

COMMUNITY POLICING IM KONTEXT **INTERNATIONALER DEMOKRATIE-** **FÖRDERUNG**

DANIEL SEIBERLING ||

Community Policing ist ein schillernder Begriff, der aus der Diskussion der aktuellen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Innere Sicherheit mit Projektpartnern in den Partnerländern nicht mehr fehlen darf.

Dabei darf die Geläufigkeit, mit der der Begriff benutzt wird, nicht darüber hinwegtäuschen, dass es keine einheitliche Definition des *Community Policing* gibt; oft genug werden konzeptionelle und operative Teilbereiche des Ansatzes, z.B. sogenannte *Neighborhood Watch Groups* (etwa: Bürgerpatrouillen) als Synonym für den gesamten Ansatz verstanden.

Dabei liegt gerade hierin eines der häufigsten Missverständnisse in der Diskussion des Konzeptes des *Community Policing*. Gemeint ist hierbei nicht die Gemeinwesen basierte Polizeiarbeit (*community based policing*), sondern im weiteren Sinn die bürgerorientierte Polizeiarbeit (*community oriented policing*). Diese Unterscheidung ist keine rein akademische, sondern insbesondere im entwicklungspolitischen Kontext ausgesprochen wichtig.

Schon 1999 hat sich das Bundeskriminalamt in einer Studie¹ mit dem Thema auseinandergesetzt und dabei grundlegend dokumentiert, dass verschiedene Kräfte zusammenwirken und vom politischen Willen getragen werden müssen, um problem- und lageangepasste Lösungsansätze zu realisieren. Selbst bundesweit konnte hier kein einheitliches Raster erstellt werden; umso

mehr gilt im entwicklungspolitischen Kontext, dass die Ausgestaltung der Ansätze und Methoden des *Community Policing* im jeweiligen kulturellen und gesellschaftlichen Kontext stattfinden muss.

Sporadisch wiederkehrenden Meldungen der Presse zum Trotz steht außer Frage, dass die Polizei in Deutschland, ebenso wie die Kolleginnen und Kollegen in den übrigen EU-Ländern, ihr Selbstverständnis, ihre Legitimation und ihr Aufgabengebiet in einem entwickelten demokratischen Umfeld finden.

Dies war aber auch in Europa nicht immer so. Auch in Deutschland gab es noch im 20. Jahrhundert Perioden, in denen die Polizei ein Repressionsorgan des Staates und tendenziell gegen, nicht für, die Bevölkerung ausgerichtet war. Die deutsche Polizei ist den Demokratisierungsprozess der Gesellschaft in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mitgegangen. In den 90er Jahren fand eine offene und partizipatorische Leitbilddiskussion der deutschen Polizei statt, in dem die Polizei sich als integralen Teil der Gesellschaft selbst und neu definierte.

Das Ergebnis dieser Auseinandersetzung ist in Bayern das Leitbild der bayerischen Polizei von 1999, in dem auf Grundlage des Artikel 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland, „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu ach-

ten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“ zum Ausdruck gebracht wurde, welche Werte den Angehörigen der Bayerischen Polizei im Kontext ihrer gesellschaftlichen Aufgabe besonders wichtig sind, was sie motiviert und wonach sie streben.

Leitbild der bayerischen Polizei

„Wir stehen ein für die Sicherheit der Menschen und leisten Hilfe rund um die Uhr. Objektiv und professionell setzen wir das Recht durch. Gesetzestreue und korrektes Auftreten zeichnen uns aus. Wir handeln menschlich und sind bereit, Gesundheit und Leben für andere einzusetzen.

Unser hohes Ansehen in der Bevölkerung ist uns wichtig. Wir arbeiten erfolgreich, sind für den Bürger präsent und gewährleisten so einen hohen Sicherheitszustand und ein gutes Sicherheitsgefühl. [...]

Unser Aufgabenbereich ist durch vielfältige Aufgaben und Anforderungen gekennzeichnet. [...] Verantwortungsvoll gehen wir mit unseren besonderen Befugnissen um.

Der Umgang mit Menschen stellt an uns höchste Anforderungen. Wir sind für den Bürger da. Seine Anliegen respektieren wir und behandeln alle gleich. Wir wecken Verständnis für unsere Arbeit. [...]

Wir entwickeln uns ständig weiter und werden so gesellschaftlichen und eigenen Ansprüchen gerecht. Das erreichen wir durch gut ausgebildetes und motiviertes Personal, moderne Ausstattung und eine leistungsfähige Organisation.“²

Diese eindeutige, nicht „von oben“ verordnete, sondern im eigenen, reflektierten Selbstverständnis der bayerischen Polizistinnen und Polizisten gründende Bejahung demokratischer Prinzipien im gesellschaftlichen Miteinander, in dem sich auch die Polizei in Ausübung ihres Dienstes bewegt, ist der eigentliche „Exportschlager“ der bayerischen Polizei in der Projektkooperation mit

den Projektpartnern der HSS. In allen Projektkooperationen mit den Polizeien in den Partnerländern ist nicht der Dienstwagen oder die High-Tech Ausstattung Thema, sondern die Frage, wie es der deutschen Polizei gelang, die aus der Historie auch vieler Partnerländer gewachsene Dichotomie zwischen Polizei und Bevölkerung aufzulösen. Die deutsche Polizei hat diese Herausforderung angenommen und weitgehend gelöst. In zahlreichen Partnerländern unterstützt die HSS daher analoge Prozesse und fördert die Selbstpositionierung der Polizei in einem demokratischen Umfeld.

Nicht der Polizist steht außerhalb der Gesellschaft, sondern der Kriminelle

In allen Partnerländern in Afrika, Asien und Lateinamerika als auch in Osteuropa, sieht sich die Polizei mit einer doppelten Herausforderung konfrontiert: Einerseits der dramatischen Zunahme von neuen Feldern kriminellen Handelns und rapide wachsenden Gewinnmargen sowohl in Klein-, vor allem aber organisierter Kriminalität. Andererseits mit der Herausforderung, die ihnen übertragenen Aufgaben in einem Umfeld wahrzunehmen, in dem zunehmend die Einhaltung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und anderen Normen und Regeln vorausgesetzt wird, die dem einen oder anderen altgedienten Polizisten aus der Kolonialzeit oder aus Zeiten autoritärer Diktaturen so nicht geläufig waren.

Zunächst langsam, danach in zunehmender Intensität hat sich in den Partnerländern ein Bewusstsein verbreitet, dass diese Sichtweise, ja, die gesamte Fragestellung am eigentlichen Problem vorbeizieht. Der Gegensatz Polizei – Bevölkerung, bei dem auch überführte Verbrecher – in Massen – auf das Wohlwollen und gelegentlich den Schutz der Bevölkerung gegenüber den Strafverfolgungsbehörden rechnen durften, ist in einem demokratischen Rechtsstaat nicht aufrechtzuhalten.

Auch der – irrige – Vorbehalt, dass eine rechtsstaatlich orientierte, auf den Schutz

der Menschen- und Bürgerrechte orientierte Polizeiarbeit weniger effizient in der Aufklärung von Verbrechen sei, kann mit Verweisen auf die bayerische Kriminalitätsstatistik ausgeräumt werden. Die bayerische Polizei nimmt mit einer Aufklärungsquote im Jahr 2012 von rund 63,2 Prozent einen Spitzenplatz in dieser Statistik ein.³ Dies liegt selbstverständlich nicht nur an Ansätzen des *Community Policing* und der Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze, wird durch diese aber auch nicht behindert.

Verbrechensaufklärung versus Prävention?

Die grundlegende Idee hinter dem Ansatz des *Community Policing* ist nicht die Verlagerung von Polizeiaufgaben in die Zivilgesellschaft; obwohl es diese Ansätze auch in europäischen Ländern gibt (Beispiel: die Bayerische Sicherheitswacht⁴), sind dies keine Hilfspolizeien, die originäre Polizeiaufgaben übernehmen können oder sollen; vielmehr verfolgen diese Institutionen den Ansatz, zivilgesellschaftliche Akteure für die Verbrechensprävention zu sensibilisieren, um einerseits das Extrem einer flächendeckenden Überwachung eines „Polizeistaates“ zu umgehen ohne andererseits rechtsfreie Räume zuzulassen.

Gerade im Bereich der Verbrechensprävention, durch verbesserte Kooperation zwischen Polizei und Zivilgesellschaft, so die einhellige Meinung der Kriminalitätsexperten, liegt der große Vorteil des *Community Policing*.⁵

In einer Kultur des vertrauens- und respektvollen Miteinander zwischen Polizei und Bürgern finden sich leichter Wege, Gefährdungspotentiale zu identifizieren und Straftaten zu verhindern. Die Bürger haben ein Interesse an einem hohen Sicherheitstand und einem Sicherheitsgefühl. Hierzu tragen Sie durch persönliches Verhalten, Teilnahme an der Prävention und, wo nötig, Teilnahme an der Aufklärung von Verbrechen bei. Im Gegenzug kann der Bürger die Einhaltung von rechtsstaatlichen Verfahren und

Normen sowie die Achtung seiner Menschen-, Bürger- und Persönlichkeitsrechte verlangen.

Einbindung der Zivilgesellschaft

Polizisten sind Mitglieder der Zivilgesellschaft. Sie sind von gesellschaftspolitischen Fragestellungen ebenso wenig ausgenommen, wie von gesellschaftlichen und persönlichen Zwängen, Entwicklungen und Interessenskonflikten. Ein beredtes Beispiel hierfür war die Teilnahme der tansanischen Polizei am Nationalen Gewerbetag (Saba-Saba) 2009, bei welchem die Polizei nicht ihre neuen Einsatzfahrzeuge präsentierte, sondern der stellvertretende Polizeipräsident in einem Anti-AIDS-T-Shirt den Passanten Rede und Antwort zur AIDS Problematik in der Polizei stand. In diesem Zusammenhang besteht eine hohe Nachfrage in den Partnerländern nach Ansätzen, wie Brücken zwischen der Polizei und der Zivilgesellschaft gebaut werden können. Das Münchner Sicherheitsforum e.V., eine durch Spenden geförderte NGO mit dem Ziel, Vorurteile zwischen der Bevölkerung und der Polizei abzubauen und für ein Miteinander in der Verbrechensprävention zu werben, kann hier als *best practice* gelten.⁶

Entwicklungspolitische Dimension des *Community Policing*

Ein funktionierender Sicherheitsapparat ist eine wesentliche Säule staatlichen Handelns und staatlicher Entwicklung in beliebigem Kontext. Um die Aufgaben eines Polizisten im demokratischen Umfeld wahrnehmen zu können, bedarf es einer sorgfältigen und zeitintensiven Ausbildung. Verhalten und Eignung der Beamten muss kontinuierlich begleitet und bewertet werden, die innere Struktur der Polizei sowie ihre Außenwirkung sind in entwickelten Demokratien täglich im Fokus einer wachen und kritischen Zivilgesellschaft und insbesondere einer aufmerksamen Medienlandschaft. Das Konzept des *Community Policing* lebt von der Zusammenarbeit der Polizei mit der Zivilge-

sellschaft, um gemeinsam gegen diejenigen vorzugehen, die sich außerhalb der Gesellschaft stellen und den Sozialvertrag aufkündigen. Die entwicklungspolitische Bedeutung des *Community Policing* liegt, neben der Schaffung von Sicherheit für die Entfaltung notwendiger wirtschaftlicher Aktivitäten, insbesondere in der durch die Polizei, dem sichtbarsten und im Alltag erlebten Teil der Exekutive, zum Ausdruck gebrachten Primat der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschen- und Bürgerrechte. In der Umbruchsituation, in denen sich zahlreiche Entwicklungs- und Transformationsländer befinden, eröffnet sich ein weites Betätigungsfeld der Internationalen Zusammenarbeit.

Hierbei kann die Zusammenarbeit mit einer reformorientierten Polizei in mehrfacher Hinsicht ein entwicklungspolitischer Impuls für ein Partnerland sein. Die Polizei kann als Imageträger Normen und Wertvorstellungen in der Gesellschaft fördern; die Polizei wird in vielen Fällen durch *Outreach*-Programme selbst tätig, um die Innere Sicherheit zu fördern, das Rollenverständnis zwischen Bürgern in und ohne Uniform zu thematisieren und somit gesellschaftspolitisch tätig zu werden.

Polizeiexperten werden zunehmend auch als Sachverständige zu bestimmten Fragen der Verbrechensprävention, insbesondere bei sozialen Aspekten der Kriminalität, tätig, und erfüllen dadurch einen wichtigen entwicklungspolitischen Auftrag. Grundlegender Bestandteil der Ausbildung junger Polizeibeamter muss auch die Reflexion des Verhältnisses zwischen Staat, Gesellschaft und Individuum sein.

Abschließend ist die Polizei selbst Gegenstand der gesellschaftspolitischen Diskussion, wenn die Legitimation und Aufgabenwahrnehmung der Polizei thematisiert werden.

Auch hier, wie in vielen anderen Bereichen, gibt es keine Blaupausen oder übertragbare Muster; entsprechend ihrem jewei-

ligen kulturellen und historischen Kontext finden die Polizeien in Venezuela, Südafrika oder Kirgisistan ihren eigenen, angepassten Weg.

Wenig Spielraum gibt es dagegen bei den vier Kriterien, die Bayley⁷ 2001 aus einer breit angelegten Studie zu dem Thema definiert, nach der Demokratie durch Polizeireformen nur gefördert werden kann, wenn:

(1) Die Polizei wo immer möglich die Interessen von Individuen und zivilgesellschaftlichen Organisationen schützt.

Der Schutz von genehmigten Protestzügen gegenüber Störern, aber auch die schnelle und professionelle Reaktion auf einen Notruf legen das Fundament für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Polizei und Bürgern.

(2) die Polizei Recht und Gesetz verpflichtet ist, nicht der Regierung.

Die Polizei in einem demokratischen Rechtsstaat handelt nicht auf Anweisung der Regierung, sondern auf Grundlage der Gesetze. Und selbst dann sind die Polizeihandlungen Bestandteil der möglicherweise folgenden Gerichtsverfahren, das nicht nur die Aktivitäten des Angeklagten, sondern auch der Polizei bewertet.

(3) Die Polizei die Menschenrechte wahrt und besonders diejenigen Bürgerrechte schützt, die die Grundlagen demokratischer Beteiligung sind.

Die demokratische Polizei muss nicht nur durch Gesetze und die Einhaltung von Menschenrechten geleitet sein, sondern darüber hinaus durch den Schutz von bürgerlichen Rechten, wie Meinungs- und Versammlungsfreiheit sowie den Schutz der Privatsphäre und anderen. Hier kann es zu Spannungen kommen, wenn die Gesetzeslage (noch) nicht genügend Mechanismen zum Schutz der bürgerlichen Freiheitsrechte vorsieht.

(4) Die Polizei in ihren Aktivitäten transparent ist.

Polizeiaktivitäten müssen überprüfbar sein und regelmäßig veröffentlicht werden.

Evaluierung der Polizeiarbeit im IIZ

Diese Fragestellungen legt das IIZ auch bei der Durchführung einer Querschnitts-evaluierung der Polizeiarbeit in Asien, Lateinamerika und Afrika zu Grunde. Wie alle anderen Projektansätze wird daher auch die Zusammenarbeit mit der Polizei unter Effektivitäts- und Nachhaltigkeitskriterien untersucht. Für die Projektarbeit ist die Zusammenarbeit mit der Polizei ein Element der Förderung demokratischer Rahmenbedingungen und der Rechtsstaatlichkeit als unabdingbare Voraussetzung nachhaltiger Entwicklung. Allerdings müssen die Rahmenbedingungen im Partnerland eine nachhaltige, demokratiefördernde Wirkung der Unterstützung von Polizeireformen wahrscheinlich machen, um ein längerfristiges Engagement in diesem Sektor zu rechtfertigen. Hierbei ist weniger der Ist-Stand der Polizei in Partnerland ausschlaggebend, als die Ernsthaftigkeit, mit der die Polizei und Politik demokratische Reformen und die Einhaltung von Menschen- und Bürgerrechten verfolgen.

|| DANIEL SEIBERLING

Referatsleiter Evaluierung, IIZ

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Posiege, Petra / Steinschulte-Leidig, Birgitta (1999): Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland Darstellung von Konzepten und Modellen , URL http://www.bka.de/nn_193924/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Publikationsreihen/SonstigeVeroeffentlichungen/1999BuergernahePolizeiarbeitInDeutschland,templateId=raw,property=publicationFile.pdf [26.10.2013].
- 2 Bayerisches Staatsministerium des Innern (1999): Leitbild der Bayer. Polizei - Handlungs- und Orientierungsrahmen für die Zukunft, URL <http://www.polizei.bayern.de/wir/leitbild/index.html/3249> [27.10.2013].
- 3 Vgl. Bundeskriminalamt (2013): Polizeiliche Kriminalstatistik 2012, S. 32, URL <http://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2012/pks2012Jahrbuch,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/pks2012Jahrbuch.pdf> [27.10.2013].
- 4 Für weitere Informationen vgl. URL <http://www.polizei.bayern.de/wir/sicherheitswacht/> [29.10.2013].
- 5 Vgl. Verhage, A. / Ponsaers, P. (2013) Community Policing as a police strategy: effects and future outlook, In: EUCPN Secretariat (Hrsg.), EUCPN Toolbox Series, no. 2, European Crime Prevention Network: URL [http://www.eucpn.org/download/?file=EUCPN%20Toolbox%20-%20-%20Community%20\(oriented\)%20policing%20in%20Europe\(Webversion\).pdf&type=8](http://www.eucpn.org/download/?file=EUCPN%20Toolbox%20-%20-%20Community%20(oriented)%20policing%20in%20Europe(Webversion).pdf&type=8) [29.10.2013]; de Blicq, Sean (2007): The Critical Link: Community Policing Practices in Southeastern Europe, URL http://www.ssrnetwork.net/uploaded_files/3578.pdf [29.10.2013].
- 6 Für weitere Informationen vgl. URL <http://www.muenchner-sicherheitsforum.de/> [29.10.2013].
- 7 Vgl. Bayley, David H. (2001): Democratizing the Police abroad - What to Do and How to Do It, S. 13-15, URL <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf> [29.10.2013].