

Carel Hofstra

## Die Arbeit der OSZE zum Polizeiaufbau in Armenien

### *Einführung*

Die Polizei ist der sichtbarste Ausdruck staatlicher Verantwortung für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Ihre Leistung beeinflusst daher unmittelbar die Wahrnehmung der Regierung und der Art und Weise, wie das Land insgesamt geführt wird. Der vorliegende Beitrag, der nachträglich dem zehnjährigen Jubiläum des OSZE-Büros in Eriwan im Jahr 2010 gewidmet ist, beleuchtet eines der wichtigsten Ziele der Tätigkeit des Büros in all den Jahren: Armenien dabei zu unterstützen, seinen Polizeidienst zu modernisieren und ihn in einen echten Dienst für die Öffentlichkeit umzuwandeln, der transparent und verantwortungsbewusst geführt wird.

Seit Erlangung der Unabhängigkeit litt die armenische Polizei an vielen Krankheiten, die alle Polizeistrukturen in der ehemaligen Sowjetunion plagten: einem hohen Grad an Zentralisierung und Hierarchisierung, Defiziten bei der Anwendung von Menschenrechtstandards in allen Bereichen sowie einer starren Ausbildungsstruktur, die die Kenntnis der Gesetze überbewertete und praktischen Fähigkeiten und grundlegenden Standards bei der Gewährleistung der öffentlichen Ordnung („*Public Order Management*“) nur wenig Aufmerksamkeit schenkte. Die Polizei litt ebenso an Unterfinanzierung und fehlendem Zugang zu internationaler Hilfe und international bewährten Praktiken. Weit davon entfernt, ein unparteiischer Garant für die Sicherheit der Bürger zu sein, wurde die Polizei von vielen als Instrument und verlängerter Arm der Staatsmacht angesehen. Die OSZE bemüht sich aktiv und in enger Zusammenarbeit mit der Polizei darum, einige dieser Probleme zu lösen, wobei sie sich darüber im klaren ist, dass solche Prozesse viel Zeit brauchen. Die Mentalität einer ganzen Organisation zu verändern, ist nie leicht und kann nicht über Nacht erreicht werden, das gilt insbesondere für den Bereich der Strafverfolgung. Ein solches Unterfangen hat oftmals nur begrenzten Erfolg oder scheitert gänzlich, sogar in entwickelteren Demokratien, in denen die Voraussetzungen für Veränderungen in Gestalt relativ gut bezahlten, gut ausgebildeten und motivierten Personals wesentlich besser sind. Erschwerend kommt in Armenien der anhaltende Konflikt um Berg-Karabach hinzu, der im ungünstigsten Fall dazu führen könnte, dass Teile der Polizeikräfte militärisch eingesetzt werden. Das beeinflusst natürlich das Selbstbild der Polizei, aber auch die Wahrnehmung von außen.

Die Tätigkeit der OSZE und des OSZE-Büros in Eriwan wurde von den armenischen Behörden von Anfang an begrüßt und hat im Laufe der Jahre zu einem hohen Maß an gegenseitigem Vertrauen und Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der Polizei geführt, was für die Zukunft vielverspre-

chend ist. Die armenische Polizei ist inzwischen nicht mehr nur passiver Empfänger von Polizeiunterstützung, sondern hat damit begonnen, die Reform der Polizei selbst aktiv voranzutreiben; das OSZE-Büro ist daher überzeugt, dass es auch in Zukunft eine zentrale Rolle bei der Gestaltung der positiven Veränderungen, der Erarbeitung von Strategien und deren operativer Umsetzung spielen wird. Gleichzeitig kann der vorliegende Beitrag vielleicht auch als Beispiel dafür dienen, wie eine kleine OSZE-Feldpräsenz versucht hat, ihr Mandat in einem schwierigen Umfeld und mit begrenzten Mitteln zu erfüllen. Das Urteil darüber, wie erfolgreich sie dabei war, bleibt dem Leser überlassen.

#### *2003-2004: Die Grundlagen werden geschaffen*

Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung gehört seit Langem zu den Aufgaben der OSZE in der politisch-militärischen Dimension; seit der Einrichtung der OSZE-Feldmissionen konnte sie auf der operativen Ebene noch erheblich verbessert werden. Das OSZE-Büro in Eriwan wurde 1999 mit einem Beschluss des Ständigen Rates der OSZE eingerichtet und nahm seine Tätigkeit im Februar 2000 auf. Der Beschluss des Bukarester Ministerrats über Aktivitäten im polizeilichen Bereich vom Dezember 2001 beauftragte die OSZE damit, sich gemeinsam mit den Teilnehmerstaaten um die Verbesserung demokratischer Polizeiarbeit zu bemühen. Auch die Besetzung der Stelle eines politisch-militärischen Referenten im OSZE-Büro in Eriwan im Jahr 2002 und die Gründung der Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) im OSZE-Sekretariat in Wien erweiterten die Möglichkeiten des Büros, das Gastland zu unterstützen. Praktisch begann die Polizeiunterstützungsarbeit der OSZE mit der Reise des Ersten Polizeiberaters und Leiters der SPMU nach Armenien im Juni 2003 und der darauf folgenden Bedarfserhebung im selben Jahr. Die Zusammenarbeit der SPMU und des OSZE-Büros mit Armenien im polizeilichen Bereich begann zu einer Zeit, da die OSZE ihre Kooperation mit vielen der neuen unabhängigen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion auf dem Gebiet der Strafverfolgung rasch ausweitete. Im Laufe der Jahre 2003 und 2004 wurden nicht nur für Armenien, sondern – auf der Grundlage von Erhebungen, die erwartungsgemäß einen ähnlichen Bedarf ergeben hatten – gleichzeitig auch für Aserbaidschan und Georgien OSZE-Polizeiunterstützungsprogramme entwickelt.

In Georgien führte die Rosenrevolution vom November 2003 zur kompletten und weitgehend autonomen Reformierung der georgischen Polizei durch die Regierung. Die Polizei wurde nach dem Vorbild einer Streifenpolizei reorganisiert, wobei der OSZE-Ansatz der bürgernahen Polizeiarbeit nicht unbedingt den Idealvorstellungen der georgischen Behörden entsprach. Die Anwesenheit zahlreicher Geldgeber und der Überfluss an materieller Unterstüt-

zung für die georgische Polizeireform, vor allem seitens der US-Regierung, führte ebenfalls dazu, dass die Polizeiunterstützung durch die OSZE immer weniger zur Geltung kam; nach der Schließung der OSZE-Mission in Georgien im Juni 2009 wurde sie schließlich ganz eingestellt. In Armenien und Aserbaidschan gelang es der OSZE jedoch, gemeinsam mit ihren Partnern vor Ort ein Arbeitsprogramm zu entwickeln und zur wichtigsten internationalen Institution für Polizeiunterstützung zu werden. In Armenien war die SPMU in den ersten Jahren der Polizeiunterstützung Kopf und Motor der Aktivitäten; sie entwickelte Projekte, hatte ein gewichtiges Wort bei der Einstellung von Experten mitzureden und überwachte die Durchführung von Projekten. Bis 2006 trug die SPMU die strategische Verantwortung, während das OSZE-Büro in Eriwan eher eine unterstützende Rolle spielte, indem sie Stellen ausschrieb, Personal einstellte, Verträge abschloss und die alltägliche Projektarbeit insgesamt abwickelte.

Die Ziele des armenischen Polizeiunterstützungsprogramms waren zum einen die Einführung des Modells bürgernaher Polizeiarbeit und zum anderen die Verbesserung der Polizeiausbildung sowohl durch die Einbeziehung von Menschenrechtsmodulen als auch durch die Renovierung der Ausbildungsstätten. Beide Komponenten waren mehr oder weniger Teil aller OSZE-Polizeiunterstützungsprogramme und ergaben sich aus der der Notwendigkeit, einerseits die Öffentlichkeit stärker in die Polizeiarbeit einzubeziehen und andererseits die Ausbildung von Polizeibeamten qualitativ zu verbessern. Eine Besonderheit im armenischen Polizeiunterstützungsprogramm bestand darin, dass die Ausbildungskomponente auf die Polizeischule (in Armenien „Ausbildungszentrum“ genannt) ausgerichtet war. In den postsowjetischen Ausbildungssystemen werden Polizeibeamte des einfachen und mittleren Polizeivollzugsdienstes (*non-commissioned officers*/Polizeiunteroffiziere) an Polizeischulen, Beamte des gehobenen und höheren Dienstes (*commissioned officers*/Polizeioffiziere) an Polizeiakademien ausgebildet. Der Grund dafür, sich in Armenien auf das Ausbildungszentrum für den einfachen und mittleren Polizeidienst zu konzentrieren statt auf die Polizeiakademie – wobei Letzteres vermutlich effektiver und damit sinnvoller gewesen wäre, da man so zukünftige Entscheidungsträger erreicht hätte – war, dass die Leitung der Polizeiakademie nicht als besonders reformfreudig galt, was man vom Leiter des Ausbildungszentrums keineswegs sagen konnte; er war im Gegenteil von Beginn an offen für neue Ideen und Ansätze. Die Probleme waren jedoch in beiden Einrichtungen ähnlich. Das Rekrutierungssystem wurde seinem Ziel, die besten Kandidaten auszuwählen, nicht gerecht und öffnete zudem der Korruption Tür und Tor. Die meisten Ausbilder in den Ausbildungseinrichtungen der Polizei, insbesondere diejenigen, die spezifische polizeiliche Fähigkeiten vermitteln sollten, hatten entweder keinerlei Berufserfahrung als Polizist oder ihre Kenntnisse waren nicht mehr zeitgemäß, da sie lange nicht mehr als Polizist gearbeitet hatten. Praktiker, die zum Unterricht hinzugezogen wurde, erhielten selbst keine Ausbildung als Trainer und es gab keine geeigneten Aus-

wahlverfahren. Es gab nur wenig Kontakte mit Ausbildungseinrichtungen im Ausland – mit Ausnahme solcher in anderen GUS-Ländern – und es wurden, teilweise als Folge davon, so gut wie keine Untersuchungen zu den praktischen Problemen der Polizei durchgeführt.

Die Maßnahmen zur Einführung der bürgernahen Polizeiarbeit umfassten ebenso wie die Ausbildungsmaßnahmen auch materielle Unterstützung, was dazu beigetragen haben mag, dass sie von der armenischen Polizeiführung rasch akzeptiert wurden. Zur Einführung der bürgernahen Polizeiarbeit wurden Außenstellen der Polizei eingerichtet. Die Philosophie der bürgernahen Polizeiarbeit steht für enge Arbeitsbeziehungen und physische Nähe zwischen Polizei und Bürgern; kleine Außenstellen wecken außerdem bei allen ehemals sowjetischen Beamten ein vertrautes Gefühl, da sie an die früheren „*opornye punkty*“ („Stützpunkte“) erinnern. Diese kleinen Polizeiwachen spielten in der sowjetischen Polizeidoktrin nicht nur bei der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung eine wichtige Rolle, sondern dienten auch als Mittel zur Kontrolle der Bevölkerung. Diese Vorstellung von ihrer Funktion musste natürlich geändert werden, da Außenstellen im Modell der bürgernahen Polizeiarbeit dazu dienen, Zusammenarbeit, Respekt und Vertrauen zwischen der Polizei und der Bevölkerung zu fördern. Um demokratische Standards und Menschenrechte am Ausbildungszentrum der Polizei sinnvoll vermitteln zu können, mussten zunächst die Räumlichkeiten erheblich modernisiert werden. Die meisten der aus den 1960er Jahren stammenden Gebäude des Ausbildungszentrums waren baufällig, die Unterkünfte waren für die Unterbringung von Polizeischülern ungeeignet und in den Klassenräumen gab es weder eine Heizung noch elementares Lehrmaterial.

Zum Polizeiunterstützungsprogramm gehörte auch ein Projekt zur Modernisierung der Polizeinotrufzentrale, damit auf Anrufe der Bürger schneller reagiert werden konnte. Die Verbesserung der Methoden zur Gewährleistung der öffentlichen Ordnung gehörte nicht zu den Komponenten des Polizeiunterstützungsprogramms, obwohl sie im Nachhinein betrachtet doch hätte einbezogen werden sollen. Die Standards in diesem Bereich haben sich seit Sowjetzeiten nur wenig – wenn überhaupt – weiterentwickelt, eine Tatsache, die bei den politischen Demonstrationen im Jahr 2004 besonders deutlich wurde, als die Polizei äußerst hart gegen friedliche Demonstranten in der Nähe des armenischen Parlaments vorging, was zu Dutzenden Verletzten führte.

#### *2005-2007: Beginn der Implementierung*

Von den drei geplanten Maßnahmen zur Polizeiunterstützung – Einführung der bürgernahen Polizeiarbeit, Modernisierung der Polizeischule und Einrichtung einer Notrufzentrale – wurde als erstes die Renovierung des Ausbildungszentrums in Angriff genommen. Dahinter steckte der Gedanke, dass die Polizeiausbildung ein zentraler Punkt war und die Renovierung der Polizei-

schule und ihre Ausstattung mit modernen Unterrichtsmitteln nicht nur zeigen würde, was zu internationalen Standards dazu gehört, sondern auch die OSZE in den Augen der armenischen Polizei als zuverlässigen Partner erscheinen ließe. Die Renovierung der sechs Gebäude des Polizeiausbildungszentrums begann im Oktober 2005; die Wiedereröffnung der Polizeischule wurde im März 2007 vom Leiter der armenischen Polizei und vom Leiter des OSZE-Büros in Eriwan vorgenommen. Insgesamt beliefen sich die Kosten für die Renovierung, die Ausstattung und die Entwicklung neuer Lehrpläne für das Ausbildungszentrum auf rund eine Million Euro. All dies hat zu dauerhaften Ergebnissen geführt und das Ausbildungszentrum ist dank seiner engagierten Führung bis heute in hervorragendem Zustand.

Als die Renovierung der Schule auf den Weg gebracht und auch die Vorbereitungen für eine Modernisierung der Lehrpläne in Gang gekommen war, war es an der Zeit, sich Gedanken über die andere wichtige Komponente des Polizeiunterstützungsprogramms zu machen: die Einführung der bürgernahen Polizeiarbeit.

Das Konzept der bürgernahen Polizeiarbeit beruht auf der Herstellung von Vertrauen und Partnerschaft zwischen der Polizei und den Bürgern mit dem Ziel, Kriminalität durch Prävention und Aufklärung von Straftaten zu reduzieren. Diese Philosophie der Polizeiarbeit erfordert den täglichen Kontakt mit der Bevölkerung. Ziel ist es, eine qualitativ hochwertige Dienstleistung für die Bürger zu erbringen, indem lokale Probleme auch lokal gelöst werden. Die Bürger helfen ihrerseits der Polizei durch aktive Zusammenarbeit bei der Aufklärung von Straftaten. Dies setzt ein hohes Maß an Transparenz und Verantwortlichkeit auf Seiten der Polizei voraus. Es wurde ein Pilotprojekt entwickelt, in dessen Mittelpunkt eine Vielzahl bewusstseinbildender Maßnahmen für Polizeibeamte aller Dienstgrade, Lehrer, Schüler, örtliche Geschäftsleute, zivilgesellschaftliche Organisationen und normale Bürger im Pilotbezirk stand. Ein wichtiger Teil des Projekts war die Errichtung mehrerer Außenstellen der Polizei: kleine Polizeiwachen, die es der Polizei ermöglichen, dezentralisierte Präsenz im Bezirk zu zeigen und in großer Nähe zur Bevölkerung, der sie dienen sollte, zu arbeiten. Zwei internationale Experten für bürgernahe Polizeiarbeit wurden eingestellt, um so viele Polizeibeamte wie möglich sowohl im Eriwaner Bezirk Arabkir als auch in Eriwan insgesamt über die neue Philosophie der Polizeiarbeit aufzuklären. Man entschied sich bewusst für die Anwerbung eines russischsprachigen Polizeibeamten und eines in bürgernaher Polizeiarbeit erfahrenen Praktikers aus Westeuropa oder Nordamerika. Ein russischsprachiger Polizeibeamter hatte den Vorteil, mit seinen armenischen Kollegen kommunizieren und sowohl den Polizisten als auch der Bevölkerung die Grundlagen der bürgernahen Polizeiarbeit vermitteln zu können, ohne einen Dolmetscher zu benötigen. Dabei nahm man in Kauf, dass seine praktischen Erfahrungen in der bürgernahen Polizeiarbeit vielleicht etwas geringer waren, da die osteuropäischen Länder und die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion mit dieser Polizeiphilosophie noch

nicht allzu lange vertraut waren. Der westeuropäische oder nordamerikanische Experte sollte für die stärker ins Detail gehende Ausbildung in bürgernaher Polizeiarbeit und Problemlösungsmethoden eingesetzt werden. Von ihrer Zusammenarbeit und der daraus resultierenden Nutzung der „Vorzüge beider Welten“ versprach man sich positive Ergebnisse. Man war davon überzeugt, dass die armenische Polizei das neue Konzept dadurch schneller annehmen und einen eigenen armenischen Ansatz zur bürgerlichen Polizeiarbeit entwickeln würde. Gleichzeitig wurden Gelder in Studienreisen für mehrere Polizeibeamte mittlerer und höherer Dienstgrade investiert, die für die Einführung der bürgernahen Polizeiarbeit verantwortlich waren. Zu ihnen gehörten der Erste Stellvertretende Leiter der armenischen Polizei, der Leiter der Polizeibehörde Eriwan und der Leiter des Polizeibezirks Arabkir.

#### *2007-2008: Ambitionen und Frustrationen*

Mitte 2007 wurde die wohl weitreichendste Entscheidung für die Aktivitäten des OSZE-Büros zur Einführung der bürgernahen Polizeiarbeit getroffen. Hatte sich das Projekt anfänglich auf Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung konzentriert, so setzte rund sechs Monate nach Projektbeginn die Erkenntnis ein, dass Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung allein nicht ausreichen würden, um die Polizeiführung von den Vorzügen des neuen Ansatzes zu überzeugen und sie dazu zu bewegen, sich aktiv an dessen Weiterentwicklung zu beteiligen. Das Projekt würde -zig Leute ausbilden, teilweise in mehrtägigen Lehrgängen. Diese würden an den Schulungen teilnehmen, den Ausbildern und der Philosophie beipflichten und sich auch manchmal aktiv beteiligen und praktische Erfahrungen und Lösungen einbringen. Dann würden sie ihren Ausbildern und der OSZE danken, Bewertungsbögen positiv ausfüllen und in ihren Alltag zurückkehren – und ein Projektteam zurücklassen, das über den Erfolg seiner Arbeit nur rätseln kann.

Man kam daher zu den Schluss, dass eine Piloteinheit für bürgerliche Polizeiarbeit im Polizeibezirk Arabkir eingerichtet werden müsse, wenn man mit den zur Verfügung stehenden begrenzten Mitteln die größtmögliche Wirkung erzielen wollte. Anfangs wäre die Einheit für ein begrenztes Gebiet innerhalb des Bezirks Arabkir verantwortlich. Von OSZE-Experten geschult und nach einem Schichtplan arbeitend, der einen 24-Stunden-Dienst ermöglichen würde, wurde von den Mitgliedern der Einheit erwartet, dass sie in der Praxis zeigten, wie das Modell der bürgernahen Polizeiarbeit in Armenien funktionieren könnte. Die Experimentaleinheit würde von einer der beiden noch aufzubauenden Außenstellen aus operieren und mit der Bevölkerung u.a. im Rahmen sogenannter Bürgerberatungsgruppen (*Citizens Advisory Groups*, CAGs) zusammenarbeiten. Man hoffte, dass die Polizeiführung des Bezirks Arabkir aktiv mit der OSZE und der Experimentaleinheit zusammenarbeiten würde, um deren Leistungsfähigkeit zu steigern und sie an die lokalen Be-

dürfnisse anzupassen. Die Polizeiführung könnte sich dann diese Erfahrung zunutze machen, bei Bedarf weiterentwickeln und das Konzept auf ganz Eriwan und schließlich auch auf ganz Armenien ausdehnen. Die erste Piloteinheit für bürgernahe Polizeiarbeit wurde am 1. April 2008 in Arabkir eingesetzt und erhielt die Bezeichnung „lokale Polizeieinheit“ (*Local Police Unit*, LPU). Sie war vollständig dem Polizeibezirk Arabkir unterstellt, die OSZE übernahm eine beratende Funktion.

Der Einheit gehörten zunächst acht Polizeibeamte an, darunter zwei Frauen; sie verrichtete ihren Dienst in einem ausgewiesenen Gebiet in Arabkir, in dem 12.000 Menschen leben. Das Timing hätte schlechter nicht sein können: Einen Monat vorher, am 1. und 2. März 2008, war es im Zentrum von Eriwan nach Protesten gegen die umstrittenen Präsidentschaftswahlen vom 18. Februar 2008 zu schweren Unruhen gekommen. Die Polizei war herbeigerufen worden, um die Demonstranten auseinander zu treiben; in den daraufhin ausbrechenden gewaltsamen Auseinandersetzungen starben zehn Menschen, darunter zwei Polizisten. Sowohl die Ausbildung der Polizei im Hinblick auf die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung als auch ihre Ausrüstung hatten sich als unzureichend erwiesen und es gab zahlreiche Berichte über Polizeibeamte, die ihre Befugnisse überschritten hatten. So nahm das Image der Polizei, das ohnehin schon nicht das beste gewesen war, weiteren Schaden und der Gedanke, dass Polizei und Bevölkerung in gegenseitigem Vertrauen und auf Augenhöhe zusammenarbeiten sollten, schien geradezu absurd. Infolge der nach den Wahlen ausgebrochenen Gewalt ließen die polizeibezogenen Aktivitäten der OSZE in der ersten Hälfte des Jahres 2008 erheblich nach; lediglich das Pilotprojekt zur bürgernahen Polizeiarbeit in Arabkir und die Arbeit am Ausbildungszentrum der Polizei wurden in abgeschwächter Form fortgesetzt. Auf die Modernisierung der Notrufzentrale im Lage- und Führungszentrum in Eriwan, einen der Pfeiler des ursprünglichen Polizeiunterstützungsprogramms, wurde ganz verzichtet, da man die Prioritäten nun in anderen Bereichen sah. Egal wie modern die Zentrale auch geworden wäre, das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei hatte weiter abgenommen und musste erst wiederhergestellt werden.

Die OSZE hielt es für sehr wichtig, die Angehörigen der LPU durch umfangreiche Schulungen auf ihre Pflichten als bürgernahe Polizisten vorzubereiten. In der Anfangsphase der Piloteinheit für bürgernahe Polizeiarbeit musste man sich mit einem grundsätzlichen Problem befassen, das auch heute noch existiert und die vollständige Umsetzung des Konzepts bürgernaher Polizeiarbeit erschwert. Anders als im Westen gibt es in der armenischen Polizei – wie in allen anderen postsowjetischen Polizeidiensten – eine strenge Aufgabenteilung innerhalb der uniformierten Polizei (gemeint sind die normalen uniformierten Polizeibeamten, die auf der Straße oder in den Polizeistationen anzutreffen sind, im Unterschied zu verdeckten Ermittlern oder Ermittlungsbeamten): Es gibt Kontaktbeamte, die einen großen Teil der traditionellen Polizeiarbeit leisten, Beamte für Jugendkriminalität, die, wie ihr Name schon

sagt, mit Minderjährigen arbeiten, den Ermittlungsdienst für den Ersten Angriff am Tatort, den Streifendienst, der eine unterstützende Funktion wahrnimmt und zum einfachen Polizeidienst gehört, sowie die Verkehrspolizei, die für die Sicherheit der Straßen zuständig ist.

Diese unterschiedlichen Polizeieinheiten machen jeweils ein „Stück“ des „Gesamtkuchens“ Polizeiarbeit aus. Natürlich ist es nicht sehr effizient, wenn Beamte aus fünf verschiedenen Einheiten der uniformierten Polizei dasselbe tun, was im Westen von einem einzigen Polizisten gemacht wird. Unter Leitungsgesichtspunkten ist ein solches Mosaik aus Einheiten und Aufgabenbereichen eine große Herausforderung. Fünf Hierarchien unterhalten zu müssen, bedeutet hohe Kosten für die unterfinanzierte armenische Polizei, aber auch mangelnde Flexibilität bei der Ausbildung, der Abkommandierung oder der (vorübergehenden) Verlegung von Personal. Hinzu kommt, dass alle Polizeidienste außer der Verkehrspolizei (die nur ihrer eigenen Kommandostruktur unterstellt ist) einer dualen Kommandostruktur unterliegen (sowohl ihrer eigenen Einheit als auch der Bezirkskommandantur der territorialen Einheit, in der sie dienen). Die Polizeibezirke sind außerdem sehr hierarchisch orientiert, was bedeutet, dass Bezirkskommandanten dem einzelnen Polizisten oftmals jede Priorität und jede Handlung vorschreiben, sodass die Polizisten im Streifendienst nur sehr wenig Spielraum haben. Bedenkt man darüber hinaus die großen Unterschiede im Status und in den Befugnissen zwischen Polizeioffizieren und Polizeiunteroffizieren (z.B. Streifenpolizisten), wird das Bild noch wesentlich komplizierter.

Ein weiteres Problem war kultureller Natur. Die OSZE hatte trotz der Skepsis der Polizeiführung sowohl im Bezirk Arabkir als auch in der Leitenden Polizeibehörde darauf bestanden, dass innerhalb der LPU mehrere Posten für Frauen reserviert waren. Mit wenigen Ausnahmen war und ist die Rolle von Frauen innerhalb der Polizei auf Verwaltungsaufgaben beschränkt, obwohl sie offiziell mehr als die Hälfte des Personals ausmachen. In der Polizei – und nicht nur dort – sind konservative Einstellungen und kulturelle Vorurteile tief verwurzelt, nach denen Frauen nicht fähig sind, operative Polizeiaufgaben wahrzunehmen, und vor solchen Belastungen wie auf der Straße Streife zu gehen und sich mit Verbrechen zu befassen geschützt werden sollten. Diese Meinung wird allerdings hauptsächlich von denjenigen vertreten, die die Polizei noch immer als ein Machtinstrument sehen und nicht als einen Dienst an der Bevölkerung. Außerdem wurde uns erklärt, dass Nachtschichten für Frauen unüblich seien und von ihren Familien missbilligt würden. Auf jeden Fall würde es die Erfüllung der häuslichen Pflichten beeinträchtigen, die die Polizistinnen ja auch noch hätten. Dem Projektteam der OSZE gelang es jedoch, zwei Frauen in die Pilot-LPU aufzunehmen, die zunächst auch zusagten, den Polizeidienst in vollem Umfang zu erfüllen und auch den Schichtplan, einschließlich Nachtschichten, zu akzeptieren. Als jedoch die erste Nachtschicht unter Beteiligung weiblicher Kollegen anstand, überlegten sie es sich anders und weigerten sich kategorisch. Die Vorbehalte der Polizeifüh-

nung hatten sich als richtig erwiesen – die Traditionen waren stärker als erwartet. Die Frauen arbeiteten zwar weiterhin in der LPU mit, waren aber vorerst von der Nachtschicht befreit.

Nach dem Wunsch der OSZE-Experten sollten alle der LPU angehörenden Polizisten alle Funktionen ausüben, die von einem modernen Polizeipersonal verlangt werden. Die Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Polizeieinheiten (Beamte für Jugendkriminalität, Kontaktbeamte und Streifendienst) sollte abgeschafft werden und jeder in der LPU sollte die vielseitigen Aufgaben eines modernen Polizisten erfüllen können. Das einzige Zugeständnis war, dass in der Tätigkeitsbeschreibung der LPU-Polizisten keine verkehrspolizeilichen Aufgaben enthalten waren, das die Verkehrspolizei gerade erst umstrukturiert worden war; ihr weitere Umwälzungen zuzumuten war für die Polizeiführung 2008 inakzeptabel.

Auch wenn nachvollziehbar war, dass Streifenpolizisten, die dem einfachen Dienst angehörten und schlechter ausgebildet waren als die übrigen Polizisten, nach den bestehenden Vorschriften keine Ermittlertätigkeit ausüben konnten, bestand die OSZE darauf, dass sie ebenfalls in der LPU vertreten waren und dieselben Befugnisse wie die anderen LPU-Polizisten hatten, also auch Ermittlungsbefugnisse. Entsprechende Ausbildungslehrgänge vorausgesetzt, sollten alle LPU-Polizisten in der Lage sein, die gleichen Aufgaben gleich gut zu bewältigen. Doch auch hier erwies sich die Organisationskultur als hartnäckig: Die einfachen Streifenpolizisten erhielten nicht dieselben Aufgaben wie die anderen Polizisten und mussten sich hauptsächlich wieder auf Unterstützungsfunktionen beschränken, die zudem nicht immer direkt mit Polizeiarbeit zu tun haben. Zu den Aufgaben der Polizisten in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion zählen häufig etliche Tätigkeiten, die normalerweise nicht zur Polizeiarbeit gehören. So verbringen beispielsweise Streifenpolizisten viel Zeit damit, ehemaligen Häftlingen Routinebesuche abzustatten und Wehrdienstverweigerer aufzuspüren; sie müssen auch häufig Krankenhäuser aufsuchen, da Ärzte verpflichtet sind, jedes Mal die Polizei zu informieren, wenn jemand auch nur mit der kleinsten Verletzung eingeliefert wird, damit im Falle einer Straftat, die sonst unentdeckt bliebe, Routineermittlungen aufgenommen werden können. Darüber hinaus wurden die LPU-Polizisten häufig für Aufgaben zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung herangezogen, auch wenn sie dafür nicht speziell ausgebildet waren. Auch bei Veranstaltungen, die nach vernünftigen Maßstäben keinerlei Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellten, war eine verhältnismäßig große Zahl von Polizisten vor Ort, wodurch die Dienstpläne durcheinandergebracht und die Beamten in der Ausübung der normalen Pflichten beeinträchtigt wurden. Es versteht sich von selbst, dass all dies eine erhebliche Geld- und Zeitverschwendung ist, was auch von den meisten Polizisten, die diese Arbeiten erledigen müssen, so gesehen wird.

Alle bisher genannten Probleme werden durch die geringe Bezahlung der Polizisten noch verstärkt. Ein uniformierter Polizist mittleren Dienstgrades

verdient üblicherweise rund 250 Euro monatlich – und das in einem Land, in dem die Kosten für den Lebensunterhalt mit Ausnahme der Wohnkosten nicht viel niedriger sind als in den meisten europäischen Ländern. Man kann sich vorstellen, dass dies den Polizisten nur wenig Anreize dazu bietet, ihren Dienst nach besten Kräften zu verrichten.

Trotz all dieser anfänglichen – und auch heute noch bestehenden – Herausforderungen nahm die LPU ihre Tätigkeit auf. Die LPU-Polizisten erhielten ein kontinuierliches *Training on the Job* durch die OSZE-Experten in den Bereichen vorausschauende Polizeiarbeit, Problemlösungstechniken, darunter auch das SARA-Modell (*Scanning, Analysis, Response, Assessment*/Problem-erkennung, Analyse, Lösungsmaßnahmen und Bewertung), und effektive Kommunikation. Im Sommer 2009, gut ein Jahr nach dem Beginn des Projekts, wurde eine Bürgerberatungsgruppe in Arabkir eingerichtet und es fand ein Tag der offenen Tür bei der Polizei statt. Zur Messung der Fortschritte wurde eine Meinungsumfrage zur Wahrnehmung der Polizei durch die Öffentlichkeit durchgeführt, die ergab, dass rund die Hälfte der Befragten der Polizei vertraute.

Ebenfalls im Sommer 2009 zog die LPU in die beiden neu errichteten Außenstellen um. Da die territoriale Zuständigkeit der Einheit ausgeweitet worden war, wurde die Zahl der Polizisten auf 16 erhöht. Allerdings ließen die Qualität und die Motivation einiger der Polizisten zu wünschen übrig, auch mangelte es der Leitung der Einheit an Führungsqualität. *De facto* wurde die LPU als eine Art Hilfstuppe für die regulären Polizeieinheiten eingesetzt und viele Polizeibeamte, die mit dem Pilotprojekt nichts zu tun hatten, nahmen sie nicht ernst. Einige kannten die LPU nur als die „europäische Polizeieinheit“. Alles in allem war die Einrichtung der LPU eine Herausforderung. Es kostete die OSZE-Projektleiter und die Experten viel Zeit und Mühe, sie in Gang zu bringen und aus ihr ein Team zu formen, das wirklich zusammenarbeitete und seine Aufgaben im Rahmen der bürgernahen Polizeiarbeit und bis zu einem gewissen Grad unabhängig von der Polizeibehörde in Arabkir mehr oder weniger wahrnahm.

Inzwischen hatte sich bei der Polizeiausbildung einiges getan. Zu Beginn des Jahres 2007, als die Renovierung der Polizeischule noch in vollem Gange war, startete das OSZE-Büro gemeinsam mit der Leitung der Polizeischule ein Projekt zur Modernisierung der Lehrpläne und zur Einführung neuer Ausbildungsmethoden. An dieser Front liefen die Dinge reibungsloser, was zu einem großen Teil dem Leiter des Polizeiausbildungszentrums zu verdanken war, der sich zu einem Motor des Wandels entwickelt hatte. Er selbst und auch seine Mitarbeiter arbeiteten, nachdem sie Gelegenheit gehabt hatten, sich intensiv mit internationalen Erfahrungen auseinander zu setzen, bei der Gestaltung eines modernen Curriculums für den dreimonatigen Einführungskurs im Ausbildungszentrum hervorragend mit der OSZE zusammen. Der Kurs gab eine Einführung in die bürgernahe Polizeiarbeit, widmete den Menschenrechten größere Aufmerksamkeit und sah interaktive Ausbildungsme-

thoden wie z.B. Rollenspiele vor, bei denen die Schüler stärker im Mittelpunkt standen. Darüber hinaus hatte das OSZE-Büro externe Experten eingeladen, die Schulungskurse für die Ausbilder des Zentrums durchführten.

*2009-2010: Der Ehrgeiz wächst – von der Polizeiunterstützung zur Polizeireform*

Ende 2008 – das Projekt zur bürgernahen Polizeiarbeit lief trotz aller Probleme bereits seit einem halben Jahr und die Arbeit an den Lehrplänen des Polizeiausbildungszentrums machte Fortschritte – war es an der Zeit, über die nächsten Schritte nachzudenken. Der Erfolg des neuen Konzepts der bürgernahen Polizeiarbeit war noch lange nicht gesichert und selbst ein Erfolg in Arabkir würde nicht automatisch bedeuten, dass seine Einführung im restlichen Eriwan problemlos verlaufen würde, von Armenien insgesamt ganz zu schweigen. Dasselbe galt für die Polizeiausbildung. Die Modernisierung der Lehrpläne am Ausbildungszentrum war nur ein Teil der Herausforderungen im Ausbildungsbereich. Die Polizeiakademie war mit ihren nur unzureichend ausgebildeten Ausbildern und ihren veralteten, den Anforderungen moderner Polizeiarbeit nicht genügenden Lehrplänen weiterhin eine „*Terra incognita*“. Die OSZE-Polizeiexperten waren und sind noch immer mit der fachlichen Irrelevanz der Ausbildungsinhalte an der Akademie konfrontiert. So müssen grundlegende Methoden der Polizeiarbeit, das Schreiben von Berichten sowie Kommunikationsfähigkeiten den LPU-Polizisten auch nach vier Jahren höherer Polizeiausbildung an der Akademie noch einmal neu vermittelt werden.

Mit anderen Worten: Das OSZE-Büro hatte gerade einmal die Oberfläche von dem angekratzt, was nötig war, um zu bedeutenden Veränderungen zu gelangen, und dabei Erwartungen an eine weiter gehende und vertiefte Zusammenarbeit sowohl mit der Polizei als auch mit der Zivilgesellschaft geweckt.

Über einen Zeitraum von drei Jahren war es der OSZE gelungen, einen kleinen Pool von Polizeibeamten der mittleren Ebene zu bilden, die wichtige Positionen besetzten und einzusehen begonnen hatten, dass man vieles auch anders machen kann – ungeachtet der Gleichgültigkeit oder offenen Feindseligkeit vieler ihrer Kollegen, darunter auch solche, die ganz oben in der Polizeihierarchie angesiedelt waren. Trotz der vielen Probleme, die zweifellos noch bevorstanden, war klar, dass es keine andere Möglichkeit gab, als dem eingeschlagenen Weg weiter zu folgen. Dieses Gefühl wurde von den damaligen politischen Entwicklungen gestärkt. Im Mai 2008, kurz nachdem der neu gewählte Präsident Sersch Sargsjan den Amtseid geleistet und eine Regierung gebildet hatte, wurden neue Reformen angekündigt, die von wirtschaftlicher Liberalisierung bis zur Gerichts- und Polizeireform reichten. Im Diskurs war die Polizeiunterstützung von der Polizeireform abgelöst worden. Bürgernahe Polizeiarbeit und die Reform der Polizeiausbildung sollten wichtige Inhalte

der Reform sein. Im November 2008 wurde ein *Memorandum of Understanding* (MoU) über die Einrichtung zweier gemeinsamer Arbeitsgruppen der Polizei und der OSZE unterzeichnet: Eine Arbeitsgruppe sollte sich mit der Weiterentwicklung der bürgernahen Polizeiarbeit befassen, die andere mit dem Aufbau eines modernen und integrierten Ausbildungssektors.

Die gemeinsamen Arbeitsgruppen nahmen im Februar 2009 ihre Beratungen auf und erarbeiteten im Laufe der folgenden Monate ihre Konzepte. Im Juni 2009 wurden dem Leiter der armenischen Polizei und dem Leiter des OSZE-Büros die ersten Entwürfe vorgelegt. Das Pilotprojekt zur bürgernahen Polizeiarbeit hatte mit der Veröffentlichung einer zweiten Meinungsumfrage im Mai 2009, aus der hervorging, dass die öffentliche Wahrnehmung der Polizei sich seit der Einrichtung der LPU positiv verändert hatte, neuen Auftrieb erhalten. Die Arbeitsgruppe entwickelte einen Strategieplan und ein Einsatzmodell für die Ausweitung des Pilotprojekts über das Pilotgebiet hinaus auf den gesamten Bezirk Arabkir. Die Arbeitsgruppe zur Polizeiausbildung hatte einen Entwurf für eine dreistufige Ausbildung in Übereinstimmung mit den internationalen Bologna-Bildungsstandards vorbereitet. Sie umfasste die Grundausbildung im Ausbildungszentrum, die von bis dahin drei auf nunmehr sechs Monate ausgeweitet werden sollte, die Weiterbildung an einem (noch zu gründenden) Polizeikolleg und die höhere Ausbildung an der Polizeiakademie.

Die im Juni 2009 vorgelegten Entwürfe fanden nicht die ungeteilte Zustimmung der Polizeiführung. Insbesondere die dort vorgeschlagene gründliche Überholung des Rekrutierungssystems und die zukünftige Verwendung eines computergestützten Tests sowie die Beteiligung einer unabhängigen Kommission stießen auf Widerstand. Es wurde klar, dass noch mehr Zeit benötigt wurde, um Fragen zu diskutieren, die Polizeiführung umzustimmen und die Regierung auf einer höheren politischen Ebene einzubinden. Das Büro nutzte die Folgezeit für die Erörterung der laufenden Polizeireform mit der Präsidentschaftsadministration, der Regierung und dem Nationalen Sicherheitsrat und es gelang ihr, diese Fragen mit der Zeit wieder auf die Tagesordnung zu bringen.

Im September 2009 wurde ein neuer, noch junger Stellvertretender Leiter der armenischen Polizei ernannt, der selbst nicht aus dem Polizeidienst kommt. Er wurde speziell damit beauftragt, ein umfassendes Polizeireformprogramm zu entwickeln. Er wurde dabei vom OSZE-Büro, insbesondere bei der Ausarbeitung der übergreifenden Aspekte des Aufbaus von Vertrauen in die Polizei und der Reform der Polizeiausbildung, unterstützt. Dies geschah hauptsächlich über die Arbeitsgruppen zur bürgernahen Polizeiarbeit und zur Reform der Polizeiausbildung, deren Beitrag außerordentlich hilfreich war. Das Polizeireformprogramm wurde im April 2010 von der Regierung angenommen.

Die Ereignisse des 1. und 2. März 2008 und ihre Folgen hatten ebenso wie das Pilotprojekt zur bürgernahen Polizeiarbeit in Arabkir eine erhebliche Kluft zwischen der Polizei und den Medien, insbesondere den regierungskri-

tischen, deutlich gemacht. Beide Seiten betrachteten sich mit einem gewissen Argwohn, wobei die Polizei oftmals davon überzeugt war, dass die Medien Informationen bewusst falsch interpretierten, um sie in einem schlechten Licht erscheinen zu lassen. Die Medien beklagten ihrerseits häufig den Mangel an Transparenz im Polizeisystem, der u.a. auf die hierarchische Art der Informationsweitergabe und die fehlende Kommunikation mit den Medienvertretern zurückzuführen sei. Das OSZE-Büro begann daraufhin die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Medien zu unterstützen, mit dem Ziel, die Öffentlichkeit objektiv über die Polizeiarbeit und Kriminalität zu informieren und Verbrechen zu verhüten und aufzuklären. Beiden Seiten mussten die Herausforderungen bewusst gemacht werden, vor denen sie in Ausübung ihres jeweiligen Dienstes an der Öffentlichkeit stehen.

Die erste Phase des Projekts begann Anfang 2009 mit der Beurteilung des Stands der Beziehungen zwischen den Medien und der Polizei in Armenien im Rahmen einer Serie von Runden Tischen in allen Provinzen. Wie sich herausstellte, war das größte Problem mangelnde Zusammenarbeit und fehlendes Vertrauen zwischen den Medien und der Polizei, was im Wesentlichen auf drei Faktoren zurückzuführen war: Der Zugang zu polizeibezogenen Informationen und deren Exaktheit ließen zu wünschen übrig; die Medien waren nur unzureichend über ihrer Rechte und Pflichten bei der Berichterstattung über polizeiliche Ermittlungen informiert; und die Polizei hatte das Recht, Informationen im Interesse der Ermittlungen zurückzuhalten. Es wurde der Vorschlag gemacht, Polizeisprecher auf regionaler Ebene einzusetzen, statt wie bisher alles über den Schreibtisch der Abteilung Presse- und Öffentlichkeit in der Leitenden Polizeibehörde gehen zu lassen. Ebenso einigte man sich auf Schulungen für Polizeisprecher und Journalisten über nationale Verordnungen und internationale Instrumente zur Regelung der Informationsfreiheit sowie über die Rechtsprechung am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Der nächste Schritt war die Erarbeitung eines Ratgebers für Polizeibeamte für die Zusammenarbeit mit Medienvertretern. Das OSZE-Büro überprüft derzeit, ob sich die Zusammenarbeit z.B. durch die Arbeit der neu eingesetzten Pressesprecher in den Polizeibezirken der Provinzen verbessert hat. Vorläufige Ergebnisse deuten darauf hin, dass dies tatsächlich der Fall ist und dass es heute öfter als früher zu Arbeitskontakten und zu einem Informationsaustausch zwischen den Medien und der Polizei kommt.

Ein weiterer Bereich, in dem nun auch Unterstützung geleistet werden konnte, war die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung. Die Ereignisse vom März 2008 hatten die Türen für Veränderungen auf diesem Gebiet geöffnet und die Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft verbessert. Die Unterstützung in diesem Bereich wurde in das im November 2008 zwischen der OSZE und der Polizei unterzeichnete MoU aufgenommen. Die Polizei hatte zwar selber bereits in Schutzausrüstung und Funkgeräte für die Beamten investiert, ein von der OSZE in Auftrag gegebener Evaluierungsbericht stellte jedoch nicht nur Schwächen bei der Gewährleistung der öffentli-

chen Ordnung fest, sondern merkte auch an, dass dem Konzept der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit im weitesten Sinne nicht genügend Beachtung geschenkt werde. Das Befehls- und Überwachungssystem, die Vorbereitung auf Großveranstaltungen sowie die Strategien zum *Crowd Management* wurden so, wie sie zu jener Zeit praktiziert wurden, vor allem aufgrund der Betonung des Einsatzes von Gewalt als veraltet eingestuft. Es wurde außerdem kritisiert, dass der Sicherheit und dem Sicherheitstraining der Polizisten zu wenig Beachtung geschenkt werde. Dem umfangreichen Bericht folgten lange Zeit keine entsprechenden Maßnahmen. Erst Anfang 2011 einigte man sich darauf ihn weiterzuverfolgen und im Sommer lud das OSZE-Büro einen internationalen Experten ein, der in den nächsten drei Monaten ein neues Konzept erarbeiten sollte.

Die Polizeiunterstützungsarbeit des OSZE-Büros umfasst seit Kurzem auch der Bereich häuslicher Gewalt. In Armenien bis vor wenigen Jahren noch völlig ignoriert, steht das Thema nun auf der Agenda der internationalen Organisationen weit oben und wird allmählich auch in der armenischen Gesellschaft diskutiert. Obwohl es zahlreiche Forschungsarbeiten und Untersuchungen zur häuslichen Gewalt gibt, wurde sie noch nie unter dem Gesichtspunkt der Interaktion zwischen Polizei und Öffentlichkeit betrachtet. 2010 gab das OSZE-Büro eine Analyse der Melderate und des Erfassungsverfahrens von Fällen häuslicher Gewalt, der diesbezüglichen Ausbildung der Polizisten, der Rolle des Geschlechts der eingesetzten Beamten und der von der Polizei vorgeschlagenen Lösungen in Auftrag. Hier können durch die Ermittlung von Defiziten in der Polizeiarbeit und durch entsprechende Empfehlungen Verbesserungen erzielt werden.

#### *2010-2011: Polizeireform – von der Theorie zur Praxis*

Das von der Regierung im April 2010 verabschiedete Polizeireformprogramm wurde formal unter der Leitung des Nationalen Sicherheitsrates erarbeitet, der zahlreiche andere Reformprogramme beaufsichtigt, die im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Armenien und der EU entwickelt wurden. Ursprünglich eher ein Aktionsplan ohne ganzheitlichen Ansatz, wurde mit Hilfe der OSZE ein Konzept erarbeitet, in das die Maßnahmen eingebettet werden können. Das Programm umfasst elf Schwerpunktbereiche, darunter strukturelle Veränderungen, die Reform der Verkehrspolizei, die Einführung biometrischer Pässe (ein Erfordernis des Assoziierungsabkommens, über das derzeit mit der EU im Rahmen der Östlichen Partnerschaft verhandelt wird) und weitere Fragen im Zusammenhang mit Migration, die in den Zuständigkeitsbereich der Polizei fallen, der verstärkte Schutz der Menschenrechte, die wirksamere Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die Verbesserung der sozialen Bedingungen für Angehörige der Polizei und die Optimierung der Gewährleistung der öffentlichen Ordnung. Zumindest auf dem

Papier führen die vorgeschlagenen Maßnahmen zu neuen Polizeimethoden und optimierten Strukturen, die einen deutlich verbesserten Service für die Bevölkerung anbieten werden. Die Verwendung von Meinungsumfragen als politisches Instrument wurde ebenfalls akzeptiert. Im Bereich struktureller Reformen und mit Blick auf ein höheres Leistungsvermögen hat es bislang nur auf dem Papier Veränderungen gegeben. Derzeit denkt man darüber nach, einige der separaten Polizeistrukturen zusammenzulegen, also z.B. die Streifenpolizei mit der Verkehrspolizei; dagegen gibt es allerdings erhebliche Widerstände und entsprechende Pläne wurden noch nicht in die Tat umgesetzt. In einigen der anderen Reformbereiche ist die Umsetzung noch nicht abgeschlossen. Für die Herstellung biometrischer Pässe wurde eine Ausschreibung veröffentlicht und zahlreiche mit den anderen Reformbereichen zusammenhängende Rechtsvorschriften wurden novelliert.

Für die OSZE behält die Einführung der bürgernahen Polizeiarbeit höchste Priorität. Sie beeinflusst und verändert nicht nur von Grund auf die traditionelle Arbeit der uniformierten Polizei, sondern auch die Polizeiausbildung, die Polizeistrukturen und die Art und Weise, in der Ermittlungen durchgeführt werden. Sie wird auch die Rolle von Frauen in der Polizei stärken. Ein weiterer Schritt zur Konsolidierung der Polizeireform ist die Einrichtung einer Polizeireformgruppe in der Leitenden Polizeibehörde. Sie wird die Aufgabe haben, die Durchführung aller bislang vereinbarten Maßnahmen zu beaufsichtigen, und ist direkt dem für die Polizeireform zuständigen Stellvertretenden Leiter der armenischen Polizei unterstellt.

Im Juli 2011 wurde ein Implementierungsplan für die von der gemeinsamen OSZE/Polizei-Arbeitsgruppe vorgeschlagene Ausweitung der bürgernahen Polizeiarbeit auf ganz Eriwan von der Polizeiführung angenommen. Er enthält die endgültige Tätigkeitsbeschreibung, ein Einsatzmodell sowie einen Schichtplan für die Polizeibeamten und führt Leistungsbeurteilungen, eine Analyse der aktuellen und zukünftigen Nutzung der Außenstellen, die erweiterte Nutzung von Bürgerberatungsgruppen und schließlich eine umfassende Erhebung des Ausbildungsbedarfs ein.

Im Bereich der Polizeiausbildung leitet die Polizeireformgruppe die Umsetzung der von der gemeinsamen OSZE/Polizei-Arbeitsgruppe zur Polizeiausbildung erarbeiteten Pläne. Der Einrichtung des Aus- und Fortbildungszentrums (*Police Educational Complex*) folgten hitzige Diskussionen über dessen Struktur und Personalausstattung. Einige der Beteiligten schlugen ein zentralisiertes Modell vor, bei dem eine starke Verwaltung für die Personalbesetzung und die Lehrplanentwicklung zuständig ist, während den drei Ausbildungseinrichtungen, der Polizeischule, dem Polizeikolleg und der Polizeiakademie, lediglich ausführende Funktionen zukommen. Eine andere Gruppe plädierte für ein stärker dezentrales Modell, bei dem die Ausbildungseinrichtungen in der Gestaltung der Lehrpläne und bei der Ausbildung selber größere Autonomie genießen, und schlug die vor, eine neue Einrichtung zu schaffen, die die Aufgabe hat, das Zentrum durch soziologische Forschung,

das Studium internationaler bewährter Praktiken und die Durchführung von Erhebungen methodologisch zu unterstützen.

Eine zentrale Frage, die inzwischen gelöst zu sein scheint, ist die der Zulassung zum Polizeidienst. Früher waren die Prüfung der Bewerbungsunterlagen und die Aufnahmeprüfung für die Polizeiakademie stark korruptionsanfällig, teilweise deshalb, weil diejenigen, die in die Akademie aufgenommen wurden, vom Wehrdienst befreit waren. Das führte dazu, dass viele der für den gehobenen und höheren Dienst vorgesehenen Kandidaten nicht unbedingt die geeignetsten waren. Die Reform sieht computergestützte, anonyme und nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Prüfungsfragen vor. Die von Spezialisten der Universität entwickelten Tests werden von einer unabhängigen Zulassungskommission, deren Mitglieder in der Mehrzahl nicht der Polizei angehören – wahrscheinlich der ersten dieser Art im gesamten OSZE-Gebiet –, ausgewertet. Dasselbe gilt für den beruflichen Aufstieg. Ein Polizeibeamter, der aufsteigen will, muss die erforderliche Ausbildung am Polizeikolleg oder an der Polizeiakademie absolvieren und ebenfalls eine computergestützte Prüfung ablegen. Der neue Ansatz bedeutet, dass die alten Abschlüsse sehr wahrscheinlich abgeschafft werden.

Wenn die Reform sich in den nächsten Jahren durchsetzt, wird die Polizei fünf strategische Herausforderungen meistern müssen: die Beibehaltung eines dienstleistungsorientierten Ansatzes, die Konzentration auf eine angemessene Ausbildung, die Information und Einbeziehung der Bevölkerung, die Besetzung von Schlüsselpositionen mit geeignetem Personal und die Erhöhung der Gehälter. Letztere liegt nicht allein in der Hand der Polizei, da sie zu einem großen Teil vom Zustand des Staatshaushalts abhängt, der in den nächsten Jahren wahrscheinlich eher angespannt bleiben wird. Es sind jedoch erhebliche Effizienzsteigerungen innerhalb der gegenwärtigen Polizeistruktur möglich, was auch im Polizeireformprogramm Erwähnung findet. Abgesehen von Überlegungen, wie man die Funktionen von Kontaktbeamten, Beamten für Jugendkriminalität bzw. des Streifendienstes und der Verkehrspolizei zusammenlegen könnte, sind auch Überschneidungen zwischen den Abteilungen für kriminalpolizeiliche Ermittlungen wahrscheinlich, also z.B. zwischen der Kriminalpolizei und der Abteilung für organisierte Kriminalität. Die Polizei wäre gut beraten, sich auch einmal mit den Eigentümlichkeiten der Transportpolizei zu befassen, einer Einheit, der 340 Polizeibeamte angehören, die für die Aufrechterhaltung der Sicherheit im Eisenbahnverkehr zuständig ist, obwohl die Bahn heute nur noch mit einem Bruchteil ihrer früheren Kapazitäten arbeitet, da die meisten Grenzen geschlossen sind und die Infrastruktur der Bahn marode ist. Effizienzsteigerungen sind auch in den Polizeiregionen und in der Leitenden Polizeibehörde möglich. Würde man mit entsprechendem Nachdruck darangehen, könnten die Einsparungen wiederum in Ausbildung und Gehälter investiert werden.

### *Erfahrungen und Erkenntnisse*

Viele Erfahrungen und Erkenntnisse wurden von anderen OSZE-Feldmissionen gesammelt und weitergegeben, die schon vor dem OSZE-Büro in Eriwan im Bereich der Polizeiunterstützung tätig waren. Das Büro in Eriwan hat diese Erfahrungen und Erkenntnisse nach bestem Wissen und Gewissen berücksichtigt, z.B. indem es sich für die Verbesserung der Beziehungen zwischen Polizei und Medien eingesetzt hat; auf diesem Gebiet hatte die OSZE-Mission in Serbien bereits früher ausgesprochen wertvolle Arbeit geleistet. In einigen Fällen haben die spezifischen Bedingungen in Armenien jedoch dazu geführt, dass das OSZE-Büro improvisieren musste, um schwierige Situationen zu bewältigen. In dem Maße, wie die armenische Polizeireform voranschreitet und dabei immer eigenständigere Züge annimmt, wird es zudem immer weniger wahrscheinlich, dass das Büro von den Erfahrungen anderer profitieren kann. Bei all diesen Entwicklungen kann das OSZE-Sekretariat eine herausragende Rolle spielen, wozu es unbedingt ermutigt werden sollte. Die SPMU könnte als Verbindungsglied zwischen den Feldaktivitäten fungieren, indem sie ihnen vor allem in den frühen Phasen der Polizeiunterstützung Leitlinien an die Hand gibt und praktische Unterstützung leistet.

Rückblickend wird deutlich, dass gleich zu Beginn der Arbeit mehr Zeit und Anstrengungen darauf hätten verwendet werden müssen, den Boden für Veränderungen zu bereiten und genau zu erklären, was die von der OSZE vorgeschlagenen Projekte beinhalten. Insbesondere das Konzept der bürgernahen Polizeiarbeit, das auch in Ländern, in denen demokratische Polizeiarbeit eine längere Tradition hat als in Armenien, noch immer schwer zu vermitteln ist, wurde von Anfang an von den armenischen Behörden nicht richtig verstanden. Sowohl das Büro in Eriwan als auch die SPMU gingen davon aus, dass die Polizei bereits nach nur wenigen Einführungsseminaren genau wusste, auf was sie sich da einließ. Hätten die wichtigsten armenischen Beteiligten das Konzept und die Philosophie der bürgernahen Polizeiarbeit in allen Einzelheiten von Anfang an erfasst und wäre ihnen klar gewesen, welche strukturellen und ausbildungstechnischen Veränderungen damit verbunden waren, hätte dies vielleicht zu rascheren Fortschritten in den Projekten geführt, als es letztendlich der Fall war. Auch hätte man mehr Studienreisen durchführen sollen – und auch zu einem früheren Zeitpunkt. Oftmals als teure und oberflächliche Vergnügungsreise betrachtet, sind sie in Wirklichkeit ihr Geld voll und ganz wert. Die Reisen bieten Gelegenheit, die Erfahrungen anderer Länder aus erster Hand kennen zu lernen und sich mit Kollegen aus anderen Ländern auszutauschen – eine wichtige Erfahrung für praxisorientierte Polizisten. Die Reisen waren außerdem sehr hilfreich beim Aufbau harmonischer persönlicher Beziehungen zwischen der Polizei und den OSZE-Mitarbeitern.

Der Start des Pilotprojekts zur bürgernahen Polizeiarbeit in Arabkir hat den Lauf der Dinge außerordentlich beschleunigt: Es machte unmittelbar deutlich, wo die Probleme lagen, stellte die Ausgangshypothesen auf den Prüfstand

und zeigte auf, in welchen Bereichen schwerpunktmäßig Hilfe notwendig war. Auch für die Ausbildung der Polizisten war es von großem Wert, da nun in der Praxis getestet werden konnte, was zuvor in der Theorie vermittelt worden war. Die Auswahl geeigneter internationaler Experten muss allerdings mit größter Sorgfalt erfolgen, denn davon hängt zu einem großen Teil der Erfolg der Projekte ab. Obwohl – mit Unterstützung der SPMU und auch in Form von Beratungen mit anderen Feldoperationen – auf ihre Auswahl viel Zeit verwendet und Kandidaten auch zu Bewerbungsgesprächen in die Mission eingeladen wurden, waren die Qualität und die Leistung der ausgewählten Experten in der Anfangsphase sehr unterschiedlich. Manchmal gingen ihr Know-how und ihre Erfahrung auch nicht mit den entsprechenden Kommunikationsfähigkeiten einher.

Wahrscheinlich war es eine gute Idee, im Rahmen der Polizeiunterstützung durch die OSZE zunächst Infrastruktur und Ausrüstung zur Verfügung zu stellen. Wie in vielen anderen Ländern wurden Ausrüstungsgegenstände auch von den hiesigen Behörden bereitwillig angenommen. Zu Beginn der Polizeiunterstützung in Armenien erst einmal das Ausbildungszentrums zu renovieren, verlieh der OSZE außerdem Glaubwürdigkeit als ein Akteur, der es ernst meint und Nägel mit Köpfen macht. Es war im wahrsten Sinne des Wortes ein handfester Auftakt zur Tätigkeit des OSZE-Büros.

Es versteht sich von selbst, dass der ständige Informationsaustausch mit den Teilnehmerstaaten, aber auch mit den Partnern im Gastgeberland, wie z.B. der Parlaments- und der Präsidialverwaltung, wichtig war. Dazu gehörte es auch, hochrangige Beamte des Gastgeberlandes nach Wien einzuladen, um sie dort genauer über Projekte und Reformen zu informieren, und umgekehrt Delegationen zum Besuch von Projektstandorten in Armenien zu animieren. Die Nationalversammlung ist die naheliegendste Institution zur Ausübung der demokratischen Kontrolle über die Streitkräfte; das OSZE-Büro hat den Ständigen Ausschuss für Verteidigung, Sicherheit und Inneres dazu ermutigt, die Polizeireform zu beaufsichtigen – eine Aufgabe, die er sich mit dem Nationalen Sicherheitsrat teilt. Der Dialog mit internationalen Partnern ist ebenfalls sehr wichtig, nicht nur deshalb, weil sie materielle Unterstützung leisten, sondern auch aufgrund ihrer politischen Unterstützung für eine Arbeit, die auch dazu dient, gemeinsame Werte zu fördern – was manchmal sogar noch wichtiger ist.