der Mission. Zweitens waren

die Forderungen auf den gesamten westlichen Balkan und nicht auf BuH allein bezogen. Dies erlaubte den Akteuren eine sachlichere Herangehensweise. Drittens war das Ziel der Visumsbefreiung ein Wunsch der Bevölkerung, den die politischen Akteure erfüllen mussten, wenn sie ihre Legitimität nicht gefährden wollten. Viertens wurde der Prozess technisch von einem einzigen kohärenten EU-Akteur gesteuert, der EU-Kommission. Das Verfahren wurde deshalb als technisch „strikt, aber fair“ angesehen.

Versuch einer Bilanz

Auf den ersten Blick mag die Bilanz von zehn Jahren EUPM ernüchternd aussehen. Trotz der Fortschritte des Polizei- und Rechtswesens ist es nicht gelungen, die Strukturprobleme aufzuheben – Staat und Gesellschaft verharren in einer Krise. Die Fragmentierung des Landes befördert Korruption und Klientelismus, die sich allzu häufig hinter einer ethno-nationalistischen Rhetorik verbergen. Viele Beobachter und Bürger meinen, dass die politischen Eliten nicht zuletzt aus Eigennutz und –schutz wenig Reform-Elan zeigen.

Positiv schlägt zu Buche, dass die Polizei dennoch ein hohes Ansehen bei der Bevölkerung genießt, da eine Professionalisierung eingesetzt hat. EU-Lageeinschätzungen vermerken, dass die Polizei den wichtigsten Herausforderungen für die öffentliche Ordnung im Lande selbständig begegnen kann. Die Aufgabe des zivilen Krisenmanagements, also einer Stabilisierung und einer Reduzierung der Gefahren für die EU, wurde erfüllt.

Aufgrund der geographischen Situation des Landes, im Zentrum des von EU-Mitgliedstaaten umgebenen Westlichen Balkans, hat die Arbeit der Mission zu einer engeren Verzahnung der außen- und innenpolitischen Instrumente beigetragen. Dies wird beim Visa-Dialog deutlich, der von den Innenministerien der Mitgliedstaaten intensiv begleitet wurde, während die Umsetzung vor Ort von der EU-Kommission und EUPM mitgetragen wurde. Hier konnte EUPM zu konkreten

Ergebnissen beitragen, weil sie im Rahmen eines umfassenden Ansatzes von einer eindeutigen Konditionalitätspolitik der EU begleitet war. Für einen Durchbruch bei der Polizeireform gab es weder innerhalb des Landes noch in der EU ausreichenden politischen Willen.

Die Mission hat auch zur Entwicklung der GSVP beigetragen. Da EUPM in einem weitgehend stabilisierten Umfeld wirkte, war die Mission auch ein Experimentierfeld für die Weiterentwicklung von Mandaten und Themen. Dies umfasst die diskutierten zivil-militärischen Aspekte und die Erweiterung des Mandats auf Aspekte der Strafjustiz. Zudem war EUPM eine Triebfeder für die Entwicklung einer „EU-Polizeigemeinschaft“ aus Polizeibeamten der Mitgliedsstaaten.

So sind die von Javier Solana in die Mission gesetzten Erwartungen erfüllt. Die GSVP-Mission konnte jedoch nur unterstützend bei der Linderung der Symptome der Krise in BuH wirken. Das Management des grundlegenden Konflikts um die Staatlichkeit bleibt eine politische Herausforderung für die EU im Rahmen des Beitrittsprozesses.

2011 wurde daher eine Personalunion von EU-Delegationsleiter und EU-Sonderbeauftragten beschlossen, um erstmals seit 20 Jahren eine einheitliche EU-Präsenz in BuH zu schaffen. Ab 1. Juli 2012 wird die EU-Delegation die Heranführung Bosniens und Herzegowinas an europäische Standards in den Bereichen Inneres und Justiz durch die EU-Heranführungshilfe verstärken. Im Büro des EU-Sonderbeauftragten wird eine Stabstelle die strategischen politischen Fragen der Polizei- und Rechtsstaatreformen begleiten. EUPM und ihre mehr als 2.500 Mitarbeiter haben in den letzten zehn Jahren den Boden dafür bereitet.

Tobias Flessenkemper war von 2005 bis 2012 Senior Policy Advisor in der Polizeimission der Europäischen Union in Bosnien und Herzegowina in Sarajewo und ist ab September 2012 Gast der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.