

Straftäter und Polizist - einerlei?

In Lateinamerika ist die Polizei noch weit von rechtsstaatlichen Standards entfernt

Kai Ambos

Zu einem demokratischen Rechtsstaat gehört eine Polizei, die die Rechte der Bürger, vor allem von Tatverdächtigen, achtet. Die Polizeien in Lateinamerika gelten gemeinhin als das Gegenteil von diesem Ideal: In vielen Ländern des Kontinents sind polizeiliche Brutalität und Korruption, sogar polizeilich geförderte Delinquenz an der Tagesordnung. Ursachen dafür sind zum einen die sozioökonomischen Bedingungen, unter denen Polizeiarbeit in Lateinamerika stattfindet, zum anderen organisatorische Mängel wie eine Zersplitterung der Polizeien in eine Vielzahl von Spezialeinheiten und eine zu schwache externe Kontrolle. Durch Aus- und Fortbildung, aber auch durch Beratung bei der Reform der Organisationsstruktur der Polizei und des Strafverfahrens in Lateinamerika kann die Technische Zusammenarbeit zur Lösung der Probleme beitragen.

Für die Demokratisierung der lateinamerikanischen Gesellschaften kommt der Reform der Polizeien eine fundamentale Bedeutung zu. Denn der demokratische Rechtsstaat zeichnet sich nicht nur durch das Ritual periodisch abgehaltener Wahlen aus, sondern auch durch eine Polizei, die effizient die Kriminalität bekämpft und gleichzeitig die Grundrechte der Bürger, vor allem auch der Tatverdächtigen, achtet. Denn nach dem menschenrechtlich verbürgten Grundsatz der Unschuldsvermutung gilt eine Person so lange als unschuldig, bis das Gegenteil (ihre Schuld) in einem rechtsstaatlichen Strafverfahren bewiesen wurde. Erst dann wird der *Tatverdächtige* zum Täter.

Je größer die sozialen Unterschiede, desto brutaler die Polizei

Leider erweist sich die polizeiliche Realität in großen Teilen Lateinamerikas derzeit noch als das glatte Gegenteil dieses reformpolitischen Ideals. Die lateinamerikanischen Polizeien gelten gemeinhin als gewalttätig, korrupt und wenig effizient. Natürlich gibt es Unterschiede zwischen einzelnen Ländern, die sich mit unterschiedlichen ökonomischen Bedingungen und politischen Machtverhältnissen erklären lassen und mit der Qualität der rechtlichen Grundlagen für Polizeiarbeit sowie der sozialen Zusammensetzung, der Personalstärke und der Finanzierung der Polizeien zu tun haben.

Grob unterscheiden kann man zwischen solchen lateinamerikanischen Ländern mit krassen sozialen Unterschieden und entsprechender Armutskriminalität wie Mexiko, Brasilien, Venezuela und zunehmend auch Argentinien einerseits und Schwellenländern mit größerer sozialer Ausgeglichenheit wie Costa Rica, Chile und Uruguay andererseits. Während in Ländern der ersten Gruppe polizeiliche Brutalität vor allem gegen die Armen (*limpieza social*) an der Tagesordnung ist, kann - grosso modo - in der zweiten Gruppe eher von amtsmissbräuchlichen Verhaltensweisen gesprochen werden, die nicht den Grad offener Brutalität erreichen.

Wieder anders stellt sich die Situation dar, wenn es um die Bekämpfung bestimmter Kriminalitätsphänomene geht, etwa und insbesondere der Drogenkriminalität, weil in diesem Fall einerseits eine hochgradige Spezialisierung, andererseits eine Militarisierung der Polizeiarbeit bis hin zur Übernahme bestimmter polizeilicher Funktionen durch die Streitkräfte festzustellen ist. Das klassische Beispiel dafür ist Kolumbien.

Polizeiliche Missbräuche sind auch darauf zurückzuführen, dass es an einer wirksamen externen Kontrolle mangelt, und das wiederum hängt unter anderem mit der polizeilichen **Organisationsstruktur** in einem Land zusammen. In Bundesstaaten wie Argentinien, Mexiko und Brasilien existieren neben einer Bundespolizei autonome Provinz- oder Landespolizeien, während in kleineren Zentralstaaten wie Chile, Bolivien und Uruguay lokal autonome Polizeien allenfalls auf Gemeindeebene als *policia municipal* agieren. Ein großes Maß an Autonomie für dezentrale Polizeieinheiten kann dazu führen, dass diese sich einer Kontrolle entziehen. Andererseits kann die Dezentralisierung der Polizei einer Machtkonzentration entgegenwirken: In den lateinamerikanischen Bundesstaaten sind die Bundespolizeien in der Regel deutlich besser finanziert und ausgestattet als die Polizeien auf Landes- oder Provinzebene.

Auch die Existenz einer Vielzahl von **Spezialpolizeien** mit ausschließlicher Zuständigkeit für bestimmte Sachbereiche, etwa für die Drogenbekämpfung, die Grenzsicherung, den Straßenverkehr, die Flughafensicherheit oder den Umweltschutz, ist eine zweischneidige Angelegenheit. Die Spezialisierung von Polizeieinheiten kann zu deren Verselbständigung und damit zu einem Kontrollverlust beitragen. Andererseits ist Spezialisierung dann eine durchaus begrüßenswerte Entwicklung, wenn sie dazu beiträgt, dass die Polizeien sich stärker ihren fachlichen Aufgaben verpflichtet fühlen, wenn Spezialisierung also mit einer Professionalisierung und vor allem Entpolitisierung der Polizeien einhergeht.

Ein Problem ist schließlich auch die **Militarisierung** der Polizei, die überall in Lateinamerika zu beobachten ist. Sie zeigt sich entweder darin, dass Militärpolizeien oder militarisierte Polizeien existieren (*policia militar* in Brasilien

und Venezuela, *carabineros* in Chile) oder polizeiliche Aufgaben durch Militärbehörden übernommen werden, z. B. die Grenzsicherung in Argentinien. Zu alledem kommt, dass die zunehmende Kriminalität und das allgemeine Unsicherheitsgefühl der Bevölkerung in einigen Staaten (insbesondere in Argentinien, Kolumbien und Mexiko) zu einer Privatisierung polizeilicher Aufgaben geführt hat, die sich in einer Inflation privater Sicherheitsfirmen manifestiert.

Die Grenze zwischen präventiver und repressiver Polizeiarbeit verschwimmt

Dieses Organisationswirrwarr führt zu einer kaum durchschaubaren Normenflut, denn für jede Polizeikategorie bedarf es eines eigenen Polizeigesetzes, das ihre Organisation, vor allem aber auch ihre Aufgaben und Befugnisse regelt. Je mehr verschiedene Polizeien es gibt, desto schwieriger abzugrenzen ist es, welche für präventive Aufgaben (Gefahrenabwehr) und welche für repressive Aufgaben (Ermittlung, Strafverfolgung) zuständig sind. Dies wiederum erhöht die Gefahr, dass eine nicht definierte und nicht geregelte Grauzone zwischen beiden Aufgabenbereichen entsteht, dass also nicht mehr klar unterschieden werden kann, ob eine polizeiliche Maßnahme zum Bereich der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung zu rechnen ist - ein Problem, das auch in Deutschland im Zusammenhang mit der Frage nach der Legitimität von Vorfeldermittlungen (verdachtsunabhängige Ermittlungen) im Kampf gegen die organisierte Kriminalität diskutiert wird. Oder aber es passiert, dass zwei unterschiedliche Polizeieinheiten wie in Chile die *policia de investigaciones* einerseits und die *carabineros* andererseits denselben Sachverhalt ausermitteln und unter Umständen unterschiedliche Ermittlungsergebnisse präsentieren.

Eine organisatorische Trennung zwischen präventiven und repressiven Aufgaben ist schon deshalb wichtig, weil nur die repressive Tätigkeit der Polizei einer externen judiziellen Kontrolle unterliegt, sei es durch die Staatsanwaltschaft, sei es durch den Ermittlungsrichter. Freilich entsprechen in vielen lateinamerikanischen Staaten die Regeln des Strafverfahrens noch nicht den Anforderungen für eine solche Kontrolle: Noch ist die Praxis des Strafverfahrens in den meisten Ländern Lateinamerikas vom schriftlich-inquisitorischen Modell geprägt, das heißt Ermittlung und Urteilsfindung liegen letztlich in einer Hand, und das Urteil stützt sich vor allem auf die in Akten zusammengetragenen Ergebnisse polizeilicher Ermittlungsarbeit.

Dagegen beruht das Gegenmodell, das mündlich-akkusatorische Strafverfahren, auf der Arbeitsteilung zwischen ermittelnder Staatsanwaltschaft, zurarbeitender Polizei und nach mündlicher Darlegung der Beweislage urteilendem Gericht. Nur nach diesem Modell unterliegt die Polizei - jedenfalls nach der normativen Konzeption - der Kontrolle durch die Staatsanwaltschaft, und dank Mündlichkeit des Verfahrens ist gewährleistet, dass die polizeiliche Ermittlungsarbeit von allen Beteiligten überprüft werden kann. Notwendig ist daher in Lateinamerika neben der organisatorischen Trennung von präventiver und repressiver Polizeiarbeit die Reform des Strafverfahrens von einem schriftlich-inquisitorischen zu einem mündlich-akkusatorischen Modell. In den 90er Jahren sind in einigen lateinamerikanischen Staaten solche Reformen in Angriff genommen worden, die es zu unterstützen gilt.

Viele Polizeibeamte sind korrupt, weil sie zuwenig verdienen

Zu Polizeibrutalität und organisatorischen Defiziten gesellt sich die verbreitete Korruption, die sich freilich vielfach weniger kulturell oder gesellschaftlich als mit der nackten ökonomischen Realität der Polizisten und Polizistinnen erklären lässt. Einerseits sieht die Polizei sich zunehmender Kriminalität aufgrund wachsender sozioökonomischer Unterschiede gegenüber, andererseits gehört sie selbst zu den Verlierern des neoliberalen Wirtschaftsmodells, weil sich ihr Einkommen nur knapp oberhalb der Armutsgrenze bewegt (in Chile verdient ein Polizist etwa 150 US-Dollar monatlich) und damit erheblich geringer ist als das der Streitkräfte, aber auch der privaten Sicherheitsdienste. Dadurch wächst die Versuchung, das eigene Einkommen auf anderem Wege, sei es durch Erpressung Tatverdächtiger, sei es durch kollusives, also widerrechtliches und verdunkelndes Zusammenwirken mit diesen, zu erhöhen. Die polizeilichen Korruptionsskandale in Lateinamerika sind Legion und bringen nicht selten polizeilich organisierte Delinquenz mit sich, wie etwa in der zweiten Hälfte der 90er Jahre das Beispiel der "superbandas" in Uruguay drastisch veranschaulicht hat: Dort begingen kleine, hochtechnisch ausgerüstete Banden in Minutenschnelle Raubüberfälle und waren danach wie vom Erdboden verschwunden, weil Polizeibeamte an diesen "Operationen" maßgeblich beteiligt waren.

Solche Vorgänge sind natürlich nicht dazu geeignet, das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Polizei zu erhöhen, und so verwundert es nicht, dass etwa aus Brasilien, Kolumbien und Mexiko berichtet wird, der einfache Bürger sehe keinen Unterschied zwischen einem Polizisten und einem Kriminellen und ziehe es daher vor, mit keinem von beiden in Kontakt zu geraten. Nach dem Jahresbericht des bolivianischen Ombudsmannes, des "Verteidigers des Volkes" (*defensor del pueblo*), richteten sich 30 % aller im Zeitraum 2000/2001 bei ihm eingegangenen Beschwerden der Bevölkerung gegen die Polizei. Und weniger als 40 % der Opfer von Straftaten in Lateinamerika sind mit dem polizeilichen Verhalten bei Anzeige der Taten zufrieden; in Westeuropa liegt dieser Wert bei etwa 70 %, in Afrika knapp über 40 % ¹.

Zusammenfassend erklärt sich die weitverbreitete polizeiliche Ineffizienz in Lateinamerika also aus einer Mischung unterschiedlicher Faktoren, die einerseits mit den sozioökonomischen Bedingungen von Polizeiarbeit, andererseits aber auch mit spezifischen polizeilichen Problemen der Organisation, Ausbildung und Ausstattung zusammenhängen. Je mehr die Probleme der Polizei zugleich Ausdruck gesamtgesellschaftlicher Fehlentwicklungen

sind, desto weniger kann eine reine Polizeireform, die die sozioökonomischen Rahmenbedingungen außer Acht lässt, bewirken. Vor allem in Ländern der oben genannten ersten Gruppe, die durch extreme soziale Unterschiede gekennzeichnet sind, muss daher eine Polizeireform in eine gesamtgesellschaftliche Reformstrategie eingebettet sein, die sich vorrangig gegen die Ursachen und weniger gegen die Auswirkungen von Kriminalität richtet. Das ist allein im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit natürlich nicht zu leisten, und die Gefahr solcher maximalistischen Reformforderungen liegt darin, dass sie zu einem unergiebigem Streit über die Zusammenhänge von Ursache und Wirkung von Kriminalität verleiten und im Ergebnis nichts - weder eine kleine noch eine große Reform - erreicht wird. Es ist deshalb durchaus sinnvoll, sich mit Projekten der Technischen Zusammenarbeit auf spezifisch polizeibezogene Reformvorhaben zu konzentrieren.

An erster Stelle steht dabei die bereits erwähnte **Unterstützung der Strafverfahrensreform** in Lateinamerika, die in einem doppelten Sinne wichtig ist. Zum einen kann eine rechtstaatliche Reform des Strafverfahrens nur mit der Polizei, nicht gegen sie gelingen. Der Polizei kommt eine wichtige, wenn nicht die wichtigste Rolle in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren zu, weil sie es ist, die den Sachverhalt ausermittelt und für die Strafverfolgungsbehörden aufbereitet. Zum andern steckt in der Reform des Strafverfahrens wie erwähnt auch ein Stück Polizeireform, denn einer ihrer tragenden Gedanken ist es, die polizeilichen Ermittlungen einer externen Kontrolle durch eine Staatsanwaltschaft zu unterwerfen. In Lateinamerika muss also das erreicht werden, was im 19. Jahrhundert in Deutschland, zunächst in Preußen, mit der Schaffung der Staatsanwaltschaft beabsichtigt war. Strafverfahrens- und Polizeireform stehen in einem Abhängigkeitsverhältnis und beide sind für die Entwicklung des lateinamerikanischen Rechtsstaats von fundamentaler Bedeutung: Das Strafverfahren als Seismograph der Staatsverfassung, die Polizei als Ausdruck einer zivilgesellschaftlich gesteuerten Staatsgewalt - so das reformpolitische Ideal.

Die Staatsanwaltschaft muss Fehlverhalten der Polizei sanktionieren können

Ziel müsste sein, mit der Einrichtung einer Staatsanwaltschaft als Herrin des Ermittlungsverfahrens gleichzeitig eine spezialisierte Ermittlungspolizei im Sinne der französischen *police judiciaire* zu schaffen, die ausschließlich der Staatsanwaltschaft unterstellt ist und nur repressive Aufgaben wahrnimmt. Allein auf diese Weise scheint das Problem der doppelten organisatorischen Abhängigkeit einer repressiv tätigen Polizei - einerseits vom Innenministerium (in Chile außerdem noch vom Verteidigungsministerium) als oberster Polizeibehörde, andererseits von der Staatsanwaltschaft als oberster Strafverfolgungsbehörde - und das damit verbundene Problem unklarer Kompetenzverteilung lösbar zu sein. Denn eine effektive Kontrolle der Polizei durch die Staatsanwaltschaft ist nur gewährleistet, wenn Letzterer nicht nur die formale Kontrolle im Rahmen des Strafverfahrens, sondern auch die Sanktionsbefugnis bei polizeilichem Fehlverhalten zusteht.

Während die Strafverfahrensreform in erster Linie die repressiv tätig werdende Polizei betrifft, gelten die folgenden Vorschläge für alle Polizeien:

Bevor das Problem organisatorischer Defizite und Überschneidungen der Polizeien in Lateinamerika angegangen werden kann, muss eine gründliche **Bestandsaufnahme der existierenden Organisationsstrukturen** aus vergleichender Sicht vorgenommen werden. Das soll im Rahmen eines Forschungsprojekts des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht geschehen (siehe Hinweis am Textende). Erst auf dieser Grundlage können praktische Vorschläge gemacht werden, die beispielsweise die Trennung von präventiver und repressiver Polizei betreffen, wobei schon heute klar ist, dass mit den erforderlichen Neuorganisationen häufig auch staatsorganisatorische Fragen berührt werden.

Die Bekämpfung polizeilicher Brutalität und von Menschenrechtsverletzungen verlangt nicht nur nach einer effektiven Kontrolle und nach der Sanktionierung von Missbräuchen, sondern auch nach besserer Prävention durch verstärkte **Aus- und Fortbildung von Polizeibeamten** im Bereich der Grund- und Menschenrechte. In diesem Rahmen kann auch die Korruption thematisiert und versucht werden, jedem einzelnen Polizisten die Würde seines Amtes - Repräsentant des Staates - bewusst zu machen. Es geht einerseits um die Stärkung des Normenbewusstseins und andererseits um die Zurückdrängung einer weit verbreiteten polizeilichen Subkultur, die Korpsgeist, Amtsmissbrauch und Gewaltanwendung toleriert oder gar honoriert. Gleichzeitig muss Korruption auch dadurch bekämpft werden, dass die Einkommenssituation der Beamten erheblich verbessert wird.

Ziel einer besseren Aus- und Fortbildung muss eine **Professionalisierung und die Entpolitisierung** der Polizei sein. Solche Aus- und Fortbildung kann auch internationalisiert werden durch Auslandsreisen und -seminare oder durch direkte Polizeizusammenarbeit. Wenn die Polizei in der Lage ist, professionell und effizient ihre Aufgaben zu bewältigen, dann kann das der Forderung nach "mehr Polizei", die paradoxerweise trotz des Misstrauens gegenüber Polizisten auch in Lateinamerika weit verbreitet ist, die Berechtigung nehmen.

Der Technischen Zusammenarbeit sollte es also um Vereinfachung der Organisationsstruktur, effektive Kontrolle und bessere Bildung und Ausbildung der Polizeien gehen. Rein technische Hilfe, die Ausrüstung und kriminalistische Unterstützung der Polizei, wie sie vor allem im Rahmen der US-amerikanischen "Entwicklungshilfe", aber auch der deutschen Polizeihilfe vor allem des Innenministeriums gewährt wird, mag aus sicherheitspolitischer und polizeilicher Sicht notwendig sein. Solche Ausstattungshilfe kann jedoch nicht die originäre Aufgabe einer auf Beachtung der Menschenrechte und auf Armutsreduzierung gerichteten Entwicklungszusammenarbeit sein.

1) Hugo Frühling, in: *ideele* Nr. 141, Lima, octubre de 2001, S. 57 ff

Literatur:

Kai Ambos: Drogenkontrolle in Kolumbien, Peru und Bolivien. Freiburg i. Br. 1993

Ders.: Strafprozeßreform in Lateinamerika im Vergleich, in: Helen Ahrens, Detlef Nolte (Hg.): *Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika*. Frankfurt/M. 1999

Ders., Jan Woischnik: Strafverfahrensreform in Lateinamerika, in: *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, Band 113 (2001), S. 334 ff

Raúl Benítez Manaut: Redefinición de la relación FF.AA.-poder civil, in: *D+C*, No. 5/2001, S. 8 ff

Gilberto Calcagnotto: Tênues réstias de luz, in: *D+C* No. 5/2001, S. 20 ff

Francisco Leal-Buitrago: Cada uno por su lado, in: *D+C*, No. 5/2001, S. 14 ff

Julio Maier, Kai Ambos, Jan Woischnik (Hg.): *Las reformas procesales penales en América Latina*. Buenos Aires (ad hoc) 2000.

Roberto Pérez Martínez: La policía judicial en el Estado democrático de derecho, in: *Pena y Estado, Policía y sociedad democrática*, No. 3/1998 (Sonderheft Polizei), S. 155 ff

Maximiliano A. Rusconi, Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: algunas reflexiones, in: *Pena y Estado*, a.a.O., S. 189 ff

Carola Schmid: Justiz im Alltag: Die Rolle der Polizei in Lateinamerika, in: Ahrens, Nolte (Hg.), a.a.O.

Carola Schmid, Peter Waldmann: Achillesferse des Rechtsstaates, in: *der überblick*, 1/1998, S. 92 ff.

Peter Waldmann (Hg.): *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Medellín 1996

Dr. iur. Kai Ambos ist Privatdozent an der Ludwig-Maximilians-Universität München und wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg.
K.ambos@iuscrim.mpg.de

Der Beitrag beruht auf vorläufigen Erkenntnissen des Projekts "Die Polizei im lateinamerikanischen Rechtsstaat" des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg. Für weitere Informationen siehe:

www.iuscrim.mpg.de/forsch/straf/projekte/ambos3.html

Der Verfasser dankt Daniel Pastor (Argentinien), Fauzi Hassan Choukr, Carlos Roberto Bacila; Maria Thereza Rocha de Assis Mora (Brasilien), Alfonso Dorado (Bolivien), Claudio Diaz (Chile), Jaime Martinez (El Salvador), Ramón Cruz de la Ochoa (Kuba), Juan Moreno Sánchez (Mexiko) und José Luis González (Uruguay) für wertvolle Hinweise sowie Teresa Manso für Hilfe bei der Vorbereitung des Beitrags. Dank gilt außerdem dem Auswärtigen Amt, der Friedrich-Ebert-Stiftung und der GTZ (Paraguay) für die Unterstützung des Projekts.

**E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit,
herausgegeben von der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE)**

Redaktionsanschrift:

E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, Postfach, D-60268 Frankfurt