

Thorsten Stodiek

Die Förderung von bürgernahe Polizeiarbeit: eine Schlüsselkomponente der Bemühungen der OSZE beim Aufbau von Kapazitäten für die Verbrechensbekämpfung

Einführung: Die Mandate der OSZE und die Grundprinzipien bürgernahe Polizeiarbeit

Die bürgernahe Polizeiarbeit hat sich in den vergangenen 19 Jahren zu einer wichtigen Säule der OSZE-Aktivitäten zum Polizeiaufbau herausgebildet. Die Bedeutung bürgernahe Polizeiarbeit wurde in mehreren Aktionsplänen und Beschlüssen des OSZE-Ministerrats hervorgehoben, darunter insbesondere *Beschluss Nr. 9 über Aktivitäten im polizeilichen Bereich* des Ministerrats von Bukarest¹ von 2001 sowie der *Strategische Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich*², der von den OSZE-Teilnehmerstaaten im Jahr 2012 verabschiedet wurde.

Die zentrale Prämisse des Ansatzes der OSZE zu bürgernahe Polizeiarbeit ist die Erkenntnis, dass die Mitwirkung der Gemeinden an der Verbesserung von Sicherheit und sozialer Ordnung sowie bei der Aufklärung von Verbrechen in den Gemeinden ausgebaut werden muss. Die Polizei kann dies nicht alleine leisten. Um solche Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit aufzubauen, muss die Polizei besser in die Gemeinden eingebunden werden und ihre Legitimität stärken, indem sie ihre Arbeit auf Konsensgrundlage durchführt und ihre Dienstleistungen für die Öffentlichkeit verbessert.

Zu den wichtigsten Strategien zur Umsetzung dieser Prinzipien in die Praxis gehören:

- die Festlegung geographischer Stadtteilgebiete mit dauerhaft zugeteilten Polizisten;
- die Einsetzung sichtbarer und leicht zugänglicher Polizeibeamter und polizeilicher Einrichtungen;
- die Neuorientierung des Streifendienstes um den Stellenwert der Bereitschaftsdienste zu betonen;
- die Einführung eines proaktiven Ansatzes zur Problemlösung;

1 Beschluss Nr. 9, Aktivitäten im polizeilichen Bereich, MC(9).DEC/9, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, 3. und 4. Dezember 2001, MC.DOC/2/01, Bukarest, 4. Dezember 2001, S. 33-36, unter: <https://www.osce.org/mc/40515>.

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1049, Strategischer Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich, PC.DEC/1049, 26 Juli 2012, unter: <https://www.osce.org/pc/92559>.

- die Einbeziehung der Gemeinden und deren Stärkung sowie
- die Einbindung aller relevanten Regierungsbehörden und -dienste.

Die für die Umsetzung des Konzepts bürgernaher Polizeiarbeit notwendigen organisatorischen Veränderungen betreffen Managementfragen und strukturelle Veränderungen innerhalb der Polizei und anderer staatlicher Behörden. Ein wesentliches Element dieser organisatorischen Veränderungen ist die Erarbeitung exakter Stellenbeschreibungen und operativer Leitfäden, die die Aufgaben und Zuständigkeiten derjenigen Beamten klar definieren, die enge Problemlösungspartnerschaften mit den Bürgern aufbauen und pflegen sollen. Solche Regelungen sollten außerdem auch die Grundlage für die Bewertung der Leistung der Polizeibeamten bieten.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der organisatorischen Veränderungen besteht darin, den Beamten auf lokaler Ebene ein gewisses Maß an Entscheidungsbefugnissen zu übertragen, ohne die sie nicht in der Lage wären, Probleme vor Ort effektiv und effizient anzugehen. Außerdem müssen die Beamten mit finanziellen Mitteln ausgestattet werden, die es ihnen ermöglichen, lokale Initiativen zur Verbrechensverhütung und Problemlösung durchzuführen.

Ganz allgemein sollten sich die wichtigsten Veränderungen der Strukturen und des Führungsstils außerhalb der Polizei darauf konzentrieren, andere relevante staatliche Stellen über ihre Rolle im Problemlösungsansatz aufzuklären und formale Strukturen zu etablieren, die eine reibungslose Zusammenarbeit im Interesse der Arbeitsteilung, der gegenseitigen Unterstützung und der Erzeugung von Synergieeffekten bei der Nutzung öffentlicher Ressourcen ermöglichen.

Die Entwicklung von Leitfäden

Im Jahr 2007 begann das Referat Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) im OSZE-Sekretariat damit, technische Leitfäden für bürgernahe Polizeiarbeit zu entwickeln. Sie sollen die Durchführungsorgane der OSZE bei der Umsetzung eines kohärenten OSZE-Ansatzes bei der Einführung des Konzepts bürgernaher Polizeiarbeit unterstützen.

Der Leitfaden zu bewährten Verfahren für den Aufbau von Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit³ bietet einen Überblick über die grundlegenden Prinzipien bürgernaher Polizeiarbeit und analysiert die einzelnen Schritte ihrer praktischen Umsetzung, potenzielle Probleme bei der Umsetzung und Wege zu ihrer Bewältigung. Er beschreibt außerdem eine Vielzahl kon-

3 OSCE, Good Practices in Building Police-Public Partnerships by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, SPMU Publication Series Band 4, Wien, Mai 2008, unter: <https://www.osce.org/secretariat/32547>.

kreter Aktivitäten im Rahmen bürgernaher Polizeiarbeit sowie die Voraussetzungen für erfolgreiche und beständige Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit.

Der Leitfaden berücksichtigt die regionalen Unterschiede im OSZE-Gebiet und den multiethnischen Charakter vieler OSZE-Teilnehmerstaaten und ist dadurch flexibel genug, um unter den verschiedensten nationalen, regionalen, politischen und kulturellen Bedingungen Anwendung finden zu können. Er bietet politischen Entscheidungsträgern und Polizeibeamten einen Handlungsrahmen für bewährte Praktiken und operative Maßnahmen zur Umsetzung bürgernaher Polizeiarbeit in länderspezifischen Kontexten.

Auf der Grundlage dieses Leitfadens und nach weiterer Befassung mit den Herausforderungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften, denen mit dem Ansatz bürgernaher Polizeiarbeit wirksamer begegnet werden kann, veröffentlichten die SPMU und das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) 2013 gemeinsam den Leitfaden zu bewährten Verfahren im Aufbau von Vertrauen und Verständnis zwischen Polizei und Roma und Sinti.⁴

Der Leitfaden enthält eine Zusammenstellung bewährter Verfahren zur Verbesserung der Beziehungen zwischen der Polizei und den Roma- und Sinti-Gemeinschaften. Übergeordnetes Ziel ist es, Diskriminierung und rassistisch motivierte Gewalt zu bekämpfen und sicherzustellen, dass Roma und Sinti uneingeschränkt und gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben können. Der Leitfaden hilft den Teilnehmerstaaten dabei, ihre Verpflichtungen gemäß dem OSZE-Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet umzusetzen.

Um diese Leitfäden zu operationalisieren, unterstützen die SPMU und das BDIMR die OSZE-Feldoperationen und die Teilnehmerstaaten bei der Organisation von Workshops zur Bewusstseinsbildung, der Entwicklung von Schulungsmaterial und der Durchführung von Schulungen für Polizeibeamte sowie für andere staatliche Stellen und Dienste, Gemeindemitglieder und zivilgesellschaftliche Organisationen. Darüber hinaus unterstützt die SPMU die Feldoperationen, indem sie deren Programme zur bürgernahen Polizeiarbeit evaluiert, um Probleme und Defizite zu identifizieren und Strategien und Maßnahmen zur Lösung der Probleme zu entwickeln.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Evaluierung geben die folgenden Abschnitte einen kurzen Überblick über die Programme der OSZE-Feldoperationen für bürgernahe Polizeiarbeit und beleuchten eine Reihe von Herausforderungen und aus der Umsetzung der Programme zu ziehenden Lehren.

4 OSCE/ODIHR, Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding, SPMU Publication Series Band 9, Wien, April 2010, unter: <https://www.osce.org/odihr/67843>.

Programme und Projekte zur bürgernahen Polizeiarbeit

Die OSZE begann gegen Ende der 1990er Jahre mit der Förderung des Konzepts bürgernaher Polizeiarbeit im Rahmen von Missionen zur Konfliktnach-sorge nach den gewaltsamen interethnischen Konflikten im ehemaligen Jugoslawien. Bürgernahe Polizeiarbeit wurde als Instrument zur (Wieder-)Herstellung von Vertrauen zwischen verschiedenen ethnischen Gemeinschaften sowie zwischen der Polizei und den Gemeinschaften, insbesondere ethnischen Minderheiten, eingeführt. Der Ansatz der bürgernahen Polizeiarbeit wurde mit der Einrichtung multiethnischer Polizeidienste verbunden, um die Vertrauensbildung zwischen ethnischen Minderheiten und der Polizei zu erleichtern und die Polizei in die Lage versetzen, mit den ethnischen Minderheiten in ihrer jeweiligen Sprache zu sprechen.

Später wurde die Einführung bürgernaher Polizeiarbeit zu einem zentralen Element der grundlegenden Polizeireform in fast allen Gastgeberländern von OSZE-Feldoperationen in Osteuropa, Südosteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien. Der Schwerpunkt lag hier auf der Verbesserung der Effizienz der Polizei bei der Verbrechensbekämpfung, basierend auf dem leichteren Zugang der Bevölkerung zur Polizei, der verbesserten Reaktion der Polizei auf die Bedürfnisse der Gemeinden sowie einer erhöhten Rechenschaftspflicht der Polizei gegenüber der Öffentlichkeit, was insgesamt zu einer verbesserten Zusammenarbeit mit den Gemeinden führte. Zu den Programmaktivitäten gehörte die Unterstützung der Gastgeberstaaten z.B. bei der Entwicklung von Strategien und Aktionsplänen für bürgernahe Polizeiarbeit, der Erarbeitung von Rechtsvorschriften, der Einführung organisatorischer Veränderungen, einschließlich der Schaffung von Stellen und Einheiten für bürgernahe Polizeiarbeit, bei der Entwicklung von Lehrplänen und der Ausbildung von nationalen Ausbildern, der Durchführung von Grund- und Fortbildung sowie bei der Weiterbildung am Arbeitsplatz, der Auswahl von Pilotstandorten für die Einführung bürgernaher Polizeiarbeit, der Bereitstellung der Ausstattung von Büros und der Ausrüstung für den Transport, bei der Einrichtung und Betreuung von gemeinsamen Foren von Polizei und Öffentlichkeit, der Durchführung verschiedener Initiativen zur öffentlichen Sicherheit, der Evaluierung von Projekten, der regelmäßigen Durchführung von Umfragen zur öffentlichen Wahrnehmung der Polizei sowie beim Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken auf nationaler und regionaler Ebene.

Aufgrund der positiven Ergebnisse des Vertrauensaufbaus in Situationen nach einem Konflikt durch die OSZE wurde das Konzept der bürgernahen Polizeiarbeit 2010 nach dem gewaltsamen interethnischen Konflikt in Kirgisistan erneut angewendet. Die Initiative für kommunale Sicherheit (*Community Security Initiative*, CSI) in Kirgisistan war das bislang größte Projekt der OSZE zur bürgernahen Polizeiarbeit, das jemals durchgeführt wurde und bei dem zwischen 2011 und 2015 zeitweise bis zu 28 internationale Berater für bürgernahe

Polizeiarbeiter an 13 Projektstandorten in den ehemaligen Krisenregionen eingesetzt wurden.

2017 führten neun von 14 Feldoperationen Programme und Projekte im Bereich bürgernahe Polizeiarbeit durch. Fast ein Drittel aller Maßnahmen der Durchführungsorgane im Bereich Polizeiaufbau waren der Verbesserung und Konsolidierung von Projekten im Rahmen der Partnerschaft zwischen Polizei und Öffentlichkeit, insbesondere in Südosteuropa, gewidmet.

Um die Polizei besser in die Gemeinden zu integrieren und ihre Dienste für die Öffentlichkeit zu verbessern, wurden als zentrales Element aller Programme und Projekte zur bürgernahen Polizeiarbeit Foren für den Austausch zwischen Polizei und Öffentlichkeit auf lokaler, kommunaler und regionaler Ebene eingerichtet und betreut. Die Namen dieser Foren können zwar von Land zu Land verschieden sein. So gibt es beispielsweise: Gemeindeberatungsgruppen (Serbien), Bürgerberatungsgruppen (Armenien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien), Aktionsteams für Gemeindegewalt, Lokale Komitees für öffentliche Sicherheit (Kosovo)⁵ und Lokale Zentren zur Verbrechenverhütung (Kirgisistan) auf Stadtteilebene sowie Kommunale Sicherheitsräte (Serbien), Kommunale Räte für die Sicherheit der Gemeinden (Kosovo) und Arbeitsgruppen für die Sicherheit der Gemeinden (Kirgisistan) auf kommunaler Ebene. Ihre Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Zusammensetzung folgen in den verschiedenen OSZE-Regionen jedoch einem sehr ähnlichen Muster.

Die Foren sind aufgrund ihrer Struktur die am besten geeigneten Institutionen für den Dialog zwischen Polizei und Öffentlichkeit und die aktive Teilnahme der Gemeinden an der Lösung von Problemen. Sie setzen sich in der Regel aus Vertretern der Polizei, lokaler Verwaltungen, der Sozial-, Gesundheits- und Umweltdienste, von Bildungsorganisationen, religiösen Organisationen und Wirtschaftsverbänden und natürlich weiter Teile der Gemeinschaften zusammen, die in den jeweiligen Stadtteilen oder Kommunen wohnen und arbeiten. In diesen Foren haben Vertreter des öffentlichen Sektors und der Gemeinden die Möglichkeit, gemeinsam Probleme zu identifizieren und Wege zu ihrer Lösung zu diskutieren. Die häufigsten Anliegen sind Verkehrssicherheit, Drogenmissbrauch oder Gewalt an Schulen, Vandalismus, Umweltprobleme, Kleinkriminalität, häusliche Gewalt sowie die Verbesserung der Beziehungen zwischen verschiedenen ethnischen Gemeinschaften.

5 Alle Bezugnahmen auf Kosovo, sei es auf das Territorium, die Institutionen oder die Bevölkerung, in diesem Text sind in vollständigem Einklang mit Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu verstehen.

Herausforderungen bei und Lehren aus der Einführung bürgernaher Polizeiarbeit

Die gesetzlichen Grundlagen für bürgernahe Polizeiarbeit wurden im Rahmen der meisten OSZE-Programme zur bürgernahen Polizeiarbeit mit der Verabschiedung nationaler Strategien für bürgernahe Polizeiarbeit und der Entwicklung von Aktionsplänen zur Umsetzung dieser Strategien geschaffen.

Dieser Prozess dauerte jedoch oftmals viele Jahre, und die Innenministerien schafften es oft nicht, die erforderlichen Mittel für die Umsetzung der Strategien und Aktionspläne im Jahreshaushalt bereitzustellen, was eine weitere Herausforderung darstellte. Daher musste die OSZE häufig Mittel zur Finanzierung der Strategien und Aktionspläne zur Verfügung stellen. Die Abhängigkeit von der finanziellen Unterstützung durch die OSZE ist jedoch ein Indikator dafür, wie schwierig es ist, die Erfolge der Programme aufrechtzuerhalten. Strukturelle Veränderungen ergaben sich durch die Bildung von Einheiten für bürgernahe Polizeiarbeit und die Schaffung von Stellen für bürgernahe Polizeibeamte, die mitunter als „Kontaktbeamte“, „Stadtteilinspektoren“ oder „Präventionsinspektoren“ bezeichnet werden. Allerdings wurden in einigen Fällen keine konkreten Arbeitsplatzbeschreibungen für bürgernahe Polizeibeamte entwickelt, sodass neu eingestellte Polizisten die Aufgaben bürgernaher Polizeiarbeit über ihre regulären Aufgaben als Streifenpolizisten hinaus wahrnehmen mussten. Dadurch waren sie häufig gezwungen, Tätigkeiten im Rahmen der Partnerschaft zwischen Polizei und Öffentlichkeit außerhalb ihrer normalen Arbeitszeiten nachzukommen, was sich oftmals negativ auf die Motivation und Leistung der bürgernahen Polizeibeamten auswirkte.

OSZE-Projektmitarbeiter stellten auch regelmäßig fest, dass bürgernahe Polizeibeamte plötzlich in ein anderes Revier versetzt wurden, nachdem sie viele Monate lang ein Vertrauensverhältnis zu ihren jeweiligen Gemeinden aufgebaut hatten. Das führte dazu, dass die neuen bürgernahen Polizeibeamten wieder ganz von vorn anfangen mussten, Vertrauen zu ihren Gemeinden aufzubauen.

Dank des umfangreichen Schulungsangebots der OSZE auf allen Ebenen der Polizeihierarchie konnte bei der Mehrheit der Polizisten in den meisten Programmen ein gemeinsames Verständnis des Konzepts bürgernaher Polizeiarbeit erreicht werden. In bestimmten Bereichen der Polizei, wie der Kriminalpolizei oder der Verkehrspolizei, fehlte dieses Verständnis jedoch manchmal. Dort wurde dann auch der enge Zusammenhang zwischen ihrer Arbeit und der bürgernahen Polizeiarbeit nicht erkannt.

Mangelndes Verständnis und fehlende lokale Eigenverantwortung waren auch in anderen Regierungsbehörden, z.B. in den Kommunalverwaltungen und im Gesundheits- und Sozialsektor, festzustellen. Dies führte häufig dazu, dass die Kommunalverwaltungen nicht einmal die grundlegenden Ressourcen zur Verfügung stellten, die notwendig gewesen wären, um Büroräume für die Gemeindeforen einzurichten oder Initiativen für Problemlösungen zu finanzieren.

Lokale Gemeinschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen begrüßten das Konzept der Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit normalerweise, sobald sie den vertrauensbildenden Effekt der gemeinsamen Foren von Polizei und Öffentlichkeit sowie zwischen den Gemeinschaften feststellten. Dies war ebenso der Fall, wenn sie eine Verbesserung ihrer Sicherheit und Lebensqualität nach der erfolgreichen Einführung von Ansätzen zur Problemlösung und Kriminalitätsprävention in ihren Stadtteilen und Kommunen feststellten.

Dennoch war die Mobilisierung der Gemeinden manchmal schwierig. Sie zögerten aus verschiedenen Gründen, mit der Polizei zusammenzuarbeiten; dazu gehörten:

- frühere schlechte Erfahrungen mit der Polizei, darunter Misshandlungen, mangelnde Dienstleistungen oder unzureichender Schutz;
- Angst vor Vergeltungsaktionen von Kriminellen oder bestimmten Gemeindemitgliedern, wenn aktive Teilnehmer für Kollaborateure der Polizei gehalten wurden;
- lokale gesellschaftliche Strukturen und Traditionen, die mit öffentlichen Versammlungen dieser Art noch nicht vertraut waren;
- ideologische Barrieren für die Zusammenarbeit mit der Polizei in bestimmten Teilen der Gesellschaft oder auch
- die simple Tatsache, dass die Gemeindemitglieder möglicherweise keinen unmittelbaren persönlichen Vorteil einer freiwilligen Teilnahme sahen.

Da die meisten lokalen Foren von Polizei und Gemeinden auf dem Enthusiasmus und den freiwilligen Beiträgen der einzelnen Forumsmitglieder beruhten, war es entscheidend, dass diese erkannten, dass ihre Aktivitäten zu einer sichtbaren Verbesserung ihrer Sicherheit führten. Andernfalls hätten ihr Enthusiasmus für und ihr Interesse an der Arbeit für die Foren rasch nachgelassen und die Foren hätten über kurz oder lang nicht mehr funktioniert. Die Projekte der OSZE zur bürgernahen Polizeiarbeit standen manchmal vor Situationen, in denen die Gemeinden das Empfinden hatten, dass die Polizei sich bei der Durchführung der vereinbarten Maßnahmen ihnen gegenüber nicht verantwortlich fühlte oder ihre Verpflichtung, den Gemeinden über die Ergebnisse bestimmter Initiativen Bericht zu erstatten, nicht anerkannte. Ein solches Verhalten der Polizei wirkte sich naturgemäß verheerend auf die Motivation der Gemeindemitglieder aus, weiterhin in diesen Foren mitzuwirken.

Die freiwillige Mitarbeit von Gemeindemitgliedern wurde oftmals einfach dadurch behindert, dass sie nicht über genügend finanzielle Mittel verfügten, um regelmäßig von ihrem Wohnort zu den Forumstreffen zu reisen, insbesondere dann, wenn sie in abgelegenen Gegenden wohnten. Die Erstattung der Reisekosten war oftmals ein Problem, für das bislang noch keine einfache und gleichzeitig langfristige Lösung gefunden wurde.

Eine weitere Herausforderung bestand darin, dass die gemeinsamen Foren von Polizei und Gemeinden oft nicht funktionierten, wenn die Treffen nicht von öffentlichen Amtsträgern, z.B. von Vertretern der Polizei oder der Kommune, organisiert wurden. Öffentliche Foren sollten daher von einer allseits respektierten Person geleitet werden. Im Idealfall wäre dies eine Person, die nicht nur von allen Teilen der Gemeinde respektiert wird, sondern auch hochmotiviert ist, diese Aufgabe freiwillig zu übernehmen.

Je heterogener die öffentlichen Foren zusammengesetzt waren, desto schwieriger war es, sie zu leiten. Heterogene Gemeinschaften bedeuteten manchmal auch unterschiedliche Perspektiven, Werte, Erfahrungen, Bedürfnisse und auch Anforderungen an die Polizei und andere Regierungsstellen. Nicht nur zwischen Gemeinschaften, sondern auch innerhalb von Gemeinschaften oder zwischen einzelnen Personen traten divergierende Interessen zutage. All dies lenkte die Foren mitunter von der Suche nach Lösungen ab. Gruppen, die lautstärker auftraten als andere, nutzten die Foren manchmal für ihre eigenen Zwecke. Unter solchen Umständen mussten die Leiter die Fähigkeit bewahren, einfache Mehrheitsbeschlüsse zum Nachteil von Minderheiten zu vermeiden, sonst hätten sich weniger lautstarke Gruppen zurückziehen und die Polizei beschuldigen können, sich diskriminierend zu verhalten und zu enge Verbindungen zu anderen Teilen der Gemeinde zu unterhalten. Um solche Entwicklungen zu vermeiden, förderte die OSZE nachdrücklich das Gefühl der gemeinsamen Verantwortung, die Notwendigkeit, Kompromisse zu finden, und das Recht aller, respektiert zu werden.

Eine weitere wichtige Lehre war, dass die Mitglieder öffentlicher Foren dazu befähigt werden müssen, diese so effektiv und effizient wie möglich zu nutzen. Hierzu könnte der Kapazitätsaufbau in Form von Workshops und anderen Ausbildungsformaten stattfinden. Veranstaltungen dieser Art bieten den Teilnehmern die Möglichkeit, ihre Fähigkeiten bei der Identifizierung von Problemen, der Festlegung von Prioritäten, der Erarbeitung von Projektvorschlägen sowie bei der Durchführung und Evaluierung von Projekten weiterzuentwickeln. Befähigung heißt auch, dass die Polizei einem Dialog auf Augenhöhe zustimmt, der auf gemeinsamem Wissen und gleichen Rechten bei der Entscheidungsfindung und der Prioritätensetzung beruht.

Aufgrund der häufigen Wechsel des Polizeipersonals, der Vertreter von Kommunen und der Gemeindemitglieder besteht außerdem ein anhaltender Bedarf am Aufbau von Kapazitäten in den für die bürgernahe Polizeiarbeit zuständigen Stellen innerhalb der Polizeiorganisationen und innerhalb der Strukturen der Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit.

Die OSZE hat daher kontinuierlich die Institutionalisierung solcher Strukturen gefördert, indem sie Schulungen und Betreuung anbietet oder die Entwicklung entsprechender Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau vor Ort durch die Stärkung bestehender Strukturen unterstützt.

*Positive Ergebnisse der Programme und Projekte zur bürgernahen
Polizeiarbeit*

Trotz der beschriebenen Herausforderungen, vor denen die OSZE-Programme und -Projekte zur bürgernahen Polizeiarbeit manches Mal standen, haben viele von ihnen zu positiven Ergebnissen geführt.

Bei allen Projekten zur bürgernahen Polizeiarbeit, bei denen gemeinsame Foren von Polizei und Bürgern eingerichtet wurden, kam es zu einer beachtlichen Verbesserung der Beziehungen zwischen der Polizei und den Gemeinden.

Die Polizei wurde für die Öffentlichkeit wesentlich zugänglicher. Es gelang ihr, die Bürger über die Aufgaben und Ziele, die Arbeitsweise und die Bedürfnisse der Polizei zu informieren, und sie erfuhr umgekehrt von den Sicherheitsbedürfnissen und Sorgen der Gemeinden, denen sie dienen sollte.

In vielen Fällen gelang es der Polizei ebenso, die Öffentlichkeit für bestimmte Sicherheitsfragen wie Drogenmissbrauch, Mobbing in Schulen, Verkehrssicherheit und häusliche Gewalt zu sensibilisieren. Sie rief auch zahlreiche Aktivitäten zur Verbrechensverhütung und zur Erhöhung der Sicherheit ins Leben.

Auf der Grundlage zunehmenden gegenseitigen Vertrauens erhielt die Polizei auch mehr Informationen aus der Bevölkerung, die für die Aufklärung und Prävention von Verbrechen relevant waren.

Diese enge Zusammenarbeit mit der Bevölkerung und die Einrichtung der Foren für Polizei und Öffentlichkeit hat häufig auch die Zusammenkunft von Angehörigen verschiedener ethnischer Gemeinschaften ermöglicht, die es sonst aufgrund mangelnden Vertrauens infolge früherer interethnischer Konflikte vermieden hätten, miteinander in Kontakt zu treten. Die Identifizierung gemeinsamer Sicherheitsbedürfnisse und die gemeinsamen Anstrengungen zur Lösung dieser Probleme haben zu einer bemerkenswerten Verbesserung der Sicherheitslage verschiedener ethnischer Gemeinschaften, einschließlich ethnischer Minderheiten und marginalisierter und schutzbedürftiger Gruppen, geführt.

Sämtliche Feldoperationen erklärten zudem, dass die Verbesserung der Beziehungen zwischen Polizei und Gemeinden an den Standorten der Pilotprojekte die Kommunal- und Polizeibehörden in anderen Bezirken und Regionen der Gastgeberländer dazu ermutigt habe, ihr Interesse an der Durchführung von Aktivitäten im Rahmen bürgernaher Polizeiarbeit in ihren eigenen Verantwortungsbereichen zu bekunden.

Bürgernahe Polizeiarbeit als Instrument zur Bekämpfung von schwerer und organisierter Kriminalität

Aufgrund der positiven Erfahrungen mit der Einbindung von Gemeinden in lokale Initiativen zur Verbrechensverhütung hat die OSZE den Ansatz bürgerlicher Polizeiarbeit in den letzten Jahren auch bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, wie z.B. Menschenhandel, sowie bei der Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen (*Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism, VERLT*), eingeführt.

Darüber hinaus erkennt die neue Initiative der OSZE zur Förderung des Konzepts der erkenntnisgestützten Polizeiarbeit die entscheidende Rolle der bürgerlichen Polizeiarbeit bei der Erhebung und Verarbeitung von kriminalitätsrelevanten Informationen aus den Gemeinden an, die für die erfolgreiche Verhütung und Aufdeckung von Verbrechen relevant sind.

In den folgenden Abschnitten wird auf diese neuen Entwicklungen ausführlicher eingegangen.

Bürgernahe Polizeiarbeit als Instrument zur Bekämpfung des Menschenhandels

Der *Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels* ermutigt die Teilnehmerstaaten, Programme für bürgerliche Polizeiarbeit zu entwickeln mit dem Ziel einer „Stärkung des Vertrauens zwischen Polizei und Öffentlichkeit, wodurch unter anderem die Beschaffung von Informationen über Fälle von Menschenhandel erleichtert und die Bereitschaft der Betroffenen zur Anzeige von Straftaten erhöht werden soll“.⁶ Im Einklang damit entwickelte die SPMU in enger Zusammenarbeit mit dem Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels einen Leitfaden zum Thema „Menschenhandel: Identifizierung potenzieller und mutmaßlicher Opfer. Ein Ansatz bürgerlicher Polizeiarbeit“.⁷

Der Leitfaden enthält klare Richtlinien für die praktische Polizeiarbeit zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels, u.a. durch die Einführung einer Reihe von Indikatoren, die erste Hinweise darauf geben können, dass Personen potenzielle oder mutmaßliche Opfer des Menschenhandels sind. Die Broschüre konzentriert sich vor allem auf die Identifizierung von Kindern als

6 Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels/Korrigierte Neufassung, MC.DEC/2/03/Corr.1, 2. Dezember 2003, Anhang, S. 3-4, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Maastricht 2003, Beschluss Nr. 2/03/Korrigierte Neufassung, Bekämpfung des Menschenhandels, MC.DEC/2/03/Corr.1, 2. Dezember 2003, unter: <https://www.osce.org/odihr/23866>.

7 OSCE, *Trafficking in Human Beings: Identification of Potential and Presumed Victims. A Community Policing Approach*, SPMU Publication Series Band 10, Wien, Juni 2011, unter: <https://www.osce.org/secretariat/78849>.

Opfer in den Phasen vor der Ausbeutungsphase (Anwerbung und Schleusung). Darüber hinaus fördert der Leitfaden die behördenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden, öffentlichen Einrichtungen und der Zivilgesellschaft bei der Bekämpfung des Menschenhandels.

Um die in dem Leitfaden identifizierten bewährten Praktiken zu operationalisieren, entwickelte die SPMU ein Handbuch für die Polizeiausbildung bezüglich Menschenhandel.⁸ Das Handbuch enthält Mindeststandards für die Polizeiausbildung im Bereich der Strafverfolgung in den OSZE-Teilnehmerstaaten und den Kooperationspartnerländern. Es zielt darauf ab, die Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zu erhöhen und die Identifizierung neuer Trends und Formen des Menschenhandels zu erleichtern. Das Handbuch veranschaulicht anhand von Fallstudien bewährte Praktiken bei den Ermittlungen in Fällen von Menschenhandel und der Identifizierung von Opfern.

Von 2016 bis 2017 führte die OSZE mehrere simulationsgestützte Übungen zur Bekämpfung des Menschenhandels entlang der Migrationsrouten durch. Dabei hatten rund 200 Polizeibeamte, Staatsanwälte, Arbeitsinspektoren, Rechtsanwälte, Finanzermittler, Mitarbeiter sozialer Dienstleister und Journalisten aus 51 OSZE-Teilnehmerstaaten und Kooperationspartnerländern Gelegenheit, ihre Kenntnisse über die gemeinsame Bekämpfung des Menschenhandels zu vertiefen.

Bürgernahe Polizeiarbeit als Instrument zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen (VERLT)

Bürgernahe Polizeiarbeit ist auch zu einem Hauptschwerpunkt bei der Formulierung und Implementierung von Strategien zur Terrorismusbekämpfung geworden. Dies zeigt sich an mehreren Beschlüssen des OSZE-Ministerrats und des Ständigen Rates, darunter der im Dezember 2012 verabschiedete Konsolidierte Rahmen der OSZE zur Bekämpfung des Terrorismus,⁹ sowie die im Dezember 2015 angenommene Ministererklärung über die Verhütung und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen.¹⁰

8 OSCE, OSCE Ressource Police Training Guide: Trafficking in Human Beings, TNTD/SPMU Publication Series Band 12, Wien, Juli 2013, unter: <https://www.osce.org/secretariat/109935>.

9 Konsolidierter Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus, PC.DEC/1063, 7. Dezember 2012, Annex, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1063, Konsolidierter Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus, PC.DEC/1063, 7. Dezember 2012, unter: <https://www.osce.org/pc/98008>.

10 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Belgrad 2015, Ministererklärung über die Verhütung und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen, MC.DOC/4/15/Corr.1, 4. Dezember 2015, unter: <https://www.osce.org/cio/208216>.

Dieser Ansatz beruht auf der Annahme, dass Terrorismus und VERLT nicht nur für die Sicherheit eines Staates eine Bedrohung darstellen, sondern auch für die Sicherheit von Gemeinschaften. Gemeinschaften sind daher auch bei der Terrorismusbekämpfung relevante Akteure und Partner und nicht nur passive Objekte von Strafverfolgungsmaßnahmen.¹¹

Ebenso wie das Konzept bürgernahe Polizeiarbeit erfordert auch die Bekämpfung von VERLT einen multidisziplinären und koordinierten Ansatz, der eine große Bandbreite von staatlichen Behörden über die Sicherheits- und Strafverfolgungssektoren hinaus einschließt.

Strategien und Programme, die darauf abzielen, Kontakte und ein Vertrauensverhältnis zu lokalen Gemeinschaften aufzubauen, darunter auch Unternehmen, Religionsgemeinschaften, Jugend- und Frauengruppen oder Kulturzentren, könnten bei der Verhütung und Bekämpfung von VERLT hilfreich sein. Das Engagement der Gemeinschaften im Zusammenhang mit VERLT muss jedoch auf intakten Beziehungen zwischen der Polizei und der Gemeinschaft sowie auf der Unterstützung der Gemeinschaften aufbauen. Die Unterstützung durch die Gemeinschaft kann jedoch nicht vorausgesetzt werden – sie muss gewonnen werden. Vertrauensvolle Beziehungen zwischen der Polizei und verschiedenen Teilen der Gemeinschaften müssen aufgebaut werden, bevor sensible Themen wie VERLT in gemeinsamen Anstrengungen bearbeitet werden können. Es könnte unter Umständen viel Zeit und erhebliche Anstrengungen seitens der Polizei erfordern, das Vertrauen der Öffentlichkeit (wieder-) herzustellen, zu erklären, was auf dem Spiel steht, wenn die Gemeinschaften mit der Polizei zusammenarbeiten, und den Nachweis dafür zu erbringen, dass ein solches Engagement für die Gemeinschaften von greifbarem Nutzen ist. Dies lässt sich am besten dadurch erreichen, dass man die Gemeinschaften in umfassenderen Sicherheitsfragen einbezieht, die sie betreffen, wenn auch nicht unbedingt im Zusammenhang mit Terrorismusprävention. Wenn bürgernahe Polizeibeamte Vertrauen und solide Kommunikationskanäle mit ihren lokalen Gemeinschaften aufgebaut haben, kann dies für die Strafverfolgungsbehörden die größte – oder sogar die einzige – Möglichkeit sein, Informationen von der Bevölkerung zu erhalten und so die treibenden Kräfte der terroristischen Radikalisierung identifizieren – diejenigen, die andere radikalisieren und zur Gewalt anstacheln, sowie diejenigen, die für eine Radikalisierung anfällig sein könnten.

Wenn es ein gemeinsames Verständnis auf Seiten der Polizei und der Gemeinschaften gibt, dass das Ziel der Polizei und ihrer Partnerorganisationen bei der Bekämpfung von VERLT in erster Linie darin besteht, Schutzbedürftige vor radikalisierenden Einflüssen zu schützen, kann Vertrauen leichter aufgebaut werden. Bedenken, die Polizei könnte die Gemeinschaften ausspionieren und ins Visier nehmen, können weitgehend entkräftet werden, wenn VERLT im

11 Vgl. OSCE/ODIHR, Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach, Wien, Februar 2014, insbesondere S. 20, 69, 74, 178, unter: <https://www.osce.org/secretariat/111438>.

Zusammenhang mit dem Schutz von Gemeinschaften erklärt und verstanden werden.¹²

Um die Teilnehmerstaaten bei der Anwendung des Konzepts der bürgernahen Polizeiarbeit zu unterstützen, haben das Referat Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit*, ATU) der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department*, TNTD), TNTD/ATU, und die TNTD/SPMU gemeinsam mit dem BDIMR einen Leitfaden zum Ansatz der bürgernahen Polizeiarbeit bei der Verhütung von Terrorismus und der Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen, entwickelt. Der Leitfaden soll auf der Grundlage internationaler Erfahrungen und im Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen im Bereich Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte eine Anleitung dafür geben, wie bürgernahe Polizeiarbeit als Teil eines effektiven, menschenrechtskonformen, geschlechtersensiblen und multidisziplinären Ansatzes zur Terrorismusbekämpfung genutzt werden kann.¹³

Der VERLT-Leitfaden richtet sich in erster Linie an politische Entscheidungsträger und leitende Polizeibeamte. Er kann jedoch auch für Mitglieder der Zivilgesellschaft mit Interesse an diesen Themen eine hilfreiche Informationsquelle sein.

Es kann als gemeinsamer Bezugsrahmen dienen, der gegenseitiges Verständnis und Vertrauen fördert und den Dialog zwischen der Polizei und der Bevölkerung zu folgenden Themen zu erleichtert:

- die Bedrohung durch Terrorismus und VERLT;
- die Menschenrechte und Grundfreiheiten, die durch Terrorismus bedroht werden;
- die potenzielle Rolle der Gemeinschaften bei der Terrorismusprävention;
- die Art und Weise, wie die Polizei und die Öffentlichkeit bei der Terrorismusprävention effektiv an die Themen Rechenschaftspflicht, Engagement und Zusammenarbeit herangehen können.

Der Leitfaden bietet auch praktische Anleitungen für die Anwendung des Ansatzes bürgernaher Polizeiarbeit bei der Bekämpfung von VERLT und geht u.a. auf folgende Themen ein:

- Transparenz und Rechenschaftspflicht bei Polizeieinsätzen;
- Auftrag und Ausbildung bürgernaher Polizeibeamter;
- Kommunikation und Informationsaustausch;
- Eingehen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, darunter Jugend, Frauen, Glaubensgemeinschaften und Minderheiten;
- behördenübergreifende Koordination und Überweisungsmechanismen;
- Evaluierung der Wirksamkeit.

12 Vgl. ebenda, S. 94-103, 179.

13 Vgl. ebenda, S. 94-103.

Ergänzend zu der Zusammenstellung bewährter Praktiken befasst sich der Leitfaden auch mit den Grenzen und Gefahren des Ansatzes bürgernaher Polizeiarbeit im Umgang mit VERLT. Politiker und Polizeichefs sollten realistische Erwartungen hinsichtlich der Ergebnisse haben, die bürgernahe Polizeiarbeit erbringen kann. Bürgernahe Polizeiarbeit kann nicht als einzelnes Instrument zur Terrorismusprävention und zur Bekämpfung von VERLT fungieren. Sie muss vielmehr in eine umfassende, kohärente und menschenrechtskonforme Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus in all seinen Erscheinungsformen und zur Beseitigung der Bedingungen, die den Terrorismus begünstigen, eingebettet werden.

Der Leitfaden unterstreicht die Prämisse der OSZE, dass es bei der bürgernahen Polizeiarbeit nicht um die gezielte Beschaffung von Informationen zur Terrorismusbekämpfung geht (und auch nicht gehen sollte). Im Mittelpunkt bürgernaher Polizeiarbeit steht in erster Linie der Schutz der Bedürfnisse von Gemeinden. Geheimdienstliche Informationen können höchstens als Nebenprodukt effektiver bürgernaher Polizeiarbeit entstehen, wenn die Öffentlichkeit Vertrauen zur Polizei aufgebaut hat.

Der Einsatz der Instrumente bürgernaher Polizeiarbeit zur Terrorismusprävention und zur Bekämpfung von VERLT sollte sorgsam geplant und vorbereitet werden, um die Prinzipien der bürgernahen Polizeiarbeit sowie das Vertrauen und die Unterstützung auf Seiten der Öffentlichkeit, die sie ja erzeugen möchte, nicht zu untergraben. Der Leitfaden betont daher, dass die Polizei u.a. Folgendes tun muss:

- internationale Menschenrechtsstandards auf allen Ebenen einhalten und die polizeiliche Rechenschaftspflicht für ihr Vorgehen gegen den Terrorismus verstärken, um die Transparenz zu erhöhen und Menschenrechtsverletzungen wie z.B. diskriminierendes Profiling zu vermeiden;
- sicherstellen, dass klar zwischen Einsätzen zur Terrorismusbekämpfung und bürgernaher Polizeiarbeit unterschieden wird und dass es zwischen diesen Operationen eine effektive Koordination gibt;
- auf eine zeitnahe und angemessene Kommunikation mit der Öffentlichkeit und den Medien im Falle einer konkreten Antiterrormaßnahme oder eines terroristischen Zwischenfalls vorbereitet sein;
- die Regeln und Standardarbeitsverfahren für die Beteiligung bürgernaher Polizeibeamter an Maßnahmen zur Terrorismusprävention und zur Bekämpfung von VERLT, darunter der Austausch von Informationen sowie Aufzeichnungen und Berichtsprotokollen, klarstellen;
- den bürgernahen Polizeibeamten eine angemessene Ausbildung hinsichtlich der von ihnen erwarteten Aufgaben bei der Terrorismusprävention und der Bekämpfung von VERLT zukommen lassen;

- eine regelmäßige, proaktive und wechselseitige Kommunikation mit der Öffentlichkeit über die Bedrohung durch Terrorismus – wobei diese weder übertrieben noch heruntergespielt werden soll – sowie die Rolle von Polizei und Öffentlichkeit bei der Terrorismusbekämpfung entwickeln;
- Anleitungen für das regelmäßige, transparente, inklusive und reziproke Engagement der Polizei mit den Gemeinden und einzelnen Gruppen bereitstellen;
- ihre Kommunikation und Einsatzaktivitäten auf der Grundlage eines genauen Verständnisses der Besonderheiten verschiedener Gemeinschaften und Gruppen, einschließlich interner Dynamiken, Sorgen hinsichtlich Terrorismus und Terrorismusbekämpfung sowie Einstellungen gegenüber der Polizei anpassen. Dieser maßgeschneiderte Ansatz sollte sich auch auf Erkenntnisse stützen, die von spezialisierten Einheiten zur Terrorismusbekämpfung gesammelt wurden.¹⁴

Nach der Veröffentlichung des Leitfadens im Jahr 2014 veranstaltete die TNTD/ATU mehrere nationale Seminare zur bürgernahen Polizeiarbeit als Instrument zur Bekämpfung von VERLT in den OSZE-Teilnehmerstaaten, bei denen internationale und nationale Experten sowohl aus Regierungsbehörden als auch aus der Zivilgesellschaft zusammenkamen, um die Bedrohung durch VERLT und die in dem Leitfaden zusammengestellten bewährten Praktiken zur Bewältigung dieser Bedrohung zu diskutieren.

Bis 2018 hatten bereits sieben OSZE-Feldoperationen den Leitfaden als Referenzinstrument für ihre eigenen Projekte zur bürgernahen Polizeiarbeit bei der Prävention und Bekämpfung von VERLT verwendet. Die Projekte zielten allesamt insbesondere darauf ab, Initiativen der Polizei zu verbessern, mit denen bestimmte Gemeindegruppen, darunter Jugendliche, Frauengruppen und religiöse Führer, erreicht werden sollten.

Mit dem Ziel, einen kohärenten Ansatz der OSZE bei der Bekämpfung von VERLT durch bürgernaher Polizeiarbeit weiter zu fördern, veröffentlichte die TNTD/SPMU 2018 in Zusammenarbeit mit der TNTD/ATU und dem BDIMR ein Handbuch für die Polizeiausbildung und begann, in Zusammenarbeit mit Feldoperationen mit der Polizeiausbildung, in der die in dem VERLT-Leitfaden identifizierten bewährten Praktiken operationalisiert werden.

Bürgernahe Polizeiarbeit als zentrales Element erkenntnisgestützter Polizeiarbeit (Intelligence-Led Policing, ILP)

Im Jahr 2016 begann die OSZE, das Konzept der ILP als ein modernes und proaktives Modell der Strafverfolgung und realistische Alternative zu den traditionell reaktiven Formen der Polizeiarbeit in den OSZE-Teilnehmerstaaten

14 Vgl. ebenda, S. 22-23, 94-118.

zu fördern. Die ILP, die in den letzten Jahren bereits in einer ganzen Reihe von Ländern eingeführt wurde, verbindet die Erhebung, Bewertung und Analyse von Daten mit sachlich fundierten Verfahren und Mechanismen zur Entscheidungsfindung. Sie ermöglicht somit ein effizienteres und effektiveres Management der Polizeibehörden bei der Bewältigung der zunehmenden Komplexität und des länderübergreifenden Charakters der Kriminalität sowie der immer lauter werdenden Forderung der Öffentlichkeit nach finanzieller Effizienz.

Bürgernahe Polizeiarbeit und ILP ergänzen einander aus verschiedenen Gründen. Beide Konzepte bauen auf einer multidisziplinären Arbeitsumgebung auf, die die Möglichkeit bietet, mehrere staatliche und öffentliche Partner in ein Programm einzubinden, darunter Stadtverwaltungen, Regierungsbehörden oder -abteilungen und Gemeindeverbände. Da bürgernahe Polizeiarbeit zudem zu einer besseren und zuverlässigeren Kommunikation mit – und seitens – der Öffentlichkeit führt, stellt sie für die Polizei eine unschätzbare Quelle für Informationen und einen Ausgangspunkt zur Schärfung des öffentlichen Bewusstseins dar. Die Beziehungen, die durch vermehrten und routinemäßigen Kontakt zwischen der Gemeinde und der Polizei aufgebaut werden, können wertvolle Kanäle für Informationen aus der Gemeinde sein. Die Informationen sind für die Polizei potenziell wertvoll, da sie damit ihre Einsätze zur Verbrechensbekämpfung effektiver planen und gezielter durchführen könnte. Auf diese Weise unterstützen bürgernahe Polizeiarbeit und ILP einander gegenseitig.

Bürgernahe Polizeiarbeit kann den Informationsaustausch zwischen der Polizei und der Bevölkerung erleichtern, indem sie das Vertrauen der Bürger in die Polizei aufbaut und vermehrt Gelegenheiten zur Interaktion mit der Bevölkerung schafft. Dazu können Beobachtungen von Bürgern gehören, Informationen, die Polizeibeamte bei der Ausübung ihrer Tätigkeit in den Stadtvierteln erhalten haben, sowie Informationen von anderen im öffentlichen Sektor Beschäftigten wie Lehrern und Ärzten. Man geht davon aus, dass dadurch Kenntnisse über Risiken und Schutzbedürftigkeit erhöht, die Möglichkeiten für ein Engagement der Gemeinden verbessert und das Vertrauen der Gemeinde gestärkt werden. Die Informationen können dann in die bestehenden Datenbanken eingespeist werden, um sie analysieren und vergleichen zu können. Somit besteht die Chance, dass bürgernahe Polizeiarbeit als Tor für lokale Informationen zur Verhütung und gezielten Bekämpfung aller Formen von Kriminalität, einschließlich des gewalttätigen Extremismus und Terrorismus, dienen kann. Die ILP stärkt ihrerseits die bürgernahe Polizeiarbeit, da sie klare Abläufe, Kommunikationsprozesse und Verwaltungsstrukturen für die Erhebung, Analyse und Verbreitung von Daten und Informationen bereitstellt. Die von spezialisierten Analysten zur Verfügung gestellten Informationen können von Polizeibeamten in den Gemeinden dazu genutzt werden, ihre Ansätze den besonderen Bedürfnissen und Anliegen der Gemeinschaften anzupassen.¹⁵

15 Vgl. OSCE, OSCE Guidebook Intelligence-Led Policing, TNTD/SPMU Publication Series Band 13, Wien, Juni 2017, pp. S 88-90, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/327476>.

Wie im Zusammenhang mit der Bekämpfung von VERLT bereits erwähnt, ist und bleibt das offene und unverdeckte Einholen von potenziell wertvollen Informationen und Erkenntnissen aus den Gemeinden ein Nebenprodukt effektiver bürgernaher Polizeiarbeit. Das Sammeln von Erkenntnissen über kriminelle oder andere Aktivitäten sollte niemals das primäre Ziel bürgernaher Polizeiarbeit sein. Deren Hauptziel ist und bleibt die Problemlösung als Antwort auf die Sicherheitsbedürfnisse der Gemeinden.

Der von der TNTD/SPMU 2017 veröffentlichte OSZE-Leitfaden zur erkenntnisgestützten Polizeiarbeit¹⁶ führt die wichtigsten Elemente der ILP und die Verbindung zwischen ILP, bürgernaher Polizeiarbeit und VERLT weiter aus. 2017 wurde der Leitfaden bei regionalen Workshops in Südosteuropa und Zentralasien eingeführt. Die TNTD/SPMU hat 2018 damit begonnen, Schulungen durchzuführen, die anschließend durch zusätzliche Veranstaltungen zur Bewusstseinsklärung auf regionaler Ebene im OSZE-Gebiet ergänzt wurden. Die Hauptzielgruppe des Leitfadens sind politische Entscheidungsträger, leitende Regierungsbeamte sowie Führungskräfte in den Strafverfolgungsbehörden auf hoher und mittlerer Ebene.

Fazit

Seit nunmehr 19 Jahren ist bürgernahe Polizeiarbeit ein zentrales Element der Aktivitäten der OSZE zum Kapazitätsaufbau mit dem Ziel, die Effektivität der Strafverfolgungsbehörden der Teilnehmerstaaten bei der Prävention und Aufklärung von Verbrechen sowie der Erhöhung der Sicherheit der Bevölkerung zu verbessern. Aufgrund der positiven Erfahrungen bei der Nutzung bürgernaher Polizeiarbeit als vertrauensbildendes Instrument zum Aufbau von Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit und zu einer wirksameren Antwort auf die alltäglichen Sorgen der Gemeinden um ihre Sicherheit setzt die OSZE den Ansatz bürgernaher Polizeiarbeit inzwischen auch zur Bekämpfung schwerer und grenzüberschreitender organisierter Kriminalität, einschließlich des Menschenhandels und des gewalttätigen Extremismus und der Radikalisierung, die zu Terrorismus führen, ein.

Die OSZE hat die Erkenntnis gewonnen, dass die Einführung des Konzepts bürgernaher Polizeiarbeit viel Zeit beansprucht, da die Umsetzung des Konzepts organisatorische, strukturelle und sogar kulturelle Veränderungen innerhalb der Polizeiorganisationen und der Gesellschaft erfordert. Vertrauen zwischen Polizei und Gemeinden aufzubauen kann zeitaufwendig sein. Dabei spielen auch die früheren Erfahrungen der Gemeinden mit der Polizei eine Rolle. Die Einbindung der Gemeinden kann außerdem besonders schwierig

16 Ebenda.

sein, wenn es um die Bekämpfung potenziell gefährlicher Probleme wie gewalttätigen Extremismus und Radikalisierung sowie organisierte Kriminalität geht.

Im vollen Bewusstsein dieser Herausforderungen haben sich die OSZE-Durchführungsorgane verpflichtet, die Gastgeberstaaten bei der Etablierung effektiver und nachhaltiger Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit langfristig zu unterstützen.