

*Vincent de Graaf/Annelies Verstichel*

## Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften<sup>1</sup>

### *Einführung*

Am 9. Februar 2006 stellte der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM), Rolf Ekéus, die Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften auf der 592. Plenarsitzung des Ständigen Rates der OSZE in Wien offiziell vor.<sup>2</sup> In seiner Rede nannte der HKNM die Empfehlungen „das Ergebnis der Arbeit einer Expertengruppe, die ich [...] zusammengestellt habe, damit sie sich mit einem Thema befasst, das sich im Zuge meiner Tätigkeit vor Ort als besonders wichtig erwiesen hat, nämlich die Rolle der Polizei bei der Deeskalation von Spannungen und der Förderung harmonischer interethnischer Beziehungen“.<sup>3</sup> Das Dokument ist zeitgemäß und sowohl östlich als auch westlich von Wien relevant. Der vorliegende Beitrag stellt die Empfehlungen in den Kontext des Konfliktverhütungsmandats des HKNM und erörtert ihre Ursprünge und ihren Hintergrund ebenso wie den Erarbeitungsprozess und die rechtlichen und politischen Grundlagen. Im Anschluss daran werden die sechs Kapitel des Dokuments in einem kurzen Überblick dargestellt.

### *Allgemeine Empfehlungen und das Mandat des HKNM*

Die Empfehlungen zur Polizeiarbeit sind der fünfte Satz von Empfehlungen, die von international anerkannten unabhängigen Experten unter der Ägide des HKNM ausgearbeitet wurden. Bei den früheren Empfehlungen handelt es sich um die Haager Empfehlungen zu den Bildungsrechten nationaler Minderheiten (1996), die Oslo-Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten nationaler Minderheiten (1998), die Lund-Empfehlungen zur wirksamen Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben (1999) sowie die Leitlinien zur Verwendung von Minderheitensprachen im Rundfunk (2003).<sup>4</sup> Die Themen, denen die Empfehlungen jeweils gewidmet sind, wurden vom HKNM

---

1 Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.

2 Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies, Februar 2006. Die Empfehlungen einschließlich Erläuterungen sind zu finden unter: [http://www.osce.org/documents/hcnm/2006/02/17982\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/2006/02/17982_en.pdf).

3 OSCE, High Commissioner on National Minorities, Statement by Rolf Ekéus, OSCE High Commissioner on National Minorities, to the 592th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, HCNM.GAL/2/06, Wien, 9. Februar 2006, unter: [http://www.osce.org/documents/hcnm/2006/02/18130\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/2006/02/18130_en.pdf) (eigene Übersetzung).

4 Die Empfehlungen können kostenlos (in mehreren Sprachen) vom Büro des HKNM bezogen oder von der Website unter: <http://www.osce.org/hcnm> heruntergeladen werden.

im Verlauf seiner über zehnjährigen intensiven Tätigkeit als diejenigen ermittelt, die im Zusammenhang mit Minderheiten immer wieder Probleme bereiten. Mit dem Ziel, zu einer sachgemäßen und einheitlichen Anwendung einschlägiger Minderheitenrechte im OSZE-Gebiet zu gelangen, bat der HKNM jeweils eine Gruppe international anerkannter unabhängiger Experten, Leitlinien zur Anwendung und Auslegung der breiter und allgemeiner formulierten internationalen Minderheitenrechtsstandards auszuarbeiten. Auf langjähriger Erfahrung und Beispielen bewährter Praxis beruhend, sollen die Empfehlungen Gesetzgebern und politischen Entscheidungsträgern in den OSZE-Teilnehmerstaaten als Referenzdokumente dienen.

Diese allgemeinen Empfehlungen sind eines von mehreren Arbeitsinstrumenten, die der HKNM zur Erfüllung seines Konfliktverhütungsmandats entwickelt hat.<sup>5</sup> Laut Mandat sorgt der HKNM „zum frühestmöglichen Zeitpunkt für ‚Frühwarnung‘ und gegebenenfalls ‚Frühmaßnahmen‘ im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des Hohen Kommissars das Potenzial in sich bergen, sich im [O]SZE-Gebiet zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln“.<sup>6</sup> Gemäß Artikel 6 des Mandats hat der HKNM bei der Prüfung einer Situation „die Verfügbarkeit demokratischer Mittel und von auf die Situation anwendbaren internationalen Instrumenten sowie deren Gebrauch durch die beteiligten Parteien voll zu berücksichtigen“.<sup>7</sup> Damit stellt das Mandat des HKNM eine ideale Verknüpfung zwischen der politisch-militärischen und der menschlichen Dimension der OSZE dar.<sup>8</sup> In Übereinstimmung mit dem umfassenden Sicherheitsbegriff der OSZE fördert der HKNM die Implementierung internationaler Minderheitenrechtsstandards mit dem Ziel, dauerhaften Frieden und Stabilität zu gewährleisten.<sup>9</sup> Dazu dienen seine speziellen Empfehlungen an bestimmte Regierungen, seine Erklärungen und Reden sowie die Ausarbeitung konkreter Projekte. Die allgemeinen Empfehlungen zu besonderen Themen oder Fragen („thematische Empfehlungen“) sollen Regierungen dabei helfen, allgemeiner formulierte minderheitenrechtliche Normen in konkrete Gesetze und politische Strategien umzusetzen.

---

5 Eine kurze Übersicht über die Arbeitsinstrumente des HKNM findet sich in Claus Neukirch/Katrin Simhandl/Wolfgang Zellner, *Implementing Minority Rights in the Framework of the CSCE/OSCE*, in: *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights*, Straßburg 2005, S. 165-167.

6 Das Mandat ist enthalten im Helsinki-Dokument von 1992: *Beschlüsse von Helsinki*, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.6, S. 7-14, hier: S. 7, Absatz 3.

7 Ebenda, Absatz 6.

8 Vgl. Arie Bloed, *OSCE assistance for police has to be strengthened*, in: *Helsinki Monitor* 3/2005, S. 222.

9 Vgl. Krzysztof Drzewicki, *Introducing Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies – A New Tool of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, in: *Helsinki Monitor* 2/2006, S. 176.

### *Ursprünge und Hintergrund der Empfehlungen zur Polizeiarbeit*

Polizeibezogene Fragen tauchten erst zu einem relativ späten Zeitpunkt auf der OSZE-Agenda auf. Das Thema wurde Ende der neunziger Jahre „entdeckt“, als der OSZE-Gipfel in Istanbul (1999) beschloss, die Organisation solle ihre Aktivitäten im polizeilichen Bereich über diejenigen, die sie in Kroatien und im Kosovo bereits durchführte, hinaus ausbauen.<sup>10</sup> Die auf dem Gipfel verabschiedete Europäische Sicherheitscharta sah vor, „die Rolle der OSZE im zivilpolizeilichen Bereich als Bestandteil der Bemühungen der Organisation um Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten zu stärken“.<sup>11</sup>

Auch auf dem Bukarester Ministerratstreffen im Dezember 2001<sup>12</sup> und dem Maastrichter Ministerratstreffen im Dezember 2003<sup>13</sup> fand das Thema Beachtung. 2001 richtete die OSZE den Posten eines Leitenden Polizeiberaters ein, der von 2002 bis 2006 mit dem britischen Police Commissioner Richard Monk besetzt war; sein Nachfolger wurde im Februar 2006 Kevin Carty, Assistant Police Commissioner der irischen Polizei. Unter Monks Leitung wurde die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) eingerichtet, die aus einem kleinen Team sowohl abgeordneter als auch auf vertraglicher Basis eingestellter Polizeispezialisten besteht. Die SPMU hat für eine Reihe von Staaten Polizeiunterstützungsprogramme ent-

10 Vgl. Bloed, a.a.O. (Anm. 8), S. 222.

11 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 470. Absatz 44 zählt zu den einschlägigen Aktivitäten im zivilpolizeilichen Bereich u.a. „Polizeiüberwachung, unter anderem auch um zu verhindern, dass die Polizei Handlungen setzt, die etwa eine Diskriminierung aus Gründen der religiösen oder ethnischen Zugehörigkeit darstellen“, sowie Polizeischulung, zu deren Aufgaben u.a. auch die „Schaffung eines Polizeidienstes, der sich aus Mitgliedern verschiedener Volksgruppen beziehungsweise unterschiedlicher religiöser Gemeinschaften zusammensetzt und das Vertrauen der gesamten Bevölkerung besitzt“ gehört.

12 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 435-466, Beschluss Nr. 9, Aktivitäten im polizeilichen Bereich, S. 461-465.

13 So enthält z.B. der Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet in Abschnitt III, Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung, Empfehlungen für die Teilnehmerstaaten (Absätze 26-32) sowie für OSZE-Institutionen und -Strukturen (Absätze 33-35) in Polizeifragen. Zu den Maßnahmen, die den OSZE-Institutionen und -Strukturen empfohlen werden heißt es in Absatz 33: „Die Gruppe für strategische Polizeiangelegenheiten und das BDIMR werden den Teilnehmerstaaten bei der Erarbeitung von Programmen und vertrauensbildenden Maßnahmen – wie bürgernahe Polizeiarbeit – behilflich sein, die die Beziehungen zwischen den Roma und Sinti und der Polizei insbesondere auf lokaler Ebene verbessern.“ In Absatz 34 heißt es weiter: „Die Kontaktstelle des BDIMR für Fragen der Roma und Sinti und die Gruppe für strategische Polizeiangelegenheiten werden im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate eine Sammlung ‚bewährter Polizeipraktiken‘ in der OSZE-Region zum Thema Polizeiarbeit und Roma- und Sinti-Gemeinden zusammenstellen.“ Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfte Treffen des Ministerrats, Maastricht, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet, Anhang zu Beschluss Nr. 3/03, S. 66-82.

wickelt, deren größtes das Polizeiuunterstützungsprogramm für Kirgisistan ist. Ähnliche Programme wurden für Armenien, Aserbeidschan und Georgien entwickelt.<sup>14</sup> Darüber hinaus gehören polizeiliche Aktivitäten zu den Aufgaben verschiedener OSZE-Feldmissionen, so z.B. der OSZE-Missionen im Kosovo, in Kroatien, in Serbien und in Montenegro sowie der OSZE-„*Spillover*“-Überwachungsmission in Skopje. Auch das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) führt derzeit mehrere Maßnahmen im Polizeibereich durch wie z.B. Schulungsprogramme für Strafverfolgungsbeamte zum Thema Menschenrechtsstandards.<sup>15</sup>

Fragen aus dem Bereich der Polizeiarbeit gehören, wie bereits erwähnt, zu denjenigen Problemen, die in den Gesprächen des HKNM mit Regierungsvertretern und Vertretern von Minderheiten immer wieder angesprochen werden. Bei seiner Arbeit in mehreren Teilnehmerstaaten konnte der HKNM beobachten, dass die Polizei in Staaten, in denen mehrere ethnische Gruppen leben, sowohl zur Stabilität beitragen als auch diese gefährden kann. In einigen Staaten gibt es z.B. keine institutionellen Vorrichtungen zur Förderung der Interaktion und Kooperation zwischen der Polizei und Angehörigen nationaler Minderheiten. In mehreren Fällen riefen die oftmals monoethnische Zusammensetzung der Polizei und diskriminierende Praktiken in Kombination mit einer für die Polizeiarbeit in einer multiethnischen Gesellschaft nur unzureichenden Ausbildung negative Reaktionen in den Gemeinschaften nationaler Minderheiten hervor und wurden teilweise sogar zum unmittelbaren Auslöser eines Konflikts. Im Gegensatz dazu konnte der HKNM in anderen Staaten beobachten, wie Bemühungen, die Polizei erstens so zusammenzusetzen, dass sie die Gesellschaft besser repräsentiert, und zweitens die Kommunikation zwischen der Polizei und den Gemeinschaften nationaler Minderheiten zu fördern, nicht nur die interethnischen Beziehungen gestärkt, sondern auch die Funktionsfähigkeit der Polizei erhöht haben. Er ist seither fest davon überzeugt, dass zwischen der Qualität der Polizeiarbeit und dem Zustand der interethnischen Beziehungen ein enger Zusammenhang besteht.

2004 gab der HKNM bei zwei erfahrenen Polizeiberatern einen Bericht über „Prioritäten der Polizeiarbeit im multiethnischen Kirgisistan“ in Auftrag. Der Bericht fasst die Ergebnisse einer Erkundungsreise zusammen und gibt Empfehlungen für eine Reihe von Initiativen zur Polizeiarbeit in einer multiethnischen Gesellschaft ab, die in das umfassendere OSZE-Polizeiuunterstützungsprogramm zur Reform der Polizei und für bürgernahe Polizeiarbeit in Kirgisistan einbezogen werden können. Auch wenn sich der Bericht auf Kirgisistan konzentriert, ist die in ihm enthaltene Bedarfsanalyse für die Identifi-

---

14 Vgl. Bloed, a.a.O. (Anm. 8), S. 224.

15 Einen Überblick über die Aktivitäten der OSZE im Polizeibereich gibt: Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Secretary General, Annual Report of the Secretary General of the OSCE on Police-Related Activities in 2004, SEC.DOC/2/05, 29. Juni 2005, unter: [http://www.osce.org/documents/cio/2005/07/15504\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/cio/2005/07/15504_en.pdf). Im Anhang des Dokuments findet sich der ODIHR Annual Report on Police-Related Activities for 2004 vom März 2005. Beide Berichte wurden dem Ständigen Rat gemäß Beschluss Nr. 9 Absatz 6 des Bukarester Ministertreffens vom 4. Dezember 2001 überreicht.

zierung der Probleme bei der Polizeiarbeit in Transformationsländern oder potenziellen ethnischen Konfliktsituationen durchaus verallgemeinerbar. Seinerzeit gab es keinerlei schriftliche Anleitungen für Polizisten, die sich mit der Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften, insbesondere in Transformationsstaaten und nach Konflikten, befassten, was auch von der SPMU bestätigt wurde. Einer solchen Anleitung am nächsten kam die Rotterdamer Charta „Polizeiarbeit im Dienst der multiethnischen Gesellschaft“<sup>16</sup>, die sich aber auf die Situation in Westeuropa und auf die Beziehungen zwischen der Polizei und Minderheiten mit Migrationshintergrund in den Städten bezog. Auch befasst sich die Charta von Rotterdam nicht mit Konfliktprävention und Konfliktbearbeitung an sich. Um diese Lücke zu schließen, beschloss der HKNM, die Erarbeitung allgemeiner Empfehlungen zur Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften in die Wege zu leiten.

### *Die Erarbeitung des Entwurfs*

Die Formel, nach der alle thematischen Empfehlungen entstehen, lautet: „Die Experten arbeiten sie aus, der Kommissar billigt sie.“<sup>17</sup> In Absprache mit der SPMU und dem OSZE-Sekretariat berief der HKNM Dr. Robin Oakley<sup>18</sup> als Berater und stellte eine Gruppe international anerkannter Experten im Bereich Polizeiarbeit zusammen, die in einem ausgewogenen Verhältnis aus leitenden Polizeibeamten, Wissenschaftlern, Vertretern einschlägiger internationaler Organisationen (OSZE-Institutionen, Europarat und EU), unabhängigen Experten und nichtstaatlichen Akteuren aus der gesamten OSZE-Region zusammengesetzt war.<sup>19</sup> Sie wurde von einer Reihe von Rechts- und

---

16 Charta von Rotterdam: Polizeiarbeit im Dienst der multiethnischen Gesellschaft, 1996, deutsche Fassung unter: <http://germany.rotterdamcharter.nl>. Die Charta ist ein rechtlich nicht bindendes Dokument, das gemeinsam von Vertretern der Polizei, Kommunalbehörden und NGOs aus ganz Europa verfasst wurde.

17 Krzysztof Drzewicki, The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life – Five Years After and More Years Ahead, in: *International Journal on Minority and Group Rights* 2-3/2005, S. 126 (eigene Übersetzung).

18 Robin Oakley ist unabhängiger Berater und Honorary Research Fellow am Centre for Ethnic Minority Studies, Royal Holloway – University of London.

19 Die unabhängigen Experten waren: Steve Bennett, Leiter der Abteilung Polizeiausbildung und -entwicklung, OSZE-Mission im Kosovo; Ilze Brands Kehris, Direktorin des Lettischen Zentrums für Menschenrechte und ethnische Studien; Dr. Anastasia Crickley, Verwaltungsratsvorsitzende der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, EUMC); Francesc Guillen, Stabschef, stellvertretender Innenminister in der Regierung Kataloniens, Spanien; Professor Kristin Henrard, Department of International and Constitutional Law, Universität Groningen; Dr. Gordan Kalajdziev, Mitglied des Vorstands des Mazedonischen Helsinki-Komitees für Menschenrechte; Dr. Jenő Kaltenbach, Parlamentarischer Ausschuss für die Rechte nationaler und ethnischer Minderheiten, Ungarn; Michael Kellett, Vertreter des Netzwerks der Koordinatoren für das Programm „Polizei und Menschenrechte“ des Europarats, Leiter des North West Regional Asset Recovery Teams, Großbritannien; Dr. Robin Oakley, unabhängiger Berater; Stig Odorf, Arbeitsgruppe Polizei, Generalsekretariat der Europäischen Union, Rat der Europäischen Union; Timothy Parsons, Experte für Hasskriminalität, OSZE-BDIMER-Programm Toleranz und Nichtdis-

Politikberatern aus dem Büro des HKNM unerstützt. Ein erstes Treffen der Experten wurde im Juni 2005 vom HKNM einberufen, gefolgt von einem zweiten Treffen im Oktober und einem abschließenden Treffen im Dezember. Aus diesem Verfahren – mit Dr. Robin Oakley als Berichterstatter – gingen schließlich die Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften hervor.

### *Politische und rechtliche Grundlagen*

Die Empfehlungen für die Polizeiarbeit beruhen auf internationaler Erfahrung und bewährten Verfahren und sollen Staaten als praktische Anleitung zur Entwicklung von Strategien und Gesetzen im Einklang mit internationalen Normen und Standards dienen. Bei den rechtlichen Grundlagen der Empfehlungen des HKNM ist eine gewisse Entwicklung zu beobachten, die 1996 mit den Haager Empfehlungen begann und zu den Empfehlungen zur Polizeiarbeit von 2006 führte. Bei den ersten drei Sätzen von Empfehlungen – zu Bildungsrechten, sprachlichen Rechten und zur wirksamen Beteiligung am öffentlichen Leben – handelt es sich mit Blick auf internationale Menschenrechtsnormen und die Rechtslehre um die unmittelbare Ausgestaltung und Konkretisierung allgemeiner formulierter Minderheitenrechtsnormen, wie sie im Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE (Kopenhagener Dokument) von 1990, im Europäischen Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats und der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, (VN-Minderheitenerklärung) enthalten sind, in praktische Anleitungen zur Ausarbeitung von Strategien und Gesetzen.

Die Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften spiegeln die pragmatische Weiterentwicklung thematischer Empfehlungen zu operativen Leitlinien wider. Polizeiarbeit wird in keinem der internationalen Minderheitenrechtsdokumente explizit behandelt; gleichzeitig stellte der HKNM jedoch im Zuge seiner Tätigkeit einen Bedarf an einer schriftlichen Anleitung für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften fest. Es erwies sich daher als notwendig, die internationalen Minderheitenrechtsnormen im Kontext von Polizeiarbeit und Konfliktprävention zu interpretieren. Es gibt eine Reihe von Dokumenten über grundlegende Menschenrechtsstandards bei der Polizeiarbeit, darunter der VN-Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen von 1979 und der Europäische Kodex für Polizeiethik des Europarats von 2001. Weitere interessante Initiativen sind die bereits er-

---

kriminierung; Karl Pettersson, Police Affairs Officer, Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten, OSZE-Sekretariat; Iwan Schuschkjewitsch, Polizeioberst a.D., Stellvertreter der Generaldirektor des Military Chiefs Club der Russischen Föderation; Chris Taylor, unabhängiger Berater; Rinus Visser, Polizeiakademie der Niederlande.

wähnte Charta von Rotterdam und die Budapester Empfehlungen des ungarischen Helsinki-Komitees zur Polizei in Transformationsländern.<sup>20</sup> Die Aufgabe der Experten, die die Empfehlungen zur Polizeiarbeit ausarbeiten sollten, bestand nun darin, an diese internationalen Standards aus der Perspektive des Konfliktverhütungsmandats des HKNM und der Bedeutung der Faktoren Ethnizität und Vielfalt bei der Polizeiarbeit heranzugehen und dabei auf internationaler Erfahrung und Beispielen bewährter Praxis vor dem Hintergrund internationaler Minderheitenrechtsstandards aufzubauen. Die Zusammensetzung der Expertengruppe, die Kombination aus internationalen Rechtsexperten für Menschen- und Minderheitenrechte einerseits und leitenden Polizeibeamten andererseits, machte das möglich. So spiegelt der zweite Abschnitt der Empfehlungen (Auswahl und Repräsentanz) das in Absatz 35 des Kopenhagener Dokuments und Artikel 15 des Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten enthaltene Recht von Minderheiten auf wirksame Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten wider, wie es auch in der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zur Umsetzung des Übereinkommens ausgelegt wird. Empfehlung Nr. 13 in Abschnitt IV über die Zusammenarbeit mit ethnischen Gemeinden, die sich auf die Fähigkeit der Polizei bezieht, mit Minderheiten in Minderheitensprachen zu kommunizieren, spiegelt die Bedeutung des Rechts auf den Gebrauch der Minderheitensprache im Kontakt mit Behörden wider, wie es in Artikel 10 Absatz 2 des Rahmenübereinkommens zum Minderheitenschutz enthalten ist. Die Durchsetzung und Achtung von Antidiskriminierungsgesetzen durch die Polizei in Empfehlung 19 im Abschnitt V, operative Praxis, spiegelt das Recht auf Gleichheit und das Diskriminierungsverbot als Grundvoraussetzungen für den Minderheitenschutz wider, wie sie in Absatz 31 des Kopenhagener Dokuments, Artikel 4 des Rahmenübereinkommens zum Minderheitenschutz und Artikel 2 Absatz 1 in der VN-Minderheitenerklärung verankert sind.

#### *Die Empfehlungen zur Polizeiarbeit im Überblick*

Wie bereits erläutert, stellt die zunehmende Vielfalt der Gesellschaften in den OSZE-Teilnehmerstaaten – sowohl östlich als auch westlich von Wien – besondere Anforderungen an die öffentlichen Institutionen. Da die Polizei diejenige Institution ist, die in der Öffentlichkeit die größte Präsenz zeigt, muss sie sich auch als erste an den sich verändernden Charakter von Gesellschaften anpassen. Will Europa angemessen auf die Veränderungen reagieren, wird die Polizei sich verändern müssen, und zwar sowohl in organisatorischer

---

20 Siehe hierzu die Website des ungarischen Helsinki-Komitees, <http://www.helsinki.hu>.

Hinsicht als auch mit Blick auf ihre praktische Arbeit.<sup>21</sup> Die Empfehlungen des HKNM zur Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften stellen einen detaillierten Fahrplan zur Unterstützung dieses Wandlungsprozesses dar. Sie sind jedoch kein allgemeingültiges Polizeiarbeitsmodell, das gleichermaßen in allen 56 Teilnehmerstaaten der OSZE Anwendung finden soll; sie bieten vielmehr Anleitung für einen besonderen Aspekt der Polizeiarbeit an. Dank der in ihnen enthaltenen verschiedenen Optionen für den Umgang mit neuen Herausforderungen, die sich aus dem Wandel der Gesellschaften ergeben, sind sie flexibel anwendbar. Die Empfehlungen haben ihren Ursprung zwar in bestehenden internationalen Menschen- und Minderheitenrechtsnormen, fördern aber auch praktische Vorgehensweisen der Polizeiarbeit, die sich bei der Anpassung traditioneller Polizeimethoden an die Erfordernisse multiethnischer Gesellschaften im OSZE-Raum als erfolgreich erwiesen haben. Die „bewährten Praktiken“ stellen jedoch keine „schnellen Lösungen“ dar. In den meisten Fällen erfordern sie von jedem einzelnen Staat ein erhebliches Engagement und große Bemühungen und werden sich auf Dauer nur dann als wirksam erweisen, wenn sie als Teil einer umfassenderen Strategie implementiert werden. Das heißt allerdings nicht, dass die Empfehlungen nur im Paket umgesetzt werden können. Es wäre sicherlich auch lohnend, den Reformprozess zunächst mit der Konzentration auf einzelne Bereiche wie z.B. Ausbildung zu beginnen.

Die 23 Einzelempfehlungen sind unter sechs Überschriften subsumiert, die sich mit allen wesentlichen Komponenten der Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften befassen. Der Beitrag diskutiert im Folgenden die wichtigsten Inhalte der Empfehlungen, die Abschnitt für Abschnitt vorgestellt werden.

#### *Abschnitt I – Allgemeine Prinzipien*

Die ersten drei Empfehlungen sprechen allgemeine Prinzipien der Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften an und weisen insbesondere darauf hin, dass das Konzept multiethnischer Polizeiarbeit in einen größeren Rahmen eingebettet sein muss, der sowohl eine generelle Strategie zur Integration von Angehörigen nationaler Minderheiten in die Gesellschaft als auch eine Strategie zur Modernisierung der Polizei einschließt. Soll ein Konzept zur Polizeiarbeit in einer multiethnischen Gesellschaft Erfolg haben, muss insbesondere ein breiter Konsens über die Integration von Minderheiten in einer multiethnischen Gesellschaft herrschen, der den Wert kultureller, sprachlicher und religiöser Vielfalt anerkennt und zur Teilnahme der Angehörigen nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben, an Bildung, am Me-

---

21 Vgl. hierzu wie auch zu anderen hier behandelten Themen das Paper von Robin Oakley, *Policing in Multi-Ethnic Europe: the Agenda for Change*, vorgelegt auf der Konferenz „Intercultural Ireland: Identifying the Challenges for the Police Service“, Dublin Castle, 4.-6. April 2000, unter: <http://www.robinoakley.net>.

diengeschehen etc. ermutigt. Auf der Grundlage einer solchen umfassenden Regierungsstrategie kann dann das Einsatzmandat der Polizei ausgearbeitet werden, das ihre Rolle in der Gesellschaft dahingehend neu formuliert, dass sie von einem Strafverfolgungsorgan im engeren Sinne des Wortes zu einem „Wächter über Gleichbehandlung, Integration und Zusammenhalt in einer sich rasch ändernden Gesellschaft“<sup>22</sup> wird. Ein solches Dokument, das eine klare Vorstellung von der Funktion der Polizei enthalten sollte, muss über alle Parteigrenzen hinweg Unterstützung erhalten und mit der Polizeiführung abgestimmt und vereinbart worden sein. Entscheidend ist, dass leitende Polizeibeamte sich der Bedeutung ihrer Rolle bei der Förderung guter interethnischer Beziehungen – im Innern wie nach außen – voll und ganz bewusst sind und sich verpflichtet fühlen, sie auch zu erfüllen. Entscheidend dafür ist wiederum, die Polizeiführung davon zu überzeugen, dass die Anpassung der Art und Weise, wie die Polizei in einem multiethnischen Umfeld operiert, den Polizeidienst auch intern verbessern und die Wirksamkeit ihrer Arbeit nach außen im Sinne von Gemeinschaftsbewusstsein, Kontakt und Vertrauen der Bevölkerung verstärken wird.

Der zweite Aspekt eines Konzepts zur Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften, der in einen größeren Rahmen eingebunden sein sollte, betrifft die allgemeinen Standards moderner Polizeiarbeit, mit denen es übereinstimmen muss. Die Empfehlungen konzentrieren sich zwar auf einen besonderen Aspekt verantwortungsvoller Polizeiarbeit, setzen aber voraus, dass diese insgesamt mit den Menschenrechten in Einklang steht. Die Einführung bewährter Methoden der Polizeiarbeit in einer multiethnischen Gesellschaft in eine Polizeiorganisation, die ansonsten grundlegende Menschenrechte und Polizeistandards ignoriert, ist nur schwer vorstellbar. Die Neuausrichtung einer traditionellen Polizeiorganisation auf die Polizeiarbeit in einem multiethnischen Umfeld wird daher häufig Teil eines Gesamtprogramms zur Polizeientwicklung sein. Die Empfehlungen heben die Bedeutung allgemeiner Polizei- und Menschenrechtsstandards mit dem Verweis auf internationale Normen wie den VN-Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen und den Europäischen Kodex für Polizeietik des Europarats besonders hervor.

Angesichts des notwendigen Zeitaufwands, der Komplexität und der Unwägbarkeiten der Neuausrichtung einer Polizeiorganisation auf Verfahren der Polizeiarbeit in einer multiethnischen Gesellschaft ist eine detaillierte Planung unerlässlich. Aktionspläne sind für ein schrittweises Vorgehen hilfreich. Ebenso wichtig ist, dass die Umsetzung der Reformen regelmäßig überwacht wird, was wiederum von einer unabhängigen Instanz wie z.B. einer Menschenrechtseinrichtung oder einem Ombudsmann durchgeführt werden sollte. Auch wenn eine solche unabhängige Überprüfung anfänglich umstritten sein dürfte, muss sich der Gedanke durchsetzen, dass die Polizei letzten Endes von einer neutralen, vorurteilsfreien und konstruktiven Kritik selber profitiert.

---

22 Charta von Rotterdam, a.a.O. (Anm. 16), Absatz 4; siehe auch ebenda, Absatz 7.

## *Abschnitt II – Auswahl und Repräsentanz*

Für die Umsetzung eines Konzepts multiethnischer Polizeiarbeit ist die Anwerbung von Polizeibeamten aus den Minderheitengemeinschaften selbst langfristig wahrscheinlich am wichtigsten. Wie jede öffentliche Einrichtung muss auch die Polizei so zusammengesetzt sein, dass sie die Vielfalt der Gesamtgesellschaft so breit wie möglich widerspiegelt. Eine paritätische Vertretung von Minderheiten in der Polizei ist aus mehreren Gründen wichtig. Erstens hat sie unmittelbare Vorteile für die Polizei selbst. Der Zufluss von Informationen, zusätzlichen Fertigkeiten und zusätzlichen Kenntnissen, die Polizeianwärter aus Minderheitengruppen mitbringen, wirkt sich nicht nur positiv auf die Einsätze der Polizei aus; die Polizei profitiert auch von den dadurch verbesserten Beziehungen zu den Minderheitengruppen. Zum einen ist die Kommunikation zwischen diesen Gruppen und der Polizei weniger problembeladen; zum anderen sind die Minderheitengruppen eher bereit und in der Lage, größere Verantwortung für die Sicherheit ihrer eigenen Gemeinden zu übernehmen, wenn die Polizei ihren besonderen Anliegen mehr Aufmerksamkeit schenkt. Zweitens ist die paritätische Vertretung von Minderheiten in der Polizei auch ein Weg, die Integration von Minderheiten durch deren Beteiligung am öffentlichen Leben und in den staatlichen Institutionen ganz allgemein zu fördern. Wichtig ist jedoch, dass Angehörige von Minderheiten, die in den Polizeidienst übernommen werden, nicht als „für Minderheiten zuständige Polizisten“ eingestellt werden, die nur in Gebieten arbeiten, die überwiegend von Minderheiten bewohnt sind, oder nur mit Vorgängen befasst werden, die Minderheiten betreffen. Sie sollten vielmehr mit dem Ziel eingestellt werden, „normale“, professionell arbeitende Polizisten zu werden, die mit allen Teilen der Gesellschaft zusammenarbeiten.

Aus den genannten Gründen sollte es daher absoluten Vorrang haben, die Zusammensetzung der Polizei noch stärker dahingehend zu verändern, dass sie die Gesellschaft besser repräsentiert. Das erweist sich allerdings oftmals als ein ziemliches Problem, da es mehrere Gründe dafür gibt, dass Minderheiten unterrepräsentiert sind. Dazu gehören z.B. Unkenntnis der Berufsmöglichkeiten bei der Polizei, mangelnde Schulbildung, ein negatives Image der Polizei aufgrund früherer Erfahrungen des Machtmissbrauchs durch die Polizei in Minderheitengemeinden sowie direkte oder indirekte Diskriminierung im Einstellungsverfahren. Die Polizei sollte sich daher verstärkt um Bewerber für den Polizeidienst aus den Minderheitengemeinschaften bemühen. Dazu müssen zunächst (Zwischen-)Ziele gesetzt werden, die in einem vorgegebenen Zeitrahmen realistischweise auch erreicht werden können. Danach müssen regelmäßig Daten gesammelt werden, um zu überprüfen, ob diese Ziele auch tatsächlich erreicht werden. Gleichzeitig müssen besondere Schritte unternommen werden, um die Zahl der Polizeianwärter aus unterrepräsentierten Minderheiten zu erhöhen, darunter z.B.

- a) Kampagnen zur besseren Aufklärung von Minderheitengemeinschaften über Berufschancen bei der Polizei, Aktionen zur Verbesserung des Images der Polizei sowie Initiativen, die Interessenten dazu ermutigen, sich für den Polizeidienst zu bewerben;
- b) Maßnahmen zum Ausgleich mangelnder Schulbildung potenzieller Bewerber, die ansonsten geeignet und gut motiviert sind, z.B. Intensivkurse, die den vorläufig ausgewählten Bewerbern die erforderliche Qualifikation für den Eintritt in den Polizeidienst vermitteln;
- c) Verfahren zur Identifizierung und Bekämpfung möglicher Ursachen für die Diskriminierung von Bewerbern, die einer Minderheit angehören, während des Auswahl- und Einstellungsprozesses, darunter z.B. Schulungen über faire Auswahl- und Einstellungsverfahren für diejenigen, die für diese Aufgaben verantwortlich sind, sowie Überprüfungsverfahren, mit denen eine mögliche Voreingenommenheit Bewerbern gegenüber, die einer Minderheit angehören, sowie andere Benachteiligungen aufgespürt werden können.

Die Auswahlkriterien sollten ebenfalls daraufhin überprüft werden, ob sie im vollen Umfang gerechtfertigt sind oder ob sie unnötige Hürden aufstellen, die indirekt Minderheiten benachteiligen. Einige Anforderungen wie z.B. eine Mindestgröße, die sich als Hindernis für Bewerber aus einer bestimmten Minderheit erweisen könnten, müssen nicht unbedingt auf alle Polizeianwärter Anwendung finden – was jedoch wiederum nicht heißen soll, dass die Anforderungen für die Aufnahme in den Polizeidienst beliebig verändert oder gesenkt werden sollten, nur um Bewerbern, die einer Minderheit angehören, entgegenzukommen. Ein solches Vorgehen wäre auch insofern kontraproduktiv, als Angehörige der ethnischen Mehrheit (und die Medien) schnell den Verdacht hegen könnten, dass die Standards gesenkt und sie nun selbst diskriminiert würden. Diejenigen, denen wahrscheinlich am meisten daran gelegen ist, dass die Anforderungen nicht verringert werden, sind die Polizeibeamten mit Minderheitenhintergrund selbst: Sie wollen auf keinen Fall als „Polizeibeamte zweiter Klasse“ angesehen werden. Statt also die Anforderungen herabzusetzen, sollten aussichtsreichen Bewerbern vielmehr Bildungsmöglichkeiten und andere Maßnahmen zur Unterstützung angeboten werden, so dass sie unter gleichen Bedingungen in die Polizei eintreten können.

Die Einstellung von Polizisten, die einer Minderheit angehören, allein reicht jedoch noch nicht aus. Erfahrungsgemäß geben diese Polizisten häufig ihre Arbeit bei der Polizei wieder auf, wenn sie das Gefühl haben, innerhalb des Polizeiapparats nicht gleichberechtigt behandelt und respektiert zu werden oder nicht dieselben Aufstiegschancen zu haben. Es sollten daher zusätzlich Maßnahmen wie z.B. persönliche Betreuung und Programme zur persönlichen Entwicklung eingeführt werden, um Polizisten mit Minderheitenhintergrund zu unterstützen und zur Fortsetzung ihrer Karriere zu ermutigen.

Gleichzeitig ist es wichtig, ein neutrales Arbeitsumfeld zu gewährleisten und sicherzustellen, dass Beschwerden über Diskriminierung am Arbeitsplatz energisch nachgegangen wird. Besondere Berufsverbände für Polizisten mit Minderheitenhintergrund können sowohl generell als auch individuell Unterstützung und Beratung in diesen Fragen anbieten.

### *Abschnitt III – Aus- und Weiterbildung*

Entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung des Konzepts der Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften ist eine entsprechende Ausbildung der Polizeibeamten auf allen Ebenen. Idealerweise sollten die notwendigen Inhalte nicht nur in speziellen Fortbildungskursen vermittelt werden, sondern auch in den Lehrplänen der gesamten Aus- und Weiterbildung für alle Polizeibeamten enthalten sein. Das Ausbildungsprogramm sollte, gestützt auf eine Bedarfserhebung, Kurse über kulturelles und religiöses Bewusstsein, Mediation und Fertigkeiten zur Herstellung und Pflege guter Beziehungen zu den Gemeinden, Sprachkurse sowie Schulungen im Bereich Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen von Minderheiten, umfassen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Ausbildung unbedingt praxisnah und berufsbezogen sein muss. Eine rein theoretische Ausbildung hat höchstwahrscheinlich wenig oder gar keine Wirkung. Das Hauptaugenmerk sollte daher bei der Aus- und Weiterbildung nicht auf bloßer Wissensvermittlung liegen, sondern darauf, die Polizei praktisch darauf vorzubereiten und ihr dabei zu helfen, ihre tägliche Arbeit im multiethnischen Kontext im Einklang mit professionellen Standards und internationalen Menschenrechtsnormen auszuüben. Es kann sich während der Ausbildung als besonders schwierig erweisen, stereotype und diskriminierende Vorurteile von Polizisten gegenüber Minderheiten zu behandeln. Insbesondere zu Beginn der Ausbildung ist es oft nützlicher, sich auf das von den Polizisten geforderte Verhalten zu konzentrieren. Sobald ein solches Verhalten zu guten Ergebnissen führt und die Polizeiarbeit erleichtert, ändern sich nach und nach auch die Einstellungen.

Ähnlich wichtig ist die Anwendung geeigneter Unterrichtsmethoden. Da Vorlesungen allein nur begrenzten Wert haben, müssen sie von interaktiven Methoden wie z.B. strukturierten Diskussionen und Debatten sowie praktischen Übungen und Rollenspielen begleitet werden, in denen reale Polizeiaufgaben in multiethnischen Gesellschaften simuliert werden.

Für eine erfolgreiche Ausbildung ist es ebenfalls wichtig, Minderheitenvertreter in die Planung, Durchführung und Evaluierung der Ausbildung einzubeziehen. Erstens lernen die Polizisten dadurch aus erster Hand die kulturellen und religiösen Sitten und Gebräuche der Minderheiten sowie die Wahrnehmung der Polizei aus Sicht der Minderheiten kennen. Zweitens gibt die Ausbildung so auch Gelegenheit zur persönlichen Interaktion, einschließlich Diskussionen, Übungen und Rollenspielen. Und schließlich kann die Beteiligung von Minderheiten an der Polizeiausbildung auch Brücken bauen und

das Verständnis der Minderheit von der und ihr Vertrauen in die Polizei erhöhen.

#### *Abschnitt IV – Zusammenarbeit mit den Gemeinden*

Eine gute Kommunikation mit den Bürgern ist eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Polizeiarbeit in jeder demokratischen Gesellschaft, insbesondere wenn Polizeiarbeit auf gesellschaftlichem Konsens beruht und nicht auf Angst oder Repression. Eine solche Kommunikation herzustellen ist immer schwierig, in multiethnischen Gesellschaften ist es jedoch eine zusätzliche Herausforderung. Nicht nur können kulturelle, sprachliche und religiöse Barrieren die Kommunikation zwischen Minderheiten und der Polizei behindern, auch kann bei diesen Gruppen infolge früher erfahrener Diskriminierung und Unterdrückung durch den Staat ein tiefes Misstrauen gegenüber der Polizei herrschen. Diese Barrieren zu überwinden und Vertrauen in die Polizei herzustellen erfordert daher von der Polizei besondere Anstrengungen und viel Geduld.

Die Empfehlungen bieten eine Reihe struktureller Lösungen zur Verbesserung der Interaktion und Kommunikation zwischen Polizei und Minderheiten an. Dazu gehören an erster Stelle beratende Gremien auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene wie z.B. Gemeindeforen und Gemeindebeiräte, die der Polizei als Informationsquelle über die Gemeinde und insbesondere über die Sorgen der Minderheiten im Zusammenhang mit dem Vorgehen von Strafverfolgungsbehörden dienen können. Andere Maßnahmen zur Herstellung oder Verbesserung der Kommunikation zwischen Polizei und Minderheiten können öffentliche Treffen auf breitestmöglicher Basis, „Tage der offenen Tür“, die insbesondere für Minderheiten gedacht sind, sowie Kontaktstellen in den Polizeirevieren sein. Diese Kontaktstellen sollen Angehörige von Minderheiten über rechtliche Verfahren und Berufschancen bei der Polizei informieren und gleichzeitig als eine Art „öffentliches Empfangszimmer“ dienen, in denen die Betroffenen ihre Anliegen und Sorgen gegenüber der Polizei vorbringen können. Schließlich könnte fest zugeordneten Streifenpolizisten die Aufgabe übertragen werden, den Kontakt mit den nationalen Minderheiten in ihrem Bereich herzustellen und aufrechtzuerhalten, regelmäßig Streife zu gehen und den Minderheitengemeinden regelmäßig Besuche abzustatten und so weit wie möglich auch persönliche Kontakte zu den Mitgliedern der Gemeinden aufzubauen und gegenseitiges Vertrauen herzustellen.

Im Falle sprachlicher Minderheiten sind aktive und passive Sprachkenntnisse der Polizeibeamten natürlich eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Kommunikation und Kooperation. Die Einstellung von Polizisten, die selber Minderheiten angehören, ist eine Möglichkeit, dieses Problem zu lösen. In vielen Fällen wird das jedoch nicht genügen; es werden daher auch qualifizierte Dolmetscher, z.B. für den Umgang mit Zeugen oder Verdächtigen, benötigt.

Eine der wirksamsten Methoden, strukturierte und dauerhafte Beziehungen mit Minderheitengemeinden herzustellen, ist die Zusammenarbeit mit Minderheitenverbänden und NGOs, da diese der Polizei dabei helfen können, Kommunikationskanäle zu entwickeln und Probleme zu erkennen und zu bearbeiten. Nicht zuletzt können sie bei der Auswahl, Einstellung und Ausbildung von Polizeianwärtern als Berater fungieren oder sich direkt daran beteiligen. Beide Seiten sind dabei anfangs vielleicht etwas zurückhaltend: Minderheiten könnten den Verdacht hegen, dass die Polizei dabei Hintergedanken hat, wie z.B. Informationen über kriminelle Handlungen innerhalb der Minderheiten zu gewinnen. Die Polizei hat umgekehrt vielleicht nicht viel Erfahrung in der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Gruppen und betrachtet deren Motive mit Argwohn, insbesondere wenn es sich um Gruppen handelt, die in der Vergangenheit öffentlich Kritik an der Polizei geübt haben. Dennoch können Polizei und Minderheitenverbände sicherlich auch Gemeinsamkeiten ausmachen, auf denen man aufbauen kann, um die Beziehungen zwischen der Polizei und der Minderheit zu verbessern und Minderheiten den Zugang zu Gerichten zu erleichtern. Auf einer solchen Grundlage kann jede der beiden Seiten der anderen helfen und gleichzeitig die unterschiedlichen Funktionen und Arbeitsweisen respektieren (einschließlich des nach wie vor bestehenden Rechts von NGOs, die Polizei im Namen ihrer Gemeinden zu kritisieren, wenn es Grund dazu gibt).

Schließlich ist eines der wichtigsten Instrumente zur Herstellung und Vertiefung von Vertrauen in die Polizei die Verfügbarkeit wirksamer und unabhängiger Beschwerdeverfahren im Falle rassistischen oder unprofessionellen Verhaltens der Polizei. Diese Forderung beschränkt sich nicht allein auf Minderheitengemeinden, ist für diese jedoch angesichts ihrer Schutzbedürftigkeit und früherer negativer Erfahrungen besonders wichtig.

#### *Abschnitt V – Operative Praxis*

Polizeiarbeit in einer multiethnischen Gesellschaft erschöpft sich nicht in speziell auf Minderheiten ausgerichteten Auswahl- und Einstellungsverfahren, Ausbildungsmaßnahmen oder der Einrichtung von Kommunikationsmechanismen. Mindestens ebenso wichtig ist die Frage, wie die theoretischen Vorgaben zum zentralen Bestandteil aller Entscheidungs- und Arbeitsprozesse gemacht werden können. Mit anderen Worten: Wie soll die Polizei ihre tägliche Arbeit in einem multiethnischen Umfeld praktisch gestalten? Zunächst einmal muss die Polizei Recht und Gesetz unvoreingenommen und ohne Diskriminierungen durchsetzen, das heißt die Ausübung der Polizeigewalt darf sich nicht überproportional gegen Angehörige nationaler Minderheiten richten. Dieses so genannte *over-policing*, bei dem rassische oder ethnische Stereotype statt individuelles Verhalten darüber entscheiden, wer krimineller Handlungen verdächtigt wird, tritt häufig bei Personen- und Fahrzeugkontrollen, bei der Überprüfung von Ausweispapieren oder im Zuge des

gewaltsamen Vorgehens bei Festnahmen oder zur Durchsuchung von Räumlichkeiten auf. Direkt oder indirekt diskriminierendes Verhalten der Polizei kann dadurch verhindert werden, dass man Verhaltenskodexe erarbeitet, in denen genau festgelegt ist, welches Verhalten von Polizeibeamten bei der Erfüllung bestimmter polizeilicher Aufgaben erwartet wird. Das ethnische Monitoring der Ergebnisse von Polizeieinsätzen ist eine andere Möglichkeit, mit der überprüft werden kann, ob Polizeieinsätze wie Personenkontrollen gerecht und proportional angemessen auf verschiedene ethnische Gruppen verteilt sind. Eine solche Überwachung ist mit der gebührenden Vertraulichkeit und mit anonymisierten, statistisch erfassten Daten durchzuführen, so dass die Rechte des Individuums gewahrt bleiben.

Auf der andern Seite sollte natürlich auch ein „*under-policing*“ vermieden werden. Das bedeutet, dass Minderheiten gleichberechtigten Zugang zur Polizei haben müssen und dass auf ihre Anliegen angemessen und professionell eingegangen wird. Minderheitengemeinden neigen seltener dazu Verbrechen anzuzeigen und haben weniger Erfahrung damit, die Polizei um Hilfe zu bitten oder sich über polizeiliches Verhalten zu beschweren, oftmals fehlt ihnen auch das Vertrauen in die bestehenden Verfahren. Die Polizei muss daher zunächst Minderheiten dazu ermutigen, sich im Notfall überhaupt an sie zu wenden. Wenn dann Angehörige von Minderheiten Verbrechen anzeigen, muss sichergestellt sein, dass in den angezeigten Fällen auch angemessen ermittelt wird und dass Opfer und Zeugen über den Fortgang und das Resultat der Ermittlungen auf dem Laufenden gehalten werden. Wenn Angehörige nationaler Minderheiten davon überzeugt sind, dass sie mit Respekt behandelt und ihre Anschuldigungen ernst genommen werden, ist von ihnen eher zu erwarten, dass sie Verbrechen melden und mit der Polizei zusammenarbeiten und damit insgesamt zu einem sichereren Umfeld beitragen.

Da Minderheiten gerade was Diskriminierung und fremdenfeindliche Gewalt angeht besonders gefährdet und gleichzeitig zu ihrem Schutz auf die Polizei angewiesen sind, hat die Polizei eine besondere Verantwortung, sich mit diskriminierenden und rassistischen Vorfällen zu befassen. Die Polizei muss ihre Befugnisse systematisch und ohne Einschränkung dazu nutzen, Antidiskriminierungsgesetze durchzusetzen. Die Europäische Menschenrechtskonvention verpflichtet alle Polizeiorganisationen dazu, möglichen rassistischen Motiven für Gewaltakte nachzugehen.<sup>23</sup>

#### *Abschnitt VI – Konfliktverhütung und -bewältigung*

Häufig wird angenommen, die Verantwortung der Polizei im Bereich ethnischer Konflikte beschränke sich darauf, in akute Zwischenfälle im Zuge eines offenen Konflikts einzugreifen, also auf die Wiederherstellung der Ordnung

---

23 Vgl. das Urteil der Großen Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall Nachova und andere gegen Bulgarien vom 6. Juli 2005, Beschwerde Nr. 43577/98 und 43579/98, unter: <http://www.echr.coe.int>.

und die Überstellung der Täter an die Justiz. Diese Sichtweise berücksichtigt nur ungenügend die Bedeutung der Rolle der Polizei bereits im Anfangsstadium potenziell eskalierender Konflikte bzw. bei der Deeskalation von Spannungen zwischen ethnischen Gruppen nach Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung. Die Polizei trägt jedoch gemeinsam mit anderen Gruppen und Einrichtungen wie z.B. Zentral- und Lokalregierungen, NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren die Verantwortung für diese Aufgaben. Eine wichtige Funktion der Polizei besteht darin, die Intensität der Spannungen zwischen ethnischen Gruppen anhand der Zahl und Schwere besonderer Vorfälle zwischen Angehörigen verschiedener Gruppen oder aufgrund von Erkenntnissen aus verschiedenen Quellen zu beobachten.

Darüber hinaus muss die Polizei dazu ausgebildet und ausgerüstet sein, Unruhen und interethnische Zusammenstöße professionell und unparteiisch zu bewältigen, mit dem Ziel, Konflikte zu deeskalieren und sie wo immer möglich durch Mediation und unter minimalem Gewalteininsatz zu lösen. Dabei muss sie stets berücksichtigen, dass ihr eigenes Vorgehen nicht von der Dynamik der interethnischen Beziehungen zu trennen ist. Zumindest kurz- bis mittelfristig hat es entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung der interethnischen Beziehungen und auf die Zukunft des Staates insgesamt. Aus diesen Gründen ist die Fähigkeit der Polizei, das Vertrauen aller ethnischen Gruppen auch während der Konfliktbearbeitung und der Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung zu behalten, von grundlegender Bedeutung.

### *Schlussfolgerungen*

Die fünfte Zusammenstellung von unabhängigen Experten unter der Ägide des HKNM ausgearbeiteter thematischer Empfehlungen befasst sich mit Aspekten der Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften, die sowohl östlich als auch westlich von Wien von größter Relevanz sind. Die Leitlinien in diesem neuen Referenzdokument für Gesetzgeber und politische Entscheidungsträger in den OSZE-Teilnehmerstaaten stellen eine direkte Übertragung und Implementierung von OSZE-Verpflichtungen wie z.B. der Achtung des Rechts nationaler Minderheiten auf die wirksame Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten dar, wie sie im Kopenhagener Dokument von 1990 enthalten sind. Als solche haben sie, wenn sie in die Praxis umgesetzt werden, ein enormes Potenzial, zur Verwirklichung umfassender Sicherheit im OSZE-Raum beizutragen.

Alle OSZE-Teilnehmerstaaten sind eingeladen, die Nützlichkeit des Dokuments unter Praxisbedingungen zu testen, indem sie es verbreiten, in ihre Polizeistrategien inkorporieren und Polizeibeamte entsprechend ausbilden. Das Büro des HKNM ist gern bereit, bei der Umsetzung der Empfehlungen Hilfestellung zu leisten.