

# POLIZEIKORRUPTION UND INSTITUTIONELLES VERTRAUEN IN GHANA

DEMIAN REGEHR||

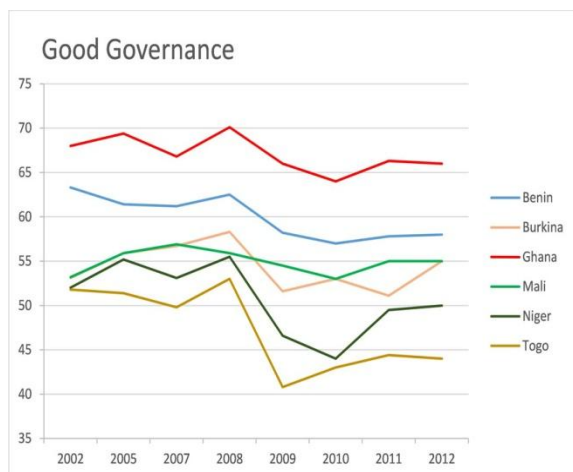
„*You don't fight corruption by fighting corruption.*“

Daniel Kaufmann, Anti-Korruptionsexperte und Präsident des Revenue Watch Instituts

Ghana gilt als Musterstaat, als afrikanisches Erfolgsmodell für Demokratie und gute Regierungsführung; und das nicht nur in Westafrika, sondern auf dem ganzen Kontinent. Seit über 20 Jahren beschreitet das Land nun einen Pfad der demokratischen Konsolidierung, wie man ihn in der krisengebeutelten Region Westafrika kein zweites Mal findet. Die Bilanz ist eine ununterbrochene Reihe von inzwischen sieben erfolgreichen Präsidentschaftswahlen, im Rahmen derer sogar zwei friedliche Regierungswechsel zwischen den beiden Volksparteien möglich waren – für Westafrika eine Seltenheit. Dieser positive Trend wurde erst vor kurzem wieder auf die Probe gestellt – und bestätigt –, als ein langwieriger, Monate andauernder Anfechtungsprozess als Folge der Präsidentschaftswahlen 2012 mit der Urteilsverkündung durch Ghanas Oberstes Gericht am 29. August 2013 sein Ende fand: Das Ergebnis, das die Regierungspartei von den Vorwürfen des Wahlbetrugs freisprach, wurde von der Opposition anstandslos anerkannt; von Chaos und gewalttätigen Unruhen, wie sie in Afrika nicht selten im Zuge von Wahlanfechtungen auftreten, war (fast) keine Spur. Erneut gelang es Ghana im Umgang mit dieser durchaus

kritischen innenpolitischen Situation, die demokratische Reife seiner Nation unter Beweis zu stellen.

Dies spiegelt sich auch in der Beurteilung wider, die das Land durch führende internationale Instanzen erfährt: Beim *Ibrahim Index of African Governance*, der das Good-Governance-Niveau afrikanischer Länder anhand von 84 Indikatoren prüft, liegt Ghana auf einem respektablem siebten Platz und ist damit (mit Ausnahme des Inselstaats Cape Verde) in Westafrika führend.<sup>1</sup> *Freedom House* bewertet das Land in seinem Index für Pressefreiheit als „frei“ und vergibt die Glanznote von 1,5; dies macht Ghana zum Klassenbesten auf dem afrikanischen Kontinent.<sup>2</sup> Auch die wirtschaftliche Entwicklung des Landes folgt einem positiven Trend: Ghana gehört zu den am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften der Welt (14,4 Prozent BIP-Wachstum im Jahr 2011<sup>3</sup>); die Armutsrate wurde innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte bemerkenswert reduziert und der Status des Landes in der Klassifizierung der Weltbank von *low income* auf *lower middle income* erhöht.<sup>4</sup> Diese Entwicklungen lassen Prognosen als realistisch erscheinen, wonach Ghana das erste Land südlich der Sahara sein könnte, welches das Millenniums-Entwicklungsziel Nr. 1 – die Halbierung von Armut und Hunger zwischen 1990 und 2015 – erreicht.<sup>5</sup>



Grafik 1: Vergleich der Entwicklung von Good Governance in den Projektländern der HSS Westafrika während des letzten Jahrzehnts. Wie beschrieben, weist Ghana mit Abstand die besten Fortschritte auf. Bewertet wurde die Qualität öffentlicher und privater Güter und Dienstleistungen in den Kategorien „innere und äußere Sicherheit“, „Partizipation und Menschenrechte“, „nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung“ sowie „humanitäre Entwicklung“. Skalierung: 0 – 100 (ein höherer Wert indiziert ein besseres Ergebnis); Quelle: Mo Ibrahim Foundation.

Für Ghanas Bestreben, seine positive sozio-ökonomische Entwicklung nachhaltig zu gestalten, spielt außerdem das Thema „Korruptionsbekämpfung“ eine zentrale Rolle. Korruption, im Allgemeinen definiert als ein „Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil“<sup>6</sup>, verursacht ökonomische und gesellschaftliche Kosten, welche die Errungenschaften von Staat und Privatwirtschaft im Bereich Good Governance oft zunichte machen. Das am häufigsten verwendete Maß zur Abbildung von Korruption im öffentlichen Sektor eines Landes ist der von *Transparency International* (TI) alljährlich erstellte *Corruption Perception Index* (CPI). Der Index listet Staaten nach dem Grad auf, in dem Korruption bei Amtsträgern und Politikern wahrgenommen wird. Im Jahr 2012 bewertete der CPI Ghana mit Platz 64 von 172 weltweit untersuchten Staaten; beschränkt man sich auf einen Vergleich der Länder südlich der Sahara, so entspricht dies einem ansehnlichen siebten Platz.<sup>7</sup> Dieses durchaus positive Ergebnis bestätigt die gängige Hypothese, dass ein gemäßigtes Korruptionsniveau meist mit guten demokratischen Standards und sozio-ökonomischem Fortschritt einhergeht. Ghana verdankt seinen Erfolg in der Korrupti-

onsbekämpfung einem langjährigen Anti-Korruptions-Programm: bereits Präsident Kufuor (2001 – 2009) verfolgte im Rahmen einer „Nulltoleranz“-Politik eine radikale Eindämmung, sein Nachfolger Atta Mills machte den Kampf gegen Korruption zum essentiellen Bestandteil seines Wahlprogramms.<sup>8</sup> Seitdem ist es dem Land gelungen, Transparenz und Rechenschaftspflicht im öffentlichen Sektor systematisch zu erhöhen.

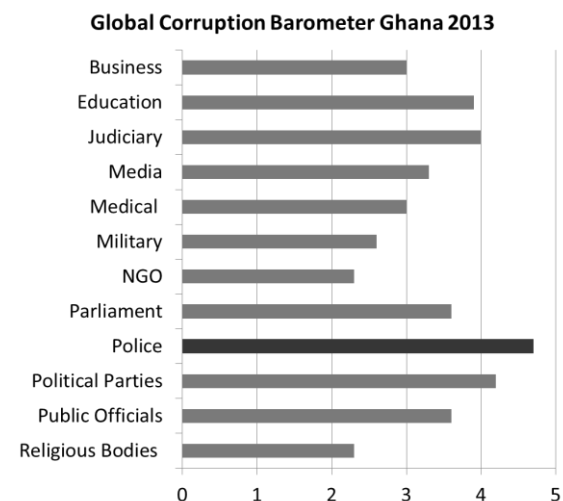
### Der zweite Blick ist entscheidend – wie nimmt der Durchschnitt der Bevölkerung das Korruptionsproblem wahr?

Während für die Erstellung des CPI ausschließlich Experten und Entscheidungsträger befragt werden, entsteht das sog. „Globale Korruptionsbarometer“ auf Grundlage der Wahrnehmung des Bevölkerungsdurchschnitts eines Landes. Dieses ebenfalls von TI entwickelte Messinstrument wird folglich eingesetzt, um Differenzierungen in einzelnen Lebensbereichen vorzunehmen und subjektive Einschätzungen bzw. Prioritäten der Bevölkerung in Bezug auf die Korruptionsbekämpfung ihrer Regierung zu erfassen. Nimmt man nun die aktuellen Befunde des Korruptionsbarometers (2013) etwas genauer unter die Lupe, so kommt man im Falle Ghanas rasch zu einer Erkenntnis, die das gute Abschneiden des Landes beim CPI in einem anderen Lichte erscheinen lässt: demnach ist es zwar gelungen, Korruption im großen Stil – wie sie in früheren Jahrzehnten gang und gäbe war – einzudämmen; kleinere Korruptionsfälle (sog. *petty corruption*) stellen im ghanaischen Alltag jedoch nach wie vor ein ernstes Problem dar. So bestätigt ein Großteil der befragten Ghanaer im Umgang mit staatlichen Institutionen regelmäßig Bestechungsgelder zu zahlen, insbesondere um Prozesse zu beschleunigen, zu vereinfachen oder Probleme aus dem Weg zu räumen.<sup>9</sup> In anderen Umfragen gaben über 90 Prozent der Befragten an, institutionalisierte Korruption im Alltag sei eines der Haupthindernisse für eine weiterhin positive Entwicklung ihres Landes.<sup>10</sup> Diese Befunde sollten keines-

wegs verharmlost werden: Studien zeigen, dass „Grasfresser-Korruption“ (Korruptionsfälle geringeren Ausmaßes) und „Fleischfresser-Korruption“ (schwerwiegende Korruptionsfälle) eng beieinander liegen. Während letztere von der Bevölkerung meist streng verurteilt wird, erfreut sich erstere v.a. in Schwellen- und Entwicklungsländern oft einer mildereren Bewertung. Es besteht jedoch ein progressiver Zusammenhang zwischen beiden Phänomenen: die Akzeptanz von „Grasfresser-Korruption“, aufgrund ihrer oft harmlosen Natur im Einzelfall, kann zu einer Institutionalisierung von Korruption auf gesamtgesellschaftlicher Ebene führen; ist die moralische Schwelle erst einmal überschritten, fällt sodann der Schritt zu ernstern Korruptionsvergehen nicht mehr schwer.<sup>11</sup>

Bei der Antwort auf die Frage, welcher Bereich ihrer Gesellschaft am stärksten von Korruption betroffen sei, sind sich die meisten Ghanaer einig; sie lautet: die Polizei, der *Ghana Police Service* (GPS). Der GPS erhielt in den Messungen des Korruptionsbarometers auf einer Skala von 1 bis 5 eine besorgniserregende 4,7 – und damit den schlechtesten Platz aller öffentlichen Institutionen des Landes, gefolgt von politischen Parteien und dem Gerichtswesen.<sup>12</sup> Beeindruckende 92 Prozent der Befragten waren demnach der Meinung, die ghanaische Polizei sei eine „korrupte bzw. extrem korrupte“ Institution; dieser Befund wird in zahlreichen anderen Quellen bestätigt.<sup>13</sup> 79 Prozent der ghanaischen Haushalte, die über den Zeitraum eines Jahres mit dem GPS in Berührung kamen, gaben an, bei solchen Begegnungen Bestechungsgelder gezahlt zu haben. Die Polizei steht sowohl bei der urbanen als auch der ländlichen Bevölkerung Ghanas im Ruf, eine unprofessionelle und zutiefst „unehrliche“ Organisation zu sein, und wird dadurch vielerorts sogar als potentielle Bedrohung angesehen.<sup>14</sup> Überraschend ist hierbei nicht nur, dass der GPS damit sogar als korrupter bewertet wird als klassischerweise korruptionsanfällige Bereiche wie Zollbehörden, öffentliches Auf-

tragswesen oder das staatliche Rohstoffmanagement; vielmehr drängt sich die Frage auf, weshalb es Ghana, dem oft zitierten „demokratischen Leuchtturm“ Westafrikas, einem Vorbild für Stabilität und Good Governance in der ganzen Region, bislang nicht gelungen ist, seine Polizei – als essentielles Organ der inneren Sicherheit und des Bürgerkontakts – rechtsstaatlichen Prinzipien effektiv unterzuordnen.



**Grafik 2:** Die Bevölkerung Ghanas bewertet den GPS seit Jahren als korrupteste Institution des Landes. Skalierung: 1 – 5 (ein höherer Wert induziert ein schlechteres Ergebnis); Quelle: Global Corruption Barometer.

Polizeikorruption in Ghana hat viele Erscheinungsformen: so werden z.B. Gesetzesverstöße nicht geahndet, weil Familie oder Bekannte von Polizeibeamten darin involviert sind; vor Gericht liefern Beamte gegen Bestechungsgeld Falschaussagen, um die Anklage zu schwächen; ebenso lassen sie Beweismaterial verschwinden oder erscheinen erst gar nicht vor Gericht, um dadurch den Prozess zu beeinflussen; in anderen Fällen werden unautorisierte Straßenbarrieren errichtet, um gezielt die Fahrer überladener Kleinbusse oder anderer kommerzieller Fahrzeuge zur Kasse zu bitten; bei Strafzahlungen werden häufig keine Rechnungen ausgestellt, was zur Folge hat, dass Strafen meist über bzw. unter dem offiziellen Betrag liegen und das Geld direkt in die Tasche des Polizeibeamten fließt, ohne seinen Zweck als staatliche Einnahme zu erfüllen; Gleiches gilt für das Ausstellen von Lizenzen u.ä.; Gefängnisinsassen wer-

den zu Schutzzahlungen gezwungen und entsprechend ihrer Zahlungsbereitschaft ungleich behandelt; ebenso kommt es vor, dass ausrangierte, nicht funktionstüchtige Radargeräte zur „Geschwindigkeitskontrolle“ auf den Straßen benutzt werden, um sodann in beliebiger Weise gegen Autofahrer wegen angeblich begangener Verstöße Zahlungsforderungen zu erheben; außerdem begeht die Polizei selbst oft massive Verstöße im Straßenverkehr, in der Gewissheit, dafür nicht zur Verantwortung gezogen zu werden.<sup>15</sup> Allgemein ist es insbesondere die Verkehrspolizei, die in Ghana für ihr korruptes Verhalten berüchtigt ist<sup>16</sup> – natürlich auch eine Konsequenz aus der Tatsache, dass diese Institution intensiver als alle anderen im täglichen Umgang mit der Bevölkerung steht.

### **Polizeikorruption gefährdet Ghanas innere Sicherheit**

Die beschriebenen Missstände bei der Polizei sind in Ghana kein Geheimnis; umso größer ist der Unmut der Bevölkerung darüber. Nicht wenige gehen soweit, grundsätzlich in Frage zu stellen, ob der GPS angesichts der gravierenden Defizite überhaupt in der Lage ist, sein gesetzlich verankertes Mandat angemessen auszuführen.<sup>17</sup> Dabei ist die öffentliche Wahrnehmung von Polizeikorruption ein wichtiger Indikator für den Erfolg der Polizei- und Kriminalarbeit eines Landes, da sie hohen Einfluss darauf nimmt, in welcher Weise die Öffentlichkeit mit der Polizei interagiert. Wird eine staatliche Institution als korrupt wahrgenommen, so beeinträchtigt dies das Vertrauen, das die Bevölkerung dieser Institution entgegen bringt. Eine effektive Operationalität des Strafjustizsystems jedoch hängt stark vom Vertrauensniveau der Bevölkerung ab; die Kooperationsbereitschaft des Bürgers, ohne die jede Kriminalarbeit zum Scheitern verurteilt ist, setzt an erster Stelle ein entsprechendes Vertrauen in die Integrität und Professionalität strafjustizlicher Institutionen voraus. Die Polizei als wichtige Säule des Strafjustizsystems muss daher ein hohes

Niveau öffentlichen Vertrauens genießen, damit dieses System voll funktionsfähig ist. Dies gilt besonders in demokratischen Gesellschaften – zu denen Ghana gehört, wie mehrfach bewiesen – wo sich die Institutionen der Strafjustiz die Legitimität ihres Handelns theoretisch zunächst bei den Bürgern verdienen müssen. Ein entsprechendes Vertrauen der Bevölkerung in ihre Polizei ist daher essentielle Voraussetzung für eine effektive Polizeiarbeit und schafft die Legitimation, welche die Polizei als Grundlage für ihr tägliches Wirken benötigt.<sup>18</sup>

„Institutionelles Vertrauen“ ist das Schlagwort, das in diesem Zusammenhang oft fällt.<sup>19</sup> Vertraut eine Gesellschaft ihren staatlichen Institutionen, so gibt ihr das eine intrinsische Motivation, sich an Gesetze zu halten, Anweisungen zu befolgen und kooperativ zu sein. Dies wiederum stärkt die Rolle der Institution, deren Mandat und Kapazität nun stärker wahrgenommen werden; diese Spirale sich selbst verstärkender Effekte führt idealerweise zu dem reibungslosen Zusammenspiel von Institutionen und Gesellschaft, welches in Afrika nach wie vor nur selten anzutreffen ist. Umgekehrt neigen Bürger dazu, ihre Unzufriedenheit mit einer Institution generalisierend auch auf andere Bereiche der Strafjustiz zu übertragen, insbesondere wenn Letztere in der Pflicht stehen, eine Rechenschafts- oder Aufsichtsfunktion auszuüben.<sup>20</sup> Ein mangelndes Vertrauen des Bürgers gegenüber der Polizei ist daher meist mit einem Vertrauensdefizit gegenüber Gerichten und dem Strafvollzugssystem als Ganzem korreliert. Dies liegt im speziellen Fall Ghanas u.a. darin begründet, dass durch die Anwendung des Akkusationsprinzips im Common Law – auch Ghana gehört diesem Rechtsbereich an – die gerichtliche Urteilsfindung in ihrer Effektivität auf eine gut funktionierende und vertrauenswürdige Polizei angewiesen ist,<sup>21</sup> die Rechtsprechung stützt sich im Common Law ja auf Präzedenzfälle der Vergangenheit und bildet sich im Rahmen richterlicher Auslegung stetig weiter – umso gravierender sind daher Gerichtsurteile, die auf

Grundlage der Ergebnisse mangelhafter Polizeiarbeit oder gezielter Falschaussagen durch Polizeibeamte getroffen wurden. Ist dies der Fall, so werden Gerichte in ihrer Effektivität stark beschränkt und büßen ihre Glaubwürdigkeit bei der Bevölkerung ein; gleichzeitig erhöht solch eine Situation die Furcht vor Kriminalität in der Gesellschaft.

Dies ist gravierend, da es mittelfristig die innere Sicherheit eines Landes gefährdet. Hat der Bürger kein Vertrauen mehr in die Arbeit von Polizei und Gerichten, so wird er es vermeiden, sich in der Not an sie zu wenden; die Entwicklung von privaten Sicherheitsindustrien, Nachbarschaftspatrouillen und Lynchjustiz, bis hin zu parallelen Justizsystemen, in denen die Autorität des Staates nichts mehr gilt, kann die Folge sein. Auch wenn Ghana solch eine Entwicklung bislang nicht zu befürchten braucht, so können jedoch Elemente davon auch hier beobachtet werden, wo seit jeher feststeht, dass im Umgang mit der Polizei alles möglich ist, solange man dafür zahlt. Die Kriminalität, v.a. in urbanen Zonen, ist in letzter Zeit stark angestiegen und könnte sich zu einer Bedrohung der stetig wachsenden Mittelschicht des Landes entwickeln.<sup>22</sup> Fälle von Lynchjustiz, wenn auch nicht an der Tagesordnung, treten sowohl auf dem Land als auch in den Städten auf.<sup>23</sup> Um die innere Sicherheit Ghanas langfristig zu garantieren – also eine Atmosphäre zu schaffen, in der Leben, Interessen und Besitz der Bürger wirksam und glaubwürdig geschützt werden<sup>24</sup> –, sollte es daher zu den Prioritäten der ghanaischen Regierung gehören, die Institutionen ihrer Sicherheitsarchitektur, und damit an erster Stelle die Polizei, hinsichtlich Transparenz, Integrität und Professionalität maßgeblich zu verbessern; nur so werden Ghanas Bürger gewillt sein, ihr das dringend benötigte Vertrauen entgegenzubringen.



Vertreter des Ghana Police Service lancieren das HSS-Projekt „Bürgernahe Polizeiarbeit in Ghana“ zusammen mit Ralf Wittek, Regionalrepräsentant der HSS Westafrika und Thomas Wimmer, stellvertretender deutscher Botschafter, Quelle: HSS Ghana.

### **An der Goldküste ist nicht alles Gold, was glänzt – Hintergründe für Polizeikorruption in Ghana**

Im Lichte der anfangs genannten Erfolge Ghanas in den Bereichen Good Governance, Demokratie sowie Korruptionsbekämpfung im Allgemeinen drängt sich zwangsläufig die Frage auf, welche Gründe für die mangelhafte Performance des GPS anzuführen sind, die von den positiven Ergebnissen anderer Institutionen in solch auffälliger Weise abweicht. Grundsätzlich leidet die Polizei in Ghana, wie auch in anderen afrikanischen Ländern, unter chronischer Unterfinanzierung, unzureichender Ausstattung mit Sachmitteln und mangelhaftem Ressourcenmanagement; dies schränkt ihr Leistungspotential ein und kann Unprofessionalität und korrupte Handlungen fördern. Gleichzeitig lassen sich derartige budgetäre Probleme in den meisten staatlichen Ressorts des Landes feststellen und sind somit kein Alleinstellungsmerkmal des GPS; für eine Ursachenanalyse spielen sie daher nur eine untergeordnete Rolle. Weiterhin wird oft angeführt, Polizeikorruption sei die Folge einer restriktiven Lohnpolitik, weshalb sich Beamte gezwungen sähen, ihr viel zu geringes Gehalt mit Hilfe korrupter Handlungen

aufzustocken. Während dieses Argument zweifellos in zahlreichen afrikanischen Ländern gültig ist<sup>25</sup>, wird es im ghanaischen Kontext insofern entkräftet, als dass Polizistengehälter in der Vergangenheit im Zuge mehrerer Anpassungen auf ein Niveau gehoben wurden, welches es dem Beamten und seiner Familie im Normalfall ermöglicht, einen angemessenen Lebensunterhalt zu bestreiten.<sup>26</sup> Gleichwohl sollte das Potential einer von finanzieller Not getriebenen Korruptionsbereitschaft auch in Ghana keinesfalls unterschätzt werden. Insgesamt jedoch neigen diese Argumente zur Simplifizierung und reduzieren die Gründe für Polizeikorruption auf eine rein materielle Ebene; gleichzeitig bieten sie der Polizei Rechtfertigungsansätze für ihr korruptes Handeln und weisen ihr tendenziell eine Opferrolle zu.

Ähnlich verhält es sich mit der oft zitierten „Theorie des verfaulten Apfels“, wonach das Fehlverhalten einiger weniger Polizeibeamten den Ruf der gesamten Organisation verunglimpft.<sup>27</sup> Durch die Betrachtung von Korruption als ein individuelles, stark personenbezogenes Problem wird dabei ihre Existenz auf einer systemischen Makro-Ebene verneint; das Mittel zur Bekämpfung von Polizeikorruption läge demnach schlichterweise in der sorgfältigen Auswahl von Polizeibeamten bzw. einer Entfernung „schwarzer Schafe“ aus dem Dienst.<sup>28</sup> Diese Sichtweise ignoriert jedoch den institutionellen Charakter, der der Polizeikorruption in Afrika zumeist anhaftet.<sup>29</sup> Im Falle Ghanas beweisen die eindeutigen Ergebnisse öffentlicher Umfragen, dass Polizeikorruption in erster Linie als ein institutionelles Phänomen zu betrachtet ist; eine strenge Ahndung individueller Regelverstöße ist daher sicherlich hilfreich, wird Korruption jedoch kaum abzuschaffen vermögen. Vielmehr kann die öffentliche Anerkennung systemischer Defizite auf Makro-Ebene durch das Polizeimanagement als Motivationsquelle für Beamte dienen, die eher gewillt sein werden, an Reformprogrammen teilzunehmen, wenn sie dahinter keine „Hexenjagd“ auf einzelne schwarze Schafe vermuten.<sup>30</sup>

Natürlich darf in solch einer Debatte nicht vernachlässigt werden, dass sich die Polizei in einem Schwellenland wie Ghana selbst inmitten einer Umwelt bewegt, die in nahezu allen Bereichen von einem gewissen, wenn auch vergleichsweise gemäßigten Maß an Korruption geprägt ist. Insbesondere wird argumentiert, das staatliche Rechtssystem mit seiner Vielzahl komplizierter und unbekannter Bestimmungen wirke auf Bürger post-kolonialer Gesellschaften oft verwirrend und daher in gewisser Weise bedrohlich. Um sich dieser Bedrohung zu erwehren bzw. Bürokratie „humaner“ und umgänglicher zu gestalten, empfinden Bürger das Zahlen von Bestechungsgeldern oftmals als logische Notwendigkeit.<sup>31</sup>

Dies mag insbesondere in afrikanischen Gesellschaften zutreffen, wo häufig von der Koexistenz einer sog. „primordären Öffentlichkeit“ und einer „zivilen Öffentlichkeit“ die Rede ist.<sup>32</sup> Während Erstere die tradierte Stammesgesellschaft abbildet, die stark von familiären bzw. ethnischen Banden und traditionellen Normen bestimmt wird, bezieht sich der zweite Begriff auf den modernen, aus der Kolonialherrschaft entstandenen Staat mit seinen Institutionen. Da Letztere oftmals als Produkt kolonialer Fremdbestimmung empfunden werden, so die These, entbehren sie der Legitimität und moralischen Autorität des traditionellen Systems.

Die Bestimmungen der „zivilen Öffentlichkeit“ werden folglich zwar als legal bindend, jedoch nicht zwingenderweise als moralisch verpflichtend betrachtet. Korrupte Praktiken wie etwa die Bestechung eines Polizeibeamten können daher je nach Kontext als legitime Handlung gelten, wenn gleich sich der Akteur ihrer formalen Illegalität durchaus bewusst ist. Diesem Argument folgend, ist Polizeikorruption in Ghana auch als Resultat dieser geschilderten Ambiguität zu betrachten.



### Projekte der HSS

Im Jahr 2012 führte die Hanns-Seidel-Stiftung Westafrika erstmals das Projekt „Bürgernahe Polizeiarbeit in Ghana“ durch. In Zusammenarbeit mit der ghanaischen Polizeiakademie, der Ausbildungsstätte des Ghana Police Service, wurden Schulungsprogramme durchgeführt, um die Defizite der Polizei im Bereich Transparenz, Rechtsstaatlichkeit und prozessualer Fairness gezielt zu adressieren. Die Inhalte der Kurse reichen von demokratischer Prinzipienlehre bis hin zu alternativen Konfliktlösungen und dem Umgang mit sexueller Gewalt. Ziel des Projekts ist es, eine nachhaltige Veränderung bezüglich Ideologie und moralischer Einstellung der Polizisten herbeizuführen und ihnen die Verantwortung bewusst zu machen, die sie der Gesellschaft gegenüber tragen. Das Pilotprojekt verlief erfolgreich und stieß auf eine größtenteils positive Resonanz. Insgesamt 221 Polizeibeamte verschiedenster Rangordnungen nahmen an den Trainings teil, die von ghanaischen und deutschen Experten geleitet wurden. Viele Teilnehmer zeigten ehrliche Begeisterung und berichteten, die Kurse hätten ihnen einen völlig neuen Blick auf die Natur ihrer Arbeit eröffnet; Vertreter der Zivilgesellschaft begrüßten die Initiative ebenso. Hervorzuheben ist, dass es gelang, auch die Polizeiadministration vom Potential des Programms zu überzeugen, wodurch eine Integration der Inhalte in das offizielle Ausbildungskonzept der Polizeiakademie mittelfristig vorstellbar wäre. Es ist geplant, das Projekt in Ghana fortzusetzen und auch in frankophonen Projektländern der Region zu implementieren.

### Die Wurzeln liegen tief: die historische Verhaftung polizeilicher Kultur

Die Korruptionskultur des GPS in ihren kulturellen und politischen Ursachen zu erfassen, setzt ein Verständnis dafür voraus, dass Ghanas Polizei ein Produkt seiner Geschichte ist; ein Blick auf die historischen Wurzeln des GPS kann daher aufschluss-

reich sein. Die meisten Quellen dokumentieren, dass eine Polizei in Ghana als staatliche Institution seit 1831 existiert, als die britische Besatzung eine 129 Mann starke Truppe ins Leben rief, um den „Friedensvertrag“ durchzusetzen, den sie mit den Ashanti-Königen und den Häuptlingen der Küstenregionen abgeschlossen hatte.<sup>33</sup> Diese Geburtsstunde der ghanaischen Polizei symbolisiert ihren Charakter als Schutztruppe und innenpolitisches Gewaltinstrument der Obrigkeiten, der sie bis zum heutigen Tag in ihrer Organisationskultur prägt. So hat sich der heutige GPS nicht nur in Struktur und Aufbau seit der Kolonialzeit nicht bedeutend verändert;<sup>34</sup> die Ursprünge der „police force“ als Mittel zur Kontrolle und Unterdrückung der ghanaischen Bevölkerung durch die Kolonialherren scheinen auch jetzt noch in der Art und Weise durch, wie in Ghana Polizeiarbeit geleistet wird. Eine Überarbeitung und Re-Definition der bis heute die Organisationskultur des GPS prägenden Ideologien hat die Polizeiadministration – auch nach der Rückkehr zur Demokratie 1993 – versäumt. Beobachter sprechen in diesem Zusammenhang von einer Institution, die „unverbesserlich und reuelos an ihre koloniale Ideologie gebunden ist und auf die Bedürfnisse ihrer (...) Umwelt nicht reagiert“<sup>35</sup>. Dies spiegelt sich auch in der Tatsache wider, dass Ghanas Polizei nach wie vor nur wenig vor politischer Intervention geschützt ist. Viele Aufträge und Beförderungen innerhalb des GPS sind politisch motiviert, anstatt auf professionellen Kriterien zu basieren.<sup>36</sup> Nicht nur unterminiert dies die Unabhängigkeit der Polizei erheblich; die Regierung selbst ist hier in autoritären Mustern verhaftet, die es dem GPS nicht erlauben, sich hin zu einer rechtsstaatlichen, seriösen Institution zu emanzipieren. Entsprechend wird häufig angeführt, es sei nicht nur die Polizei in ihrer aktuellen Erscheinung, sondern vielmehr ihr historisch etablierter Ruf, der von der Bevölkerung wahrgenommen wird und in ihre Bewertung einfließt.<sup>37</sup> Um eine Befreiung von diesem „a priori Misstrauen“<sup>38</sup> zu ermöglichen, muss der GPS in seiner täglichen Arbeit kontinuierlich das

Gegenteil demonstrieren, aber auch der Staat das dazu notwendige Rahmenwerk liefern.

Die geschichtliche Tradition der ghanaischen Polizei und ihre Wurzeln in der Repressionspolitik der Kolonialherren leben demnach in der heutigen Form des GPS weiter fort. Die Folge sind unbewusste Verhaltensmuster, die jeder Polizeibeamte durch die ihn umgebende und prägende Organisationskultur eingepflegt bekommt. Dazu gehört ein übertriebenes Autoritätsgefühl gegenüber der Bevölkerung, die der Polizist in seiner Hierarchiewahrnehmung klar unter sich stellt. Dabei verkennt er seine eigentliche Rolle als Vertreter eines Staatsorgans in dramatischer Weise: eine nach demokratischen Grundsätzen handelnde Polizei ist Dienstleister der Öffentlichkeit, nicht ihr Unterdrücker. Dieses grundsätzliche Missverständnis indiziert eine hohe Bereitschaft der Polizeibeamten, aus ihrer superioren Position Profit zu schlagen: die Folge ist eine Korruptionskultur, die in den prädemokratischen Regierungsformen Ghanas verankert ist.

Dies wird auch in Umfragen deutlich, die zeigen, dass es vor allem Defizite in der prozessualen Fairness der Polizisten sind, durch die ghanaische Bürger sich bedroht fühlen. Prozessuale Fairness definiert sich dadurch, wie transparent, gerecht und respektvoll sich der Polizeibeamte in seinem Umgang mit dem Bürger verhält. Die Ergebnisse mehrerer Studien suggerieren, dass Polizeiarbeit gemäß den Grundsätzen prozessualer Fairness eine gesteigerte Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung zur Folge hat, da der Bürger die Legitimität der Polizei als staatliches Organ subjektiv stärker wahrnimmt.<sup>39</sup> Bürgernähe und respektvoller Umgang mit der Zivilgesellschaft sind folglich Schlüsselbegriffe, wenn es darum geht, institutionelles Vertrauen in die Polizei zu fördern; gerade an diesen aber mangelt es den Mitgliedern des GPS am meisten.

Trotz zahlreicher Lippenbekenntnisse hat die Polizeiadministration bisher nicht viel unternommen, um den Ghana Police Servi-

ce einer dringend benötigten, nachhaltig ausgerichteten und ganzheitlichen Reform zu unterziehen.<sup>40</sup> Beobachter urteilen, hierzu fehle der politische Antrieb; demnach liege es nicht im Interesse politischer Eliten, der Polizei die Entwicklung zu einer demokratischen und unabhängigen Institution zu ermöglichen – dadurch nämlich verlören sie selbst die Kontrolle über den GPS, der u.U. imstande wäre, in ihrem eigenen korrupten Sumpf tiefer nachzuforschen.

Der Zustand des GPS, so der Vorwurf, erlaube daher bedauernswerte Rückschlüsse auf die Ernsthaftigkeit, mit der sich die politischen Eliten des Landes rechtsstaatlichen Prinzipien verpflichten.<sup>41</sup>

Korruption ist ein kostspieliges Phänomen und birgt, wie beschrieben, das ernstzunehmende Potential, Rechtsstaatlichkeit und innere Sicherheit einer Gesellschaft zu gefährden. Diese Gefahr wird multipliziert, wenn es die Polizei als Ordnungshüter selbst ist, die von korrupten Praktiken durchdrungen ist. Klassische Anti-Korruptionsstrategien des GPS beinhalten meist abstrakte, bürokratische Disziplinierungsmaßnahmen, die mechanisch Ordnungswidrigkeiten zu bekämpfen suchen, ohne den komplexen Hintergründen institutioneller Korruption vor Ort Rechnung zu tragen; derartiges Vorgehen ist zum Scheitern verurteilt. Eine erfolgreiche Reform der ghanaischen Polizei muss in ihrem Ansatz die historischen und sozio-kulturellen Faktoren berücksichtigen, die bei Polizeikorruption in Westafrika zum Kontext gehören; sie muss diese Kausalitäten an der Wurzel anpacken und die ideologischen und moralischen Ursprünge von Korruption thematisieren, anstatt stets aufs Neue ihre Erscheinungsformen zu bekämpfen.

Andernfalls wird Ghana, trotz guter Erfolge in anderen Governance-Bereichen, auch in Zukunft keine positiveren Bewertungen seines *Police „Service“* erwarten können.

---

|| DEMIAN REGEHR

Projektleiter Ghana



## ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Mo Ibrahim Foundation: URL <http://www.moibrahimfoundation.org/> [25.09.2013].
- 2 Wiederum mit Ausnahme Cape Verdes; vgl. Freedom House: URL <http://www.freedomhouse.org/> [25.09.2013].
- 3 Vgl. Worldbank (2013): Ghana at a Glance: URL [http://devdata.worldbank.org/AAG/gha\\_aag.pdf](http://devdata.worldbank.org/AAG/gha_aag.pdf) [25.09.2013].
- 4 Vgl. Worldbank (2011): Changes in Country Classifications: URL <http://data.worldbank.org/news/2010-GNI-income-classifications> [25.09.2013].
- 5 Vgl. hierzu UNDP (2012): Africa Human Development Report.
- 6 Diese Definition verwendet Transparency International: vgl. Transparency International: URL <http://www.transparency.org> [25.09.2013].
- 7 Ebd.
- 8 Vgl. Ghana Integrity Initiative (2010): The 2010 Annual Report, S. 1.
- 9 Vgl. Transparency International (2013a): Barometer der Weltkorruption 2013 – Ghana: URL <http://transparency.org/gcb2013/country/?country=ghana> [25.09.2013].
- 10 Vgl. Ghana Integrity Initiative (2010): S. 2, 5.
- 11 Vgl. hierzu Ivkovic, Sanja K. (2005): Police (Mis)behaviour: a Cross-cultural Study of Corruption Seriousness in Policing, in: *International Journal of Police Strategies and Management*, 28/3, S. 560.
- 12 Vgl. Transparency International (2013b): Barometer der Weltkorruption (2013): S. 36: URL [http://filestransparency.org/content/download/604/2549/file/2013\\_GlobalCorruptionBarometer\\_EN.pdf](http://filestransparency.org/content/download/604/2549/file/2013_GlobalCorruptionBarometer_EN.pdf) [25.09.2013].
- 13 Vgl. Transparency International (2013a); Ghana Integrity Initiative (2010): S. 7; Tankebe, Justice (2010): Public Confidence in the Police: Testing the Effects of Public Experiences of Police Corruption in Ghana, in: *British Journal of Criminology* 50, S. 296–319; Afrobarometer: URL <http://www.afrobarometer.org> [25.09.2013]; Bribe Payers Index: URL <http://bpi.transparency.org/bpi2011/> [25.09.2013].
- 14 Vgl. World Bank / Center for Democracy and Development (CDD-Ghana) (2000): The Ghana Governance and Corruption Survey, Evidence from Households, Enterprises and Public Officials, S. 34.
- 15 Vgl. etwa Tankebe (2010): S. 302; Ghana Integrity Initiative (2010): S. 40.
- 16 World Bank / Center for Democracy and Development (CDD-Ghana) (2000): S. 34.
- 17 Vgl. Aning, Emmanuel K. (2006): An Overview of the Ghana Police Service, in: *Journal of Security Sector Management* 4, S. 3.
- 18 Vgl. hierzu Faull, Andrew (2007): Corruption and the South African Police Service. A review and its implications, ISS Paper 150, S. 3; Boateng, Francis D. (2012): Public Trust in the Police: Identifying Factors that Shape Trust in the Ghanaian Police, in: IPES, Coginta and DCAF Working Paper Series.
- 19 Vgl. hierzu Tyler, Tom R. (1990): *Why people obey the law*. New Haven, CT, Yale University Press; Tyler, R.T. (2001): Public Trust and Confidence in Legal Authorities: What Do Majority and Minority Group Members Want from the Law and Legal Institutions? in: *Behavioral Sciences and the Law* 19: S. 215-235.
- 20 Vgl. Boateng (2012): S.3.
- 21 Vgl. Aning (2006): S. 25.
- 22 Vgl. Hills, Alice (2007): Police Commissioners, Presidents and the Governance of Security, in: *The Journal of Modern African Studies* 45, 403–423: S. 405.
- 23 Vgl. Amnesty International: URL <http://www.amnesty.org/en/region/ghana> [25.09.2013].
- 24 Vgl. Ngboawaji, Daniel N. (2011): Police corruption and the national security challenge in Nigeria: a study of Rivers State Police Command, in: *International Journal of Human Sciences*, 8/1, S. 550.
- 25 Vgl. hierzu Mtshawe, S.J. (2000): Corruption in the SAPS, *Servamus Policing Magazine* 12.
- 26 Vgl. Lafleur, Laurent (2012): Evaluationsbericht für das Regionalprojekt Westafrika der Hanns Seidel Stiftung, Teilkomponente: Bürgernahe Polizeiarbeit in Ghana - Citizen Friendly Policing / Change Oriented Policing: S. 10.
- 27 Vgl. Knapp, Withman (1972): Report of the Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the City's Anti-Corruption Procedures, New York, NY, George Braziller; Sherman, Lawrence W. (1978): *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption*, Berkeley, CA, University of California Press.
- 28 Vgl. Klockars, Carl B. (1999): Some Really Cheap Ways of Measuring What Really Matters, in: *Measuring What Matters: Proceedings from the Policing Research Institute Meetings*, hrsg. von Robert H. Langworthy, Washington, DC, National Institute of Justice, S. 208.
- 29 Sherman (1978): S. xxviii.
- 30 Vgl. Pyman, Mark / Cohen, James / Boardman, Matt / Webster, Ben / Seymour, Nick (2012): Arresting Corruption in the police. The global experience of police corruption reform efforts, in: *Transparency International UK. Defence and Security Programme. Background Paper*, S. 12.
- 31 Vgl. Leys, Colin (1965): What Is the Problem about Corruption? In: *Journal of Modern African Studies*, 3. S. 215-230: S. 224; Werlin, Herbert H. (1973): The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience, in: *Political Science Quarterly* 88, S. 71–85.
- 32 Vgl. Ekeh, Peter P. (1975): Colonialism and the Two Publics in Africa: A Theoretical Statement, in: *Comparative Studies in Society & History*, 17, S. 91–112: S. 107-110.
- 33 Vgl. Tankebe (2010): S. 302; Aning (2006): S. 4; Ghana, die frühere „Goldküste“, war britische Kolonie bis 1957, als das Land als das erstes auf dem Kontinent den Schritt in die politische Unabhängigkeit machte. Nach einem unruhigen Wechsel zwischen demokratisch gewählten Regierungen und Militärdiktaturen fand Ghana 1993 endgültig zurück zu einem stabilen Mehrparteiensystem.
- 34 Vgl. Boateng (2012): S. 9.
- 35 Tankebe, Justice (2009b): Self-help, policing and procedural justice: Vigilantism and the rule of law in Ghana, in: *Law & Society Review* 43: S.245–69: S. 255.
- 36 Vgl. Global Integrity Report 2009; Hills (2007): S. 403, 406.
- 37 Vgl. Rothstein, Bo (2000): Trust, Social Dilemmas and Collective Memories, in: *Journal of Theoretical Politics*, 12, S. 477–501: S. 493.
- 38 Sztompka, Piotr (1999): *Trust: A Sociological Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, S. 43.
- 39 Vgl. hierzu Sunshine, Jason / Tyler, Tom R. (2003): The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing, in: *Law & Society Review* 37, S. 513–547: S. 514; Tyler, Tom R. (2003): Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law, in: *Crime and Justice: Review of Research*, hrsg. von Michael H. Tonry, Chicago, IL, University of Chicago Press, S. 286.

- 40 Vgl. Hasty, Jennifer (2005): The Pleasures of Corruption: Desire and Discipline in Ghanaian Political Culture, in: Cultural Anthropology 20, 271–301: S. 271.
- 41 Vgl. Tankebe (2010): S. 311.