



COREPOL

Conflict Resolution, Mediation and
Restorative Justice and the Policing of
Ethnic Minorities in Germany, Austria and Hungary

COREPOL EU Forschungsprojekt über Minderheiten und Polizei

Polizeitätigkeit als professioneller Menschenrechtsschutz

Wie das Verhältnis zwischen europäischen Minderheiten und der Polizei verbessert werden kann

(Übersetzung der COREPOL Broschüre)

'Konflikte passieren überall, ob daheim in der Familie oder auf der Straße oder mit merkwürdigen und ärgerlichen Leuten bei der Arbeit. Meistens ist Intoleranz die Ursache.'
(Frau aus Minderheit)

Einführung

Professor Wesley G. Skogan

Politikprofessor an der Northwestern University und Autor der bedeutendsten Langzeitstudie über Community Policing

Überall auf der Welt sind Menschen unterwegs. Internationale Migrationsbewegungen haben im 21. Jahrhundert Geschichte gemacht und die Reaktionen darauf haben ökonomische und politische Auswirkungen nach sich gezogen. Wie so häufig, wenn sich Gesellschaften verändern, findet sich die Polizei herausgefordert. Man erwartet von der Polizei praktikable Antworten auf schwierige Fragen, die durch die globale Migration aufgeworfen werden. Polizei wird gebraucht, um für Sicherheit und Unterstützung zu sorgen – und um zu ermitteln – und zwar in Communities, die sie kaum verstehen. Es mag sein, dass sie sich diesen Communities sprachlich und kulturell verständnislos gegenüber erleben und daran gewöhnt sind, ihre eigene soziale Ordnung zu schaffen. Selbst die Identifizierung gewöhnlicher Straftäter kann ohne Unterstützung der Community zum Problem werden. Migranten ohne Aufenthaltserlaubnis strömen dorthin, wo bereits Migranten-Communities entstanden sind, denn dort finden sie Arbeit und können dort unauffällig leben. Dies lässt zusätzliche Geheimniskrämereien entstehen, die gewahrt werden müssen.

In solchen Problemzonen stößt Polizei auf das Spektrum transnational organisierter Kriminalität und auf Terrornetzwerke, Probleme die Eingriffe erforderlich machen. Die Schwierigkeit besteht darin, dass die Polizei das Vertrauen und die Kooperation der Community benötigt, um ihre Arbeit in Bezug auf solche Belange effektiv durchführen zu können. Die Polizei muss sich bei ihren Ermittlungen auf die Bereitschaft von Opfern und Zeugen zur Mitarbeit verlassen können. Sie muss Netzwerke von aufmerksamen Unterstützern aufbauen, um Hinweise auf Ereignisse zu erhalten, bevor etwas passiert. Man weiß jedoch, dass unrechtmäßige polizeiliche Vorgehensweisen die aktive öffentliche Unterstützung der Polizei einschränkt. Wenn polizeiliches Alltagshandeln gegen diesen Aufbau von Legitimität verstößt, büßt die Polizei ihre Wirksamkeit ein.

Zuwanderer und Flüchtlinge tragen mit ihren Belangen zu dieser Gemengelage bei. Unter anderem ist die Sprache eines der Hemmnisse, und führt zu Ohnmacht, die entsteht, wenn sich Leute nicht adäquat gegenüber staatlichen Behörden und Instanzen verständlich machen können. Eine weitere Hemmschwelle kann das Polizeibild sein, dass Zuwanderer aus ihrer Heimat mitbringen. Viele Flüchtlinge verlassen ihre Länder wegen der dort vorhandenen Korruption, wegen der Gewalt und der Misshandlungen sowie aufgrund der Inkompetenz der dortigen Polizei. Solche lebenslangen Erfahrungen beeinflussen die Wahrnehmung der Polizei des Gastlandes und zudem ist es möglich, dass Zuwanderer daran gewöhnt sind, entstehende Probleme ‚intern‘ anzugehen. Kulturelle Prägungen in Bezug auf das Zusammenleben der Familien können für Zuwanderer Konflikte mit den geltenden Normen der Gesellschaft mit sich bringen. Dies kann zu einem besonderen Problem werden, wenn der ‚Import‘ junger Bräute aus der Heimat als ‚normal‘ gilt. Solche Frauen werden dann einem sozial isolierten und ungeschützten Status ausgesetzt, sie wissen nichts über ihre Rechte und können sich nicht an unterstützende Institutionen wenden.

Wenn solche Problemlagen aufeinanderprallen, kann das schwerlich gutgehen. Ähnlich wie bei Zusammenstößen zwischen Polizei und der einheimischen Öffentlichkeit, so fürchten auch Zuwanderer die Polizei, auf die sie gleichzeitig angewiesen sind, was zu einer stressgeladenen Konstellation führt. Wenn die Polizei die Situation und die Probleme falsch versteht und Zuwanderer sich nicht verständlich machen können, wächst der Stress erheblich an. Ermittlungen, die in familiäre Beziehungen eingreifen, werden dort als unangebracht empfunden. Der COREPOL Bericht befasst sich im Einzelnen auch mit dem

Befremden der zugewanderten Personen wenn sie ‚proaktiv‘ von der Polizisten angehalten und kontrolliert werden, ob nun zum Zweck einer Befragung oder Ermittlung. Viele der Interviewten bringen ihr Unverständnis über wahrgenommenes ‚ethnic profiling‘ zum Ausdruck und dass sie sich in ihrem Alltag unverhältnismäßig stark beaufsichtigt und kontrolliert fühlen. In jedem Fall ist polizeiliche Arbeit auf der Straße hochgradig situativ geprägt, und es gibt unbegrenzt viele Gelegenheiten für Pannen in der Kommunikation und Missverständnisse. In solchen Momenten kann es auf beiden Seiten schwierig werden, sachlich miteinander zu sprechen und höflich mit der anderen Seite umzugehen.

Im Extremfall kann sich eine Eskalationsspirale herausbilden. Wie in den USA haben sich auch in Europa mehrere schwere Aufstände durch polizeiliche Einsätze gegenüber Minderheitsangehörigen entzündet, die über das Maß hinaus eskalierten, das von den communities noch toleriert werden konnte.

Der COREPOL Ergebnisbericht legt nahe, dass eine gewohnheitsmäßige Verweigerung eines Mindestmaßes an Respekt und ein unprofessioneller Sprachgebrauch auf Seiten der Polizei vom Aufkommen her ein größeres Problem darstellen als systematische Polizeigewalt. Offensichtlich sind übermäßig häufige Ausweiskontrollen in den entsprechenden Quartieren, u.U. durch vermutete Verstöße gegen Aufenthaltsgesetze hervorgerufen, eine polizeiliche Praxis, an der sich Konflikte entzünden.

Aus der Wahrnehmung derer, die kontrolliert werden, scheint es so, als ob die Polizei eine ethnische, ja rassistische Auswahl und Aussonderung vornehmen würden. Aus polizeilicher Sicht mag es so sein, dass geglaubt wird, durch das Ausspielen von Autorität Dominanz herstellen zu müssen, um auf der Straße die Oberhand zu behalten. Zudem mag das zweifache Verdachtsmoment in Bezug auf Terrorismus und organisierte Kriminalität eigene Probleme nach sich zu ziehen. Dies kann nämlich polizeiliche Strategien wie intensivierete Beobachtung, Einschleusung von verdeckten Ermittlern in community Organisationen und Institutionen sowie andere Einsätze mit sich bringen, die Mitglieder von communities ‚bloßstellen‘ oder anderswie kompromittieren können. Die daraus entstehenden Verdächtigungen und das Misstrauen können die Wirksamkeit polizeilicher Arbeit im Hinblick auf eher gewöhnliche Straftaten und Störungen des Nachbarschaftsfriedens beeinträchtigen.

Diese Sachverhalte zu beheben wird nicht einfach sein. Ausbildung und Training sind notwendig – und zwar für beide Seiten. Die Polizei muss sich mit den kulturellen Prägungen und Erwartungen der Menschen, für die sie zuständig ist, in stärkerem Maße vertraut machen, und das schließt schlichte Bekundungen von Respekt gegenüber Gemeindeältesten und Frauen mit ein, die enorm dazu beisteuern können, die gegenseitigen Beziehungen freundlicher zu gestalten. Der COREPOL Bericht beschreibt wie sich Polizisten gelegentlich durch Sprachbarrieren und kulturelle Unterschiede ‚genervt‘ fühlen, eine Reaktion, die sicher nicht die am schwersten zu bewältigende Herausforderung polizeilichen Trainings darstellen dürfte. Auf der anderen Seite müssen Zuwanderer ein besseres Verständnis ihrer Verpflichtungen und der an sie gerichteten Erwartungen entwickeln, und das betrifft insbesondere die geltenden Normen an Familien- und Ehegebräuche und die Schulausbildung der Kinder.

Mit dem Beginn des 20. Jahrhunderts haben Polizeiorganisationen weltweit eine Ausrichtung auf nachbarschaftsorientierte Formen der polizeilichen Arbeit aufgenommen. Die Gestaltung von solchen Initiativen ist besonders wichtig - und besonders schwierig – in Wohngebieten der Zuwanderer. Dort muss Polizei zunächst das Vertrauen und die Legitimität der

Bewohner erwerben, um wirksam vorgehen zu können. Community Policing enthält das Versprechen, dass die Polizei in Bezug auf die jeweils vorherrschenden Problemlagen in Nachbarschaften in stärkerem Maße ansprechbar ist, und zwar durch Zugänge, die sie für zivilgesellschaftliches Engagement eröffnet. Dies erfordert spezielle Zugänge, um auf Gruppen von Zuwanderern zugehen zu können. Durch Community Policing Programme möchte die Polizei Bürger in Programme einbeziehen und sie zugleich über ihre Rechte, aber auch über Verpflichtungen in ihrem neuen Zuhause unterrichten und aufklären.

Der COREPOL Bericht rät eindringlich dazu, einen erweiterten Rahmen von Gremien zu etablieren, die unabhängig von Polizei und Staatsanwaltschaft, eine zivilgesellschaftlich legitimierte Polizeiaufsicht praktizieren, und somit die Qualität polizeilicher Dienstleistungen für alle Bürger, einschließlich der Zugewanderten, verbessern kann. Zivilgesellschaftliche Repräsentanten sollten in diesen Prozess aktiv eingebunden werden. Das Einrichten solcher Aufsichtsgremien könnte auch eine Plattform für staatsbürgerliche Aufklärung über Rechte und Pflichten von Bürgern zur Verfügung stellen und darüber hinaus darüber informieren, wie der Rechtsstaat zur Behebung von Missständen genutzt werden kann.

Thematischer Überblick

(Professor Joachim Kersten, Deutsche Hochschule der Polizei und COREPOL Coordinator)

Neuere vergleichende Untersuchungen in 21 europäischen Ländern mit Minderheitsangehörigen aus 66 Herkunftsstaaten bestätigen, dass Personen, die sich einer diskriminierten Gruppe zurechnen, weniger Vertrauen in die Polizei haben, als Personen, die keine Gruppendifferenz empfinden. Die Analyse solcher großen Datensätze zeitigt identische Ergebnisse wie die COREPOL Feldforschung. COREPOL hat eine europäische Dimension, in der auf die Notwendigkeit verwiesen wird, die polizeiliche Arbeit in den Mitgliedsstaaten in stärkerem Maße rechenschaftspflichtig zu machen.

Über die Grenzen moderner Gesellschaften hinweg gibt es kaum einen Zweifel daran, dass Angehörige von Minderheiten einer höheren Wahrscheinlichkeit ausgesetzt sind, in Schwierigkeiten mit der Polizei zu geraten. Zudem haben sie in geringerem Maße Vertrauen in die Strafverfolgungsbehörden. Obgleich man die Polizei nicht als hauptverantwortlich für gescheiterte Integrationsprozesse ansehen darf, sind Polizeibeamte jedoch Hauptakteure in dem Feld, das man als Mikropolitik der Integration bezeichnen kann. Polizei kann zum zugeschriebenen Status des ‚Anders-Seins‘ beitragen oder diesen sogar verstärken, oder sie kann als Menschenrechtsorganisation agieren und Angehörige von Minderheiten unterstützen und schützen, vor allem deren ungeschützte Mitglieder, nämlich Frauen und Kinder. Polizisten können darüber hinaus in den Wohngebieten von Zuwanderern und Flüchtlingen zum Verständnis für die Arbeit und die Aufgaben der Polizei und der Bürger einer Zivilgesellschaft beitragen und anstreben, die Gründe dafür zu erklären und zu verdeutlichen. Noch bedeutsamer, Polizei kann die Normen und die tragenden Säulen einer anständigen Gesellschaft stärken, und dies auch bei Menschen, die in schwierigen Umständen zu leben genötigt sind.

Polizei und Minderheiten in der Europäischen Union

Nach spektakulären Kriminalitäts- und Gewaltvorfällen, bei denen Personen mit Migrationshintergrund als Tatverdächtige gelten, verstärken Sektoren der allgemeinen Öffentlichkeit sowie Politik und Teile der Medien die Wesensmerkmale der ‚Andersartigkeit‘ von **allen** Personen aus Minderheiten oder neu Zugewanderten. Schritte zur Eindämmung des Zuzugs (‚Schickt sie nach Hause‘) stehen hoch oben auf der Tagesordnung öffentlicher Debatten. Mitunter kann dies Erwartungen nähren, dass Polizei strikter vorgehen sollte und sich um Kriminalitäts- oder Sicherheitsprobleme ‚kümmern‘ sollte, die mit Migrantenvierteln in Verbindung gebracht werden. Die polizeiliche Tätigkeit in diesen Vierteln gerät oft schwierig und kann frustrierend werden, weil das die dortige Gemengelage von Problemen mit sich bringt. Die Verdeutlichung von Normen der Zivilgesellschaft, die Vorbeugung von Gewalt und Viktimisierung, das Aufrechterhalten von öffentlicher Ordnung..., zusammen genommen wird dies zu einer enormen Herausforderung für die Sicherheitskräfte. Jedoch ist es nicht die Polizei, die als Hauptverdächtiger für das Versagen der europäischen Integrationspolitik angesehen werden muss. Polizei braucht mehr Unterstützung, um auf professionelle Weise zu leisten, was in Bezug auf Minderheitenprobleme getan werden muss. Um in problematischen Gebieten und Gegebenheiten nachbarschaftlich orientiert zu arbeiten (Stichwort ‚Community Policing‘), bedarf es eines Paradigmenwechsels: Das ohnehin häufig eher realitätsferne ‚Crime-Fighter‘ Image muss einem Verständnis von Polizei als Menschenrechtsorganisation Platz machen.

Zuwanderung und wie man damit umgeht

In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg waren in europäischen Ländern die meisten Minderheitsangehörigen entweder Arbeitsmigranten oder Personen aus den früheren Kolonien europäischer Länder in Afrika, Asien oder aus pazifischen Regionen. Seit dem Beginn der Finanzkrise von 2008 sind Hunderttausende junger Menschen aus dem Süden Europas in Ländern des Nordens gezogen, wo sie Arbeit zu finden hofften. Solche jungen Leute werden nicht als Problem angesehen. Während der letzten Jahrzehnte sind jedoch als Folge von Krieg, Bürgerkrieg, ethnischen ‚Säuberungen‘, religiöser Intoleranz und Verfolgung, Hungersnöten und Naturkatastrophen große Flüchtlingsbewegungen entstanden. Dadurch ist die Anzahl der Menschen, die auf den europäischen Kontinent wollen stark gewachsen. Sie werden als ‚sichtbar Andere‘ wahrgenommen. Die Ideologie von der ‚Festung Europa‘ hat zum massenhaften Tod von Flüchtlingen geführt und sie ist Symbol eines chaotischen Scheiterns. Wegschauen hilft nicht, das Problem wird weiter anwachsen.

Ein koordinierter Lösungsansatz, der sich einerseits mit dem Anstieg an Migranten befasst, die an europäischen Küsten stranden oder die Schengenstaaten durchqueren und andererseits die Integration dieser in unsere Gesellschaft thematisiert, wird den polizeiliche Umgang (policing) sowohl jener Neuankömmlinge, als auch der bereits beheimateten Migranten beinhalten müssen. In letzter Zeit haben Aufstände und Auseinandersetzungen, ob in den französischen Vorstädten, in britischen Städten oder im schwedischen Stockholm die massive Unzufriedenheit der ‚alteingesessenen‘ Minderheiten deutlich gemacht.

Mit dem Ziel, die europäischen Polizei-Minderheitenverhältnisse zu verbessern, hat Corepol dieses Verhältnis in drei Ländern untersucht, die Beziehungen dieser Bevölkerungsteile von „sichtbar Anderen“ zur Polizei, ihr gegenseitiges Bild voneinander und die darauf beruhenden Erfahrungen:

In Deutschland Personen aus der Türkei, die zum Arbeiten nach Europa kamen und dann ihre Familienangehörigen in ihre Gastländer gebracht haben; in Österreich Afrikaner, die vor Jahrzehnten ins Land kamen, um zu studieren oder in letzter Zeit, weil sie fliehen mussten oder weil sie für ihre Kinder und für sich selbst ein besseres Leben wollten; in Ungarn die ansässige diskriminierte Minderheit der Roma in Städten und auf dem Lande.

Die Corepol Ergebnisse können als Transmissionsriemen im Hinblick auf:

- das Überdenken der strukturellen Probleme im Minderheiten-Polizeiinteraktionen und –konflikten dienen,
- eine bessere Kommunikationsstrategie in Polizei-Minderheiten-Verhältnissen befördern
- das Wissen über die Polizei in europäischen Demokratien bei Minderheitsbevölkerungen und ihren Repräsentanten verbreiten und schließlich
- die Polizeiausbildung und Polizeitraining darin bestärken, sich dieser Zielsetzung anzunehmen.

In dieser Hinsicht greifen die Corepol-Ergebnisse die Probleme europäischer Stakeholder, Politiker, NGOs, Sicherheitsexperten, Polizeimanagement und Wissenschaftler im Gebiet der Migration, der Integrationsstrategien für Minderheiten, Flüchtlinge und Asylsuchende, Community Policing und Kriminalprävention auf.

Europäische Polizei: Exzellenz und Verbesserungsbedarf

Im Vergleich zu vielen außereuropäischen Polizeiorganisationen kann die Polizei in Europa auf hohe professionelle Standards verweisen und auf etablierte Ausbildungs- und Trainingsmethoden bei einem gleichzeitig niedrigen Aufkommen von polizeilichen Interventionen mit tödlichen Folgen, das heißt polizeilichem Schusswaffeneinsatz und entsprechenden Polizeiskandalen, die sich auf Korruption oder Polizeikriminalität beziehen. Allerdings wird dieser gute Eindruck der Polizei in Europa durch den Mangel an unabhängigen zivilen Aufsichtsgremien (Polizeikommissionen) getrübt und demzufolge sollte die Einrichtung solcher unabhängigen Gremien in den EU-Mitgliedsstaaten zielstrebig von Politik, Polizeigewerkschaften, NGOs und der interessierten Öffentlichkeit angestrebt werden. Die Erfahrung von Minderheiten muss in diesen Agenturen eine wichtige Rolle spielen.

Polizeiliches Fehlverhalten

Den Aussagen zufolge, die während der Feldforschung von Corepol durch Interviews mit Minderheitsangehörigen erhoben wurden, ist ein Mangel an respektvollem Verhalten von Beamten gegenüber Personen oder Gruppen aus Minderheiten feststellbar. Die Interviewpartner waren sogar persönlich Zeuge von Fällen, in denen die Polizei durch unverhältnismäßige Anwendung von Gewalt auffiel. Zusätzlich wurden ihnen solche Vorfälle von Freunden und Familienmitgliedern oder Leuten aus der Nachbarschaft berichtet. Neuere Forschungsergebnisse von Skogan/Craen und Corepol zeigen, dass Minderheitsangehörige ihr Vertrauen in die Sicherheitskräfte und sogar das Aufnahmeland verlieren, wenn sie den Eindruck bekommen, dass Profiling praktiziert wird. Dies gilt sogar für solche Personen, die keine persönliche Erfahrung mit Profiling machen mussten. Sie würden trotzdem zukünftig nicht mit der Polizei zusammenarbeiten.

Der Teufelskreis negativer Minderheits-Polizei-Interaktion

Die Forschung über Polizeiverantwortung („police accountability“) bestätigt: in den EU-Mitgliedsländern geraten einige Mitglieder der Minderheiten in das Umfeld von strafbaren Aktivitäten, was wiederum den Verdacht der Polizei erregen muss. Diesem generalisierten Verdacht zufolge fühlen Minderheitsangehörige, dass sie in zu starkem Maße polizeilicher Kontrolle ausgesetzt sind. Als Folge geraten Polizei und Minderheiten in einen antagonistischen und auf Konfrontation hinauslaufenden Kontakt.

Eine unabhängige Polizeikontrolle könnte sich als effektives Mittel erweisen, um Vorwürfen von ‚ethnic profiling‘ und rassistischen Verhaltens empirisch begründet entgegenzuwirken. Minderheitsangehörige sehen die Polizei als Agenten des Staates. Polizeiliches Fehlverhalten wird deshalb als ungerechtfertigt und rassistisch angesehen und dies in noch stärkerem Maße, wenn solches Verhalten als unfair oder als übermäßige Anwendung von Gewalt erlebt wird. Aus diesem Grund misstrauen Mitglieder von Minderheitsbevölkerungen häufiger der Polizei und äußern Enttäuschung in Bezug auf polizeiliches Verhalten.

Strukturelle Polizeireformen sind notwendig

Die Corepol-Daten enthalten Hinweise auf Vorfälle polizeilichen Fehlverhaltens, die ernsthafter Natur und nicht im Einklang mit den rechtlichen Normen und Vorschriften sind, die polizeiliches Verhalten regeln. Eine sorgfältige Analyse der berichteten Vorfälle in den Interviewdaten der Partnerländer fordert eine strukturelle Reform der Polizeiverantwortung und ihrer demokratischen Transparenz. Obgleich ein solcher Missbrauch von polizeilichen Befugnissen die Ausnahme und nicht die Regel zu sein scheint, sind Minderheitspersonen besonders ungeschützt und verletzlich, was die Anwendung von unverhältnismäßigen Zwangsmaßnahmen oder unprofessionellen polizeilichen Verhaltensweisen (Unhöflichkeiten

oder der Gebrauch von abwertender Sprache) betrifft. Zugleich melden sie solche Vorfälle weniger häufig den zuständigen Behörden, das heißt, sie reichen keine offiziellen Beschwerden oder gar Strafanzeigen ein, wenn sie von der Polizei schlecht behandelt wurden.

Wie die Polizei von ethnischen Minderheiten wahrgenommen wird

Negative Einstellungen zwischen Minderheitsangehörigen und der Polizei führen zu einem gegenseitigen Mangel an Vertrauen und dies vermindert die Chance, dass Mitglieder von Minderheiten polizeiliche Aktivitäten als legitim betrachten und deshalb auch nicht freiwillig mit der Polizei zusammen arbeiten und Kriminalität anzeigen. Nahezu alle Männer und Frauen, die von Corepol-Feldforschern interviewt wurden, sahen jedoch die Polizei als eine unverzichtbare Autorität, wenn es um Gewalt, Kriminalität und Unfälle sowie gefährliche Situationen geht. Die Meisten bestätigten zudem, dass sie die Polizei um Hilfe bitten würden – allerdings nur in Fällen ernsthafter Kriminalität und Gewalt. Im Fall von rassistischen Schmähungen, häuslicher Gewalt und kleineren Episoden von Hasskriminalität würden die Minderheitsangehörigen die Polizei eher nicht um Hilfe bitten.

Polizeiliche Rechenschaftspflicht

Es ist deshalb notwendig, die Verantwortungs-Mechanismen in Form unabhängiger Aufsicht der Polizei in Augenschein zu nehmen. Polizeiliche Rechenschaftspflicht (Police accountability) in demokratischen und zivilen Gesellschaften benötigt unter Umständen eine Kombination von äußeren und inneren Kontrollmechanismen. Zum jetzigen Zeitpunkt sind in keinem der Corepol-Partnerländer etablierte und effiziente Mechanismen oder systematische Ansätze in Bezug auf Polizeikontrolle zu entdecken. Zusätzlich können wir sagen, dass in anderen EU-Mitgliedsstaaten ein ebenfalls eklatanter Mangel an zivilgesellschaftlicher Kontrolle der Polizei vorherrscht mit der Ausnahme von Großbritannien, Benelux und den nordischen Ländern.

Vorwürfe der rassistischen Voreingenommenheit und des ethnischen Profiling können nur dann als unbegründet zurückgewiesen werden, wenn die Polizei bereit ist, Kontrollinstanzen zu akzeptieren, die solche Behauptungen faktisch und unabhängig nachprüfen können. Auf der Seite der polizeilichen Führung und der Polizeigewerkschaften werden unabhängige Formen der Aufsicht häufig mit allen möglichen Ängsten und Verdächtigungen verbunden. Polizeiarbeit würde blockiert, Vorwürfe würden gegen die Unschuldigen gerichtet. Ein Zuwachs an Beschwerden über Polizei heißt aber nicht notwendigerweise, dass es auch ein Anwachsen in polizeilichem Fehlverhalten gibt. Es könnte auch ein Hinweis auf ein gewachsenes Vertrauen der Bürger in die Aufsichtsgremien und ihre Legitimität bedeuten. Im weiteren europäischen Rahmen kann der Mangel an Aufsichtsmechanismen über die Polizei insbesondere im Zusammenhang mit Minderheiten auf eine Reihe von Umständen zurückgeführt werden:

Ethnische Homogenität vs. Diversity

Als Nationalstaaten, die auf einer ideologischen Tradition der ethnischen Homogenität beruhen, werden die Lebensbedingungen von Personen und Familien aus anderen Ländern und Kontinenten oder im Falle Ungarns die Lebensbedingungen der ansässigen städtischen und ländlichen Minderheit als „deren Problem“ definiert und nicht als ein Versagen des gesellschaftlichen politischen und kulturellen Mainstream. Die durchgeführten Reformen, manche davon sehr zögerlicher Natur, haben nicht zu einer dynamischen und erfolgreichen Integration ethnischer Minderheiten geführt, noch haben sie auf grundsätzliche Weise die Organisation von staatlichen Dienstleistern verändert und schon gar nicht die Organisationskultur der Polizei.

Rechtstraditionen

Historisch haben die romanisch geprägten Rechtsstaaten Deutschland, Österreich und Ungarn keine verwurzelte Tradition einer kritischen Polizeiüberprüfung durch die Zivilgesellschaft. In einer normativen Sicht wird von Polizei immer erwartet, dass sie in Übereinstimmung mit dem Gesetz und der Verfassung handelt. In vielen europäischen Ländern ist die institutionalisierte organisatorische Antwort auf die Frage „Wer kontrolliert die Kontrolleure?“ nicht erlaubt, während dies in den zivilen (oder hybrid-konstruierten) Kontrollinstitutionen der englischsprachigen Länder gängige Praxis ist.

Die Macht der Polizei und die Mauer des Schweigens

Polizisten haben eine außergewöhnliche Macht, da ihnen das Beobachten, das Anhalten, die Festnahme und das Festhalten von Bürgern erlaubt sind. Organisationsstudien der Polizei haben Aspekte einer „Polizeikultur“ und einer „polizeilichen Mauer des Schweigens“ bestätigt. Die Normen dieser Kulturen erinnern gelegentlich an die von eng gestrickten Familienclans und in ähnlicher Weise neigt die Berufskultur der Polizei dazu, mit Vorfällen von Gewalt gemäß einer nicht transparenten und geheimnisumwitterten Tradition umzugehen. Während dies in Familienclans Gewaltakte gegen Familienmitglieder der eigenen oder andere Familien betreffen kann, handelt es sich bei dem Missbrauch von polizeilichem Zwang um Handlungen von Beamten gegen Bürger.

Entsprechend sind „peer accountability“ oder „whistleblowing“ keine gewöhnlichen Vorgänge in polizeilichen Organisationen. Ähnliche Normen können auch in anderen professionellen Kulturen beobachtet werden, aber kaum irgendwo ist die „Mauer des Schweigens“ so dick und so hoch wie in vielen Polizeiorganisationen, die in schwierigen Gebieten zu arbeiten haben. Das Zugeben von Fehlern oder das Zeigen von Gesten der Entschuldigung oder des Bedauerns über Fehlverhalten auf Seiten von Beamten hat keine etablierte Tradition in den meisten europäischen Polizeikulturen, noch nicht einmal im Fall von Skandalen.

Wo sich Minderheiten und Street Cops treffen: Community Policing

Minderheitsangehörige und Polizei treffen sich wegen Konflikten in der Nachbarschaft oder in Angelegenheiten, die Beschwerden anderer Bürger betreffen, häufig später in der Nacht. Gelegentlich gibt es Clans oder ethnisch bedingte Konflikte zwischen Leuten mit verschiedenem Migrationshintergrund und dies verursacht Konflikte, einige davon mit gewalttätigen Folgen in der Nachbarschaft.

Informelle Konfliktlösung innerhalb der Minderheit

Ähnlich wie die Roma in Ungarn und die Subsahara-Afrikaner in Österreich praktizieren Bürger mit türkischem oder arabischem Migrationshintergrund vergleichbare Mechanismen der Konfliktlösung. Während Auseinandersetzungen oder sogar gewalttätige Konflikte geschehen, versuchen die Leute, ein Hinzuziehen der Polizei zu vermeiden. Stattdessen versuchen sie, formelle oder informelle Führungspersonlichkeiten in der erweiterten Familie zu finden oder sie rufen vertraute, ältere Gemeinschaftsmitglieder zu Hilfe. Im Fall von Konflikten innerhalb der community agieren diese Personen als eine Art Mediator, da die community-Mitglieder ihrem Rat vertrauen. In einigen Fällen in Deutschland und auch in Ungarn nehmen respektierte Mitglieder der community solche Konfliktregelungen wahr.

Die Risiken informeller Konfliktbewältigung

Diese Art des Konfliktmanagements wird jedoch nicht nach den Regeln der Mediation durchgeführt. Häufig sind die Mediatoren nicht unparteiisch und die Bedingungen der Vereinbarung werden nicht von den Konfliktparteien erarbeitet, die in diesen Konflikt

involviert sind. In einigen Fällen treffen sich Opfer und Täter nicht einmal. Hier hätte die Polizei eine Rolle als Katalysator und auch als Initiator einer transparenten und demokratisch berechenbaren Konfliktlösungsmechanismus. Dies ist eine große Herausforderung für community policing-Praktiken. Community policing ist ein Begriff, der seine Wurzeln und seine Geschichte hauptsächlich in anglo-amerikanischen Polizeikonzepten hat.

Gute Polizeiarbeit mit einem Nachbarschaftsansatz

Der Begriff hat eine Vielzahl von konzeptionellen Bedeutungen und Ausprägungen. Die Daten von Corepol stellen Beispiele guter Polizeiarbeit mit einer Nachbarschaftsorientierung zur Diskussion. Ganz allgemein erhöht dies das Vertrauen in die Polizei und den Staat. Es stattet community-Mitglieder und Bürger mit einer gewissen Zuversicht aus, dass die Polizei ihre Anliegen, Befürchtungen und Sicherheitsprobleme ernst nimmt. Solch ein Anwachsen an Vertrauen auf der Seite der polizeilichen „Kundschaft“ wurde als ursächlich dafür angesehen, dass die Kooperation mit Beamten angewachsen ist und gleichzeitig in einer höheren Anzeigebereitschaft der dortigen Bevölkerung resultierte. Eine sichere Gesellschaft muss sich auf gute Polizei-Bürger-Zusammenarbeit verlassen können und auf die Bereitschaft der Mitglieder von communities, Verbrechen, Ordnungsprobleme und Risiken der Polizei zu melden.

Community policing als Programm einer Stadt oder eines Region erfordert ein Netzwerk von Freiwilligen, community-Organisationen und städtischen Dienstleistern, die sich mit den Anliegen von Bürgern befassen. Community policing unterscheidet sich von den ausschließlichen Kriminalitätskontrollen (law and order-Ansätzen), indem sie polizeiliche Aktivitäten in Richtung eines Bereitstellens von Dienstleistungen und des Erhalts von Ordnung und friedlichen Beziehungen lenkt. So kann diese Form der Polizeitätigkeit als ein Testfall für demokratische Polizei und Vertrauensbildung angesehen werden, insbesondere in Bezug auf das Verhältnis zwischen der Polizei und Minderheits-Communities.

Ungarn

(Andrea Kozáry, Gabor Hera, Erik Uszkiewicz, Petra Arnold)

Polizei in Ungarn

Die ungarische Polizei ist die größte aller polizeilichen Organisationen, nachdem 2008 die ungarische Polizei und der Grenzschutz zusammengelegt wurden. Die Polizeiorganisation unterteilt sich in Bezirkspolizeihauptquartiere, die wiederum in städtische Polizeiwachen unterteilt sind. In Ungarn gibt es nur eine uniformierte Polizei. Dem ungarischen Polizeijahrbuch 2011 zufolge liegt die Gesamtpersonalgröße bei mehr als 46.000, das sind 460 Polizeibeamte pro 100.000 Einwohner. Das Durchschnittsalter der ungarischen Polizisten und Polizistinnen liegt zwischen 34 und 35 Jahren. Die durchschnittliche Anzahl der Dienstjahre liegt bei 14 (2011). In den letzten Jahren ist das Verhältnis von Männern und Frauen stabil bei einem Drittel weiblich und zwei Dritteln männlich geblieben.

Die Roma-Zuwanderung nach Ungarn

Historische Quellen geben das 13. und 14. Jahrhundert an, seitdem die Präsenz von Roma in Ungarn nachgewiesen ist. Ein exakteres Datum kann nicht festgelegt werden, an dem die Roma in Ungarn ankamen, als sie vom Balkan wegzogen als Folge des türkischen Vormarschs. Heutzutage sind Roma in Ungarn geboren, sind ungarische Bürger und sprechen zumeist die ungarische Sprache.

Soziodemografische Daten über die Roma in Ungarn

Die Datenlage über die Anzahl der Roma in Ungarn variiert beachtlich. Einer neueren Umfrage zufolge sind es etwa acht Prozent der ungarischen Bevölkerung, das heißt 800.000 Bürger von insgesamt zehn Millionen gehören zu den Roma und sind somit die größte Minderheit in Ungarn. Der letzte Zensus von 2011 legt die Anzahl der Roma auf 315.000 fest, dies betrifft solche Bürger, die sich selbst als Roma definieren. Die Roma-Organisationen in Ungarn schätzen die Zahl als wesentlich höher ein. Die höchste Anzahl von Roma-Bevölkerung kann im Nordosten von Ungarn gefunden werden, rund ein Drittel der ungarischen Roma leben in dieser Gegend.

Der gegenwärtige demografische Wandel in Ungarn zeigt eine alternde und insgesamt zahlenmäßig abnehmende Bevölkerung, während die Roma-Bevölkerung weiterhin ansteigt. Die Altersverteilung zeigt, dass die Roma jünger sind als die ungarische Gesamtbevölkerung. Im Gegensatz zum Anwachsen der Zahlen der ungarischen Roma-Bevölkerung ist ihre Lebenserwartung wesentlich geringer als die der allgemeinen Bevölkerung. Im Allgemeinen und im Vergleich zur Mehrheit der Ungarn sind die Wohnbedingungen der Roma trostlos und ihre Erfolge im Bildungswesen sind niedrig. Demzufolge haben Roma Schwierigkeiten, in den Arbeitsmarkt zu gelangen. Dies beeinflusst ihr durchschnittliches Einkommen und die Arbeitslosenrate von Minderheitsangehörigen in Ungarn.

Das Bild der „kriminellen Roma“

Im gegenwärtigen Ungarn wurde der Ausdruck „Zigeunerkriminalität“ zu einem weit verbreiteten Stereotyp, das auf die Roma angewendet wird, da es in der Hauptsache in den Medien und in der radikalen rechtsextremen Rhetorik der rechtsextremen Jobbik-Partei auftaucht. Bei der letzten Wahl erhielt Jobbik etwa zwanzig Prozent der Stimmen. Die New York Times hat die paramilitärische Abteilung von Jobbik und ihrer „offen antisemitische und Anti-Roma-Haltung“ beschrieben. Offenbar ist die übereinstimmende Grobheit in Beziehung auf die Roma inzwischen ein annehmbares Feature im gegenwärtigen Diskurs des ungarischen Mainstream geworden. Als Konsequenz haben Hassdiskurse und Vorfälle von Hasskriminalität zugenommen.

Roma-Bilder und Akzeptanz der Polizei

Ein kleinerer Teil innerhalb der von Corepol interviewten Roma brachte positive Einstellungen gegenüber der Polizeiarbeit zum Ausdruck. Diese Roma haben bisher kein polizeiliches Fehlverhalten, wie zum Beispiel die Anwendung unverhältnismäßigen Zwangs erlebt. Sie waren mit der öffentlichen Sicherheit zufrieden, das heißt, sie fühlten sich sicher und schätzten die Polizeiarbeit. Im Gegensatz dazu äußerte die Mehrheit der Roma, dass Polizisten starke Vorurteile gegen Roma hätten. Beamte würden auf Roma herabsehen und sie würden Verachtung für die Mitglieder dieser Minderheit empfinden. Den COREPOL-Interviewdaten zufolge wird den Polizisten in der Hauptstadt mehr vertraut als in den Städten außerhalb. Die interviewten Roma schätzten die Polizei auf dem Lande als "härter" oder "reaktionäre Hinterwäldler" ein, weil Mitglieder der Minderheit von diesen Polizisten häufiger sehr grob behandelt würden.

Das Bild und die Akzeptanz der Roma auf Seiten der Polizei

Die meisten während der COREPOL- Feldforschung interviewten Polizisten beschrieben Mitglieder der Roma-Minderheit als familienbezogen und durch starke gemeinschaftliche Solidarität gekennzeichnet, gleichzeitig aber als heißblütig mit unterschiedlichen Sitten und zudem einer anderen Kultur und einem anderen Verhalten als Nicht-Roma-Bürger. Eine große Anzahl der interviewten Polizisten glaubte, dass Roma kein Vertrauen in die Polizei haben.

Je nach Ort der Feldforschung kamen verschiedene Arten diskriminierender Haltungen zum Vorschein. Während die meisten Polizeibeamten in Budapest und Miskolc eine von Stereotypen durchsetzte abwertende Haltung gegenüber den Roma im Allgemeinen zeigten, wurden bei den interviewten Polizeibeamten im Nógrád-Bezirk Einstellungen festgehalten, die differenzierter ausfielen. Die Mehrheit der interviewten Polizisten brachte zum Ausdruck, dass die Anzahl der Personen, die aufgrund ökonomischer Ursachen Kriminalität begehen, bei den Roma hoch sei. Dies wird als Folge ihres niedrigen Bildungsstand, der hohen Arbeitslosigkeit und einer weit verbreiteten Armut gesehen. Zusätzlich könnte nach Ansicht von Polizeibeamten die Neigung von Roma zu strafbaren Handlungen aus wirtschaftlichen Gründen mit dem unterschiedlichen Wertesystem zu tun haben, dass nämlich Roma in ihrem Verständnis von Besitz oder Eigentum ein anderes Wertesystem offenbaren.

Situationen, die zu Polizei-Minderheitenkonflikten führen: die Sicht der Roma

Viele Roma sind überzeugt, dass die Polizei ihnen gegenüber rassistische Einstellungen hegt. Einige unserer Interviewpartner betonten, dass die Polizei ihnen unverhältnismäßig hohe Strafgebühren für minimale Überschreitungen verhängt. Regelmäßig wird Roma vorgeworfen angeblich unberechtigte Anzeigen vorgebracht zu haben, nachdem die Polizei auf der Szene erscheint oder sie wieder verlassen hat. Zudem beschweren sich Roma über ungerechtfertigte Polizeiaktivitäten, die sie als eine Form der Belästigung wahrnehmen. Zusätzlich beschweren sich die Roma über Fälle, in denen Polizisten sich respektlos oder abwertend verhalten. Darüber hinaus sagt die Mehrheit der interviewten Minderheitsangehörigen, dass Roma viel eher kontrolliert werden als nicht-Roma. Bei polizeilichen Einsätzen erhalten nicht-Roma eine bevorzugte Behandlung durch die Polizei, weil ihnen mehr vertraut wird, als den Roma. Die Daten verweisen ferner darauf, dass die Polizei zu häufig mit Minderheitsangehörigen in einer aggressiven Weise kommuniziert. In der Zusammenschau verstärken die Interviewdaten den Eindruck, dass die ungarische Polizei gegenüber Minderheitsangehörigen Formen des racial profiling anwendet. Nur wenige Interviewpartner hatten polizeiliches Fehlverhalten in Form übermäßiger Zwangsanwendung

unmittelbar erfahren, und sagten, dass sie Opfer von Polizeigewalt geworden wären. Einige konnten jedoch auf diesbezügliche Vorfälle verweisen, denen ihre Verwandten oder Freunde ausgesetzt waren.

Bei der Gelegenheit herausragender Familienfeiern kann es sein, dass Roma Familienmitglieder und Communities in einer Art und Weise feiern, die mit den Normen der Mainstream-Gesellschaft nicht kompatibel ist. Dieses Charakteristikum und ähnliche kulturelle Unterschiede verursachen Konflikte zwischen der Roma und der Polizei, die Kooperation einschränken und das Vertrauen der Roma in die Polizei vermindern.

Die Polizeisicht auf Polizei-Minderheitskonflikte

Den interviewten Polizeibeamten zufolge ist die typische Konfliktsituation eine, in der die Polizei gerufen wird um einen Roma festzunehmen. Diese Fälle entstehen normalerweise durch Hausfriedensbruch oder häusliche Konflikte, Eigentumsvergehen, Einbrüche, Vandalismus und Drogenmissbrauch, Drogenverkauf sowie Handel mit verbotenen Substanzen. Einige Interviewpartner erwähnten, dass Polizeikräfte regelmäßig bei der Auszahlung von Sozialhilfe anwesend seien. Erfahrungen mit Ausweiskontrollen, die in Konfliktsituationen typisch seien, wurden häufig berichtet. Die interviewten Polizisten glauben, dass ein Grund für die Konflikte darin liegen könnte, dass sie bei Vorfällen dadurch genervt oder sogar eingeschüchtert seien, dass eine große Anzahl von "lauten" Roma anwesend sei, während sie Maßnahmen durchführten.

Die polizeilichen Interviewpartner glauben, dass die Einstellungen, das Verhalten, die Gewohnheiten und das "Temperament" der Roma auch gleichfalls eine Rolle im schnellen Aufflammen von Konflikten zwischen den Roma und Polizeibeamten haben könnte. Den polizeilichen Interviewpartnern zufolge beginnen die Konflikte typischerweise, weil Roma glauben, dass sie wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit einer Ausweiskontrolle unterzogen werden. Diese würde eine "feindselige" Reaktion nach sich ziehen. Eine beachtliche Anzahl der Interviewpartner glaubt, dass die Roma die Sprache nicht verstehen, die von der Polizei verwendet wird und dies würde zu Kommunikationsproblemen führen.

Was macht die Polizei um Konflikte mit ethnischen Minderheiten in Ungarn zu regeln?

Einige Polizeiinterviewpartner berichten, dass einzelne Roma offizielle Beschwerden nach Polizeieinsätzen eingereicht hätten. Die Interviewten legten jedoch nicht im Einzelnen offen, um welche Anschuldigungen es sich dabei handelte und wie diese bearbeitet wurden. Beamte bezogen sich auf Vorfälle, in denen es effektiv gelang Konflikte zu lösen, indem ein Mitglied der örtlichen Minderheitenselbstverwaltung als Mediator herangezogen wurde. Im Kontrast dazu konnte kein einziger Roma und interviewter Polizist sich an Fälle erinnern, wo tatsächlich Mediatoren in die Konfliktbewältigung zwischen Polizei und Roma einbezogen wurden. Seit Januar 2007 gibt es den Täter-Opfer-Ausgleich auch in Strafverfahren für beide, Roma und Polizisten. Den Polizei-Interviewdaten zufolge ist eine adäquate Kommunikation mit einzelnen Roma oder -gruppen ein wirksames Mittel um Konflikten vorzubeugen oder sie zu regeln. Einem anderen Interviewten zufolge ist es nur möglich normale Kommunikation zwischen der Polizei und den Roma zu erreichen, wenn die Roma verstehen, dass das polizeiliche Handeln im Einklang mit dem Gesetz ist und dass Roma so wie alle anderen Bürger diesen Anordnungen Folge zu leisten haben.

Der gleiche Interviewpartner erwähnte auch, dass es wichtig sei, die Hierarchie zu erhalten. Im Gegensatz dazu meinte ein anderer Polizist, dass ein Schlüsselement einer erfolgreichen Maßnahme darin bestehe, dass der Polizist die Roma auf Augenhöhe behandle und als Gleichgestellte ansähe und eben keine hierarchische Abfolge herstellen würde. Es gab einige Ansichten nach denen – für den Fall dass eine ruhige Kommunikation keinen Erfolg zeitige -

ein harscherer Ton ergriffen werden müsste, um den Konflikt zu lösen.

Polizeibeschwerdemanagement in Ungarn (Die Behandlung polizeibezogener Beschwerden in Ungarn)

In Ungarn können Beschwerden über die Polizei an die Unabhängige Polizeiliche Klagekörperschaft weitergeleitet werden. Diese Institution wurde nach der Modifizierung des Polizeigesetzes (XXXIV) 2008 etabliert und bestand in der Anfangszeit aus fünf Mitgliedern.

Frau aus der Minderheitengruppe

„Es wäre hilfreich, wenn die Romas die Gelegenheit hätten von der Polizei zu lernen. Etwas, was wir nicht wissen können, aber die Polizei schon.“

Mann aus der Minderheitengruppe

„Wenn auch Romas Polizisten wären, könnte es leichter sein. Diese Polizisten würden uns und unsere Probleme verstehen, da sie selbst Roma sind.“

Mitglieder der unabhängigen polizeilichen Klagekörperschaft müssen eine juristische Ausbildung sowie signifikante Erfahrungen im juristischen Bereich vorweisen sowie im wahlfähigen Alter sein.

Die Mitglieder werden durch die zuständigen Ausschüsse des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit für 6 Jahre gewählt. Die Klagekörperschaft ist von der organisatorischen Hierarchie der Polizei unabhängig und kann bei der Arbeit weder instruiert noch beeinflusst werden. Seit 2008 hat die Organisation eine Vielzahl an Klagen entgegen genommen: 174 (2008), 457 in 2009, 528 in 2010, 387 in 2011 und 430 in 2012.

Die Körperschaft darf ausschliesslich auf Anregung agieren. Die Einreichung der Klage bei der Körperschaft ist kostenfrei. Allerdings werden Beschwerden nur gegen Vorlage der Personalangaben angenommen, eine Anonymisierung wird nicht vorgenommen. Jeder Kläger kann allerdings die Einstellung der Klage und die Löschung der eigenen Daten anordnen.

Eine weitere Voraussetzung ist, dass die Klage innerhalb von 8 Tagen nach der Rechtsverletzung eingereicht wird. Nichtsdestotrotz ist in Ausnahmefällen auch eine spätere Einreichung der Klage möglich, sollte dem Betroffenen die Rechtsverletzung der Polizei erst nachträglich bewusst geworden sein. Laut dem Polizeigesetz ist die Polizei im Anschluss dazu verpflichtet, Beschlüsse der Klagekörperschaft innerhalb von 90 Tagen nach Nennung der Klage zu bearbeiten oder anzunehmen.

Klagen werden grundsätzlich abgelehnt, wenn

- kein Bezug zu einer tatsächlichen Rechtsverletzung vorliegt
- der Kläger nicht berechtigt ist eine Beschwerde einzureichen
- die Klage zu spät eingereicht wurde oder
- wenn der Fall nicht in den Zuständigkeits- und Kompetenzbereich der Körperschaft gehört. Sollte die Klage einer anderen Organisation zugerechnet werden können, leitet die Klagekörperschaft den Fall an diese weiter.

Sobald die Klagekörperschaft eine Verletzung der Grundrechte durch die Polizei feststellt, wird die Klage an den Leiter des Polizeireviers weitergeleitet, um den Sachverhalt vor Ort zu klären. In Fällen der schweren Rechtsverletzung wird die Klage und der Beschluss der

Klagekörperschaft an den Landespolizeipräsident weitergereicht. Dieser muss innerhalb von 15 Tagen zu dem Beschluss Stellung nehmen und weitere administrative Schritte einleiten.

Die Beschlüsse der Klagekörperschaft sind öffentlich, ebenso die (schriftliche) Reaktion des Landespolizeipräsidenten in Fällen der schweren Rechtsverletzung. Die Beschlüsse werden im Internet veröffentlicht, die Daten des Klägers vorab allerdings anonymisiert.

Wer kontrolliert die Polizeikörperschaften?

Die ungarische Polizei war bis 2006 dem Innenministerium und anschließend dem Ministerium für Justiz und Polizeiwesen untergeordnet. Im Jahr 2010 kam es zu erneuten strukturellen Änderungen, so dass die Polizei seit 2010 wieder dem Innenministerium angehört ist. Ermittlungen werden zudem von der Staatsanwaltschaft überwacht.

Mit der Modifizierung des Polizeigesetzes 2007 entstand die bereits erwähnte Unabhängige Polizeiliche Klagekörperschaft. Die Idee, eine unabhängige Polizeikontrolle zu schaffen, wurde vorab von verschiedenen Zivilorganisationen proklamiert, um einen verbesserten Schutz der Grundrechte zu erzielen. Die schweren polizeilichen Rechtsverletzungen und Missbräuche während der Demonstrationen im Herbst 2006 waren vor allem ausschlaggebend für die Forderung einer unabhängigen Kontrollinstanz. Mit der 2007 geschaffenen Körperschaft wurde eine Organisation der Zivilkontrolle und eine neue Plattform für Zivilbeschwerden etabliert.

Polizist:

„Wenn eine Polizist sich dominant verhält, bewirkt dies eine ähnliche Reaktion beim Gegenüber. Falls aber der Polizist angemessen auftritt und den anderen wie einen gleichberechtigten Partner behandelt – obwohl er mehr Autorität besitzt - wird kein Konflikt entstehen.“

Man aus der Minderheitengruppe

„90% der Polizisten im Bezirk verhalten sich normal. Ich habe ein gutes Verhältnis zu ihnen. Deshalb wohne ich hier. Ich habe mich immer um einen guten Kontakt mit den neuen jungen Polizisten im Bezirk bemüht. Sie haben hier als junge Beamte ihre Arbeit begonnen und wir kennen uns seitdem.“

Österreich

(Elisabeth Frankus & Hemma Mayrhofer)

Die Polizei in Österreich

Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs wurde die k. und k. Sicherheitswache in Bundessicherheitswache umbenannt. Im Unterschied zur Bundespolizei unterlag die 1849 gegründete österreichische Gendarmerie der Kontrolle des Militärs, und zwar der des Kriegsministeriums. Im Zuge der Reform von 2005 kam es zu einer Fusionierung von Gendarmerie, Polizei und Bundeskriminalamt. Eine Änderung mehrerer Gesetze ermöglichte die Einrichtung von Polizeidirektionen in jedem Bundesland. Heute ist die österreichische Polizei in neun Landespolizeidirektionen unterteilt, die wiederum aus 83 Bezirkspolizeidirektionen und 27 Stadtpolizeidirektionen bestehen. Auf 300 EinwohnerInnen kommt ein/e PolizistIn, wobei 14% der BeamtInnen Frauen sind. Die österreichische Polizeiausbildung unterscheidet zwischen der Grundausbildung (24 Monate), der Ausbildung für mittleres Management (Bachelorstudium: 3 Jahre) und dem Masterstudium (3 Jahre).

Bestimmte Polizeieinheiten kommen häufiger in Kontakt mit Menschen afrikanischer Herkunft, insbesondere die Einsatzgruppe zur Bekämpfung der Straßenkriminalität (EGS) und die taktischen Einheiten (Bereitschaftspolizei). Darüber hinaus haben auch BeamtInnen der Polizeianhaltezentren, der Fremdenpolizei, der Grenz- und Einwanderungspolizei und des Referats für Minderheitenkontakte mehr mit AfrikanerInnen, die in Österreich leben, zu tun.

In Österreich lebende Menschen aus dem südlichen Afrika

In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg, und hier speziell in den 1950ern und 60ern, kam eine größere Anzahl von AfrikanerInnen nach Österreich, um hier zu studieren. Dies hat sich in den letzten zwanzig Jahren geändert, seither kommen wieder weniger Menschen afrikanischer Herkunft zum Studieren nach Österreich. Gegenwärtig sind die Gründe für die Einwanderung nach oder für Asylanträge in Österreich vorwiegend politische Verfolgung, Naturkatastrophen, Kriege, Bürgerkriege und damit verbundene Konflikte. Anfang 2001 lebten in Österreich über 40.000 Menschen aus Afrika, vorwiegend aus Nigeria, Ghana und Südafrika. Ungefähr ein Drittel davon waren Frauen, etwa die Hälfte wohnte in Wien. Aufenthaltstitel und rechtlicher Status spielen eine wichtige Rolle sowohl für den Zugang zum Arbeitsmarkt als auch in Bezug auf das Risiko, abgeschoben zu werden. Dies wiederum hat einen Einfluss darauf, welche Möglichkeiten Menschen afrikanischer Herkunft haben, aktiv an der Zivilgesellschaft teilzuhaben. Durch den erschwerten Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt sind AfrikanerInnen mit akademischen Qualifikationen (meistens) nicht in der Lage, ihren Beruf auszuüben, was sie wiederum dazu zwingt, sich Jobs zu suchen, für die sie bei weitem überqualifiziert sind.

Der Begriff ‚Afrikaner‘ wird häufig mit Drogendelikten in Zusammenhang gebracht. Menschen afrikanischer Herkunft sind oft mit Diskriminierung, Vorurteilen und Rassismus konfrontiert und immer wieder Belästigungen und Gewalt ausgesetzt. Die Stigmatisierung von Menschen aus Afrika aufgrund ihrer Sprache, Kleidung und Hautfarbe steht in engem Zusammenhang mit dem Bild des ‚schwarzen Drogendealers‘. Dieses Stereotyp wird durch öffentliche Debatten des rechten politischen Lagers und der Boulevardpresse noch verstärkt. Der solcherart verfestigte schlechte Ruf von Menschen afrikanischer Herkunft hat wiederum negative Auswirkungen im Kontakt mit öffentlichen Einrichtungen, und hier speziell bei Kontakten mit PolizeibeamtInnen und bei strafrechtlicher Verfolgung.

Konflikte zwischen Angehörigen der afrikanischen Minderheit und der Polizei

Basierend auf Daten aus den in Wien und Graz durchgeführten Feldstudien wurden fünf große Bereiche identifiziert, in denen es zu Konflikten zwischen der Polizei und Menschen

afrikanischer Herkunft kommt. Die Ergebnisse zeigen bemerkenswerte Unterschiede zwischen den zwei Orten, an denen die Studie durchgeführt wurde, und in Bezug auf das Geschlecht der Befragten.

Sprachprobleme und Kommunikationsschwierigkeiten: Die Ergebnisse zeigen, dass bei Amtshandlungen oft auf beiden Seiten Verständnisprobleme auftreten. Dies ist besonders relevant, wenn komplexere Kommunikation nötig ist, die für rechtliche Vorgänge von Bedeutung sein könnte. Darüber hinaus entstehen manche Verständigungsschwierigkeiten aus kulturellen Unterschieden. Dies erhöht wiederum die Wahrscheinlichkeit, dass Konflikte im Zuge einer Amtshandlung eskalieren. Sprachbarrieren können jedoch auch ausgenutzt werden, um Kommunikation zu vermeiden. Menschen afrikanischer Herkunft scheinen diese Strategie in kritischen Situationen genauso einzusetzen wie manche PolizeibeamtInnen, wobei letzteres einen Machtmissbrauch darstellt.

Erfahrungen mit Respektlosigkeit und rassistischen Beleidigungen: Obwohl viele Amtshandlungen respektvoll durchgeführt werden, wurden auch immer wieder Vorfälle erwähnt, wo sich PolizeibeamtInnen gegenüber Angehörigen der afrikanischen Minderheit abwertend äußerten. Einige der Befragten berichteten außerdem von beleidigenden und abwertenden Handlungen sowie von Vorfällen, wo sie von der Polizei schlecht behandelt worden waren. Andererseits beschrieben auch PolizeibeamtInnen, dass sie manchmal von Menschen afrikanischer Herkunft respektlos behandelt worden waren. Verhalten dieser Art erhöhen das Risiko der Eskalation einer Amtshandlung. In manchen Fällen wurden möglicherweise kulturell bedingte Unterschiede als beleidigendes Verhalten missverstanden. Nichtsdestotrotz können viele negative Vorfälle zu allererst einem Mangel an Respekt und freundlicher Ausdrucksweise, Gestik und Einstellung zum jeweiligen Gegenüber zugeschrieben werden. Sie können nicht nur auf kulturelle Unterschiede zurückgeführt werden.

Personenkontrollen & Durchsuchungen: Personenkontrollen scheinen den bedeutsamsten Konfliktbereich darzustellen und stellen die grundlegendste Diskriminierungserfahrung dar, der in Österreich lebende AfrikanerInnen im Alltag ausgesetzt sind. Die Daten zeigen, wie sichtbare ‚Andersartigkeit‘, sozio-ökonomische Merkmale und Stereotype („kriminell“) bei bestimmten ethnischen Minderheiten miteinander verschmelzen und die Kontrollaktivitäten von PolizeibeamtInnen beeinflussen können. Die Selektivität der Kontrollen resultiert zum Teil aus praktischen Erfahrungen der BeamtInnen, welche nicht adäquat reflektiert wurden und sich dadurch zu einem ‚zweiten Code‘ verfestigen. Die häufigere Überprüfung von Menschen afrikanischer Herkunft trägt zur Schaffung einer allgemeinen Verdachtslage gegen die Minderheit bei.

Bevorzugte Behandlung (hellhäutiger) ÖsterreicherInnen im Zuge von Amtshandlungen: Es kommt gelegentlich vor, dass die Polizei im Zuge von Interventionen zwischen Menschen afrikanischer Herkunft und (hellhäutigen) ÖsterreicherInnen die ‚Einheimischen‘ bei der Beweisaufnahme und Klärung des Sachverhalts bevorzugt behandelt. Daraus kann fallweise eine systematische Benachteiligung von Angehörigen der afrikanischen Minderheit in daraus folgenden rechtlichen Vorgängen resultieren.

Physische Gewalt: Die Interviews hinterlassen den Eindruck, dass eine beachtliche Anzahl an PolizeibeamtInnen die afrikanische Minderheit als besonders gefährlich betrachtet und erlebt. Negative Erwartungen gegenüber Menschen afrikanischer Herkunft wirken sich offensichtlich auf die Art aus, wie PolizistInnen in ihrer alltäglichen Berufspraxis mit ihnen interagieren. So betonten viele der befragten BeamtInnen besonders, wie notwendig es sei, sich bei Amtshandlungen mit Menschen afrikanischer Herkunft selbst zu schützen. Dies erhöht die Plausibilität der Anschuldigungen, die AfrikanerInnen gegenüber der Polizei erheben, nämlich dass PolizeibeamtInnen gegenüber Menschen afrikanischer Herkunft

besonders oft und schnell physische Gewalt einsetzen und häufig Verstärkung rufen. Hier zeigt sich, wie wichtig es ist, die praktische Auswirkung von imaginierten Bedrohungen und früheren Erfahrungen polizeiintern sorgfältig zu untersuchen. Die daraus entstehenden Implikationen für und Auswirkungen auf Menschen mit afrikanischem Migrationshintergrund müssen systematisch beobachtet und analysiert werden.

Beschwerden gegen die österreichische Polizei

In Österreich bildet das Sicherheitspolizeigesetz eine wichtige rechtliche Grundlage für Beschwerden gegen die Polizei. Eigene Abschnitte regeln Beschwerden in Bezug auf die Verletzung von subjektiven Rechten und decken Beschwerden über Vergehen gegen die sogenannte Richtlinienverordnung ab. In letzterem Fall gibt es die Möglichkeit eines Dialogs zwischen der/dem BeschwerdeführerIn und dem betroffenen Beamten bzw. der betroffenen Beamtin.

Eine Beschwerde über PolizeibeamtInnen kann auf jeder Polizeiwache, bei eigenen Beschwerdestellen innerhalb der Polizeidirektionen, beim Unabhängigen Verwaltungssenat, bei Gericht oder bei NGOs, die sich mit Anti-Diskriminierungs- und Anti-Rassismuarbeit befassen, eingebracht werden. Eine weitere Anlaufstelle für Beschwerden ist die Österreichische Volksanwaltschaft. Sie ist zuständig für Untersuchungen von Straftaten, die von PolizistInnen oder anderen Bundesbediensteten begangen wurden (z.B. Fehlverhalten). Innerhalb der Bundespolizei stellen das Referat für Qualitäts- und Wissensmanagement und Büro für Controlling die Effizienz und die Professionalität der Polizeiarbeit sicher. Die meisten eingebrachten Fälle beziehen sich auf Anschuldigungen exzessiver Gewaltanwendung durch PolizeibeamtInnen.

Die Bürgerinformation ist verantwortlich für die Erstaufnahme der offiziellen Beschwerde. Der Fall kann zum Beispiel an den Referenten für Menschenrechte weitergeleitet werden, welcher dann die beschuldigten BeamtInnen kontaktiert. Der Referent für Menschenrechte ist dafür verantwortlich, die grundsätzliche Einhaltung der Menschenrechte in allen Abteilungen sicherzustellen. Abhängig vom Fall kann er auch einen Austausch zwischen der beschwerdeführenden Person und dem beschuldigten Beamten bzw. der beschuldigten Beamtin moderieren.

2010 wurde das Referat für Minderheitenkontakte gegründet. Hervorgegangen ist diese Abteilung der österreichischen Polizei aus dem Verein ‚Fair & Sensibel‘. Der Verein war nach dem Bekanntwerden von Fällen wie dem von Marcus Omofuma gegründet worden. Omofuma war ein Asylwerber, der aufgrund von Misshandlungen durch Polizisten im Zuge seiner Deportation im Flugzeug starb. Das Ziel von ‚Fair & Sensibel‘ ist es, PolizistInnen für Menschen afrikanischer Herkunft und ihren kulturellen Hintergründen zu sensibilisieren. Mit der Gründung des Referats für Minderheitenkontakte wurden die Aktivitäten von ‚Fair & Sensibel‘ institutionalisiert und die Möglichkeit für einen Dialog zur Konfliktlösung zwischen BürgerInnen und PolizeibeamtInnen geschaffen.

Restorative Justice in der Konfliktlösung innerhalb der österreichischen Polizei

Neben der Einheit für Minderheitenkontakte gibt es bei der österreichischen Polizei mit dem sogenannten Klaglosstellungsgespräch eine weitere institutionalisierte Form der auf Restorative Justice basierenden Konfliktlösung. Es ist dies ein Zugang, der rechtlich nur für den Fall einer Beschwerde nach § 89 Sicherheitspolizeigesetz vorgesehen ist. Bei einem solchen Treffen diskutieren die/der involvierte BeamtIn und die/der BeschwerdeführerIn den Vorfall mit dem Ziel, die Beschwerde beizulegen und keine Rechtsmittel zu ergreifen. Im besten Fall wird der Vorgang mit einer schriftlichen Erklärung des Beschwerdeführers bzw. der Beschwerdeführerin abgeschlossen, die festhält, dass die Beschwerde zurückgezogen wurde. In den Interviews zeigte sich, dass die Erfahrungen in den wenigen Fällen, in denen

solche Gespräche geführt wurden, überwiegend positiv waren. Es gibt jedoch Einschränkungen in der Anwendung dieser dialogorientierten Möglichkeit der Konfliktlösung. BeschwerdeführerInnen müssen sich explizit auf den spezifischen Gesetzesabschnitt beziehen, was bedeutet, dass sie von dieser Option wissen müssen. Zusätzlich ist die Unterstützung durch leitende BeamtInnen innerhalb der Polizei sehr wichtig, um dieses alternative Mittel zur Konfliktlösung bekannt zu machen. Darüber hinaus muss polizeintern bewusst gemacht werden, dass die betroffenen BeamtInnen an den Treffen selbst teilnehmen sollten. Weiter sollte bedacht werden, dass es für Vorgesetzte, die solchen Konfliktlösungsgespräche moderieren, zu Rollenkonflikten kommen kann.

Polizeikontrolle durch externe Einrichtungen in Österreich

Im Juli 2012 übernahm die Österreichische Volksanwaltschaft die Aufgaben des Menschenrechtsbeirats. Dieser prüfte, ob Menschen, die sich in Gewahrsam befanden, menschenwürdig behandelt wurden, und untersuchte polizeiliche Amtshandlungen auf etwaige Menschenrechtsverletzungen. Heute überwachen und kontrollieren insgesamt sechs Kommissionen alle Institutionen, in denen Menschen mit oder ohne Behinderung Gefahr laufen, misshandelt, unmenschlich behandelt oder Maßnahmen ausgesetzt zu werden, die sie ihrer Freiheit berauben könnten. Die Volksanwaltschaft gibt Empfehlungen ab, um Verstöße gegen die Menschenrechte zu verhindern.

Zusätzlich zu den oben genannten Einrichtungen sind auch NGOs für die Überwachung von polizeilichen Aktivitäten von Bedeutung. Zu diesen sind auch außeruniversitäre Forschungseinrichtungen zu zählen, die üblicher Weise zwischen Wissenschaft und Anwendung positioniert und stark praxisorientiert ausgerichtet sind (z.B. das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte). Gegenwärtig gibt es in Österreich keine unabhängige Beschwerdestelle. Die meisten der bestehenden Möglichkeiten sind eng mit der Polizei verknüpft, was bedeutet, dass die Beschwerdemöglichkeiten hochschwellig und auch nicht anonym sind. Darüber hinaus ist mit ihnen das Risiko von Kosten verbunden, und die Aussicht auf Erfolg der Beschwerde ist begrenzt.

Weibliche Minorität:

„Es hat so gut getan, dass sie (Polizeiangehörige, die zum Fest eingeladen waren) das von uns zubereitete Essen mit so viel Appetit gegessen haben. Es hat ihnen Spaß gemacht zu essen. Sie haben nicht kleine Portionen, sondern vielmehr die doppelte Menge genommen, weil es ihnen so geschmeckt hat. Und wir haben richtig gute Gespräche mit ihnen geführt.“

Männliche Minorität:

„In letzter Zeit hören wir häufig die Aussage: „die Mitbürger schützen“. Und viele schwarze Menschen, die wir kontrollieren, fragen sich, warum „die Mitbürger“ vor ihnen geschützt werden müssen. Beziehungsweise, warum sie selbst nicht Teil der Mitbürger sind.“

Weibliche Minorität:

Wenn du als Frau mit Kind unterwegs bist, wird dich niemand kontrollieren. Das zählt nicht zum ‚racial profiling‘. Vom ‚Profiling‘ sind klar Männer betroffen. Und wenn Frauen kontrolliert werden, dann solche die modisch gekleidet sind. Ein anderes Klischee: junge, auffallende Prostituierte. Aber uns, die typischen Mütter, kontrolliert niemand.“

Polizeibeamter:

„Es ist einfach so, dass Polizisten das Verhalten der Zivilisten nicht genug beobachten. Stattdessen sehen sie scheinbar nur offensichtliche Zeichen: Ok, schwarz, U-Bahnstation – das passt, lasst ihn uns schnappen. Außer er trägt einen Anzug, dann könnte er ja auch ein Arzt sein oder so.“

Interviewer: „Und Sie würden sagen, dieses Verhalten / Denken ist bei der Polizei eher verwurzelt?“
Polizeibeamter „Heute mehr denn je.“

Deutschland

(Prof. Joachim Kersten & Navina Kunz)

Das deutsche Polizeisystem

Deutschland ist ein föderaler Staat und deshalb hat jedes der sechzehn Länder in Deutschland seine eigene Polizei und auch eine eigene Polizeigesetzgebung. Dazu gibt es die Bundespolizeien, die für die Grenzen, die Eisenbahn und Flughäfen zuständig sind sowie das BKA und die Polizei des Bundestags. Da die Innenministerien der Länder zusammen arbeiten, sind die Polizeigesetze zumindest ähnlich und vergleichbar und alle beruhen auf den gemeinsamen Prinzipien der deutschen Verfassung. Die Hauptaufgabe der Polizei ist, sich um Sicherheitsbedürfnisse zu kümmern, Strafverfolgung auszuüben und Konfliktsituationen zu lösen. Im Jahre 2012 waren fast 244.000 Polizisten im Dienst, davon sind etwa zwanzig Prozent weiblichen Geschlechts.

Die Polizei betätigt sich als Schutzpolizei, Verkehrspolizei, Kriminalpolizei, Bereitschaftspolizei und Wasserschutzpolizei. Inzwischen verstärkt die Polizei ihre Bemühungen, Personen mit Migrationshintergrund einzustellen, da Minderheiten in der Organisation unterrepräsentiert sind, obwohl dieser Teil der deutschen Bevölkerung stetig wächst.

Arbeitermigration von der Türkei nach Deutschland

In den frühen 60er Jahren, als die Mauer zwischen Ost- und Westdeutschland die Zuwanderung von Ostdeutschen in den westdeutschen Arbeitsmarkt beendete, begann die Migration von Muslimen in deutsche Städte. „Gastarbeiter“ aus Südeuropa standen nicht länger zur Verfügung und deshalb begann die Migration von muslimischen Arbeitern aus der Türkei. Eine große Anzahl von Türken kehrte nicht in ihre Heimat zurück, sondern blieb in den Städten im Westen Deutschlands. Nach 1973 endete die Anwerbung von „Gastarbeitern“. Die Migration von der Türkei nach Deutschland setzte sich dann als Familienzusammenführung fort. Die Migration aus der Türkei nach Deutschland ist die fünftgrößte Migrationsbewegung der Welt. Die größte Anzahl von türkischstämmigen Menschen außerhalb der Türkei lebt in Berlin.

Deutschtürken: zwischen zwei Welten

Personen mit einem türkischen Migrationshintergrund leben in der ersten, zweiten, dritten und vierten Generation in Deutschland. Viele von ihnen halten engen Kontakt mit ihrer Verwandtschaft in der Türkei und viele haben die türkische Staatsbürgerschaft und den dazugehörigen Pass. Ein großer Teil dieser Minderheit lebt ein Alltagsleben, das türkischen Traditionen entspricht, sie holen ihre Lebensmittel aus türkischen Läden und schauen die Fernsehstationen ihrer Heimat. Als Konsequenz leben viele Deutschtürken eine Bindestrichidentität und „bewegen sich zwischen zwei Welten“. Dies ist nicht immer leicht und kann Missverständnisse und Konflikte auslösen, insbesondere im Kontakt mit der Polizei. Obgleich viele Türken Bewohner von deutschen Stadtteilen sind, nehmen sie und ihre Familien nicht in vollem Maße an deutschen Alltagsaktivitäten teil.

Was ist die deutsch-türkische ‚Community‘?

Bei genauerer Betrachtung erscheint der Begriff ‚Community‘ (= Gemeinschaft) ein wenig irreführend, da er Zusammengehörigkeit impliziert, die in den meisten Fällen eher nicht gegeben ist. So bestehen zum Beispiel die muslimisch geprägten Bezirke Berlins aus Menschen sehr verschiedener ethnischer Herkunft, religiöser Zugehörigkeit und kultureller Wurzeln: Türken (größtenteils aus Anatolien), Kurden aus verschiedenen Regionen, Palästinenser, Libanesen und aktuell verstärkt Menschen aus Syrien. All diese Formen keine

homogene, sondern eine eher komplexe und instabile Gruppe mit einer Vielzahl interner Konflikte zwischen Individuen, Familien, Clans und ihren deutschen Nachbarn.

Weibliche Minorität:

„In meiner Nachbarschaft sind die Polizisten sehr gut, Sie sind da, wenn du sie rufst und brauchst.“

Männliche Minorität:

„Unsere Leute glauben, dass die Polizei nur gerufen wird, wenn es ein größeres Problem gibt. Sie sollten aufgeklärt werden, dass die Polizei auch für kleinere Probleme kommen würde, ohne dass es negative Konsequenzen hätte.“

Ungleichheit fängt in der Schule an

Ein schwieriges Verhältnis zu Bildung und besonders der Bildungsstand der Eltern/Mütter tragen zu Diskriminierung im deutschen Bildungssystem bei. Diese Probleme führen zu einem geringen Bildungserfolg und beschränken dementsprechend den Zugang jüngerer Menschen – vor allem junger Männer – zum Arbeitsmarkt.

Höhere Arbeitslosigkeit der Eltern, höhere Raten von Misshandlungen gegen Kinder und Partner in Familien, sowie eine auffälliger Rate Jugendlicher mit türkischem/arabischem Hintergrund werden als Konsequenzen gescheiterter Integration gesehen. Seitens der deutschen Mehrheit kann dies Ressentiments und Vorurteile hervorrufen. Die aktuell wahrgenommene Radikalisierung in Zusammenhang mit ISIS und dem Jihadismus trägt darüber hinaus zu der Entfremdung zwischen einer wachsenden Anzahl Deutscher und „den Moslems“ bei.

Die Konflikte zwischen Deutsch-Türken und der Polizei

In unserer Stichprobe fanden ‚Islamismus‘ oder sogar ‚Jihadistischer Fanatismus‘ keinerlei Erwähnung, ebenso haben wir keinerlei Beobachtungen diesbezüglich machen können. In den Interviews, die in muslimisch geprägten Nachbarschaften durchgeführt und mit jungen Männern geführt wurden, sind wir teilweise auf Abneigung gegen die Polizei und die deutschen Gesellschaft gestoßen. Bei dieser Personengruppe können mikropolitische Maßnahmen, wie ‚fair policing‘ seitens der Polizei viel bewirken. Jedoch kann ein feindliches oder zu strenges Auftreten seitens der Polizeibeamten dazu führen, dass eine negative Einstellung ihnen gegenüber verstärkt wird. Dies könnte junge Männer wiederum dazu bringen, eine maskuline Identität zu präsentieren, die sich zum Beispiel durch den Besuch eines Fitnessstudios oder dem Beitritt einer Nachbarschaftsclique äußern kann oder im Extremfall sogar in Syrien endet.

Zu viel oder zu wenig Polizei in Migrantengebieten?

Wie Forschungsergebnisse in anderen westlichen Gesellschaften, so zeigt auch COREPOL, dass sowohl übermäßiges als auch schwaches Polizeiaufkommen ein Merkmal in Minderheitenvierteln ist. Die Einwohner, vor allem interviewte Frauen, fordern mehr Polizeipräsenz, ein schnelleres Reagieren der Polizei auf Notrufe und besseren Schutz. Wohingegen sich andere (überwiegend jüngere Männer) über zu häufige Polizei und Personalkontrollen beklagen. Seit über einem Jahrzehnt versuchen Polizeiorganisationen aktiv, das Polizei-Community-Verhältnis zu verbessern. Anfänglich hatten sich diese Kontakte auf lokale Moscheen/Moscheevereine konzentriert, mittlerweile sind weitläufigere Verbindungen mit Aktivisten und anderen Community-Gruppen entstanden.

Zwei Beispiele aus unserer Feldforschung zeigen, dass solche Aktivitäten das Verhältnis zwischen Polizei und dem Stadtviertel verstärken können.

MaDonna ist ein Projekt eines Viertels, das inmitten eines Stadtteils mit hoher Migrantendichte liegt. Es wurde vor über 30 Jahre gegründet und konzentrierte sich vor allem auf Aktivitäten und Beratung für Mädchen und Frauen. Mittlerweile ist es offen für die Bedürfnisse aller, die in dem Viertel leben, wenn es um die Klärung von Familienkonflikten, Unterstützung der schulischen Laufbahn von Mädchen und Jungen sowie vor allem um die Verbesserung des lokalen zivilen Zusammenlebens geht. Die Mitarbeiter des Projekts haben eine lange Tradition im Kontakt und der Kooperation mit der örtlichen Streifenpolizei und der Stadtverwaltung.

In dem Mannheimer Projekt „Sicherheit gemeinsam gestalten – Polizei und Migranten im offenen Gespräch“ geht es um den direkten und persönlichen Austausch zwischen Bürgern mit Migrationshintergrund und Streifenbeamten. Hochrangige Mitglieder der städtischen Polizeiführung haben Kontakte zu Minderheitenrepräsentanten und Community-Organisationen – Moscheevereine eingeschlossen – geknüpft. Dieses Projekt läuft nun bereits seit Jahren sehr erfolgreich: potentiell gefährliche Konflikte konnten entschärft, Aufstände verhindert und das Ansehen der Mannheimer Polizei bei den Minderheitengruppen auf der Mikroebene nachhaltig verbessert werden. Der persönliche und direkte Austausch während der Treffen konnte das gegenseitige Verständnis und den Respekt unter den Polizisten und den Ansässigen füreinander erheblich fördern. Wohingegen die ersten Treffen mit Aktivisten und gut gebildeten Bürger aus den Vierteln stattfanden, richten sich zukünftige Workshops an alle Mitglieder der Minderheiten-Community.

Polizist:

„Mit Kommunikation können wir mehr erreichen als mit Gewalt. Das gleiche gilt für Leute, die in Kontakt mit der Polizei geraten. Hier kann Bildung helfen zu begreifen, welche Rolle der Polizei in unserem Land zukommt und was für Aufgaben die Polizei Tag für Tag hat, außer im Auto durch die Gegend zu fahren ‚und mich anzuhalten, nur weil ich ein Türke bin‘. Die Herausforderung ist nicht sich körperlich auseinanderzusetzen und auf Abstand zu halten, sondern die Fähigkeit zu kommunizieren.“

Das Sicherheitsgefühl auf deutschen Straßen

Unsere Feldforschungsdaten aus Minderheitenbezirken zeigen, dass überraschend viele ansässige Männer und Frauen berichteten, sie fühlen sich sicher vor Straftaten. Jedoch weisen die Daten auch auf geschlechterspezifische Unterschiede hinsichtlich Vertrauens in die Polizei und Anzeigebereitschaft bei Hassverbrechen hin. Im Allgemeinen war die Anzeigebereitschaft bei Hassverbrechen und Rassismus gering. In vielen Bereichen betreibt die Community selbst Praktiken sozialer Kontrolle. Dennoch beziehen einige ein Sicherheitsgefühl aus der Polizeipräsenz in Deutschland.

Den Interviewdaten nach zu urteilen ist das Image der Polizei innerhalb der türkischen Community gemischt: Ein erheblicher Teil hält die deutsche Polizei für fair, freundlich, hilfsbereit und problemlösungsorientiert. Ein anderer Teil berichtete von Begegnungen mit Polizisten, die feindselig und nicht unterstützend waren und in Einzelfällen sogar vorurteilsbehaftet voreingenommen gegenüber Minderheiten – hauptsächlich jungen Männern – waren.

Wie deutsche Polizisten Deutsch-Türken wahrnehmen

Die meisten Familien und Individuen mit Minderheitenhintergrund werden von deutschen Polizisten als ‚normale‘ Leute mit ‚normalen‘ Problemen angesehen, die keine besondere Bedrohung für die Sicherheit darstellen oder übermäßig an Unruhen oder kriminellen Machenschaften beteiligt sind. Neben diesem allgemeinen Empfinden gibt es Gruppen junger männlicher Heranwachsender, die häufig als rüpelhaft und respektlos der Polizei gegenüber wahrgenommen werden. Ähnlich dazu sind die Darstellung vermeintlicher Maskulinität und Frauenfeindlichkeit in strengen muslimischen Haushalten keine Seltenheit. Diese Normen führen zu Konflikten innerhalb der Familien und können somit ein Konfliktpotential für die Polizei bedeuten.

Man muss seine Rechte kennen

Seitens der Deutsch-Türken muss die Forderung lauter werden, das Selbstbewusstsein der Minderheiten im Kontakt mit Polizisten zu stärken. Deutsch-Türken sollten sich mit ihren Rechten in Deutschland auseinandersetzen. Darüber hinaus sollten sie ein Verständnis von dem rechtlichen Rahmen, in dem Polizisten handeln dürfen sowie dessen Ursprünge und Rolle in einer demokratischen Gesellschaft, entwickeln. Viele ältere Migranten und einige junge Männer wurden bzw. werden nach patriarchischen Grundsätzen und deren Hierarchie erzogen. Für sie erscheint die typisch deutsche, nicht-hierarchische Struktur fremd und schwer verständlich.

So müssen Schulen zum Beispiel zu Orten werden, wo Kindern mit türkischem und arabischem Hintergrund Demokratie und demokratische Werte vermittelt werden und über die Rolle und Aufgaben der Polizei, sowie ihre eigenen Rechte und Pflichten in der deutschen Gesellschaft aufgeklärt werden. Ein besseres Verständnis von der Rolle der Polizei in der Gesellschaft wird ebenso gefördert, indem Deutsch-Türken in direktem und positivem Kontakt mit der Polizei stehen.

Die Deutsche Polizei und Menschenrechte

Laut Amnesty International kann die Polizei in Teilen als Menschenrechtsorganisation verstanden werden. Allerdings wird die Polizei in der Öffentlichkeit nach wie vor vermehrt als Verbrechensbekämpfer gesehen. Obwohl Studien in allen Ländern deutlich zeigen, dass die Verbrechensbekämpfung nicht allein die klassische Polizeiarbeit ausmacht, wird dieses Bild stellenweise selbst durch die oberste Polizeiebene verstärkt. Aus diesem Grund muss der Ansatz der polizeilichen Menschenrechtsorganisation gestärkt werden, damit folgende Polizeireformen erfolgreich und gewinnbringend verlaufen. Da Polizeiarbeit sehr häufig mit der Klärung von unangenehmen oder gewaltvollen Umständen zu tun hat, muss die Vorstellung und das Wissen über den Zweck von ‚good policing‘ regelmäßig und konstant ins Gedächtnis gerufen werden.

Was bedeutet Interkulturelle Kompetenz?

Obwohl Polizeibeamte normalerweise an Aus- und Fortbildungsseminaren für Interkulturelles Training teilnehmen, lassen die COREPOL Ergebnisse keinen Zweifel daran, dass Polizeibeamte immer noch irritiert und uninformiert über Deutsch-Türken und deren Verhalten sind. Daher brauchen Polizeibeamte weiteres Training und die Befähigung, selbstbewusst mit Migranten umzugehen. Sprachprobleme führen häufig zu Verständnisproblemen zwischen Deutsch-Türken und der Polizei. Vor allem in Stresssituationen (z.B.: Unfälle oder Gewaltdelikte), fällt es Migranten schwer, sich in der deutschen Sprache präzise auszudrücken (obwohl sie dies im Alltag können). Um die Aufregung in solchen Situationen zu reduzieren und Unsicherheiten zu nehmen und vor

allem um Vertrauen aufzubauen ist es empfehlenswert, dass Polizeibeamte, die mit Deutsch-Türken arbeiten, wenigstens einige hilfreiche türkische Phrasen lernen.

Vorteile des konstruktiven Konfliktmanagements

Einige Polizeistationen in Deutschland sind bereits um einen guten und dauerhaften Kontakt mit Deutsch-Türken bemüht. Diese Maßnahmen können als präventive Vorkehrungen verstanden werden. Sollten aber Konflikte entstehen, muss die Polizei zusätzlich fähig sein, langanhaltende Konfliktlösungen zu präsentieren. Bestehende Konfliktlösungen sollten auch den anderen Polizeiorganisationen der Länder zugänglich gemacht werden. Hier wären auch praktische Trainingsseminare mit Interessensvertretern der Deutsch-Türken (z.B.: Quartiermanager, Sozialarbeiter, etc.) angebracht, um wichtige Effekte und Konfliktlösungsansätze zu kreieren. Minderheiten müssen in demokratische Maßnahmen mit einbezogen werden. Beschwerden - und dabei ist die Kritik an Polizeipraktikern mit eingeschlossen - sind Teil einer lebenden Demokratie und sind wichtig für die Transparenz eines Staates. Polizeistationen bieten bereits online-basierte Kontaktformulare an, in denen Bürger Lob und Kritik kommunizieren können. Nichtsdestotrotz erscheint die anschließende Bearbeitung vermehrt unverständlich oder unklar zu sein. Deshalb ist es absolut notwendig einen leichten Zugang zu einem Beschwerdesystem zu etablieren (z.B.: in Form eines speziell dafür eingerichteten Büros).

Trainingsbeispiel: Praktischer Teil für die Polizeiausbildung

(Elisabeth Frankus)

Entsprechend der Daten, die in der COREPOL Feldstudie sowie in den Interviews bezüglich der Kontrolle polizeilichen Handelns in Österreich gewonnen wurden, scheint es dahingehend Bedarf zu geben, das Verständnis von PolizeibeamtInnen betreffend einer dialogorientierten Konfliktlösung zu vertiefen.. Aus diesem Grund wird folgendes Training für die allgemeine Polizeigrundausbildung empfohlen:

Ziele:

- Bekanntgabe der Möglichkeit, bestimmte Vorfälle zwischen Zivilisten und PolizeibeamtInnen informal zu besprechen. Ziel ist das Zurückziehen der Beschwerde, wodurch keine Anklage erfolgt ('Klaglosstellungsgespräch')
- Perspektivenwechsel (BeschwerdeführerIn und beschuldigte/r Polizeibeamteln)
- Bewusstseinsbildung von Vor- und Nachteilen und
- Das Üben solcher Konfliktlösungstreffen

TeilnehmerInnen: PolizistInnen in der Polizeigrundausbildung (2. Jahr)

Angewandte Trainingsmethoden: Gruppenarbeit, Rollenspiele, Reflexion

Ausstattung: Flipcharts, Stifte, Kärtchen, Kopien der relevanten Paragraphen, Kopien von Konfliktbeispielen

Zeitplan: 2-2,5 Stunden

Durchführung

1. Der/die TrainerIn bittet die TeilnehmerInnen in Dreiergruppen folgende Fragen in 15 Minuten zu diskutieren:
 - a. Was ist das 'Klaglosstellungsgespräch'? Auf welcher rechtlichen Grundlage basiert es?
 - b. Welche Erfahrungen wurden damit bereits gemacht?
 - c. Welche Vor- und Nachteile impliziert es?

Die TeilnehmerInnen stellen ihre Ergebnisse über das 'Klaglosstellungsgespräch' vor. Wenn notwendig vervollständigt der/die Trainerin die Information betreffend dieses Konfliktlösungstreffens.

2. Der/die TrainerIn bittet drei Freiwillige, ein Konfliktlösungstreffen zu spielen: Eine Person übernimmt die Rolle des/der BeschwerdeführerIn (A), eine weitere die des betroffenen Polizeibeamten (B) und eine dritte Person übt die Rolle des/der MediatorIn aus (C). Die drei Personen erhalten einen Text, in dem eine Konfliktsituation zwischen einem/r PolizistIn und ZivilistIn beschrieben ist. Die anderen TeilnehmerInnen agieren als BeobachterInnen und erhalten von dem/der TrainerIn einen Zettel mit folgenden Fragen:

- a. Auf welcher Ebene haben der/die BeschwerdeführerIn und der/die PolizistIn miteinander debattiert (objektiv, emotional, rollenspezifisch,...)?
- b. Wie hat der/die MediatorIn das Zusammentreffen moderiert? Wie hat er/sie den Konfliktlösungsprozess unterstützt/behindert?
- c. Kam es zu einem zufriedenstellenden Ergebnis für beide Seiten?
- d. Wann hat sich das konfliktorientierte Verhalten in ein ergebnisorientiertes Verhalten gewandelt?
- e. Was verlief gut/schlecht/nicht besonders gut während des Treffens?

Nachdem die Szene gespielt wurde, fragt der/die TrainerIn die 3 Freiwilligen nach ihren Erfahrungen. Danach präsentieren die anderen TeilnehmerInnen ihre Beobachtungen. Die gesamte Gruppe reflektiert das Rollenspiel.

3. Der/die TrainerIn teilt Kärtchen und Stifte aus und bittet die TeilnehmerInnen Gruppen zu je 4 Personen zu bilden. Die Kleingruppen sind aufgefordert über mögliche Vor- und Nachteile von Konfliktlösungstreffen sowie über geeignete oder komplett unpassende Fälle für diese Art von Konfliktlösung nachzudenken. Nach 15 Minuten präsentieren die Gruppen ihre Ergebnisse und pinnen ihre Kärtchen an das Flipchart. Wenn notwendig, vervollständigt der/die TrainerIn die Listen.

Empfehlungen für den/die TrainerIn: Auch wenn diese spezielle Methode im Österreichischen Gesetz verankert ist kann ein Perspektivenwechsel (zwischen BeschwerdeführerIn und beschuldigtem Polizeibeamten), eine friedliche Lösung von Konflikte ohne weitere rechtliche Schritte zu setzen und wenn möglich das Zurückziehen der Beschwerde in jedem anderen Land angewendet werden.

Corepol – Projektpartner

DHPol – Deutsche Hochschule der Polizei

Die Deutsche Hochschule der Polizei in Münster-Hiltrup ist als zentrale Universität für die Aus- und Fortbildung des höheren Polizeidienstes (h. D.) des Bundes und der Länder zuständig. Mitte der 40er Jahre als ‚Polizeiinstitut Hiltrup‘ gegründet, entwickelte sie sich über die Polizeiführungsakademie bis hin zur 2006 gegründeten Deutschen Hochschule der Polizei, mit dem Anspruch, die wichtigste Einrichtung für den Austausch und die Verbindung von akademischer Wissenschaft und praktischer Polizeiarbeit zu werden und so ein Forum für die Diskussion polizeirelevanter Themen zu bieten.

IRKS – Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie

Das IRKS ist eine 1973 gegründete Forschungseinrichtung, welche die Rechts- und Kriminalsoziologie Österreichs in großem Umfang repräsentiert. Unter anderem sind folgende Schwerpunkte gesetzt: Institutionen sozialer Kontrolle, soziale Inklusion und Exklusion, Mediation und Restorative Justice, Kriminalität und Sicherheit. Das IRKS entwirft Rechts- und Organisationsreformen und schlägt diese vor und analysiert deren Umsetzung und hat sich zum Ziel gemacht, praktische und wissenschaftliche Bestrebungen unter der Beteiligung anderer Disziplinen zusammenzuführen, um so Wissenschaft, Gesetz und Praxis voranzubringen.

NUPS – National University of Public Service

Die Polizeiwissenschaftliche Fakultät der Nationalen Universität für den Öffentlichen Dienst ist seit 2012 als einzige Einrichtung für die höhere Ausbildung von Polizeibeamten in Ungarn zuständig und ermöglicht die Hochschulausbildung in den verschiedenen Bereichen für Polizei, Strafvollzug, für das Landespräsidium „Katastrophenschutz“, das Nationale Steuer- und Zollamt und für die Fachkammer für Personen- und Vermögensschutz sowie Privatermittler.

.SIAK – Sicherheitsakademie

Die Sicherheitsakademie ist die Aus- und Fortbildungs-, sowie Forschungseinrichtung des Österreichischen Innenministeriums und unterteilt sich in fünf Bereiche. Schlüsselgebiete sind Polizei- und Sozialwissenschaften, sowie Führung und Personal- und Organisationsentwicklung.

Danksagung

Das COREPOL-Team ist allen Interviewpartnern für deren Zeit und die Zusammenarbeit zutiefst dankbar. Darüber hinaus möchten wir uns bei folgenden Personen bedanken:

- Tanja Blan, Polizei Hamburg
- Joseph Dim, Association Nil (Graz)
- Fatih Ekinci
- Antonius Hamers
- Heidrun Hassel, Polizei Mannheim
- Gaby Heinemann, MaDonna Mädchenkult.Ur e.V.
- Jakab Sándor, Roma local government (Budapest XIII. District)
- Steve James, The University of Melbourne
- Thomas Köber, Polizei Mannheim
- Margarete Koppers, Polizei Berlin
- Kovács Gábor, National University of Public Service
- Friedrich Kovar, Austrian Federal Police (Vienna)
- Anne Lang, Deutsche Hochschule der Polizei
- Lux Ágnes, Hungarian Ombudsman's office
- Makai István, Roma local government (Budapest XIII. District)
- Medve Judit, Polizei Nográd
- Móricz József, Polizei Miskolc
- Klaus Neidhardt, Deutsche Hochschule der Polizei
- Lars Neumann, Polizei Berlin
- Oláh László, Polizei Budapest
- Patyi András, National University of Public Service
- György Péter Paál, Budapest XIII. district police
- Ruzsonyi Péter, National University of Public Service
- Szajbely Katalin, Hungarian Ombudsman's office
- Kojo Taylor, Fair & Sensibel (Wien)
- Gerd Thielmann, Deutsche Hochschule der Polizei
- Váradi Gábor, Roma local government (Miskolc)
- Sabine von Mering, Brandeis University
- Sevil Yildirim, MaDonna Mädchenkult. Ur e.V.
- Minoru Yokoyama, Kokugakuin University

IMPRESSUM

Autoren: Team DHPol

Design: Sarah-Lena Rickert

Die Originalbroschüre ist in englischer Sprache erschienen und wurde von Sarah-Lena Rickert (www.sarahrickert.com) designt.

Die englische Broschüre sowie weitere Informationen zum Projekt finden Sie auf der COREPOL Homepage www.corepol.eu.

Copyright: COREPOL

Dieses Forschungsprojekt wurde durch das Framework Programme (FP7/2007-2013) der Europäischen Union unter dem grant agreement n° 285166 (Corepol) gefördert.

Diese Veröffentlichung / Broschüre gibt nur die Sicht der Autoren wider. Die Europäische Kommission kann für die Inhalte nicht verantwortlich gemacht werden.

