

Auf dem Weg zu einer demokratischen Polizei: Die nächste Phase der OSZE-Unterstützung für die Kirgisische Republik

In der Kirgisischen Republik besteht wie in vielen neuen Demokratien, die dabei sind, die „Übergangsphase“ zu verlassen, ein viel größerer Bedarf, als mit den zur Verfügung stehenden Mitteln und der derzeitigen Prioritätensetzung bewältigt werden kann. Trotz über zehnjähriger Erfahrung steht die Demokratie dort heute auf noch wackligere Beinen als in der Zeit unmittelbar nach Erlangung der Unabhängigkeit. Viele Menschen profitieren von den Veränderungen, die die Demokratie gebracht hat, viele aber auch nicht. Die Ernüchterung nimmt zu angesichts des schleppenden Aufbaus der Demokratie, des Fehlens sichtbarer Veränderungen in den alten sowjetischen Institutionen und angesichts der Tatsache, dass – für viele Menschen – auch die Demokratie erst noch die sozialen und materiellen Bedrohungen, denen sie Tag für Tag ausgesetzt sind, beseitigen muss. Bei all den vielen internationalen Investitionen, neuen Programmen und umfangreichen Medienberichten über demokratische Reformen erreicht der Wandel die Menschen in ihrem Alltag doch nur langsam. Nirgendwo wird das deutlicher als bei der Reform der kirgisischen Polizei.

In demokratischen Gesellschaften dient die Polizei dem Schutz der Menschen und ihrer Rechte. Zu den Altlasten der meisten postsowjetischen Republiken gehört jedoch eine Polizei, die dazu da war, den Staat zu schützen, eine Polizei, die zuweilen *gegen* die Menschen, ihre Rechte und ihre Sicherheit gehandelt hat. Sollen Polizisten ihre entscheidende Funktion in einem demokratischen Rechtssystem wahrnehmen, müssen Reformen daher gezielt die innere Einstellung zum Auftrag und zur Philosophie der Polizei ändern. Solche übergeordneten Ziele mussten bis heute jedoch erst einmal in den Hintergrund treten, um zunächst den akuten Bedarf an technischer Ausstattung und Schulung einer Polizei, deren Ausrüstung veraltet und deren Ausbildung unzureichend war, decken zu können.

Die Reformen heute

Der kirgisischen Regierung, der Zivilgesellschaft, internationalen Gebern und der Polizei selbst ist seit vielen Jahren bewusst, dass die kirgisische Polizei reformiert werden muss. Eine Reform ist schon allein wegen der geringen Professionalität und der unzureichenden technischen Fähigkeiten der Polizei dringend notwendig. Neue Herausforderungen wie die Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität und internationalem Drogenhandel haben

den Zustand nur noch verschlimmert. Die Reform ist ebenso notwendig, um die Polizei innerlich auf ihre neue Rolle bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, die sie in einer demokratischen Gesellschaft zu spielen hat, einzustellen – eine Rolle, die sie nicht ausüben kann, solange ihre Menschenrechtspraxis und ihr Verhältnis zur Öffentlichkeit sich nicht bessern und solange die Korruption nicht auf allen Ebenen beseitigt wird.

Die kirgisische Regierung hat zwar den Reformbedarf durchaus erkannt, wird an der Ausführung jedoch von Schwierigkeiten gehindert, die sie mit vielen Ländern gemeinsam hat: Aufgrund miteinander konkurrierender innenpolitischer Erfordernisse bei gleichzeitig nicht ausreichender internationaler Unterstützung ist sie nur schlecht dafür gerüstet, das Problem auf konzeptioneller, rechtlicher, administrativer und finanzieller Ebene in vollem Umfang in Angriff zu nehmen. Im September 2003 wurde eine staatliche Polizeireformkommission innerhalb der Präsidialadministration eingesetzt, deren Zusammensetzung und Mandat vielversprechend sind. Ihr gehören Regierungsmitglieder ebenso an wie Vertreter der Zivilgesellschaft, des Parlaments, wissenschaftlicher Einrichtungen und der Polizei, die gemeinsam umfangreiche Polizeireformen organisieren und beaufsichtigen sollen. Ein Jahr später hatte die Kommission allerdings ihre Arbeit noch immer nicht aufgenommen.

Die internationale Unterstützung für die Polizeireform in Kirgisistan hat sich bis heute in erster Linie darauf konzentriert – und blieb auch weitgehend darauf beschränkt –, die Professionalität der Polizei zu erhöhen und ihre technischen Fähigkeiten zu verbessern. So führte das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme*, UNDP) 1997 eine Mission zur Beratung bei der Modernisierung der Lehrpläne der Polizeiakademie durch, an die sich von 1997 bis 2000 ein Programm zur Verbrechensverhütung und Reduzierung der Kriminalität anschloss. Ziel des Programms war es, die organisierte Kriminalität dadurch zu bekämpfen, dass das operative Know-how erhöht, die nationale Gesetzgebung modernisiert, bessere Informations- und Kommunikationssysteme geschaffen und die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Verbrechensbekämpfung gefördert werden. Derzeit plant UNDP keine weiteren Polizeireformprogramme. Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC), die Europäische Kommission und verschiedene bilaterale Geber haben ebenfalls technische Hilfe zur Bekämpfung des Drogenhandels, zur Kontrolle der Grenzen und zur Unterstützung anderer spezifischer Vorhaben beigesteuert.

Das OSZE-Polizeiunterstützungsprogramm für Kirgisistan (*Police Assistance Programme*, PAP), das im August 2003 auf Ersuchen der kirgisischen Regierung gestartet wurde, ist die bis heute umfassendste Initiative. Das aus acht Punkten bestehende Programm zur Modernisierung und Stärkung der Strafverfolgungskapazitäten und -einrichtungen in Kirgisistan umfasst die Verbesserungen in kirgisischen Ermittlungsarbeit, die Stärkung der Kapazitäten zur Bekämpfung des Drogenhandels, den Aufbau einer modernen Notrufzentrale,

die Schaffung eines Systems zur Auswertung von Informationen, den Aufbau eines Funksystems für die Kriminalpolizei, die Verbesserung der Polizeikapazitäten im Bereich Konfliktprävention und zur Bekämpfung von Unruhen, die Einführung eines Pilotprojekts für bürgernahe Polizeiarbeit sowie die umfassende Überarbeitung der Ausbildung und der Lehrpläne der Polizeiakademie. Das Polizeiunterstützungsprogramm ist gut angelaufen und soll in der ersten Hälfte des Jahres 2005 abgeschlossen werden.

Aus unseren Erfahrungen lernen

Im Mittelpunkt der Polizeireform in der Kirgisischen Republik steht ein breites Spektrum an Professionalisierungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Verbesserung der technischen Ausrüstung. Hier hat es auch bereits einige Erfolge gegeben. Dennoch blieb die internationale Unterstützung bislang bestenfalls Stückwerk, unzusammenhängend und nicht umfassend genug. Den Reformen droht nun der Stillstand, wenn nicht auch weiter gehende Ziele einer demokratischen Polizeiarbeit besser in einen umfassenden Ansatz zur Polizeireform einbezogen werden.

Insbesondere das Polizeiunterstützungsprogramm der OSZE hat ohne jeden Zweifel praktische und bedarfsorientierte Unterstützung geleistet. Ihm sind beachtliche Erfolge bei der Ausbildung, dem Ausbau von Kapazitäten zur Bekämpfung des Drogenhandels und bei der bürgernahen Polizeiarbeit zu verdanken. Aus folgenden Gründen hat das Programm allein allerdings keinen bedeutenden Einfluss auf die Polizeireform und wird es wahrscheinlich auch in Zukunft nicht haben:

- Die Regierung hat Polizeireformen zwar für vorrangig erklärt, bis heute aber kein umfassendes Reformkonzept verabschiedet, das Rechts- und Verwaltungsreformen ebenso einschließt wie die Lösung von Problemen wie mangelnde Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit, fehlende Transparenz, Korruption, Folter, Haftbedingungen und interethnische Konflikte. In dieser Hinsicht findet die Unterstützung durch das OSZE-Polizeiunterstützungsprogramm für Kirgisistan in einem operativen und konzeptionellen Vakuum statt.
- Ohne eine gründliche strukturelle und ideologische Überholung der Polizei bringt die internationale Unterstützung für die Polizei die Bevölkerung nur weiter gegen sich auf und gefährdet die Legitimation internationaler Geber. Solange sie sich beinahe ausschließlich auf die Professionalisierung und die Verbesserung der technischen Fähigkeiten der Polizei konzentriert, wird die Polizeiunterstützung von der Zivilgesellschaft als Unterstützung für eine korrupte und undemokratische Institution, die lediglich die Interessen der staatlichen Behörden schützt, wahrgenommen. Diese technikzentrierte Ausrichtung wurde durch die tragischen

Ereignisse in Aksy, wo die Polizei das Feuer auf eine Gruppe von Demonstranten eröffnete und sechs von ihnen tötete, zu einem ernsthaften Problem.¹ Die Zivilgesellschaft konnte weder verstehen noch akzeptieren, dass die OSZE eine solche Polizei unterstützt und ausrüstet.

- Das Mandat der OSZE in Kirgisistan ist breit gefächert und erstreckt sich auf Bereiche wie Menschenrechte, Rechtsreform und Rechtsstaatlichkeit, Korruption, Haftbedingungen, Folter und ethnische Konflikte. Da jedes dieser Themen zugleich zu den wichtigsten Problemen innerhalb der Polizei gehört, ist die OSZE gut dafür geeignet, sich mit diesen Problemen auch im Kontext der Polizeireform auseinander zu setzen, was die lokalen Gemeinden und die Regierung wahrscheinlich auch von ihr erwarten.

Ein gut durchdachtes Konzept für eine breiter angelegte demokratische Polizeireform in Kirgisistan würde der derzeit noch unzusammenhängenden internationalen Polizeiunterstützung die dringend benötigte Orientierung geben, die Fortsetzung der technischen Hilfe im Rahmen des politischen Mandats der OSZE rechtfertigen, die internationale Unterstützung der Polizei in den Augen der Öffentlichkeit legitimieren und – was wahrscheinlich am wichtigsten ist – eine wirkliche Veränderung im Verhältnis der kirgisischen Polizei zur Bevölkerung bewirken.

Leitlinien für die nächste Phase

Vielversprechend ist ein Konzeptpapier zur Reform des Innenministeriums, einschließlich der Polizei, das vom kirgisischen Innenministerium in diesem Jahr veröffentlicht wurde. Das Papier enthält konzeptionelle Vorstellungen und ein konkretes Programm für eine umfassende Polizeireform, die auf eine grundsätzliche Neuorientierung des Auftrags der Polizei – vom Schutz des Staates zum Schutz der Menschen und ihrer Rechte – abzielt. Diese Vorstellungen finden die volle Zustimmung des OSZE-Zentrums und schaffen gleichzeitig die Voraussetzung für eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der kirgisischen Regierung zum Wohle der kirgisischen Bevölkerung.

Die Leitlinien für die nächste Phase der OSZE-Unterstützung für die kirgisische Polizei umfassen sechs Punkte:

1. Die interessierten Parteien müssen – entsprechend den internationalen Verpflichtungen – einen konzeptionellen und programmatischen Rah-

¹ Am 17. März 2002 wurden in Aksy sechs Zivilisten getötet, als die Polizei das Feuer auf eine Menschenmenge eröffnete, die gegen die Verhaftung des Parlamentsabgeordneten Asimbek Beknasarow protestierte, der nach kritischen Äußerungen über den kirgisischen Präsidenten festgenommen worden war.

men für die umfassende, langfristige Unterstützung für die kirgisische Polizei entwickeln. Die internationale Unterstützung sollte noch einmal einen Schritt zurückgehen und die Ziele der Polizeireform neu formulieren. Es muss ein klarer Weg aufgezeigt werden, wie eine Transformation nicht nur in Bezug auf die Ausführung bestimmter Aufgaben, sondern auch mit Blick auf die Funktion der Polizei insgesamt erreicht werden kann.

2. Die internationale Unterstützung sollte die technische, professionelle und operative Weiterentwicklung der Polizei in der Hauptstadt wie in den Regionen auch weiterhin fördern. Die Reformen haben bis heute beachtliche Fortschritte bei der Verbesserung des Leistungsvermögens der Polizei bewirkt und sollten daher fortgesetzt werden.
3. Es müssen nationale und internationale Anstrengungen unternommen werden, um herauszufinden, welche Rechtsreformen notwendig sind, um die formale und informelle Basis der Polizeiarbeit neu zu gestalten.
4. Polizeireformen müssen zu größerer Verantwortlichkeit, Transparenz und Achtung rechtsstaatlicher Prinzipien innerhalb der Polizei führen; die Polizei selbst muss sich an diese demokratischen Standards halten, wenn sie Rechtsstaatlichkeit in der Gesellschaft durchsetzen und ihr Respekt verschaffen will.
5. Die Reformen sollten vornehmlich darauf abzielen, Vertrauen zwischen Polizei und Bevölkerung aufzubauen und das Verhältnis zwischen ihnen zu verbessern. Die Einbeziehung der Gemeinden in die Polizeiarbeit sollte durch Struktur- und Verfahrensänderungen institutionalisiert werden.
6. Die Reformen müssen von einem partizipatorischen Ansatz ausgehen, der die Zivilgesellschaft, die Regierung und die Polizei gleichermaßen und in allen Phasen der Reform, einschließlich der Strategieentwicklung zu Beginn des Projekts, der Projektplanung sowie der Durchführung und der Evaluierung, mit einbezieht. Entscheidend für den Erfolg ist, dass Kirgisistan selbst die Verantwortung trägt; es ist daher wichtig, dass alle interessierten Parteien für eine sinnvolle Beteiligung an den Reformen gewonnen werden. Es sollten ebenfalls systematische und umfassende Anstrengungen unternommen werden, das Verhältnis der Geschlechter und die ethnische Zusammensetzung des Landes durch entsprechende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger angemessen widerzuspiegeln.

Mit ihrem Einsatz für umfassende Polizeireformen versucht die OSZE, die Umwandlung der kirgisischen Polizei in eine Institution zu erleichtern, die die Menschen und ihre Rechte schützt, auf die Bevölkerung eingeht und ihr gegenüber offen und verantwortlich ist, sich an die Regeln der Rechtsstaatlichkeit hält und über genügend Fachwissen verfügt, um ihren Aufgaben gerecht werden zu können.

Die Strategie der OSZE

Um die unzähligen Aufgaben und Ziele der Polizeireform in Kirgisistan bewältigen zu können, wird die nächste Phase des OSZE-Programms darin bestehen, die kirgisischen Partner dabei zu unterstützen, eine ganze Palette an Professionalisierungsmaßnahmen, Rechts- und Verwaltungsreformen und weiteren Reformen zur Herstellung von Rechtsstaatlichkeit durchzuführen, um so die Polizei auf ihre neue Rolle beim Aufbau einer demokratischen Gesellschaft vorzubereiten.

Professionalisierung

Ziel der OSZE ist es, Polizeibeamten professionelle und technische Fähigkeiten zu vermitteln, um ihnen die wirksame Erfüllung ihrer Aufgaben, Verbrechen zu verhindern und dem Gesetz Geltung zu verschaffen, zu ermöglichen.

Ausbildung und Unterstützung im technischen Bereich: Die technische Hilfe im Rahmen des Polizeiunterstützungsprogramms für Kirgisistan hat sowohl das Leistungs- als auch das Reaktionsvermögen der Polizei verbessert und sollte in Bereichen, die von einer Expertenmission noch zu bestimmen sind, fortgesetzt werden.

Ausbildung und Unterstützung im Bereich Ethik: Im Zuge der weiteren Professionalisierung bietet das Programm Schulungen, Beratung und andere Formen der Unterstützung zur Veränderung des Verhaltens der Polizeibeamten und der Polizeikultur im weiteren Sinne an. Die direkte Schulung wird die Rechts- und Verwaltungsreformen, die dieselben Ziele verfolgen, stärken.

Lehrpläne der Polizeiakademie: Die nächste Phase der Unterstützung durch die OSZE baut auf den gegenwärtigen Bemühungen zur Modernisierung des Lehrplans und der Lehrmethoden an der Polizeiakademie auf, wobei insbesondere der Schutz der Menschenrechte und die Entwicklung der Polizei zur zentralen Komponente einer demokratischen Strafjustiz im Mittelpunkt stehen sollen. Mit der Erarbeitung dezentralisierter Ausbildungsgänge, gegebenenfalls regionsspezifischer Lehrpläne und eines Systems zur Schulung aller aktiven Polizeibeamten in den neuen Standards werden die derzeitigen Lehrpläne und Ausbildungsprogramme der OSZE weiter verbessert.

Rechtsreformen

Die OSZE wird die Entwicklung eines rechtlichen Rahmens fördern, der die Polizei bei ihrer neuen Aufgabe, die Menschen und ihre Rechte zu schützen, unterstützt.

Gesetze zu technischen Fragen: Die OSZE wird die Regierung bei der gründlichen Durchsicht und Evaluierung aller Gesetze, Richtlinien und Verfahren unterstützen, um so Lücken und Widersprüche in den Rechtsvorschriften

ten, die derzeit der Arbeit der Polizei zugrunde liegen, zu beseitigen und die nationale Gesetzgebung zur Polizeipraxis an die internationale anzupassen.

Gesetze zur Ethik der Polizeiarbeit: Die heutigen kirgisischen Gesetze beschreiben zwar die Aufgaben der Polizisten, sagen aber nicht viel darüber aus, *wie* die Polizeibeamten bei der Erfüllung dieser Aufgaben vorgehen sollen. Die Regierung sollte daher bei der weiteren Revision der Gesetze unterstützt werden, mit dem Ziel, Prinzipien demokratischer Polizeiarbeit einzuführen und darüber hinaus einen umfassenden ethischen Kodex zu verabschieden, der auf dem Europäischen Kodex der Polizeiethik oder anderen gebräuchlichen Modellen basiert.

Dienstvorschriften: Viele in der nationalen Gesetzgebung bereits vollzogene Reformen müssen noch in die Dienstvorschriften für den täglichen Umgang der Polizeibeamten mit der Bevölkerung eingearbeitet werden. Die weitere Unterstützung der Polizei soll daher sicherstellen, dass die Dienstvorschriften mit den nationalen Gesetzen übereinstimmen und klar und eindeutig formuliert sind, so dass sie die sinnvolle Anwendung der Gesetze ermöglichen. Die Dienstvorschriften sollten also die Polizisten nicht lediglich anweisen „die Menschenrechte zu schützen“, sondern zum Ausdruck bringen, *wie* die Polizisten die Menschenrechte in alltäglichen Situationen schützen sollen, z.B. indem sie detaillierte Anweisungen dazu enthalten, was ein Polizist zu tun und nicht zu tun hat, wenn er einen Autofahrer anhält.

Informelle Verfahren: Die OSZE unterstützt die Polizei und die Zivilgesellschaft dabei, informelle Praktiken der Polizei zu dokumentieren, um festzustellen, wie die informelle Basis der Polizeiarbeit gestaltet werden könnte, um die neue demokratische Funktion der Polizei zu fördern. Eine solche Analyse soll als Grundlage für Rechtsreformen und als vertrauensbildende Maßnahme gegenüber den Bürgern dienen und gleichzeitig durch die dazu notwendige Beobachtung unerwünschte Handlungen begrenzen.

Eigene Völkerrechtskapazitäten: In Kirgisistan mangelt es derzeit noch an Juristen, die in den Bereichen Menschenrechte und demokratische Polizeiarbeit nach internationalen Standards ausgebildet sind. Durch internationale Schulungen für kirgisische Juristen soll ein Pool von Experten geschaffen werden, die nicht nur innerhalb kürzester Zeit die notwendige Analyse nationaler Rechtsvorschriften durchführen können, sondern auch Expertise im Bereich internationaler Standards zur Verfügung stellen können, wenn internationale Polizeimissionen das Land wieder verlassen haben.

Rechtsstaatlichkeit

Die OSZE bemüht sich darum, die Verantwortlichkeit der Polizei gegenüber dem Rechtsstaat zu institutionalisieren. Sie finanziert daher eine umfassende Analyse zur Feststellung, welche Rechts- und Verwaltungsreformen notwendig sind, um Verfahrensweisen vor Ort mit Kirgisistans internationalen Menschenrechtsverpflichtungen in Einklang zu bringen. Im Mittelpunkt stehen

dabei die Themen Haftbedingungen, Folter und Korruption. Die Reformen im Bereich Rechtsstaatlichkeit ergänzen Bemühungen zur Einführung leistungsbezogener Auswahlverfahren, zur Erhöhung der Verantwortlichkeit nach innen wie nach außen und zur Veröffentlichung der Dienstvorschriften, was indirekt dazu beiträgt, Fehlverhalten zu begrenzen, indem Möglichkeiten zur Korruption verringert werden. Solche direkten Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption innerhalb der Polizei werden zudem von der Koordinierung mit laufenden weitreichenderen Maßnahmen gegen Korruption in Kirgisistan profitieren.

Verwaltungsreformen mit Blick auf den einzelnen Polizeibeamten

Die OSZE stellt die technische Unterstützung zur Verfügung, die für die Umstrukturierung der Polizeiverwaltung notwendig ist. Das Ziel besteht darin, die Arbeitsbedingungen für den einzelnen Beamten zu verbessern.

Qualifizierung und Rekrutierung: Auswahlverfahren und -kriterien sollten standardisiert werden und auf dem Leistungsprinzip beruhen. Sie sollten in öffentlichen Beratungen entwickelt, veröffentlicht und weit verbreitet werden. Eine klare und auf breitem Einvernehmen beruhende Auswahlpolitik, die zudem dazu genutzt wird, alle neuen sowie alle bereits Dienst tuenden Polizeibeamten zu überprüfen, würde die Legitimität der Polizei erhöhen, Kontroversen um die angemessene Vertretung verschiedener Bevölkerungsgruppen in der Polizei (ein Problem insbesondere im Süden des Landes) reduzieren und zur Bekämpfung der Korruption beitragen, indem Leistungskriterien für die Einstellung eingeführt würden. Größeres Vertrauen der Bevölkerung in das Leistungsvermögen und die Unabhängigkeit der Beamten erhöht gleichzeitig auch das Ansehen der Polizei.

Kriterien für die Beurteilung und Auszeichnung von Beamten: Die Kriterien für die Beurteilung, Beförderung und Auszeichnung von Beamten sollten überarbeitet werden mit dem Ziel, die Achtung der Prinzipien demokratischer Polizeiarbeit zu verstärken und messbar zu machen.

Rechte und Leistungsansprüche der Polizisten: Das kirgisische Innenministerium hat die Gewährleistung sozialer Sicherheit für das Polizeipersonal als „wichtigste Voraussetzung“ für die Beurteilung des Erfolgs der Reformen bezeichnet. Die OSZE unterstützt daher die Regierung bei der Durchführung einer Untersuchung darüber, wie Gehälter, Sozialleistungen, Gesundheitsfürsorge und die Arbeitsbedingungen für Polizisten verbessert und gesetzliche und soziale Absicherungen der Rechte der Polizisten gewährleistet werden können.

Polizeilicher Führungsstil: Sollen Polizeibeamte in ihrer Arbeit einen partizipatorischen und auf festen Regeln beruhenden Ansatz im Umgang mit der Bevölkerung achten und befolgen, muss derselbe Ansatz innerhalb der Polizei angewandt werden. Der interne Führungsstil muss daher überarbeitet wer-

den; er muss ebenfalls stärker auf Beteiligung ausgerichtet sein und auf einheitlichen, berechenbaren Regeln beruhen.

Repräsentanz von Frauen und ethnischen Gruppen: Es sollte eine Untersuchung darüber durchgeführt werden, wie eine ausgewogene Repräsentanz von Frauen und ethnischen Gruppen in den Polizeikräften am besten erreicht werden kann.

Verwaltungsreformen mit Blick auf die Einrichtungen der Polizei

Die OSZE leistet technische Unterstützung zur Förderung von Verwaltungsreformen, die die Transparenz und Verantwortlichkeit der Polizei erhöhen.

Verantwortlichkeit nach innen: Etliche Reformen, die u.a. Disziplinarverfahren, interne Richtlinien und Polizeiethik betreffen, wurden bereits in Form nationaler Gesetze verabschiedet, haben bislang aber noch nicht in vollem Umfang Eingang in die Dienstvorschriften und in die Praxis gefunden, was nachzuholen ist. Die immer genauere Beschreibung der Aufgaben der Beamten, aber auch der Konsequenzen für den Fall, dass sie diesen Aufgaben nicht gerecht werden, gewährleistet die rechtliche Verantwortlichkeit der Polizei und schützt die Beamten gleichzeitig vor der willkürlichen Anwendung von Disziplinarregelungen.

Verantwortlichkeit nach außen: Der erste grundlegende Schritt zur Förderung von Transparenz und somit zu mehr Verantwortlichkeit besteht darin, Dienstvorschriften der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Zweitens sollte eine Beschwerdestelle eingerichtet werden, die es den Bürgern ermöglicht, ihre Rechte besser wahrzunehmen und Beschwerdeverfahren in Anspruch zu nehmen. Die OSZE arbeitet darüber hinaus mit der Regierung, der Polizei und der Zivilgesellschaft zusammen, um Möglichkeiten einer ständigen externen Überwachung zu erkunden, z.B. eine mit Bürgern besetzte Überprüfungsinstanz oder Bürgerbeobachter. Der auf lange Sicht effektivste und vorausschauendste Weg, den das Programm zur Herstellung externer Verantwortlichkeit vorsieht, besteht jedoch darin, die Arbeit der Polizei partizipatorisch anzulegen, d.h. die Gemeinden jederzeit in die Planung und in die Einsätze der Polizei einzubeziehen.

Gewaltenteilung: Auf Grundlage einer Analyse der Über- und Unerordnungsverhältnisse zwischen Polizei, Regierung und weiteren Einrichtungen der Justiz sollte sichergestellt werden, dass sie ein Minimum an politischer Intervention und ein Maximum an Verantwortlichkeit in der Arbeit der Polizei erlauben. Die Analyse sollte sich insbesondere auf die Frage der Unabhängigkeit der Polizei und die Rechte der Polizisten, beides Schlüsselemente der Gewaltenteilung, konzentrieren.

Verwaltungsreformen mit Blick auf das Verhältnis zwischen Polizei und Öffentlichkeit

Die OSZE leistet technische Unterstützung zur Förderung von Verwaltungsreformen, die das Verhältnis der Polizei zur Bevölkerung verbessern und ihre Aufgeschlossenheit gegenüber den Bedürfnissen der Gemeinde erhöhen.

Bürgernahe Polizeiarbeit: Das Konzept der bürgernahen Polizeiarbeit (*community policing*) stärkt angesichts der Tatsache, dass es das gesamte Spektrum von den Beziehungen zur Gemeinde über öffentliche Bewusstseinsbildung bis hin zu größerer Verantwortlichkeit und verbesserter Personal- und Polizeiausbildung umfasst, nicht nur viele der übrigen OSZE-Reformen, sondern es bietet darüber hinaus eine umfassende Perspektive für die langfristige, dauerhafte Demokratisierung der Polizei. Das erfolgreiche Pilotprogramm der OSZE zur bürgernahen Polizeiarbeit sollte auf der Grundlage der Empfehlungen eines Experten in diesem Bereich als landesweites Programm aufgelegt und erweitert werden.

Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit: Von der Polizei durchgeführte Aufklärungskampagnen helfen den einzelnen Beamten, Menschenrechtsstandards zu verinnerlichen, informieren die Bürger über ihre Rechte und die Aufgaben der Polizei und helfen die Kluft zwischen Polizei und Bevölkerung zu überbrücken. Durch die Teilnahme von Menschenrechtsgruppen und Angehörigen zivilgesellschaftlicher Einrichtungen an Schulungen in der Polizeiakademie wird die Öffentlichkeit über die Herausforderungen, mit denen die Polizisten konfrontiert sind, informiert und Vertrauen zwischen Polizei und Bevölkerung aufgebaut. Die Unterrichtung der Zivilgesellschaft in Sicherheitsfragen fördert das Verständnis ebenso wie deren Fähigkeit zur Beteiligung an der Entwicklung und dauerhaften Implementierung von Polizeireformen.

Prävention: Es sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, Rechtsverletzungen seitens der Polizei systematisch und effektiv zu erfassen. Die so gewonnenen Informationen könnten von der Polizei und von der Gemeinde dazu benutzt werden, Vorfälle dieser Art in Zukunft zu verhindern, indem ein Frühwarnsystem entwickelt und Änderungen in der Ausbildung, in der Vorgehensweise oder im Management empfohlen werden.

Äußeres Erscheinungsbild: Die Abgabe von Erklärungen zum Auftrag der Polizei, Uniformen und die Bezeichnung der Polizei sind zwar nur vordergründige Aspekte, gleichwohl sind sie aber äußerlich sichtbare Zeichen der Reform, die zur Wahrnehmung der Polizei sowohl in der Bevölkerung als auch in der Polizei selbst beitragen. Dementsprechend unterstützt die OSZE die Idee des Innenministeriums, den Namen der Institution von „Miliz“ in „Polizei“ umzuändern und die Polizeiuniformen zu modernisieren.

Der Blick nach vorn

Es fällt der OSZE nicht leicht, die Verantwortung für solch umfassende Reformen zu übernehmen, sie tut dies aber mit einer klaren Vorstellung von den zu erwartenden Vorteilen für die kirgisische Bevölkerung. Ausgehend von ihrer eher umfassenden Vorstellung von einer Polizeireform erwartet die OSZE

- größere Kenntnis der Menschenrechte und größere Achtung der Menschenrechte seitens der kirgisischen Polizei,
- die Institutionalisierung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit sowohl innerhalb der Polizei als auch in ihrem Auftreten nach außen,
- die Anpassung der kirgisischen Rechtsvorschriften an internationale Rechtsnormen und die internationale Rechtspraxis,
- ein verbessertes Arbeitsumfeld für Polizeibeamte,
- ein besseres Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung,
- weniger Fälle von Rechtsverletzungen seitens der Polizei,
- ein erhöhtes öffentliches Bewusstsein für die Rechte der Bürger und die Aufgaben der Polizei,
- moderne Lehrpläne und Ausbildungsprogramme an der Polizeiakademie und vor Ort, für alle bereits Dienst tuenden und neuen Beamten,
- verbesserte technische Fähigkeiten der Polizei bei der Ausübung ihrer Aufgaben sowie
- die Fähigkeit der Zivilgesellschaft, der Polizei und der Regierung vor Ort, die Reformen nachhaltig zu unterstützen und in Zukunft notwendige Reformen zu erkennen.

Was die OSZE selbst anbelangt, so erwartet das OSZE-Zentrum in Bischkek, dass der partizipatorische Ansatz und das umfassendere Reformprogramm der OSZE mehr Glaubwürdigkeit in den Augen der kirgisischen und internationalen Öffentlichkeit verleiht und ihr den Rücken stärkt.

Wir hoffen, dass die nächste Phase der OSZE-Unterstützung für Kirgisistan nicht nur die Effektivität der kirgisischen Polizei erhöht, sondern auch den Menschen das Gefühl von Sicherheit in ihren Gemeinden gibt sowie Vertrauen in ihre Regierung und den Glauben an die Demokratie und die internationalen Institutionen, die ihre eigene im Werden begriffene Demokratie unterstützen. Der Reformprozess ist ein langfristiges Programm. Sein Erfolg hängt sicher einerseits vom Engagement der kirgisischen Regierung ab, andererseits aber auch von einer längerfristigen Finanzierung des Programms durch ausländische Geldgeber.