

FREUND UND HELFER AUS DER FERNE: SCHWEIZER POLIZISTEN IN FRIEDENSEINSÄTZEN

von Matthias Bieri

Nicht nur Soldaten, sondern auch Polizisten spielen in internationalen Friedenseinsätzen eine wichtige Rolle. Ihre Aufgaben sind in den letzten 25 Jahren vielfältiger und komplexer geworden, ihre zahlenmässige Entsendung ist bedeutend gestiegen. Auch die Schweiz entsendet seit den 1990er-Jahren Polizeibeamte in Krisenländer. Das stellt sie vor spezielle Herausforderungen, denn die strukturellen Gegebenheiten verunmöglichen die Delegation einer grossen Zahl von Polizisten. Die Schweiz zeichnet sich vielmehr durch ein qualitativ hochwertiges Engagement aus und schafft damit einen Mehrwert. Dennoch liegt einiges an Entwicklungspotenzial brach.

EINLEITUNG

Die Beteiligung von Polizeikräften an friedensfördernden Missionen hat in den letzten 25 Jahren einen rasanten Wandel durchgemacht. Während Polizisten immer mehr Aufgaben übertragen werden, wuchs auch die Nachfrage nach ihnen immens. Ein Blick in die Statistik zeigt, dass 2013 neben 214 490 Soldaten 16 981 Polizisten die zweitgrösste Gruppe in Friedensmissionen stellte.¹ Polizisten sollen die innere Sicherheit in Krisenländern wiederherstellen und den (Wieder-)Aufbau von staatlichen Strukturen und Gesellschaft unterstützen. Damit soll ein neuerlicher Ausbruch von Gewalt verhindert und Bedingungen für eine eigenständige Entwicklung des Einsatzlandes geschaffen werden. Da oftmals Aufgaben wahrgenommen werden, die weder vom Militär noch von anderen zivilen Akteuren übernommen werden können, bildet die Polizei einen wichtigen Teil der internationalen Friedensförderung. Dieser ge-

1 Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF), *Peace Operations 2013/2014*.

niesst aber in Medien, Akademie, Wissenschaft und Gesellschaft wenig Aufmerksamkeit.²

Dominanter Akteur in der polizeilichen Friedenssicherung ist die UNO. Polizisten werden auch über die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder die Afrikanische Union (AU) in Missionen entsandt. Seit 2003 ist auch die EU im Rahmen ihrer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) in diesem Bereich aktiv. Die EU legt bei ihren GSVP-Missionen einen besonderen Schwerpunkt auf die zivile Friedensförderung, wobei Polizisten von Beginn an eine zentrale Rolle spielen.³ Auch die Schweiz entsendet seit 1993 Polizisten in Friedenseinsätze. Ihr Engagement hat seit jeher nur für wenig Aufsehen gesorgt und ist in der Schweizer Öffentlichkeit weitgehend unbekannt. Auf dem Balkan, in den letzten zehn Jahren jedoch zunehmend auch in Afrika, helfen Schweizer Polizisten beim Aufbau von effizienten Polizeisystemen und unterstützen lokale Behörden im Kampf gegen das Verbrechen. Mit Ausnahme des Kosovos brachte die Entsendung von Polizisten bislang keinen direkten operationellen Mehrwert für die Schweizer Polizeikorps. Dies ist einer der Hauptgründe, wieso der Anreiz zur Entsendung von Polizisten für die unterbesetzten Schweizer Polizeikorps bislang klein blieb. Im Mai 2014 standen insgesamt zwölf Polizeiexperten im internationalen Einsatz. Im Folgenden soll gezeigt werden, warum dieser Beitrag trotzdem zur Schaffung von nachhaltiger Stabilität in Europas Nachbarschaft beiträgt.

1. POLIZEI IN FRIEDENSEINSÄTZEN

Polizisten übernehmen in Friedenseinsätzen sehr unterschiedliche Aufgaben. Die folgenden Abschnitte sollen zeigen, wie sich die Beteiligung der Polizei an Friedenseinsätzen verändert hat und vor welchen Herausforderungen ihr Engagement heute steht.

- 2 Garth Den Heyer, *The Role of Civilian Police in Peacekeeping: 1999–2007* (Washington: Police Foundation, 2012), 3–4; Wilhelm Knelangen, «Die Rolle der Polizei in internationalen Friedenseinsätzen», in: *Reader Sicherheitspolitik* Nr. 6 (2009); «Kantone lassen Polizisten ungern ins Ausland», in: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)* (08.11.2010).
- 3 Europäischer Rat, *Presidency Conclusions: Santa Maria Da Feira European Council*, 19./20.06.2000.

Zivilpolizisten, robustere Gendarmerie und Grenzwächter werden im Kontext von Friedensmissionen häufig unter dem Oberbegriff «Polizei» genannt.⁴ Diese drei Kategorien sollen deshalb auch im Folgenden unter dem Begriff «Polizei» zusammengefasst werden.

1.1 ENTWICKLUNG DER POLIZEIKOMPONENTE IN FRIEDENSMISSIONEN

Im Rahmen der UNO wurden Polizisten erstmals 1960 im Kongo eingesetzt. Ghanaische Polizisten unterstützten damals die lokale Polizei bei der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung. Verstärkt kamen Polizeibeamte jedoch erst gegen Ende des Kalten Krieges zum Einsatz. Die UNO-Mission in Namibia 1989/90 umfasste bis zu 1500 internationale Polizisten, welche die lokalen Beamten beobachteten und überwachten. Namibia bildete den Auftakt für eine Reihe ähnlich ausgerichteter Polizeimissionen. Die Einsätze der frühen 1990er-Jahre können als *traditionelles Polizei-Peacekeeping* bezeichnet werden.

**Verstärkt kamen
Polizeibeamte jedoch erst
gegen Ende des Kalten
Krieges zum Einsatz.**

Polizisten überwachten dabei lokale Einsatzkräfte und rapportierten Menschenrechtsverletzungen. Damit sollte das gesetzeskonforme Funktionieren der Polizei sichergestellt und das Vertrauen der Bevölkerung in sie gestärkt werden. Unter dem Label der UNO waren Polizisten zu Beginn der 1990er-Jahre unter anderem in der Westsahara, Kambodscha, Angola und Mosambik aktiv.⁵ Der UNO-Sicherheitsrat, welcher die Mandate für die UNO-Missionen beschliesst, sah in der polizeilichen Friedenssicherung anfänglich ein wenig komplexes, einfach zu organisierendes Instrument. Im Laufe der Missionen zeichnete sich aber

4 Dies wird etwa in den Missionsstatistiken der UNO, welche jeweils drei Kategorien (Militär, Polizei, zivile Experten) umfassen, so gehandhabt.

5 Erwin A. Schmidl, «Polizeiaufgaben im Rahmen internationaler Friedenseinsätze», in: Bundesministerium für Inneres, Sicherheitsakademie (Hrsg.), *Auslandseinsätze der Polizei* (Wien: Bundesministerium für Inneres, 2011), 13–134, hier 39, 45–62 und 111–112.

bald ab, dass von der internationalen Polizei oftmals eine aktivere Rolle gefragt gewesen wäre.⁶

Dies führte dazu, dass die UNO-Mandate für Polizeiemissionen mehr Kompetenzen erhielten. Fortan sollte vermehrt die Transformation der lokalen Polizeien unterstützt werden. Diese sollten reformiert (ihre Gewohnheiten und Praktiken geändert), restrukturiert (insbesondere de-

Die Anfangseuphorie wurde aber bald gedämpft, da sich die Missionen der EU als viel weniger erfolgreich als erwartet erwiesen.

politisiert) und effektiver (etwa in der Verbrechensbekämpfung) werden. Transformationsaufgaben gehören heutzutage beinahe standardmässig zum Mandat einer Polizeiemission.⁷ Zu einem Paradigmenwechsel führte

1996 die Entsendung von Polizisten ins ehemalige Jugoslawien, wo die bosnische Polizei in neuem personellem Umfang und mit ungekannten Befugnissen transformiert werden sollte. Im Rahmen der *International Police Task Force* (IPTF), welche innerhalb der UNO-Mission in Bosnien-Herzegowina (UNMIBH) angesiedelt war, zeigten sich bald zahlreiche Probleme dieser neuen Art der polizeilichen Friedensförderung. Ungenügend qualifiziertes Personal, mangelhafte Ausrüstung, Spannungen mit der Bevölkerung und eine schwierige Koordination mit der Nato-Truppe IFOR sorgten für eine durchgezogene Bilanz.

Die perzipierten Fehlschläge verschiedener UNO-Friedensmissionen in Bosnien oder auch in Ruanda führten schliesslich auch im Polizeibereich zu einer gewissen Ernüchterung.⁸ Nichtsdestotrotz wurden die Kompetenzen der Polizei in Friedenseinsätzen gegen Ende des Jahrzehnts weiter ausgebaut. 1998 trat neben der UNO eine weitere Organisation auf den Plan: Die OSZE entsandte Polizisten in ihre Feldmission in Kroatien. Auch heute noch sind OSZE-Polizisten in Zentralasien,

6 William J. Durch / Michelle Ker, *Police in UN Peacekeeping: Improving Selection, Recruitment, and Deployment* (Providing for Peacekeeping; Nr. 6) (New York: International Peace Institute, 2013), 4–5.

7 Durch/Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 5–6.

8 Schmidl, *Polizeiaufgaben*, 63–68; Knelangen, *Die Rolle der Polizei*, 5f.

Ost- und Südosteuropa tätig, wo sie insbesondere bei der Ausbildung von einheimischen Polizisten zum Einsatz kommen.⁹

Erweiterte Qualität erhielten Polizeieinsätze 1999 im Kosovo und in Osttimor. Den dortigen Friedensmissionen wurde erstmals ein umfassendes Exekutivmandat erteilt, wodurch auch Strafverfolgung und Justiz in deren Kompetenzbereich fiel. Die UNO-Polizisten übernahmen dabei sämtliche lokalen Polizeiaufgaben. Neben den Exekutivaufgaben waren die Missionen – im Kosovo gemeinsam mit der OSZE – auch für die Ausbildung der lokalen Polizei zuständig. Diese weitreichenden Mandate hatten auch im Hinblick auf den Personalbestand eine neue Dimension zur Folge: 1999 wurden für den Kosovo 4700 UNO-Polizisten vorgesehen. Dieser massiven Expansion stand eine fehlende Entwicklung der Kapazitäten in der Verwaltung gegenüber. Die Polizeiabteilung der UNO-Hauptabteilung für Friedenssicherungseinsätze umfasste lediglich sieben Zivilpolizisten. Sie waren für die Organisation des Einsatzes und die Rekrutierung der Polizisten verantwortlich. Ein Ausbau der Kapazitäten war dringend geboten.¹⁰

Besonderen Einfluss auf die Entwicklung der Friedensmissionen hatte der UNO-Bericht der Gruppe von Sachverständigen unter Leitung des Algeriers Lakhdar Brahimi im Jahr 2000. Der Bericht ging auf gravierende Mängel im Polizeibereich ein, weshalb weitergehende und realistischere Mandate, eine schnellere Einsatzfähigkeit und eine Professionalisierung der UNO-Verwaltung verlangt wurden. Die Polizeiabteilung der UNO wurde in der Folge ausgebaut und umfasst derzeit über 50 Personen. 2006 kam es zur Schaffung einer stehenden Polizeieinheit in der UNO-Hauptabteilung für Friedenssicherungseinsätze, welche heute aus 41 Polizisten besteht. Diese Einheit soll zu Beginn einer Polizei-Mission zur Vorbereitung des eigentlichen Einsatzes genutzt werden. Steht kein neuer Einsatz an, leistet sie im Rahmen der laufenden Einsätze Unterstützung. Seit 2009 ist die Einheit in Brindisi, Italien, auf der Logistikkbasis der UNO stationiert. Ihre Effizienz ist umstritten, beim Aufbau von Missionen besteht nach wie vor Ver-

9 Thorsten Stodiek, «Internationale Polizeimissionen der OSZE», in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2001* (Baden-Baden: Nomos, 2001), 361–371, 363; Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, *Policing*, <http://www.osce.org/what/policing>.

10 Schmidl, *Polizeiaufgaben*, 70–72 und 77–78; Durch/Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 6–10.

besserungspotenzial.¹¹ Der Brahimi-Bericht verlangte zudem regionale Trainingspartnerschaften, eine raschere Bereitstellung von Polizisten durch die UNO-Mitgliedsstaaten und ein Fokus der Mandate auf die Unterstützung der Sicherheitssektorreformen. Insbesondere die raschere Bereitstellung harrt nach wie vor ihrer Implementierung, was damit zu erklären ist, dass Polizeieinheiten im Normalfall im Innern ihrer Entsendestaaten Dienst tun und für Auslandseinsätze von ihren eigentlichen Aufgaben abgezogen werden müssen.¹² In den 2000er-Jahren kam es schliesslich zu einem rapiden Anstieg an mandatierten Missionen und der Anzahl eingesetzter Polizisten. Im Januar 2014 standen 13 177 Polizisten in 19 UNO-Missionen im Einsatz.¹³

Die EU wurde um die Jahrtausendwende zu einem Akteur in der Friedensförderung. Im Jahr 2000 wurde beschlossen, dass die Mitgliedsstaaten ab 2003 gesamthaft bis zu 5000 Polizisten für den Einsatz in EU-Missionen bereitstellen sollen. Die EU wollte grundsätzlich sämtliche Arten von Polizeimissionen übernehmen können.¹⁴ In ihren Einsätzen spielte seit Beginn das zivile Element eine gewichtige Rolle, so dass der Polizei stets eine besondere Bedeutung zukam. Die erste Mission im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) war denn auch eine Polizeimission, in der die EU die Kompetenzen der vorangehenden UNO-Mission in Bosnien-Herzegowina übernahm. Dies geschah später auch in anderen Fällen, so etwa 2008 im Kosovo. Auch das Engagement der EU wurde anfänglich stark ausgeweitet. Die Anfangseuphorie wurde aber bald gedämpft, da sich die Missionen der EU als viel weniger erfolgreich als erwartet erwiesen.

11 United Nations Police, *Standing Police Capacity*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/policy/capacity.shtml>; United Nations Department of Peacekeeping Operations / Department of Field Support, *Functions and Organization of the Standing Police Capacity (SPC)*, 01.01.2013; Durch/Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 7f.

12 Thorsten Benner / Philipp Rotmann, «Zehn Jahre Brahimi-Bericht: Die UN-Friedenssicherung steht weiterhin vor grossen Herausforderungen», in: *Vereinte Nationen* 3 (2010), 115–118, 115; *Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809*, 21.08.2000; Bethan K. Greener, «The Rise of Policing in Peace Operations», in: *International Peacekeeping* 18 (2013), 183–195, 188.

13 *UN Police Magazine* Nr. 12 (2014), 50.

14 Europäischer Rat, *Presidency Conclusions: Santa Maria Da Feira European Council*.

2013 waren in 10 der insgesamt 17 EU-Missionen etwas über 900 Polizisten im Einsatz.¹⁵

1.2 TRENDS UND HERAUSFORDERUNGEN

Die Entwicklung der Polizeikomponente in Friedenseinsätzen verlief oftmals entlang derselben Linien wie diejenige der Friedensmissionen im Allgemeinen. Die drei prägendsten Trends der letzten 15 Jahre bezeugen dies. *Erstens* wurden mehr Missionen mandatiert und deren Umfang erweitert. *Zweitens* wurde der Aufgabenbereich der Polizei ausgedehnt. Und *drittens* kam vermehrt die Frage auf, wie und wann Polizeieinheiten in Friedenseinsätzen Gewalt einsetzen sollen.¹⁶

Die Nachfrage nach Polizeikräften hat sich seit der Jahrtausendwende bedeutend verstärkt. Waren 1999 erst 2297 Polizisten in 7 UNO-Missionen tätig, sind es 2014 bereits 13 177 Polizisten in 19 UNO-Missionen. Hinzu kommen momentan 8 EU-Missionen mit rund 900 eingesetzten Polizisten und mehreren hundert Polizisten in anderen Missionen wie etwa der Ende 2014 endenden ISAF in Afghanistan oder der Mission der Afrikanischen Union in Somalia.¹⁷

Die gestiegene Nachfrage an Polizisten führte dazu, dass trotz erheblicher Verbesserungen die Rekrutierung nach wie vor ein Problem darstellt. Es ist noch immer schwierig, genügend qualifiziertes Personal zu finden. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Rekrutierung oftmals zu wenig geordnet abläuft sowie die Vorbereitung und Ausbildung für die jeweiligen Einsätze mangelhaft ist. In den Missionen wird verschiedenstes Fachwissen benötigt. Die Bekämpfung

**Die Nachfrage nach
Polizeikräften hat sich seit
der Jahrtausendwende
bedeutend verstärkt.**

15 Schmidl, *Polizeiaufgaben*, 72–76; ZIF, *Peace Operations 2013/2014*; Anna Moore, «CSDP Police Missions: Comparing Bottom-up and Top-down Approaches», in: *European Foreign Affairs Review* 2 (2014), 283–305, 283–285.

16 Benner/Rotmann, *Zehn Jahre Brahimi-Bericht*, 115.

17 United Nations Peacekeeping, *Monthly summary of military and police contribution to United Nations operations*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/yearly.pdf> und United Nations Peacekeeping, *Troop and police contributors archive (1990–2013)*, http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml.

fung des organisierten Verbrechens, Sicherheitsmassnahmen bei Massenveranstaltungen oder bürgernahe Polizeiarbeit verlangen spezifische Kenntnisse. Auch wären mehr weibliche Friedenssicherer sowie geeignete Führungskräfte erforderlich, als letztlich rekrutiert werden können. Insbesondere die UNO hat Mühe, genügend passende Experten zu rekrutieren. Dabei spielt das unterschiedliche Niveau der Polizeieinheiten der Entsendestaaten eine entscheidende Rolle. Die Qualitätskontrolle bleibt eine grosse Herausforderung. Wie bei der militärischen Friedensförderung im Rahmen der UNO haben auch im Polizeibereich manche Länder ein Interesse an möglichst vielen Entsendungen, da die von der UNO entrichteten Entschädigungen für sie lukrativ sind. Diese Beiträge sind zwar durchaus geschätzt, da in gewissen Situationen Polizisten bereits durch ihre Präsenz Wirkung erzeugen können, für spezialisierte Einsätze wie etwa die Ausbildung von Polizisten sind diese aber wenig hilfreich. Grösste Beitragssteller von Polizisten im Rahmen der UNO sind momentan Bangladesch, Jordanien, Senegal und Nepal. Dagegen fallen die Beiträge westlicher Länder vergleichsweise gering aus. Dies sah um die Jahrtausendwende noch anders aus. Mittlerweile kommen westliche Staaten hauptsächlich für die finanziellen Beiträge an die UNO-Friedenssicherung auf.¹⁸

Grundsätzlich haben aber trotz der substanziellen Beiträge durch Entwicklungsländer sämtliche Missionen Mühe, die mandatierten Grössen zu erreichen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Polizei mancher entsendungswilliger Länder weniger geeignet ist für Entsendungen. Beispielsweise sind Gendarmerieeinheiten in Friedenseinsätzen besonders gefragt. Dies, da sie Eigenschaften des Militärs und der Polizei kombinieren und somit polizeiliche Aufgaben auch in einem instabileren Umfeld übernehmen können. Aber nur wenige Staaten verfügen über eine Gendarmerie.¹⁹ Als gewichtiger Faktor ist jedoch auch die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise zu nennen. Seit Beginn der Krise stagnieren die Entsendungen der Staaten seit 2011 auf hohem Level. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Staaten ihre limitierteren Mit-

18 *UN Police Magazine* Nr. 12 (2014), 31; Durch/Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 27–31.

19 Durch/Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 15–17; Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung, Zürich, 13.06.2014; und Derek Lutterbeck, «Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries», in: *Cooperation and Conflict* 39, Nr. 1(2004), 45–68, 60–63.

tel im Polizeibereich bevorzugt im Inland einsetzen, insbesondere da im Rahmen der EU-Missionen auch eine gewisse Ernüchterung über ihren mangelnden Erfolg vorherrscht. Dafür werden verschiedene Ursachen angeführt: Finanzierungsprobleme, ungenügende Rekrutierungserfolge, schlechte Koordination, EU-interne Uneinigkeit, aber auch falsche Reformansätze. Zudem wurde auch die Ansicht geäussert, dass die EU zu wenig aus den Fehlern der seit längerem aktiven UNO gelernt habe.²⁰

Eine noch grössere Herausforderung als die quantitative Erweiterung stellt die qualitative Ausweitung der Mandate dar. Heutige Mandate enthalten meist mehrere oder sämtliche folgender Elemente: Unterstützung der Polizeireform durch den Aufbau von Kapazitäten und Institutionen, operationelle Unterstützung lokaler Polizeien und anderer Strafverfolgungsbehörden, vorübergehende Übernahme von Polizeiaufgaben und Schutz der Zivilbevölkerung.²¹ Seit Beginn der 1990er-Jahre vergrösserte sich das Aufgabenspektrum laufend. Die Erkenntnis, dass eine funktionierende Polizei einer der wichtigsten Faktoren für die Stabilisierung eines Landes ist, führte

dazu, dass insbesondere die Ausbildung und Unterstützung der lokalen Polizei immer wichtiger wurde. Diese soll dazu befähigt werden, selbstständig ihren Aufgaben nachkommen zu können. Den Polizisten

sollen jedoch je länger je mehr Fähigkeiten beigebracht werden. Zu den Ausbildungsgebieten gehören mittlerweile neben klassischen Polizeiaufgaben der Menschenrechtsschutz, die Korruptionsbekämpfung, der Kampf gegen die organisierte Kriminalität oder die Terrorismusbekämpfung. Der breiter werdende Aufgabenbereich ergibt einen dementsprechend grösseren Ausbildungsbedarf. Mit Blick auf die Mandatierung lässt sich zudem eine weitere Herausforderung feststellen: Zu häufig werden Ergebnisse in zu kurzer Zeit erwartet. Im Zuge der globalen Wirtschaftskrise hat sich der Zeit- und Erfolgsdruck von politischer Seite noch erhöht. Dabei hat sich in den vergangenen Jahren mehrmals

Mit Blick auf die Mandatierung lässt sich feststellen: Zu häufig werden Ergebnisse in zu kurzer Zeit erwartet.

20 *Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy*, Brüssel, Oktober 2013, 3–4; Anna Moore, *CSDP Police Missions*, 283–285.

21 *UN Police Magazine* Nr. 12 (2014), 9.

gezeigt, dass gerade beim Aufbau eines funktionierenden Rechtsstaats Geduld gefordert ist. Für die afghanische Polizei etwa wurde vor wenigen Jahren geschätzt, dass es 30 Jahre dauern werde, bis sie pakistanisches Niveau erreicht.²²

Die grosse Beteiligung von Entwicklungsländern an UNO-Friedenseinsätzen birgt weitere Probleme in Hinblick auf die qualitativen Ansprüche der Arbeit. Die Sensibilisierung für Menschenrechte etwa ist schwierig, wenn die UNO-Polizisten selber aus Staaten stammen, die systematisch Menschenrechte verletzen. Die Polizisten stammen überdies aus verschiedenen Polizeikulturen, was wiederum praktische Probleme mit sich bringt. Auch mangelnde Disziplin ist oftmals ein Problem, so dass die UNO-Präsenz teilweise das Vertrauen in die Polizei nicht stärkt, sondern weiter verschlechtert.²³

Umfassende Exekutivmandate wurden seit Kosovo und Osttimor nicht mehr vergeben. Die meisten Friedenseinsätze im Polizeibereich fokussieren sich auf die Reform der lokalen Polizei. Exekutivelemente sind jedoch in den meisten Missionen vorhanden. Die Exekutivaufgaben kommen erwartungsgemäss einer grossen Herausforderung gleich, so ist es für orts- und oftmals kulturfremde Polizisten etwa besonders schwierig, das Vertrauen der lokalen Bevölkerung zu gewinnen, was für die Polizeiarbeit jedoch enorm wichtig wäre.²⁴

Auch die Frage nach dem Einsatz von Gewalt war in den letzten Jahren ein zentrales Thema im Umfeld der polizeilichen Friedensförderung. Immer robustere Mandate, wie sie im Brahimi-Bericht gefordert wurden, beförderten diese Diskussion. Im UNO-Bereich werden seit 1999 sogenannte *Formed Police Units* (FPU) aufgestellt. Diese entsprechen Gendarmerieeinheiten, umfassen bis zu 140 Polizisten und werden als schnell einsetzbare, robuste Truppen in riskanten Einsatzgebieten

22 Rory Stewart, «The irresistible illusion», in: *London Review of Books* 31, Nr. 13(2009), 1–13.

23 Durch/Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 20–21; Greener, *The Rise of Policing, 189–190*; Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung.

24 Den Heyer, *The Role of Civilian Police*, 15; Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung.

eingesetzt. Zu ihren Aufgaben gehören der Schutz der Zivilbevölkerung, die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung oder der Schutz von UNO-Personal und Einrichtungen. Zu ihrer Ausrüstung gehören mitunter Sturmgewehre und Tränengaspistolen. Im Januar 2014 waren insgesamt 7799 Polizisten in FPU's der UNO im Einsatz. Somit ist mehr als die Hälfte aller eingesetzten UNO-Polizisten in FPU's organisiert. Die FPU's im Rahmen von UNO-Missionen werden momentan ausnahmslos von Entwicklungsländern gestellt, da diese ein besonderes Interesse an der Entsendung solcher Einheiten haben. Es wird nämlich auch für die verwendete Ausrüstung eine Entschädigung entrichtet, so dass die Entschädigung höher ausfällt als bei individuell entsendeten Polizisten. Die FPU's im Rahmen der UNO werden jeweils komplett von einem Entsenderland gestellt.²⁵

Auch im Rahmen von EU-Missionen kommen neben entsandten Einzelpersonen geschlossene Einsatzelemente zum Einsatz, die das gesamte Einsatzspektrum abdecken.²⁶ Fünf EU-Länder mit Gendarmerien gründeten zudem 2004 die *European Gendarmerie Force* (EGF), welche auch in Operationen ausserhalb der GSVP eingesetzt werden soll. Die Gründerstaaten schufen die EGF als schnell einsetzbare, sowohl mit militärischen als auch polizeilichen Kräften vernetzbare Truppe. Sie war aber von Beginn an bei anderen EU-Staaten umstritten, da manche Länder diese robustere Art der Polizei kritisch betrachteten. Zudem gibt es auch ohne diese Institution die Möglichkeit, robuste Polizeieinheiten in GSVP-Missionen zu entsenden. Die EGF wurde in der Folge bislang lediglich in vier Missionen eingesetzt. Momentan sind EGF-Kräfte in der Zentralafrikanischen Republik engagiert.²⁷

Umstritten ist, zu welchem Zweck und mit welchen Mitteln robuste Einheiten eingesetzt werden sollen. Insbesondere die Abgrenzung der Aufgaben von Polizei und Militär wird dabei viel diskutiert. Gerade

25 *UN Police Magazine* Nr. 12 (2014); Schmidl, *Polizeiaufgaben*, 98–101; Durch/Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 7, 23.

26 Berthold Hubegger, «Ziviles Krisenmanagement der Europäischen Union: Polizeiliche Aspekte», in: Bundesministerium für Inneres, Sicherheitsakademie (Hrsg.), *Auslandseinsätze der Polizei* (Wien: Bundesministerium für Inneres, 2011), 135–156, 147f.

27 European Gendarmerie Force, *What is eurogendfor*, <http://www.eurogendfor.org/organization/what-is-eurogendfor>; Giovanni Arcudi / Michael E. Smith, «The European Gendarmerie Force: a solution in search of problems?», in: *European Security* 22 (2013), 1–20.

nach dem Abzug oder der Reduktion der militärischen Kontingente nahmen polizeiliche Einheiten in den letzten Jahren vermehrt militärische Aufgaben wahr.²⁸ Ferner ist die Ausbildung von Polizisten ein umstrittenes Thema. In Afghanistan etwa zeigte sich, dass die Vorstellungen zwischen amerikanischen und europäischen Ausbildern weit auseinander gingen. Während sich die USA an der Aufstandsbekämpfung orientierten und eine Paramilitarisierung der afghanischen Polizei vorantrieben, verfolgte die EU ihr wesentlich ziviler geprägtes Konzept der Sicherheitssektorreform.²⁹

Eine weitere neue Entwicklung stellt das allgemeine Bestreben nach einem umfassenden Engagement dar. Dies widerspiegeln sowohl die Mandate der Missionen als auch die Konzepte der entsendenden Staaten. So soll beispielsweise parallel zur Reform des Polizeiapparats eines Staats auch die Justiz reformiert oder die nationale Entwicklungshilfe mit diesem Projekt koordiniert werden. Zugleich sind auch Rufe vernehmbar, die etwa von der EU eine stärkere Verbindung zwischen der politischen Ebene und der Arbeit in den Missionen fordern.³⁰

Bei der UNO wird generell ein Professionalisierungsbedarf gesehen. Dabei müsste etwa die strategische Führung von Missionen verbessert werden. Insbesondere die fehlende Kontinuität führte in der Vergangenheit dazu, dass Polizei-Missionen das institutionelle Gedächtnis fehlte. Darum wurde bereits im Brahimi-Bericht angeregt, dass Entsendungen in der Regel mindestens ein Jahr dauern. Auch die Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren in Friedensmissionen bedarf einer Verbesserung.³¹

Abschliessend ist auch die Bekämpfung der organisierten Kriminalität als wachsende Herausforderung zu nennen. Diese wurde nicht zuletzt durch ihre zunehmende Transnationalität zu einem wichtigen Thema. Die damit einhergehende Gefährdung der Sicherheit in den

28 United Nations Police, *Formed Police Units*; United Nations Department of Peacekeeping Operations / Department of Field Support, *Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations*, 01.03.2013.

29 Knelangen, *Die Rolle der Polizei*, 9–10; Schmidl, *Polizeiaufgaben*, 98–101.

30 Steffen Eckhard / Philipp Rotmann, «Ungenutztes Potenzial: für eine politische Strategie beim Einsatz von Polizei in den Friedenseinsätzen der EU», in: Bonn International Center for Conversion (BICC) et al. (Hrsg.), *Friedensgutachten 2014* (Berlin: LIT, 2013), 114–125.

31 Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung.

Entsenderländern führte auch bei ihnen zu einem erhöhten Interesse an der Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Insbesondere die Zusammenarbeit mit Abteilungen innerhalb der UNO, etwa dem Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) sowie Interpol sollte in diesem Zusammenhang verbessert werden.³²

2. DER SCHWEIZER BEITRAG IM POLIZEIBEREICH

In der Schweiz stehen die Bemühungen im Polizeibereich oftmals im Schatten anderer friedensfördernder Aktivitäten im Ausland. Einerseits ist die militärische Friedensförderung aufgrund der Kontroversen um dieses Thema präsenter. Andererseits sind im zivilen Bereich Mediationstätigkeiten und diplomatische Vermittlung öffentlich bekannter.³³ Das folgende Kapitel soll Licht auf die wenig beachtete Schweizer Polizeiarbeit in der Friedensförderung werfen.

2.1 RECHTLICHE GRUNDLAGEN UND REKRUTIERUNG

Die zivile Friedensförderung bildet seit mehreren Jahren einen Schwerpunkt der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik.³⁴ In der Schweiz werden Friedenseinsätze der Polizei als Teil der zivilen Friedensförderung angesehen. Dies, da der Begriff «zivil» in diesem Zusammenhang nicht als nicht-uniformiert sondern als nicht-militärisch verstanden wird. Die rechtliche Grundlage für den Einsatz der Schweizer Polizisten bilden das Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte sowie die Verordnung über das Personal für die Friedensförderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe und die Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Si-

32 Walter Kemp / Mark Shaw / Arthur Boutellis, *The Elephant in the Room: How Can Peace Operations Deal with Organized Crime?* (New York: International Peace Institute, 2013); Durch/Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 9–10.

33 Eidgenössische Finanzverwaltung, *Voranschlag Band 2B (2014), Voranschlag der Verwaltungseinheiten – Begründungen*, 34.

34 Wenger Andreas (Hrsg.), *Zivile Friedensförderung der Schweiz: Bestandsaufnahme und Entwicklungspotential* (Zürich: Center for Security Studies, 2011).

cherheit 2012–2016.³⁵ Gemäss letzterer beraten Experten im Bereich Polizei, Grenzwa- che und Zollwesen einheimische Polizeien «beim Auf- bau von Polizeistrukturen, bei Polizeireformen sowie im Kampf ge- gen das organisierte Verbrechen, die Korruption und den Drogen- und Menschenhandel.» Der Rah- menkredit für die zivile Frie- densförderung für die Peri- ode 2012–2016 wurde im Vergleich zu 2008–2012 um CHF 50 Mio. erhöht. Im Un- terschied zu vielen anderen Staaten, die im Sog der Fi- nanzkrise ihre Beiträge reduziert haben, hat die Schweiz ihr Budget für die zivile Friedensförderung ausgebaut.

Im Unterschied zu Staaten, die im Sog der Finanzkrise ihre Beiträge reduziert haben, hat die Schweiz ihr Budget für die zivile Friedensförderung ausgebaut.

Die Mittel für den Exper- tenpool für zivile Friedensförderung, über den auch die Entsendung von Polizisten finanziert wird, bleiben jedoch etwa gleich hoch, 2014 waren rund CHF 21 Mio. budgetiert.³⁶

Erst seit 2010 zeigen sich das Eidgenössische Departement für aus- wärtige Angelegenheiten (EDA) und sein Expertenpool für zivile Frie- densförderung für die Entsendung von Polizisten verantwortlich. Dies geschieht in Absprache mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeide- partement (EJPD) und dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD). Zuvor war das im EJPD angesiedelte Bundesamt für Polizei (fedpol) verantwortlich für die Delegation von Polizisten.³⁷

Die Beteiligung an UNO-Missionen ist mit dem Beitritt der Schweiz zur Organisation im Jahr 2002 erleichtert worden. Im Ver- gleich dazu ist die Beteiligung an EU-Missionen schwieriger, da bislang kein Rahmenübereinkommen über die Beteiligung an deren Einsätzen

35 *Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschen- rechte vom 19. Dezember 2003, AS 2004 2157; Verordnung über das Personal für die Friedens- förderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe (PVFMH) vom 2. De- zember 2005, AS 2005 5607; und Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016 vom 29. Juni 2011, BBl 2011 6311.*

36 Eidgenössische Finanzverwaltung, *Voranschlag Band 2B (2014), Voranschlag der Verwal- tungseinheiten – Begründungen*, 38.

37 Bundesamt für Polizei, *Jahresbericht 2010*, Juni 2011, 70.

geschlossen wurde. Aus diesem Grund muss für jede Entsendung in eine EU-Mission eine neue Vereinbarung unterzeichnet werden.³⁸

Die Rekrutierung von Polizisten wird seit 2011 durch eine Vereinbarung zwischen dem Bund und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) erleichtert. Zu unterscheiden sind zwei Arten der Rekrutierung: Lange Zeit wurden in erster Linie sogenannte *Freelancer*, das heisst ausgebildete Polizisten, die momentan keinem Polizeikorps angehören, über einen direkten Vertrag rekrutiert. Die Vereinbarung von 2011 regelt die Beteiligung von Polizisten, die einem kantonalen oder kommunalen Polizeikorps angehören. Sie kehren nach ihrem Einsatz im Ausland in ihre Einheiten zurück. Während der Ausbildung und dem Einsatz überweist der Bund das Gehalt plus eine Aufwandsentschädigung an das Stammkorps des Polizisten.³⁹ Grundvoraussetzungen für eine Rekrutierung sind eine Ausbildung als Polizist, gute Sprachkenntnisse sowie mindestens acht Jahre Berufserfahrung. Besonders gefragt sind routinierte Polizisten, welche in der Polizei-Ausbildung im Einsatz ihre langjährigen Erfahrungen einbringen können.⁴⁰ Gemäss der Botschaft zum Rahmenkredit für zivile Friedensförderung dürfen seit 2008 jährlich maximal 30 Polizisten eingesetzt werden. Es ist zudem vorgesehen, dass 8 bis 12 der maximal 30 Polizisten Grenzwacht- und Zollexperten sind, die von der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) gestellt werden. Das bedeutet, dass rund 20 Polizisten aus den Reihen der kantonalen und kommunalen Polizeikorps stammen dürfen.⁴¹ Die Beteiligung der Grenzwachtbeamten erfolgt auf Basis einer Vereinbarung zwischen der damaligen Politischen Abteilung IV (heute Abteilung Menschliche Sicherheit) des EDA und der Oberzolldirektion der EZV aus dem Jahr 2010.⁴²

38 Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung.

39 *Vereinbarung zwischen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend Einsatz von Polizeixpertinnen und -experten in Friedensoperationen internationaler Organisationen*, 20.12.2011; Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung.

40 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *Internationale Polizeieinsätze der Schweiz: Gesuchtes Profil*, 23.07.2014.

41 *Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016*, 29.06.2011, 2–3; *Vereinbarung zwischen der KKJPD und der Schweizerischen Eidgenossenschaft*.

42 Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung.

Polizisten, die Interesse an einem Einsatz in einer Friedensmission anmelden, durchgehen anschliessend einen mehrstufigen Prozess. Nachdem ihre grundsätzliche Eignung für eine Entsendung festgestellt wurde, absolvieren sie eine zweiwöchige Ausbildung im polizeilichen Bildungszentrum im nordrhein-westfälischen Brühl. Anschliessend wird eine passende Mission für ihr Profil gesucht und danach eine Bewerbung an die betreffende Organisation geschickt. Die infrage kommenden Missionen werden auch durch die geografischen Prioritäten der Abteilung Menschliche Sicherheit bestimmt. Sobald die internationale Organisation dann ihre Zustimmung gibt und die Entsendeformalitäten geklärt wurden, kann der eigentliche Einsatz beginnen.⁴³ Seit Juni 2000 dürfen die entsendeten Polizisten auch bewaffnet sein. Im Normalfall sind sie zur Selbstverteidigung mit einer Dienstwaffe ausgerüstet.⁴⁴

Ziel der Schweiz ist es, verschiedene politische Instrumente des Bundes gleichzeitig und aufeinander abgestimmt im Sinne eines umfassenden Ansatzes einzusetzen. Insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit und die Friedensförderung sollen ihre strategischen Prioritäten eng koordinieren. Auch die Zahl der kombinierten Einsätze von Polizeiberatern und Juristen hat in den letzten Jahren stark zugenommen.⁴⁵

2.2 ERFAHRUNGEN 1993 – 2014

Als erster Einsatz von Schweizer Polizisten in einem Auslandseinsatz kann die Entsendung von Grenzwächtern 1993 nach Mazedonien gelten. Seitdem hat sich die Schweiz an zahlreichen internationalen Polizeimissionen beteiligt. In den 1990er-Jahren kamen Beamte unter anderem in Mosambik, Bosnien oder der demokratischen Republik Kongo zum Einsatz. Um die Jahrtausendwende engagierte man sich besonders im Kosovo. 2003 waren hier bis zu elf Polizisten gleichzeitig stationiert. Auch 2010 waren noch zehn Experten im Kosovo tätig, heute sind es noch deren drei. Ab 2005 kam es zu einem schrittweisen Ausbau des Engagements in Afrika. Heute wird die Mehrzahl der Polizisten auf

43 EDA, *Internationale Polizeieinsätze der Schweiz: Ablauf des Bewerbungsverfahrens*, 07.10.2014.

44 «Bewaffnung von Polizisten auf Friedensmissionen erlaubt», in: *Swissinfo* (19.06.2000).

45 *Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016*, 29.06.2011, 55–56, 84–85.

diesen Kontinent entsendet. Im Frühjahr 2014 waren Polizeiexperten in Liberia, der Elfenbeinküste, Mali, der demokratischen Republik Kongo und Südsudan im Einsatz.⁴⁶

Aktuell nehmen auch zwei Grenzschutzbeamte an der OSZE-Grenzüberwachungsmission in Russland teil.⁴⁷ Die Zahl der entsandten Grenzschutzbeamten war in früheren Jahren höher als heute. Das Grenzschutzkorps wird mittlerweile durch andere Tätigkeiten verstärkt beansprucht. Seit 2011 beteiligt sich die Schweiz an Einsätzen an der Schengen-Aussengrenze im Rahmen der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex. Dieses Engagement wurde ausgebaut und steht mittlerweile im Vordergrund. Dabei werden etwa Schweizer Grenzschutzbeamte an die türkisch-griechische Grenze zur Bekämpfung irregulärer Migration entsendet. Weitere Einsätze im Ausland finden über die *Airline Liaison Officers* (ALO) statt, wo die Beratung und Unterstützung von Luftverkehrsunternehmen bei der Dokumentenkontrolle im Vordergrund steht.⁴⁸ Zollexperten wären zwar eher für Einsätze verfügbar, für sie existiert jedoch generell eine kleinere Nachfrage in Friedensmissionen.⁴⁹

Zollexperten wären zwar eher für Einsätze verfügbar, für sie existiert jedoch generell eine kleinere Nachfrage in Friedensmissionen.

Seit 2003 hat die Schweiz 113 Polizei-Einsendungen zuhanden von UNO, EU und OSZE vorgenommen. Dabei kamen 77 Polizisten, davon 7 Polizistinnen, zum Einsatz. Die kürzeste Einsendung dauerte lediglich fünf Tage, die längste sechs Jahre. Als Vorteil für die Schweiz gilt, dass sie wie in anderen aussenpolitischen Bereichen von ihrer eigenständigen Aussenpolitik profitiert. Schweizer Polizisten erfahren weltweit verhältnismässig viel Vertrauen in der jeweiligen Bevölkerung. Als Kleinstaat ist die Schweiz keiner Machtpolitik verdächtig, ein Faktor, der zu einem guten Image beiträgt. Das Fehlen einer Kolonialvergangenheit, die sie

46 Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung.

47 Ebd.

48 Vgl. «Das aktuelle Bedrohungsbild und mögliche Trends – Migration als sicherheitspolitische Herausforderung», in: *Blog Offiziere.ch* (27.05.2014); «Schweizer Grenzschutzbeamte für die EU», in: *NZZ am Sonntag* (20.02.2011).

49 Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung.

etwa in Afrika versteckter Ziele verdächtig machen würde, wirkt sich in diesem Zusammenhang ebenfalls positiv aus. Dies ist insbesondere in frankophonen afrikanischen Ländern von Vorteil, da das Reservoir an französischsprachigen Polizisten beschränkt ist und viele Einheimische Frankreich oder auch Belgien ambivalent gegenüberstehen. Schweizer Polizisten, und damit sind auch Deutschschweizer und Tessiner Beamte gemeint, sind aufgrund ihrer Französischkenntnisse in einer privilegierten Situation, können sie doch in Missionen entsandt werden, die für viele andere internationale Polizisten aus sprachlichen Gründen nicht infrage kommen.⁵⁰

Das Schweizer Engagement steht jedoch auch vor einigen Herausforderungen. Im Unterschied zu anderen Ländern hat die Schweiz nur in Ausnahmefällen, in der Vergangenheit insbesondere im Kosovo, einen direkten operationellen Nutzen aus den Entsendungen gezogen. Die

Kanadische Polizisten werden in der Absicht nach Haiti geschickt, Erkenntnisse für die Bekämpfung haitianischer Banden in Montreal zu gewinnen.

Schweizer Präsenz im Kosovo ist jedoch wie erwähnt in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Entsendungen werden generell nicht als direkter Beitrag an die Sicherheit der Schweiz vorgenommen, ein solcher Mehrwert wird viel-

mehr als positiver Nebeneffekt gesehen. Im Gegensatz dazu entsenden andere Länder Polizisten aus operationellen Überlegungen. Kanadische Polizisten etwa werden in der Absicht nach Haiti geschickt, Erkenntnisse für die Bekämpfung haitianischer Banden in Montreal zu gewinnen.⁵¹

Für die entsendenden Korps stellen sich erwartungsgemäss praktische Probleme. Bei einem längeren Einsatz muss für die abwesenden Polizisten Ersatz organisiert werden. Dies bedeutet einen logistischen Mehraufwand für die Organisation. Auch für die Polizisten im Einsatz kann so eine unangenehme Situation entstehen: Einige fürchten den Verlust ihres Kompetenzbereichs. Problematisch ist auch die lange

50 Ebd.

51 Ebd.

Rekrutierungszeit. Da der Zeitpunkt des Einsatzes lange unklar bleibt, können die Korps die Abwesenheiten nicht von langer Hand planen.⁵²

Die Rekrutierung von Freelancern die keinem Polizeikorps angehören, hat im Laufe der Zeit zur Bildung einer Gruppe von Friedensförderungs-Experten geführt, die sich mehrmals für Einsätze melden. Ihre Karriereaussichten in der Schweiz wurden durch diese Fokussierung geschmälert. Dies ist insofern problematisch, als für höhere Chargen in Friedensmissionen oftmals eine hohe Position im Heimatland vorausgesetzt ist. Ihre Aufstiegsmöglichkeiten sind damit insgesamt eher begrenzt. Manche Korpspolizisten stehen Entsendungen deshalb skeptisch gegenüber, weil sie einen Nachteil für ihre Karriere fürchten. Gerade ältere Polizisten sorgen sich, dass nach einer längeren Abwesenheit eine Rückkehr in ihr angestammtes Arbeitsfeld nicht problemlos möglich ist.⁵³

Erschwert werden die Auslandseinsätze auch durch einen generellen Polizistenmangel im Inland. Die chronische Unterbesetzung der Korps liess keinen Ausbau des internationalen Engagements zu und wird wohl auch in Zukunft keinen zulassen. Die Schweiz besitzt eine im europäischen Vergleich sehr tiefe Polizeidichte. 2012 kamen auf 8,04 Mio. Einwohner lediglich 17 630 Polizeibeamte. Dies entspricht 219 Polizisten pro 100 000 Einwohner.⁵⁴ Im Vergleich dazu verfügt Österreich bei ähnlicher Bevölkerungsgrösse (rund 8,5 Mio. Einwohner) über 32 000 Beamte.⁵⁵

Problematisch ist auch, dass sich nur selten hochrangige, erfahrene Schweizer Polizisten für eine Entsendung als Experte interessieren. Niedrige Chargen können trotz Expertenwissen oftmals nur an weniger interessanten Stellen platziert werden. Schweizer Polizisten sind zwar grundsätzlich sehr gut ausgebildet. In einigen Ländern ist es jedoch zum Standard geworden, dass im Zuge der Grundausbildung formal ein Hochschulabschluss erworben wird. Andere entsenden nur hochrangige Offiziere mit Universitätstiteln, obwohl diese mitunter nur über

52 Ebd.

53 Ebd.

54 Eurostat, *Police Officers*; Bundesamt für Statistik, *Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung 1861–2012*.

55 «Mikl-Leitner: Zahl der Polizisten bleibt gleich», in: *Kurier* (31.01.2014).

geringe Praxiserfahrung verfügen. Obwohl gerade die Verbindung von Praxis und sehr guter Ausbildung wichtig für Friedenseinsätze scheint, werden für interessante Aufgaben eher formal besser Qualifizierte berücksichtigt. Damit sie in Missionen trotzdem eine gewisse Autorität gegenüber den Auszubildenden und Experten anderer Länder genießen, werden Schweizer Polizisten für die Entsendezeit teilweise in den Leutnantsrang befördert.⁵⁶

Auch die föderalistische Organisationsstruktur wird als erschwerender Faktor für die Beteiligung an Friedensmissionen angeführt. Dies, weil eine Vielzahl von Akteuren einen grösseren Koordinierungsbedarf

Die Schweiz besitzt eine im europäischen Vergleich sehr tiefe Polizeidichte.

ergeben und Absenzen für kleinere Organisationseinheiten schwieriger zu bewältigen sind. Zentralistische Polizeistrukturen tun sich in organisatorischer Hinsicht generell einfacher mit Entsendungen. Andere Länder mit einer föderal organisierten Polizei konnten die erwähnten Herausforderungen zwar bewältigen, ihnen stand jedoch oftmals ein grösserer Pool an Polizisten zur Verfügung.⁵⁷

Weitere Länderbeispiele zeigen, dass teilweise auch auf Einheiten zurückgegriffen werden kann, die speziell für internationale Einsätze aufgestellt wurden. Dies ist etwa in Australien der Fall. Die Schweiz hingegen besitzt keine Entsendungstradition, es gibt zudem in den Polizeikörpern keine standardisierten Abläufe für Entsendungen.⁵⁸

Der Vergleich mit anderen Ländern zeigt, dass Schweizer Polizisten durch einen Auslandseinsatz vergleichsweise wenige Vorteile erhalten. In Frankreich etwa winken finanzielle Vorteile und eine Dienstzeitverkürzung. Wollte man mehr Polizisten für einen Einsatz motivieren, wären solche Anreize sicherlich sinnvoll. In anderen Ländern erhoffen sich zudem manche Freiwillige eine «lockere Zeit» im Einsatz. Sollten Schweizer Polizisten diese Erwartung hegen, würden sie enttäuscht werden. Ein Auslandseinsatz ist für sie keine versteckte Auszeit. So hat Fehlverhalten im Einsatz auch Konsequenzen für die Karriere in der

56 Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung.

57 Ebd.

58 Ebd.

Schweiz. Für Schweizer Beamte dienen in erster Linie die Aussicht auf einen «Tapetenwechsel» sowie der Gewinn von einzigartigen Erfahrungen als Anreiz. Durch den fehlenden operationellen Anreiz für die Polizeikorps mangelt es demnach für Korps und Polizisten an weitergehenden Anreizen.⁵⁹

2.3 PERSPEKTIVEN FÜR DIE SCHWEIZ

Für das Schweizer Engagement gilt es in erster Linie, realistisch zu bleiben. Die internationale Gemeinschaft erwartet von der Schweiz als wohlhabendem Land einen Beitrag zur Lösung internationaler Probleme. Die verstärkte Entsendung von Polizei könnte in dieser Hinsicht theoretisch ein Weg zur aussenpolitischen Profilierung sein, auch weil Polizisten in Friedensmissionen innenpolitisch weniger umstritten sind als Soldaten. Die Ressourcenlage und strukturellen Rahmenbedingungen lassen eine Erhöhung der momentanen Beteiligung jedoch unrealistisch erscheinen. Obwohl Polizisten für die Friedenseinsätze aus dem Expertenpool für zivile Friedensförderung rekrutiert werden, besteht letztlich kein Pool an verfügbaren Polizisten, auf den man zurückgreifen könnte. Vielmehr ist man auf das Interesse einzelner Beamter angewiesen, die ad-hoc in einer Mission untergebracht werden. Auch wenn theoretisch bis zu 30 Polizisten pro Jahr entsandt werden dürfen, wurden bisher noch nie mehr als 18 pro Jahr entsandt.

Gewissen Trends in der internationalen polizeilichen Friedensförderung wird die Schweiz nur schwer folgen können. Dies ist etwa hinsichtlich des Bedeutungsgewinns des Schutzes der Zivilbevölkerung, der insbesondere durch robuste *Formed Police Units* (FPUs) sichergestellt wird, der Fall. Es ist unrealistisch, dass die Schweiz sich an diesen Aspekten der Friedensförderung beteiligt. Dabei ist einmal mehr auf die kleine Zahl an verfügbaren Polizisten zu verweisen. In der Theorie könnte zwar der Einsatz von Einheiten der Militärischen Sicherheit (Militärpolizei) den personellen Engpass schliessen, was aber aufgrund von Fragen rund um die Anwendung von Gewalt wohl weder von der Bevölkerung noch dem Parlament goutiert werden würde. Die Schweiz könnte jedoch Ausbilder für die FPUs, die zur Mehrzahl von Staaten wie Bang-

59 Ebd.

ladesch oder Senegal gestellt werden, zur Verfügung stellen und ihnen etwa im Bereich des Ordnungsdienstes Schweizer Praktiken vermitteln.

Für ein nachhaltigeres Engagement der Schweiz gibt es mehrere Ansatzpunkte. *Erstens* sollten für alle Beteiligten, die entsendenden Polizeikorps als auch die Polizisten, mehr Anreize geschaffen werden und insbesondere für die Polizeikorps sollte ein operationeller Mehrwert entstehen. Dies kann durch vermehrte Einsätze in Ländern, deren organisierte Kriminalität mit der Schweiz in Verbindung steht, geschehen. Dabei müssen aber themenrelevante Aufgaben übernommen werden. Dies liesse sich beispielsweise in Kosovo, aber auch gewissen Ländern Afrikas realisieren. Andererseits können auch die Anreize für Polizisten erweitert werden.

Zweitens sollte die Schweiz ihr bestehendes Engagement konsolidieren. Aktuell ist sie in vier Missionen mit lediglich einem Experten vertreten. Anstatt sich in neuen Einsatzgebieten zu engagieren, sollten besser diese Kleinstentsendungen ausgebaut werden. Ein Minimum von drei Experten pro Mission etwa könnte dafür sorgen, dass sich stets mindestens ein Schweizer im Einsatz befindet. Dies würde die Weitergabe von Wissen und Erfahrungen wesentlich erleichtern. Momentan

Anstatt sich in neuen Einsatzgebieten zu engagieren, sollten besser diese Kleinstentsendungen ausgebaut werden.

ist auch geplant, den Rekrutierungsprozess neu zu strukturieren. Wichtig wäre es, die Zeit zwischen der Ausbildung und der effektiven Entsendung anders zu gestalten. Für die Polizeikorps und die einzelnen Polizisten stellt

diese eine ungewisse Zeit dar, da der Zeitpunkt der Abreise lange unklar bleibt. Es wäre zu überlegen, ob nicht andere Lösungen gefunden werden könnten und die Polizisten etwa in Projekten von Bundesstellen mitwirken könnten. Die Abwesenheit vom Polizeikorps würde sich dadurch zwar verlängern, sie liesse sich jedoch besser planen.

Drittens sollte die Schweiz sich thematisch stärker profilieren. Sie besitzt Know-how in Bereichen, die auch für Postkonflikt-Staaten von grossem Interesse sind. Dazu gehören die dezentrale Organisation der Polizei, die damit einhergehende, sehr gut funktionierende politische Kontrolle oder die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Natürlich können Schweizer Polizisten auch ihre technische Expertise in der Aus-

bildung weitergeben. Sinnvoll scheint es auch, den umfassenden Ansatz konsequent weiterzuverfolgen. Eine enge Zusammenarbeit und Koordination mit anderen internationalen Akteuren der Bundesverwaltung wie etwa der Deza wird weiterhin essenziell bleiben.

Sollten sich die Rahmenbedingungen für Friedensmissionen nicht verbessern, könnte auch ein verstärktes internationales Engagement jenseits der Missionen ins Auge gefasst werden. Die Schweiz hat sich etwa im Netzwerk für frankophone Polizeiausbildung engagiert, wo es um die Weitergabe von Know-how geht. Auch im Rahmen von Projekten der UNODC, OSZE oder Interpol gibt es Potenzial für ein verstärktes Engagement, das keine Entsendung von Polizisten in Friedensmissionen nach sich zieht.⁶⁰

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Engagement von Polizeien in Friedenseinsätzen hat im Laufe der Zeit grosse Veränderungen erlebt. Mit dem Aufstieg der Friedenssicherung nach dem Ende des Kalten Krieges bilden Polizisten heute einen festen Bestandteil von Friedenseinsätzen. Ihr Beitrag zu den Missionen von UNO, EU und anderen regionalen Organisationen bedarf jedoch einer laufenden Weiterentwicklung. Das Entsendesystem und die Einsätze an sich können weiter an Effizienz und Effektivität gewinnen. Wichtig scheint, dass langfristige Ansätze verfolgt werden sowie politischer und finanzieller Druck nicht zur Verwässerung von Missionen führen.

Das Engagement der Schweiz ist aus strukturellen Gründen klein. Die Qualität ihres Beitrags im Polizeibereich ist dagegen hoch. Diese Ausrichtung wird sich in absehbarer Zeit nicht verändern, da kein Wandel der Voraussetzungen zu erwarten ist. Solange im eigenen Land eine Polizistenlücke besteht, werden Auslandseinsätze eine Ausnahme bleiben. Eine Beteiligung an *Formed Police Units* (FPU) scheint unrealistisch und könnte höchstens im Ausbildungsbereich ins Auge gefasst werden.

Kleinere Anpassungen an der Durchführung und den Umständen der Entsendungen könnten deren Wirksamkeit weiter erhöhen. Eine

60 Ebd.

einfachere Durchführbarkeit und mehr Anreize für alle Beteiligten wären sinnvoll. Auch die Schweizer Korps sollten von den Entsendungen profitieren können. Insgesamt wird in diesem Zusammenhang die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen essenziell bleiben.

Vorrangiges Ziel sollte jedoch die Konsolidierung des momentanen Engagements sein. Dafür wäre eine Erleichterung der Rekrutierung vonnöten. Die Schweiz sollte bestrebt bleiben, ihren Beitrag so sinnvoll wie möglich zu gestalten. Ihre komparativen Vorteile hinsichtlich der Französischkenntnisse ihrer Beamten, der dezentralen Organisation und politischen Kontrolle wie auch des sehr hohen Ausbildungsstandards sollte sie gezielt nutzen. Nur so kann der aus den Missionen gezogene Nutzen maximiert werden, und zwar sowohl für die Welt als auch für die Schweiz.