

Handlanger der Mächtigen

Zur Diskussion um Polizeireformen in Südasiens

Katrin Bannach

In Südasiens ist die rechtsstaatliche Situation prekär. Staatliche Institutionen, vor allem die Polizei, versagen nicht nur dabei, dem Bürger Sicherheit zu gewährleisten, sondern sind allzu häufig selbst direkt für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich. Eine effektive Verbrechens- oder sogar Terrorbekämpfung ist mit der heutigen Polizei in Südasiens schwer möglich. Reformen des Polizeiwesens sind allerdings politisch nicht gewollt, da das bestehende System den Machthabern in die Hände spielt.

Shankar Kumar, Rikschafahrer in Neu Delhi, wird von der Polizei aufgefordert mitzukommen. Er soll etwas gestohlen haben. Auf der Polizeistation wird er misshandelt und erst nach Tagen in ein Krankenhaus gebracht. Weder bei der Polizei noch im öffentlichen Krankenhaus existieren Dokumente, die seine Verhaftung oder Misshandlung dokumentieren. Der Inspektor wird auf Nachfrage sagen, dass Shankar ein bekanntes „antisoziales Element“ ist. Solchen müsse ab und zu mal eine Lektion erteilt werden.

Folter und andere Misshandlungen gehören in Südasiens zum Polizeialltag. Die meisten Opfer sind Mitglieder unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen. In einem Projekt der *Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit* (FNF) wurden über einen Zeitraum von 26 Monaten empirische Daten in neun Bundesstaaten Indiens erhoben, die belegen, dass Folter systematisch als Verhörmethode genutzt wird.

„Man muss sich darüber im Klaren sein, dass eine Polizei, die keine Folter mehr anwendet, an Effektivität verliert. Die USA hat uns mit Guantanamo Bay gezeigt, dass Folter notwendig ist“, so ein ranghoher Polizeibeamter Indiens auf einer Konferenz der *Commonwealth Human Rights Initiative* (CHRI) und FNF. Sein Kollege, ehemaliger *Director General of Police* (DGP), hält dagegen, dass Folter nicht gerechtfertigt

und nicht notwendig sei, wäre die Polizei nur besser ausgestattet und ausgebildet. Das Argument der schlechten Ausbildungsstandards und Arbeitsbedingungen ist berechtigt. Für den einfachen Polizeibeamten fehlt es an Training und einfachsten Mitteln. Es kann vorkommen, dass kein Papier vorhanden ist, um Anzeigen aufzunehmen, oder kein Benzin, um den Polizeiwagen zu fahren.

Dass Folter von einem hochrangigen amtierenden Polizeibeamten auf einer internationalen Konferenz gerechtfertigt wird, zeigt allerdings, dass rechtsstaatliche Prinzipien im öffentlichen Diskurs in Indien durchaus umstritten sind. Und innerhalb der Polizei erst recht – hier gelten andere Gesetze. Die *Cop Culture*¹ Südasiens fördert das Brechen rechtsstaatlicher Normen. „In Indien werden selbst gut ausgebildete und motivierte Studienabgänger, die in den Polizeidienst eintreten, nach kurzer Zeit vom System korrumpiert. Wer fair ist und gute Leitungen bringt, hat häufig kaum Chancen, Karriere zu machen“, so Maja Daruwala, Direktorin von CHRI.

Kultur der Straflosigkeit

Eine Kultur der Straflosigkeit macht dies möglich. Im Regelfall wird Folter durch staatliche Organe nicht geahndet. Durch diese informell garantierte Straflosigkeit agiert die Polizei faktisch außerhalb des Rechtsrahmens; Me-

chanismen der Kontrolle und Verantwortlichkeit sind, sofern sie überhaupt existieren, quasi ausgeschaltet. Die Justizsysteme vieler Staaten Südasiens sind heillos überfordert – praktisch kollabiert. Es gibt so gut wie keine parlamentarischen Aufsichtsgremien, bestehende Menschenrechtsinstitutionen und Ad-Hoc-Kommissionen funktionieren nicht. Bei der Nationalen Menschenrechtskommission Indiens (NHRC) werden pro Jahr ca. 90 000 Fälle angezeigt; 90 Prozent beziehen sich auf polizeiliche Vergehen. Sie bearbeitet aber nur ca. 100 dieser Anzeigen². Dieses Beispiel zeigt, dass alle Staaten Südasiens noch robuste demokratische Institutionen entwickeln müssen – dazu gehört eine demokratische Polizei. Eine demokratische Polizei dient der Bevölkerung und nicht dem Staat oder Regime.

Der Bürger als Gegner

Die Beziehung zwischen Bevölkerung und Polizei in Südasiens ist zerrüttet. Die Wurzeln liegen in der Kolonialzeit, in der die bis heute gültigen Polizeigesetze Indiens und Bangladeschs (1861) und die Polizeiverordnung Sri Lankas (1865) verabschiedet wurden. Für die Kolonialherren war Kriminalität und Politik untrennbar verbunden. Sie bauten deshalb eine politisch zu gebrauchende Polizei auf, die auf die Belange der Regierung fokussiert war und als Repressionsinstrument gegenüber einer potenti-

ell rebellischen Bevölkerung diene. Die Bekämpfung von Straftaten hatte nur nachrangige Bedeutung. Dieselben gesetzlichen Grundlagen garantieren noch heute der Polizei erhebliche Machtbefugnisse.

Zentral: Entpolitisierung

Im Zweifel befolgt ein Polizeibeamter nicht die Anweisungen seines Vorgesetzten, sondern die des Abgeordneten, der über seine berufliche Karriere entscheiden kann. Indische Polizisten werden pro Jahr durchschnittlich einmal versetzt. Sie sind somit willige Helfer, wenn es darum geht, Informationen über politische Gegner zu sammeln, unberechtigte Strafanzeigen gegen sie zu erstatten oder Dissidenten einzuschüchtern. Alle regierenden Parteien üben Einfluss auf die Besetzung von Posten sowie den Einsatz der Polizei während Demonstrationen, Streiks und Wahlen aus.

Die Ausschreitungen im Zusammenhang mit der Erstürmung der Moschee von Ayodhya (1992) und die Pogrome nach den Attentaten auf Hindupilger in Godhra (2002) zeigten, welcher Blutzoll gezahlt werden kann, wenn die Polizei kommunale Ausschreitungen, die im Interesse politischer Eliten liegen, nicht unterbindet. Zudem gibt es erdrückende Belege für die Behauptung, die Polizei habe den Unruhestiftern geholfen.

Die Entpolitisierung der Polizei müsste das Herzstück einer Polizeireform sein. Nur eine Polizei, die Entscheidungen innerhalb der eigenen Organisation trifft, kann auch für sie zur Rechenschaft gezogen werden. In einer Demokratie muss die Aufsicht über Sicherheitsorgane, die Bürger ihrer Freiheit berauben können, allerdings bei den Parlamenten und ihren Abgeordneten liegen; die letztendliche Verantwortung für die Sicherheit der Bevölkerung liegt beim Innenminister. Die richtige Balance zwischen legitimer Aufsicht und illegitimer Einmischung zu finden, ist also entscheidend.



Pakistans gescheitertes Reformwerk

„Einen Schritt voran und zwei Schritte zurück“, so beschreibt Maja Daruwala südasiatische Reformversuche des Polizeiwesens. Trauriges Beispiel: Die Polizeiverordnung Pakistans (2002), die das Polizeigesetz von 1861 ablöste. Der Staat, der zurzeit an seiner eigens aufgebauten Terrormaschine zu scheitern droht, braucht zur effektiven Verbrechensbekämpfung dringend eine effiziente und vertrauenswürdige Polizei.

Seinen Nachbarn war Pakistan mit Musharrafs Polizeiverordnung zunächst einen Schritt voraus. Das Gesetz atmete einen neuen Geist und sollte die Polizei tatsächlich von der rechten Hand der Mächtigen in einen öffentlichen Dienstleister transformieren. Die Implementierung aber ging erratisch und schleppend voran, blockiert von Regierungen und Verwaltungen der Provinzen, die sich zu Recht beim Gesetzgebungsprozess außen vor gelassen sahen. Die Polizei ist in Pakistan bundesstaatliche Angelegenheit. Musharrafs Polizeiverordnung war ein weiterer Versuch, die bestehende föderale Struktur und die auf ihrer Ebene mächtigen Parteien auszuhebeln. Von 2004 bis 2007 setzten die Gegenspieler zahlreiche Veränderungen der Verordnung durch, die nicht nur zu erheblichen Verwirrungen führen, sondern auch vorgesehene Aufsichtsgremien zur Farce machen.

Manche hofften, dass sich unter der neuen, 2008 demokratisch gewählten Regierung Pakistans ein *“window of opportunity”* auch für Polizeireformen öffnen würde. Das Gegenteil ist aber der Fall, so I. A. Rehman, Direktor der Pakistanischen Menschenrechtskommission. Es gehe jetzt darum, weitere Rücknahmen der demokratischen Standards der Polizeiverordnung 2002 zu verhindern. Man muss eben einen langen Atem haben.

Indiens endlose Reformdebatte

In Indien gibt es seit über 30 Jahren eine Debatte zur Polizeireform: Eine Reihe von Kommissionen wurden seit 1977 eingerichtet mit dem Mandat, Reformvorschläge auszuarbeiten. Sie haben bislang acht Berichte geschrieben, ein Modell-Gesetz entwickelt und diverse Vorschläge formuliert. Nichts davon wurde angenommen.

Im Jahr 1996 haben zwei ehemalige *Director General of Police* (DGP), Prakash Singh und N.K. Singh, ein Gerichtsverfahren (*Public Interest Litigation*) angestrebt, das erst 2006, aber immerhin zu einer bedeutenden Entscheidung führte. Das Oberste Gericht hat sieben Direktiven vorgegeben, die sofort umzusetzen seien bis die Gesetzgebung überarbeitet würde. Nachdem die Direktiven zwei Jahre lang ignoriert wurden, setzte 2008 das Oberste Gericht ein Monitoring Komitee ein – ein Ansatz, der seit 30 Jahren seine Wirkung verfehlt hat.

Weitere Informationen zum Thema

Feudal Forces: Reform Delayed. Moving from Force to Service in South Asian Policing, CHRI 2008
Godless Justice, Film zum Projekt „Preventing Torture in Police Custody“, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, 2008

Beides ist erhältlich bei der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Regionalbüro Südasiens, www.southasia.fnst.org, katrin.bannach@fnst.org

Einige Bundesstaaten haben in der Zwischenzeit neue Polizeigesetze verabschiedet, die aber teils hinter die Standards der kolonialen Gesetzgebung zurückfallen. Das neue Gesetz von Bihar erhöht die Machtbefugnisse der Polizei so erheblich, ohne die geforderten Aufsichtsmechanismen zu etablieren, dass Menschenrechtsvertreter sich wünschen, das Gesetzeswerk aus der Kolonialzeit wäre beibehalten worden.

Einzigster Hoffnungsschimmer in Südasiens war noch im letzten Jahr ein vorbildlicher Polizeigesetzentwurf des *Caretaker Governments* in Bangladesch, der allerdings bei der neuen Regierung in der Versenkung verschwand.

In diesem Jahr stimmen nur noch die Entwicklungen auf den Malediven optimistisch. Erst im Jahr 2004 wurde die Polizei von der Armee getrennt und ihr per Gesetz 2008 eine Polizei-Integritätskommission zur Seite gestellt. Wie viele dieser Einrichtungen muss auch sie gegen eine politisch motivierte unzureichende Ausstattung kämpfen. Dennoch: Die Polizei selbst bat die *Human Rights Unit* des Commonwealth-Sekretariats um zusätzliche Menschenrechtstrainings und integrierte auf dieser Basis Menschenrechtsstandards in ihre eigenen Trainings. Endlich einmal scheinen re-

formbereite Akteure das notwendige Know-how über internationale Standards und ihre Implementierung abzurufen, das ihnen von Geberländern und zivilgesellschaftlichen Organisationen seit Jahren auf einem silbernen Tablett präsentiert wird.

Community Policing

Wenn wegen des fehlenden politischen Reformwillens die Frustration zu groß wird, muss man überlegen, welche anderen Hebel zur Verbesserung führen können. Neben Opferbetreuung und Bildungsarbeit bietet die Unterstützung von *Community Policing* eine Ansatzmöglichkeit.

„Wir haben einen neuen Sohn“, erzählt Vijay Laxmi am Telefon ihrem eigenen Sohn in Dubai und reicht den Telefonhörer an den Polizisten. Der Polizist besuchte zunächst die Kirche, Moscheen und Tempel und sprach dort mit Vijay und ihren Nachbarn. Dann ging er von Haus zu Haus. Heute gilt er als Teil der Gemeinde.

Dieses 20 Monate alte *Community Policing* Pilotprojekt in Kerala ist ein „Leuchtturm im Ozean der Rechtslosigkeit“, so ein Teilnehmer der genannten Konferenz, der untersuchen möchte, wie dieses Modell in Pakistan repliziert werden kann. Von solchen Best-Practice Beispielen zu lernen, ist Ziel des neuen „*Network for better Policing in South Asia*“. Zentral dabei sind die Details. Das Projekt besteht aus zwei Komponenten. Erstens dem geschulten bürgernahen Beamten, der viel Zeit mit der Bevölkerung verbringt und sie manchmal sogar bittet, mit ihm gemeinsam auf Patrouille zu gehen. Die zweite Komponente ist ein Bürgerausschuss, der einmal im Monat öffentlich lokale Sicherheitsanliegen und Programme zur Verbrechensbekämpfung diskutiert – zusammen mit der Polizei. Mehr aber auch nicht. Es werden keine Privilegien verteilt (Ausweise oder Ämter) und nicht die Möglichkeit gegeben, sich in einzelne Verfahren einzumischen. Ansonsten kann

Community Policing leicht von der Bevölkerung zur Durchsetzung von Partikularinteressen missbraucht oder zur Moralpolizei werden.

Versucht man, *Community Policing* ins Deutsche zu übersetzen, könnte man es als eine enge, strukturierte Zusammenarbeit der Polizei mit der Bevölkerung umschreiben. Diese ist in Südasiens zur Verbesserung der Polizeiarbeit dringend notwendig, denn die Polizei ist auf das Vertrauen und die Informationen aus der Bevölkerung angewiesen, um effektiv Verbrechen bekämpfen zu können. Außerdem erlaubt *Community Policing* Bürgern in ihrer Gemeinde eine bessere Aufsicht über den Service, der ihnen in einer Demokratie zu dienen hat.

Wenige gute Beispiele wie dieses zeigen, dass eine Veränderung der disfunktionalen Beziehung zwischen Polizei und Bevölkerung in Südasiens möglich ist, Stück für Stück. Notwendig bleiben dennoch umfassende, strukturelle Reformen: Die Beziehung zwischen der Polizei und Exekutiven muss neu ausbalanciert, das Management der Polizei, ihre Ausstattung und ihr Training verbessert, Einstellungen und Verhalten aller Akteure sich ändern, und allem voran, unabhängige Aufsichtsmechanismen etabliert werden. Diese Themen sollten bei der Diskussion um Reformen Priorität haben, um allen Bürgern ihr grundlegendes Recht auf Sicherheit und Gleichheit vor dem Gesetz zu garantieren.

Zur Autorin

Katrin Bannach ist Projektberaterin im Regionalbüro Südasiens der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Zusammen mit Partnern der Stiftung arbeitet sie zu Menschenrechten, *Good Governance* und Konfliktbearbeitung.

Endnoten

¹*Cop culture, der Alltag des Gewaltmonopols: Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei*, Rafael Behr, 2000

²Gespräch mit Sunil Krishna, DG Investigation, *National Human Rights Commission* (NHRC), am 5.11.2009.