

Christian J. Hegemer (Hrsg.)

POLIZEI UND ENTWICKLUNG

Community Policing als Ansatz in der
Entwicklungszusammenarbeit



**Argumente und Materialien der
Entwicklungszusammenarbeit**

10

Christian J. Hegemer (Hrsg.)

POLIZEI UND ENTWICKLUNG

COMMUNITY POLICING ALS ANSATZ IN DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Impressum

ISBN	978-3-88795-440-6
Herausgeber	Copyright 2013, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. 089/1258-0 E-Mail: info@hss.de , Online: www.hss.de
Vorsitzender	Prof. Dr. h.c. mult. Hans Zehetmair, Staatsminister a.D., Senator E.h.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Leiter des Instituts für Internationale Zusammenarbeit	Christian J. Hegemer (V.i.S.d.P.)
Leiter PRÖ / Publikationen	Hubertus Klingsbögl
Redaktion	Stefan Burkhardt Referat V/7 Viktoria Zettel (Satz und Layout) Kontakt zur Redaktion: iiz@hss.de
Druck	Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Hausdruckerei, München

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

GELEITWORT

CHRISTIAN J. HEGEMER ||

Der Volksmund sagt: „Die Polizei - dein Freund und Helfer.“ Nur der Beruf des Arztes und der Krankenschwester genießen nach einer Allensbach Umfrage ein höheres Ansehen und mehr Wertschätzung in der Bevölkerung. Die Deutschen stehen zu ihrer Polizei. Wenn es in der öffentlichen Debatte um die Beamtenbesoldung geht, wagt es kaum jemand, die Polizisten in diese einzuschließen. Dass dies gut so ist, steht außer Frage.

Die Polizei ist ein Bestandteil des Rechtsstaats und sie schützt ihn sogleich. Ein Selbstverständnis, welches so nicht immer gegeben war. Auch die Deutschen mussten und haben aus ihrer Geschichte, in welcher die Polizei auch als Instrument in Diktaturen fungierte, gelernt.

Das Aufgabenspektrum der modernen Polizei wächst dabei zunehmend. Es reicht von den klassischen Aufgabenfeldern bis hin zur Bekämpfung des Menschenhandels, der organisierten Kriminalität und der Gefahrenabwehr des Internationalen Terrorismus. Eine gute Aus- und Fortbildung, anständige Bezahlung und Versorgungsleistungen sowie einsatzfähige und moderne Ausrüstung sind dafür unerlässlich.

Hochgradige innere Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit haben auch Anziehungskraft für Investoren. Sie gibt den Unternehmern Sicherheit, die sie sich sonst teuer erkaffen müssten - für die Entwicklung eines Landes unerlässlich, nicht nur für die Demokratie, sondern auch für die Wirtschaft und den Sozialstaat.

Analysen über die Sicherheitsorgane eines Landes zu schreiben, ist nicht leicht. Vieles liegt im Verborgenen, vieles soll nicht ausgesprochen werden. Dass es unseren Auslandsmitarbeitern dennoch gelungen ist, dieses wichtige Thema kenntnisreich und scharfzüngig zu Blatt zu bringen, nötigt mir hohen Respekt ab.

Die Berichte veranschaulichen, dass die Sicherheitsorgane, ob Polizei oder Militär, nur im Kontext der sie bestimmenden Realität beachtet werden dürfen. Das Militär in Venezuela, das durch die boliviarische Revolution von Hugo Chávez wieder an Bedeutung gewonnen hat; das Polizeiwesen in Südafrika, welches unter einer allgemeinen Krise des Rechtsstaates und den Machtkämpfen inner- und außerhalb des ANC leidet oder auch die Philippinen, die sich zuletzt unter Aquino in einen demokratischen Rechtsstaat gewandelt haben, in welchem die Polizei ihre neu zugewiesene Rolle zu finden versucht, zeigen diese Verbindungen exemplarisch auf.

Dass der Zustand, aber auch das moralische Selbstverständnis der Polizei in den ausgewählten Ländern verbesserungswürdig sind, verdeutlicht ein kurzer Ausschnitt aus dem Beitrag „Polizeikorruption und institutionelles Vertrauen in Ghana“ von Demian Regehr: „Dabei verkennt er [der Polizist] seine eigentliche Rolle als Vertreter eines Staatsorgans in dramatischer Weise: eine nach demokratischen Grundsätzen handelnde Polizei ist Dienstleister der Öffentlichkeit, nicht ihr Unterdrücker.“

Auch fällt in den Artikeln immer wieder das Wort der Korruption. Im aktuellen globalen Korruptionsbarometer von Transparency International „führen“ nur die politischen Parteien mit 51 Ländern vor der Polizei (36) in der Frage nach der korruptesten Institution in 107 Ländern. Auffällig dabei ist, dass die Parteien vor allem in den Industrieländern führend sind, während die Polizei in den Entwicklungsländern den ersten Platz einnimmt. Dass dabei nur strukturelle Änderungen eine längerfristige Verbesserung bringen, wissen sowohl die Sicherheitskräfte im Inland, die zuständigen Politiker als auch die externen Unterstützer. Der fehlende Mut, aber auch das Nichtloslassen von eigenen Pfründen stehen zu oft im Weg. Eine starke Zivilgesellschaft und ein funktionierender, sie umgebender Rechtsstaat könnten jedoch katalytisch wirken.

Die Hanns-Seidel-Stiftung fördert in ihren Polizeiprojekten die Ansätze des „Bürgers in Uniform“ und des „Community Policing“: Eine Polizei, die sich mit Nachbarschaftsvertretern und Nichtregierungsorganisationen an einen Tisch setzt um gemeinsam Lösungen für Probleme zu finden; eine Polizei, die sich als Teil der Gesellschaft und nicht als ein ihr entgegenstehendes, feindliches Gebilde begreift; eine Polizei, welcher die Bürger vertrauen, aber welcher sie auch Wertschätzung entgegen bringen können; eine Polizei, die Verantwortung für den Staat und seine Mitmenschen übernimmt, ist das Ziel unserer Internationalen Zusammenarbeit.

Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre,



|| CHRISTIAN J. HEGEMER

Leiter Institut für Internationale Zusammenarbeit
der Hanns-Seidel-Stiftung

INHALT

- 03 GELEITWORT**
Christian J. Hegemer
- 07 COMMUNITY POLICING IM KONTEXT
INTERNATIONALER DEMOKRATIEFÖRDERUNG**
Daniel Seiberling
- 13 POLIZEIKORRUPTION UND INSTITUTIONELLES
VERTRAUEN IN GHANA**
Demian Regehr
- 23 VENEZUELAS STREITKRÄFTE UND DIE
„BOLIVARISCHE REVOLUTION“**
Benjamin Bobbe
- 39 HERAUSFORDERUNG AN EIN INNENPOLITISCHES
SICHERHEITSKONZEPT IM RAHMEN DES
DEMOKRATISCHEN WANDELS IN TANSANIA**
Konrad Teichert
- 49 INNERE SICHERHEIT IN KIRGISISTAN**
Max Georg Meier
- 57 SÜDAFRIKAS RECHTSSTAAT IN DER KRISE?**
Wolf Krug
- 67 REFORMIERUNG DES GUATEMALTEKISCHEN
POLIZEIWESENS: CONDITIO SINE QUA NON
FÜR DIE STÄRKUNG DES RECHTSSTAATES**
Klaus Georg Binder
- 75 AUF DEM WEG INS JAHR 2030 –
DIE PHILIPPINISCHE POLIZEI IM UMBRUCH**
Paul Schäfer

COMMUNITY POLICING IM KONTEXT INTERNATIONALER DEMOKRATIE- FÖRDERUNG

DANIEL SEIBERLING ||

Community Policing ist ein schillernder Begriff, der aus der Diskussion der aktuellen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Innere Sicherheit mit Projektpartnern in den Partnerländern nicht mehr fehlen darf.

Dabei darf die Geläufigkeit, mit der der Begriff benutzt wird, nicht darüber hinwegtäuschen, dass es keine einheitliche Definition des *Community Policing* gibt; oft genug werden konzeptionelle und operative Teilbereiche des Ansatzes, z.B. sogenannte *Neighborhood Watch Groups* (etwa: Bürgerpatrouillen) als Synonym für den gesamten Ansatz verstanden.

Dabei liegt gerade hierin eines der häufigsten Missverständnisse in der Diskussion des Konzeptes des *Community Policing*. Gemeint ist hierbei nicht die Gemeinwesen basierte Polizeiarbeit (*community based policing*), sondern im weiteren Sinn die bürgerorientierte Polizeiarbeit (*community oriented policing*). Diese Unterscheidung ist keine rein akademische, sondern insbesondere im entwicklungspolitischen Kontext ausgesprochen wichtig.

Schon 1999 hat sich das Bundeskriminalamt in einer Studie¹ mit dem Thema auseinandergesetzt und dabei grundlegend dokumentiert, dass verschiedene Kräfte zusammenwirken und vom politischen Willen getragen werden müssen, um problem- und lageangepasste Lösungsansätze zu realisieren. Selbst bundesweit konnte hier kein einheitliches Raster erstellt werden; umso

mehr gilt im entwicklungspolitischen Kontext, dass die Ausgestaltung der Ansätze und Methoden des *Community Policing* im jeweiligen kulturellen und gesellschaftlichen Kontext stattfinden muss.

Sporadisch wiederkehrenden Meldungen der Presse zum Trotz steht außer Frage, dass die Polizei in Deutschland, ebenso wie die Kolleginnen und Kollegen in den übrigen EU-Ländern, ihr Selbstverständnis, ihre Legitimation und ihr Aufgabengebiet in einem entwickelten demokratischen Umfeld finden.

Dies war aber auch in Europa nicht immer so. Auch in Deutschland gab es noch im 20. Jahrhundert Perioden, in denen die Polizei ein Repressionsorgan des Staates und tendenziell gegen, nicht für, die Bevölkerung ausgerichtet war. Die deutsche Polizei ist den Demokratisierungsprozess der Gesellschaft in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mitgegangen. In den 90er Jahren fand eine offene und partizipatorische Leitbilddiskussion der deutschen Polizei statt, in dem die Polizei sich als integralen Teil der Gesellschaft selbst und neu definierte.

Das Ergebnis dieser Auseinandersetzung ist in Bayern das Leitbild der bayerischen Polizei von 1999, in dem auf Grundlage des Artikel 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland, „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu ach-

ten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“ zum Ausdruck gebracht wurde, welche Werte den Angehörigen der Bayerischen Polizei im Kontext ihrer gesellschaftlichen Aufgabe besonders wichtig sind, was sie motiviert und wonach sie streben.

Leitbild der bayerischen Polizei

„Wir stehen ein für die Sicherheit der Menschen und leisten Hilfe rund um die Uhr. Objektiv und professionell setzen wir das Recht durch. Gesetzestreue und korrektes Auftreten zeichnen uns aus. Wir handeln menschlich und sind bereit, Gesundheit und Leben für andere einzusetzen.

Unser hohes Ansehen in der Bevölkerung ist uns wichtig. Wir arbeiten erfolgreich, sind für den Bürger präsent und gewährleisten so einen hohen Sicherheitszustand und ein gutes Sicherheitsgefühl. [...]

Unser Aufgabenbereich ist durch vielfältige Aufgaben und Anforderungen gekennzeichnet. [...] Verantwortungsvoll gehen wir mit unseren besonderen Befugnissen um.

Der Umgang mit Menschen stellt an uns höchste Anforderungen. Wir sind für den Bürger da. Seine Anliegen respektieren wir und behandeln alle gleich. Wir wecken Verständnis für unsere Arbeit. [...]

Wir entwickeln uns ständig weiter und werden so gesellschaftlichen und eigenen Ansprüchen gerecht. Das erreichen wir durch gut ausgebildetes und motiviertes Personal, moderne Ausstattung und eine leistungsfähige Organisation.“²

Diese eindeutige, nicht „von oben“ verordnete, sondern im eigenen, reflektierten Selbstverständnis der bayerischen Polizistinnen und Polizisten gründende Bejahung demokratischer Prinzipien im gesellschaftlichen Miteinander, in dem sich auch die Polizei in Ausübung ihres Dienstes bewegt, ist der eigentliche „Exportschlager“ der bayerischen Polizei in der Projektkooperation mit

den Projektpartnern der HSS. In allen Projektkooperationen mit den Polizeien in den Partnerländern ist nicht der Dienstwagen oder die High-Tech Ausstattung Thema, sondern die Frage, wie es der deutschen Polizei gelang, die aus der Historie auch vieler Partnerländer gewachsene Dichotomie zwischen Polizei und Bevölkerung aufzulösen. Die deutsche Polizei hat diese Herausforderung angenommen und weitgehend gelöst. In zahlreichen Partnerländern unterstützt die HSS daher analoge Prozesse und fördert die Selbstpositionierung der Polizei in einem demokratischen Umfeld.

Nicht der Polizist steht außerhalb der Gesellschaft, sondern der Kriminelle

In allen Partnerländern in Afrika, Asien und Lateinamerika als auch in Osteuropa, sieht sich die Polizei mit einer doppelten Herausforderung konfrontiert: Einerseits der dramatischen Zunahme von neuen Feldern kriminellen Handelns und rapide wachsenden Gewinnmargen sowohl in Klein-, vor allem aber organisierter Kriminalität. Andererseits mit der Herausforderung, die ihnen übertragenen Aufgaben in einem Umfeld wahrzunehmen, in dem zunehmend die Einhaltung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und anderen Normen und Regeln vorausgesetzt wird, die dem einen oder anderen altgedienten Polizisten aus der Kolonialzeit oder aus Zeiten autoritärer Diktaturen so nicht geläufig waren.

Zunächst langsam, danach in zunehmender Intensität hat sich in den Partnerländern ein Bewusstsein verbreitet, dass diese Sichtweise, ja, die gesamte Fragestellung am eigentlichen Problem vorbeizieht. Der Gegensatz Polizei – Bevölkerung, bei dem auch überführte Verbrecher – in Maßen – auf das Wohlwollen und gelegentlich den Schutz der Bevölkerung gegenüber den Strafverfolgungsbehörden rechnen durften, ist in einem demokratischen Rechtsstaat nicht aufrechtzuhalten.

Auch der – irrige – Vorbehalt, dass eine rechtsstaatlich orientierte, auf den Schutz

der Menschen- und Bürgerrechte orientierte Polizeiarbeit weniger effizient in der Aufklärung von Verbrechen sei, kann mit Verweisen auf die bayerische Kriminalitätsstatistik ausgeräumt werden. Die bayerische Polizei nimmt mit einer Aufklärungsquote im Jahr 2012 von rund 63,2 Prozent einen Spitzenplatz in dieser Statistik ein.³ Dies liegt selbstverständlich nicht nur an Ansätzen des *Community Policing* und der Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze, wird durch diese aber auch nicht behindert.

Verbrechensaufklärung versus Prävention?

Die grundlegende Idee hinter dem Ansatz des *Community Policing* ist nicht die Verlagerung von Polizeiaufgaben in die Zivilgesellschaft; obwohl es diese Ansätze auch in europäischen Ländern gibt (Beispiel: die Bayerische Sicherheitswacht⁴), sind dies keine Hilfspolizeien, die originäre Polizeiaufgaben übernehmen können oder sollen; vielmehr verfolgen diese Institutionen den Ansatz, zivilgesellschaftliche Akteure für die Verbrechensprävention zu sensibilisieren, um einerseits das Extrem einer flächendeckenden Überwachung eines „Polizeistaates“ zu umgehen ohne andererseits rechtsfreie Räume zuzulassen.

Gerade im Bereich der Verbrechensprävention, durch verbesserte Kooperation zwischen Polizei und Zivilgesellschaft, so die einhellige Meinung der Kriminalitätsexperten, liegt der große Vorteil des *Community Policing*.⁵

In einer Kultur des vertrauens- und respektvollen Miteinander zwischen Polizei und Bürgern finden sich leichter Wege, Gefährdungspotentiale zu identifizieren und Straftaten zu verhindern. Die Bürger haben ein Interesse an einem hohen Sicherheitstand und einem Sicherheitsgefühl. Hierzu tragen Sie durch persönliches Verhalten, Teilnahme an der Prävention und, wo nötig, Teilnahme an der Aufklärung von Verbrechen bei. Im Gegenzug kann der Bürger die Einhaltung von rechtsstaatlichen Verfahren und

Normen sowie die Achtung seiner Menschen-, Bürger- und Persönlichkeitsrechte verlangen.

Einbindung der Zivilgesellschaft

Polizisten sind Mitglieder der Zivilgesellschaft. Sie sind von gesellschaftspolitischen Fragestellungen ebenso wenig ausgenommen, wie von gesellschaftlichen und persönlichen Zwängen, Entwicklungen und Interessenskonflikten. Ein beredtes Beispiel hierfür war die Teilnahme der tansanischen Polizei am Nationalen Gewerbetag (Saba-Saba) 2009, bei welchem die Polizei nicht ihre neuen Einsatzfahrzeuge präsentierte, sondern der stellvertretende Polizeipräsident in einem Anti-AIDS-T-Shirt den Passanten Rede und Antwort zur AIDS Problematik in der Polizei stand. In diesem Zusammenhang besteht eine hohe Nachfrage in den Partnerländern nach Ansätzen, wie Brücken zwischen der Polizei und der Zivilgesellschaft gebaut werden können. Das Münchner Sicherheitsforum e.V., eine durch Spenden geförderte NGO mit dem Ziel, Vorurteile zwischen der Bevölkerung und der Polizei abzubauen und für ein Miteinander in der Verbrechensprävention zu werben, kann hier als *best practice* gelten.⁶

Entwicklungspolitische Dimension des *Community Policing*

Ein funktionierender Sicherheitsapparat ist eine wesentliche Säule staatlichen Handelns und staatlicher Entwicklung in beliebigem Kontext. Um die Aufgaben eines Polizisten im demokratischen Umfeld wahrnehmen zu können, bedarf es einer sorgfältigen und zeitintensiven Ausbildung. Verhalten und Eignung der Beamten muss kontinuierlich begleitet und bewertet werden, die innere Struktur der Polizei sowie ihre Außenwirkung sind in entwickelten Demokratien täglich im Fokus einer wachen und kritischen Zivilgesellschaft und insbesondere einer aufmerksamen Medienlandschaft. Das Konzept des *Community Policing* lebt von der Zusammenarbeit der Polizei mit der Zivilge-

sellschaft, um gemeinsam gegen diejenigen vorzugehen, die sich außerhalb der Gesellschaft stellen und den Sozialvertrag aufkündigen. Die entwicklungspolitische Bedeutung des *Community Policing* liegt, neben der Schaffung von Sicherheit für die Entfaltung notwendiger wirtschaftlicher Aktivitäten, insbesondere in der durch die Polizei, dem sichtbarsten und im Alltag erlebten Teil der Exekutive, zum Ausdruck gebrachten Primat der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschen- und Bürgerrechte. In der Umbruchsituation, in denen sich zahlreiche Entwicklungs- und Transformationsländer befinden, eröffnet sich ein weites Betätigungsfeld der Internationalen Zusammenarbeit.

Hierbei kann die Zusammenarbeit mit einer reformorientierten Polizei in mehrfacher Hinsicht ein entwicklungspolitischer Impuls für ein Partnerland sein. Die Polizei kann als Imageträger Normen und Wertvorstellungen in der Gesellschaft fördern; die Polizei wird in vielen Fällen durch *Outreach*-Programme selbst tätig, um die Innere Sicherheit zu fördern, das Rollenverständnis zwischen Bürgern in und ohne Uniform zu thematisieren und somit gesellschaftspolitisch tätig zu werden.

Polizeiexperten werden zunehmend auch als Sachverständige zu bestimmten Fragen der Verbrechensprävention, insbesondere bei sozialen Aspekten der Kriminalität, tätig, und erfüllen dadurch einen wichtigen entwicklungspolitischen Auftrag. Grundlegender Bestandteil der Ausbildung junger Polizeibeamter muss auch die Reflexion des Verhältnisses zwischen Staat, Gesellschaft und Individuum sein.

Abschließend ist die Polizei selbst Gegenstand der gesellschaftspolitischen Diskussion, wenn die Legitimation und Aufgabenwahrnehmung der Polizei thematisiert werden.

Auch hier, wie in vielen anderen Bereichen, gibt es keine Blaupausen oder übertragbare Muster; entsprechend ihrem jewei-

ligen kulturellen und historischen Kontext finden die Polizeien in Venezuela, Südafrika oder Kirgisistan ihren eigenen, angepassten Weg.

Wenig Spielraum gibt es dagegen bei den vier Kriterien, die Bayley⁷ 2001 aus einer breit angelegten Studie zu dem Thema definiert, nach der Demokratie durch Polizeireformen nur gefördert werden kann, wenn:

(1) Die Polizei wo immer möglich die Interessen von Individuen und zivilgesellschaftlichen Organisationen schützt.

Der Schutz von genehmigten Protestzügen gegenüber Störern, aber auch die schnelle und professionelle Reaktion auf einen Notruf legen das Fundament für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Polizei und Bürgern.

(2) die Polizei Recht und Gesetz verpflichtet ist, nicht der Regierung.

Die Polizei in einem demokratischen Rechtsstaat handelt nicht auf Anweisung der Regierung, sondern auf Grundlage der Gesetze. Und selbst dann sind die Polizeihandlungen Bestandteil der möglicherweise folgenden Gerichtsverfahren, das nicht nur die Aktivitäten des Angeklagten, sondern auch der Polizei bewertet.

(3) Die Polizei die Menschenrechte wahrt und besonders diejenigen Bürgerrechte schützt, die die Grundlagen demokratischer Beteiligung sind.

Die demokratische Polizei muss nicht nur durch Gesetze und die Einhaltung von Menschenrechten geleitet sein, sondern darüber hinaus durch den Schutz von bürgerlichen Rechten, wie Meinungs- und Versammlungsfreiheit sowie den Schutz der Privatsphäre und anderen. Hier kann es zu Spannungen kommen, wenn die Gesetzeslage (noch) nicht genügend Mechanismen zum Schutz der bürgerlichen Freiheitsrechte vorsieht.

(4) Die Polizei in ihren Aktivitäten transparent ist.

Polizeiaktivitäten müssen überprüfbar sein und regelmäßig veröffentlicht werden.

Evaluierung der Polizeiarbeit im IIZ

Diese Fragestellungen legt das IIZ auch bei der Durchführung einer Querschnittsevaluierung der Polizeiarbeit in Asien, Lateinamerika und Afrika zu Grunde. Wie alle anderen Projektansätze wird daher auch die Zusammenarbeit mit der Polizei unter Effektivitäts- und Nachhaltigkeitskriterien untersucht. Für die Projektarbeit ist die Zusammenarbeit mit der Polizei ein Element der Förderung demokratischer Rahmenbedingungen und der Rechtsstaatlichkeit als unabdingbare Voraussetzung nachhaltiger Entwicklung. Allerdings müssen die Rahmenbedingungen im Partnerland eine nachhaltige, demokratiefördernde Wirkung der Unterstützung von Polizeireformen wahrscheinlich machen, um ein längerfristiges Engagement in diesem Sektor zu rechtfertigen. Hierbei ist weniger der Ist-Stand der Polizei in Partnerland ausschlaggebend, als die Ernsthaftigkeit, mit der die Polizei und Politik demokratische Reformen und die Einhaltung von Menschen- und Bürgerrechten verfolgen.

|| DANIEL SEIBERLING

Referatsleiter Evaluierung, IIZ

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Posiege, Petra / Steinschulte-Leidig, Birgitta (1999): Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland Darstellung von Konzepten und Modellen , URL http://www.bka.de/nn_193924/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Publikationsreihen/SonstigeVeroeffentlichungen/1999BuergernahePolizeiarbeitInDeutschland,templateId=raw,property=publicationFile.pdf [26.10.2013].
- 2 Bayerisches Staatsministerium des Innern (1999): Leitbild der Bayer. Polizei - Handlungs- und Orientierungsrahmen für die Zukunft, URL <http://www.polizei.bayern.de/wir/leitbild/index.html/3249> [27.10.2013].
- 3 Vgl. Bundeskriminalamt (2013): Polizeiliche Kriminalstatistik 2012, S. 32, URL <http://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2012/pks2012Jahrbuch,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/pks2012Jahrbuch.pdf> [27.10.2013].
- 4 Für weitere Informationen vgl. URL <http://www.polizei.bayern.de/wir/sicherheitswacht/> [29.10.2013].
- 5 Vgl. Verhage, A. / Ponsaers, P. (2013) Community Policing as a police strategy: effects and future outlook, In: EUCPN Secretariat (Hrsg.), EUCPN Toolbox Series, no. 2, European Crime Prevention Network: URL [http://www.eucpn.org/download/?file=EUCPN%20Toolbox%20-%20Community%20\(oriented\)%20policing%20in%20Europe\(Webversion\).pdf&type=8](http://www.eucpn.org/download/?file=EUCPN%20Toolbox%20-%20Community%20(oriented)%20policing%20in%20Europe(Webversion).pdf&type=8) [29.10.2013]; de Blicq, Sean (2007): The Critical Link: Community Policing Practices in Southeastern Europe, URL http://www.ssrnetwork.net/uploaded_files/3578.pdf [29.10.2013].
- 6 Für weitere Informationen vgl. URL <http://www.muenchner-sicherheitsforum.de/> [29.10.2013].
- 7 Vgl. Bayley, David H. (2001): Democratizing the Police abroad - What to Do and How to Do It, S. 13-15, URL <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf> [29.10.2013].

POLIZEIKORRUPTION UND INSTITUTIONELLES VERTRAUEN IN GHANA

DEMIAN REGEHR||

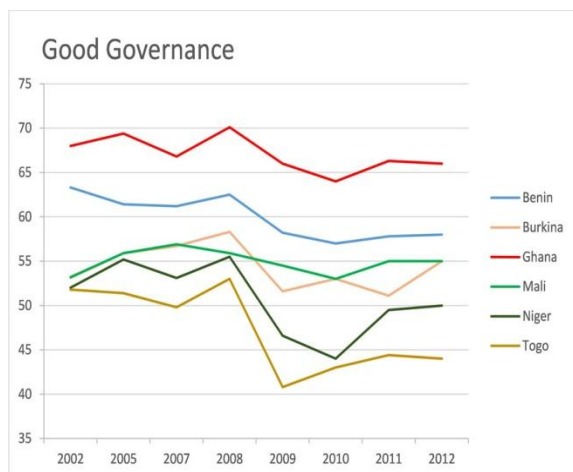
„*You don't fight corruption by fighting corruption.*“

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.¹ *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.² 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 2011³); 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.⁴ 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.⁵



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“⁶, 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.⁷ Dieses durchaus positive Ergebnis bestätigt die gängige Hypothese, dass ein gemäßigt-hohes 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.⁸ Seitdem ist es dem Land gelungen, Transparenz und Rechenschaftspflicht im öffentlichen Sektor systematisch zu erhöhen.

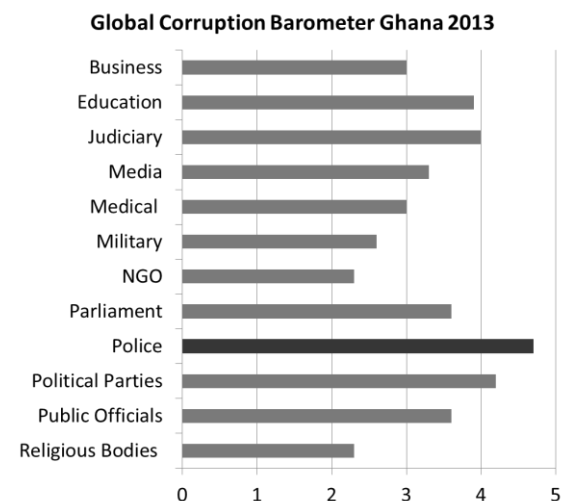
Der zweite Blick ist entscheidend – wie nimmt der Durchschnitt der Bevölkerung das Korruptionsproblem wahr?

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.⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹

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.¹² 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.¹³ 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.¹⁴ 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.¹⁵ Allgemein ist es insbesondere die Verkehrspolizei, die in Ghana für ihr korruptes Verhalten berüchtigt ist¹⁶ – 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 auszufüllen.¹⁷ 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.¹⁸

„Institutionelles Vertrauen“ ist das Schlagwort, das in diesem Zusammenhang oft fällt.¹⁹ 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.²⁰ 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,²¹ 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.²² Fälle von Lynchjustiz, wenn auch nicht an der Tagesordnung, treten sowohl auf dem Land als auch in den Städten auf.²³ 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 werden²⁴ –, 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 ist²⁵, 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.²⁶ 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.²⁷ 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 schlichter Weise in der sorgfältigen Auswahl von Polizeibeamten bzw. einer Entfernung „schwarzer Schafe“ aus dem Dienst.²⁸ Diese Sichtweise ignoriert jedoch den institutionellen Charakter, der der Polizeikorruption in Afrika zumeist anhaftet.²⁹ 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.³⁰

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.³¹

Dies mag insbesondere in afrikanischen Gesellschaften zutreffen, wo häufig von der Koexistenz einer sog. „primordären Öffentlichkeit“ und einer „zivilen Öffentlichkeit“ die Rede ist.³² 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 zwingender Weise 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.³³ 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;³⁴ 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“³⁵. 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.³⁶ 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.³⁷ Um eine Befreiung von diesem „a priori Misstrauen“³⁸ 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.³⁹ 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.⁴⁰ 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.⁴¹

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 [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 [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.

VENEZUELAS STREITKRÄFTE UND DIE „BOLIVARISCHE REVOLUTION“

BENJAMIN BOBBE ||

Die venezolanischen Streitkräfte befinden sich seit 1999 in einem Reformprozess, der politisch-ideologisch geprägt ist. Geht es bei der Reform von Streitkräften regelmäßig um Maßnahmen zur Professionalisierung und Verbesserung von Effizienz oder Effektivität, ist dies im vorliegenden Fall in der Gesamtbetrachtung nicht zu erkennen. Vornehmliches Ziel ist offensichtlich die Ideologisierung der Streitkräfte mit dem Ziel der Absicherung der „Bolivarischen Revolution“ gegen äußere und innere Feinde. Einher geht dies mit einer schleichenden Militarisierung aller Lebensbereiche.¹

Zivil-militärische Beziehungen in Venezuela: Historischer Kontext

Wie in den meisten lateinamerikanischen Staaten, haben auch in Venezuela die Streitkräfte die Historie des Landes als politischer Akteur beeinflusst. Im Gegensatz zu anderen Ländern der Region, insbesondere denen der Südspitze, war die Entwicklung Venezuelas in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nach dem Ende der vergleichsweise gemäßigten Militärdiktatur von General Marcos Pérez Jiménez im Jahre 1958 von Frieden und Demokratie geprägt. Zu dessen Erhalt leisteten die Streitkräfte angesichts diverser politischer Krisen und des Ost-West-Konflikts einen eher positiven Beitrag und unterwarfen sich dem Primat der Politik zwar nicht bedingungslos, fügten sich jedoch zumindest. Enge Partner waren

und blieben vor allem die USA, aber auch andere westliche Demokratien.

Traditionell prägend für die zivil-militärischen Beziehungen in Venezuela war, wie auch in anderen schwach institutionalisierten Staaten, das Fehlen einer eindeutigen Klärung der Rolle des Militärs in Staat und Gesellschaft: Die Verfassung(en) räumte(n) den Streitkräften stets große Autonomie ein. Damit einher geht eine lediglich eingeschränkte Steuerung und Kontrolle des Militärs durch die Politik. Das Militär dominierte über die Zivilgesellschaft.

Zurückführen lässt sich dies auch auf die herausragende Rolle und die großen Verdienste des Militärs in den kolonialen Befreiungskriegen gegen Spanien und der anschließenden Staatsbildung vor rund 200 Jahren, was zur Herausbildung dessen geführt hat, was diverse wissenschaftliche Autoren² als „Prätorianismus“ beschreiben: Streitkräfte, die sich über ihren militärischen Verteidigungsauftrag hinaus als Hüter der Verfassung definieren und sich in der Verantwortung sehen, politische Führung zu übernehmen und Ordnung zu schaffen – bisweilen auch per Gesetz –, wo die Zivilgesellschaft dies mittels der Politiker nicht schafft.

Mit dem Ende der Pérez-Jiménez-Diktatur war das Militär angesichts eines gesellschaftlichen Konsenses auf Druck der Politik in die zweite Reihe getreten, wo es

40 Jahre lang bis zum Regierungsantritt des langjährigen Fallschirmjägeroffiziers Hugo Chávez im Jahr 1999 bleiben sollte. Was folgte, war eine gezielte Entfesselung des Militärs, das sich schnell in alle Lebensbereiche der Venezolaner ausbreitete.

Noch 1958 war mit dem Punto-Fijo-Abkommen der Weg zur Demokratie in Form einer Drei- und später Zweiparteienherrschaft unter Ausschluss der Kommunistischen Partei geebnet worden. Geschaffen wurde ein System, das in der Politikwissenschaft als Paktierte Demokratie beschrieben wird. Gestützt durch den Erdölboom entwickelte sich in den folgenden gut zwei Jahrzehnten ein gesellschaftlicher Wohlstand, welcher den Regierungskoalitionen eine auch vom Militär nicht infrage gestellte Legitimität verlieh. Als Kitt diente neben dem Erdöl die von Militär und den beiden seit den 1970er Jahren gemeinsam regierenden Parteien COPEI („Comité de Organización Política Electoral Independiente“) und AD („Acción Democrática“) geteilte antikommunistische und anti-castrokubanische Haltung und der Kampf gegen von Kuba finanzierte linke Guerillas im Land.

Tiefgreifende wirtschaftliche Probleme, dramatisch steigende Armut und Verdruss gegenüber einer ineffizienten, in Beton gegossenen politischen Konstellation, die Vetterwirtschaft und Korruption beförderte, besiegelten schleichend den Untergang der Paktierten Demokratie in Venezuela. Neoliberale Reformen angesichts der Krise gipfelten in einem mehrtägigen blutigen Volksaufstand, dem Caracazo von 1989, der von Polizei und Streitkräften im Auftrag der Regierung niedergeschlagen wurde.

Die folgende Pluralisierung des Parteiensystems in den 1990er Jahren brachte keine Verbesserung hinsichtlich der Leistungsfähigkeit und damit verbunden der gesellschaftlichen Akzeptanz des politischen Systems. Der späte Sieg von Hugo Chávez bei den Präsidentschaftswahlen 1998 bedeutete einen Wendepunkt und das Ende dieses

Systems – hierfür war Chávez von den Venezolanern gewählt worden.

Demokratie und Rechtsstaat

Venezuelas traditionelle Ölrentenökonomie wurde in der Regierungszeit von Chávez um eine sozialistisch-populistische Verteilungspolitik unter „revolutionärem“ Vorzeichen ergänzt. Die traditionell schwache institutionelle Ordnung wurde formal aufgebläht und zugleich weiter geschwächt, ausgehöhlt, politisiert und der übermächtigen Figur des als „Comandante“³ bezeichneten Staatspräsidenten – letzteres ein Hinweis auf den militärisch-kämpferischen Charakter der „Bolivarischen Revolution“ – Hugo Chávez untergeordnet. Erfolge bei der Armutsbekämpfung stehen Machtkonzentration und Machtmissbrauch als Teil der Hinterlassenschaft des am 5. März 2013 nach langer Krankheit verstorbenen Hugo Chávez gegenüber.⁴

Venezuela kann heute als ein Beispiel dafür gelten, „wie auf elektoralem Weg die Demokratie ausgehebelt werden kann“⁵. Angestrebt wird offenkundig das Ende des Wettbewerbs der Ideen und damit des demokratischen Pluralismus durch das nach offizieller Lesart basisdemokratische Konzept eines „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“.

Eine Vielzahl der Maßnahmen der Regierung steht im offenen Widerspruch zu der von der Regierung Chávez per Referendum legitimierten, neuen „Bolivarischen“ Verfassung⁶ vom Dezember 1999 – die Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist diesbezüglich nicht das einzige Politikfeld, aber sicherlich das prominenteste. Machte die Regierung sich zu Beginn noch die Mühe, die Verfassung zu ändern, setzte sich das Regierungslager angesichts fehlender Zweidrittelmehrheit in der Nationalversammlung und dem Scheitern eines neuerlichen Verfassungsentwurfs in einem Referendum im Dezember 2007, der die vollständige Umwandlung in einen sozialistischen Staat vorsah, einfach darüber hinweg.⁷

Die vergleichsweise gemäßigte „Bolivarische“ Verfassung war 1999 von einem breiten Bündnis linker Kräfte um Präsident Chávez gegen den Widerstand der Opposition ausgearbeitet und in einem Referendum verabschiedet worden. Heutzutage ist es insbesondere letztere, die sich auf den Verfassungstext beruft, in einem oft vergeblichen Bemühen, der „staatlichen“ Willkür Grenzen zu setzen. Dem Chavismus hingegen genügt diese Verfassung für seine Zwecke, der Schaffung eines sozialistischen Staats, schon lange nicht mehr.

Ideologisierung der Streitkräfte

Am 06.03.2013 verkündete der Verteidigungsminister Admiral Diego Molero Bellavista am Rande des Trauermarschs für den verstorbenen Präsidenten Hugo Chávez: *„Hier stehen ein Volk und die Streitkräfte vereint [...]. Wir stehen zur Verbreitung der bolivarianischen und sozialistischen Ideologie, die unser Comandante Präsident [Hugo Chávez] in uns gesät hat, und welche die Zeiten überdauern wird. [...] Wir werden den Willen unseres Comandante Chávez erfüllen, für Nicolás Maduro [als Präsident] zu stimmen.“*⁸

Mit der sich schrittweise ab 1999 herauskristallisierenden „Bolivarischen Revolution“ und dem Ziel eines „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ ging ein Zeitenwandel für das Militär einher, das unter neuem Vorzeichen nach über 40 Jahren schrittweise wieder in den Mittelpunkt der Politik gehievt wurde. Dem Militär kommt im Venezuela von heute nicht nur (wieder) eine gesellschaftlich überhöhte Position zu. Es ist vielmehr Dreh- und Angelpunkt des chavistischen Politikmodells und bildet den Kern eines neuen Verständnisses der zivil-militärischen Beziehungen, in dem Staat, Militär und Gesellschaft eine Einheit und Schicksalsgemeinschaft bilden. *„Vaterland, Sozialismus oder Tod“*⁹ lautet der von Kuba entlehnte, neue Grußspruch des venezolanischen Militärs, der den Weg weist. Zwar verbietet Artikel 330 der „Bolivarischen“ Verfassung¹⁰ die

aktive Beteiligung der Streitkräfte und deren Mitglieder an jeglichen politischen Aktivitäten oder deren Unterstützung. In der Praxis wird dies jedoch nicht eingehalten. Die Regierungspartei „Partido Socialista Unido de Venezuela“ (PSUV) erhält insbesondere in Zeiten des Wahlkampfes massive materielle, personelle und rhetorische Unterstützung durch die Streitkräfte. Zusätzlich wird den Mitgliedern der Streitkräfte erstmals das aktive Wahlrecht zugestanden. Der umfangreiche Artikel 328 bezeichnet die Streitkräfte als professionelle Institution ohne politische Militanz. Er weist den Streitkräften, neben Verteidigungsaufgaben und der Unterstützung bei der Aufrechterhaltung der inneren Ordnung, die „aktive Mitwirkung an der nationalen Entwicklung“ als Aufgabe zu, was diesen Tür und Tor für die ungehinderte Ausweitung der Aktivitäten in den öffentlichen Bereich öffnete.¹¹

Wichtig ist in diesem Zusammenhang: Als Streitkräfte definiert die Verfassung in Artikel 328 ausschließlich das Heer („Ejército“), die Marine („Armada“), die Luftwaffe („Aviación Militar“), und die Nationalgarde („Guardia Nacional“), wobei letztere Aufgaben zur „Aufrechterhaltung der Ordnung“ übernimmt.¹² Chávez setzte die Nationalgarde erstmalig regelmäßig für Streifenendienste und andere polizeiliche Aufgaben unmittelbar nach seinem Regierungsantritt ein.¹³

Gemäß Artikel 5 des Wahlgesetzes („Ley Orgánica de Procesos Electorales“)¹⁴ unterstützen die Streitkräfte traditionell die Durchführung von Wahlen. Neben der Sicherheit der Wähler – lange Zeit standen die Wahllokale im Fadenkreuz linker Guerillagruppen – sind diese für die Verbringung und Aufbewahrung sämtlichen Wahlmaterials im Vorfeld, während und nach erfolgter Wahl zuständig. Damit sind sie *de facto* auch Hüter des Wahlergebnisses. Eine Rolle, die politische Neutralität voraussetzt, welche jedoch nicht gegeben ist.

Militärangehörige in zivilen Führungspositionen

Das Militär hat herausgehobene Positionen in Politik, öffentlicher Verwaltung und der ausufernden Staatswirtschaft sowie in strategisch wichtigen Sektoren besetzt. Den Streitkräften werden vermehrt nichtmilitärische Aufgaben zugeschrieben, welche die Zurückdrängung des Militärs in der Phase nach dem Ende der Militärdiktatur Mitte des letzten Jahrhunderts konterkariert.¹⁵ Ein Blick auf die Konstellation der Jahre 2008 bis 2009 zeigt¹⁶, dass (Ex-)Militärs beispielsweise folgenden Institutionen vorstanden, wobei es sich hier nur um eine kleine Auswahl handelt: Die Zoll- und Steueragentur, die Schatzbank, die Bank für Wirtschaftliche und Gesellschaftliche Entwicklung Venezuelas, die Devisenverwaltungscommission, der Industriekreditfonds, der Kreditgarantiefonds sowie die Bankenaufsicht – interessanterweise allesamt Institutionen, durch die große Mengen Geld fließt.¹⁷ Darüber hinaus auch die Flughafengesellschaft von Caracas, die U-Bahn von Caracas, das nationale Stromversorgungsunternehmen, das Sozialversicherungsinstitut sowie eine Vielzahl staatlicher Industriebetriebe.

Die Präsenz von Militärangehörigen in der Öffentlichen Verwaltung und in staatlichen Betrieben hat sich seit 1999 vervielfacht, sodass heute nach Schätzungen von Nichtregierungsorganisationen rund 20 Prozent aller Offiziere, d.h. 2.000 an der Zahl, dort in herausgehobenen Positionen tätig sind.¹⁸

Noch eindrucksvoller und zugleich brisanter ist die starke Präsenz von Militärangehörigen in politischen Führungsämtern, zu deren Übernahme diese in der Regel formell aus den Streitkräften ausscheiden, insofern sie nicht ohnehin bereits pensioniert sind. Zumeist handelt es sich dabei um Vertrauensleute von Chávez selbst, die er aus seiner Zeit beim Militär – oft aus der Militärakademie und seinem Beförderungsjahrgang – kannte, sowie um Teilnehmer

des von ihm angeführten, gescheiterten Militärputsches gegen Staatspräsident Andrés Pérez im Jahr 1992 bzw. Vertrauensleute dieser Vertrauensleute. Neben dem Verteidigungsminister stammt stets eine Vielzahl weiterer Kabinettsmitglieder aus dem Militär. In elf der 20 von Chavisten regierten Bundestaaten stehen Militärs als Gouverneure an der Spitze. Und auch der sehr einflussreiche Präsident der Nationalversammlung, Diosdado Cabello, heute die Nummer zwei der Parteihierarchie der PSUV, ist ehemaliger Militär.

Neben der Frage der politischen Gestaltungsmacht, geht es auf der individuellen Ebene selbstverständlich auch um wirtschaftliche Interessen und den Zugang zu den Pfründen der Revolution. Politische Loyalität muss sich eben auch erkaufen werden.

Kräfteverschiebung zugunsten des Militärs

Schwierig gestaltet sich die Situation für den von Chávez selbst ausgedeuteten Nachfolger Nicolás Maduro, der nach dem Tod von Chávez und umstrittener Wahl – die Opposition spricht bis heute von Wahlfälschung und erkennt das offizielle Wahlergebnis nicht an – im April 2013 das Präsidentenamt übernommen hat. Viele Baustellen gilt es für Maduro seitdem zeitgleich zu bearbeiten. Die politische Situation ist äußerst instabil seit die „Bolivarische Revolution“ mit Chávez ihr Gravitationszentrum verloren hat. Neben der verfahrenen politischen Situation steckt das Land in einer strukturell bedingten und politisch induzierten Wirtschafts- und Finanzkrise, die ihre Wirkung erst in jüngster Zeit voll entfaltet. Zudem leiden die Menschen unter der ausufernden Kriminalität.

Im eigenen politischen Lager ist Maduro umstritten. Und in seinem Rücken steht der militärische Block, der ihn unter Druck setzt. Denn Maduro hat keine militärische Vergangenheit, somit kein militärisches Netz-

werk und genießt auch nicht das uneingeschränkte Vertrauen und die Loyalität des höheren Offizierscorps und der politischen Amtsträger aus dem Militär, auf das Chávez zeitlebens bauen konnte. Im Gegensatz zu Chávez ist Maduro im Verhältnis zu den Streitkräften mehr Waggon als Lokomotive. Das Kräfteverhältnis hat sich seit seiner Amtsübernahme Anfang 2013 zugunsten des Militärs verschoben, und der Prozess der Militarisierung in Folge eine stärkere Dynamik erfahren.

Die im Juni 2013 erfolgte Ernennung von Frau Admiral Carmen Meléndez zur Verteidigungsministerin, der ersten Frau in diesem Amt, kann als Ausdruck einer fehlenden Vernetzung Maduros in Militärkreisen und zugleich gewollt positives Zeichen vor allem nach außen interpretiert werden. Dass es mit der Ernennung allerdings keinesfalls um eine „Humanisierung“ der Verteidigungspolitik oder gar eine Abkehr vom Weg der gesellschaftlichen Ideologisierung und Militarisierung geht, zeigt die jüngst im Oktober 2013 per Präsidialdekret erfolgte Schaffung eines neuen, extralegalen Militärgeheimdienstapparats, dem Strategischen Zentrum für Sicherheit und Schutz des Vaterlandes („Centro Estratégico de Seguridad y Protección de la Patria“ – CESSPA).¹⁹

Neben der geheimdienstlichen Aufgabe der Absicherung der Revolution gegen äußere und vor allem innere Feinde durch Informationsbeschaffung sowie Kontrolle und Zensur des (medialen) Informationsflusses (Artikel 3 und 9 des Präsidialdekrets), überwacht der neue Geheimdienst CESSPA auch die Organe der Exekutive hinsichtlich der Ausführung von Regierungsanweisungen und ist verantwortlich für die „Neutralisierung und Niederschlagung von Maßnahmen zur Destabilisierung der Nation“ (Artikel 8).²⁰ Letzteres kommt angesichts der genauso lautenden und immer wiederkehrenden Vorwürfe der Regierungsseite gegen die Opposition einem Blankoscheck zum Vorgehen gegen Andersdenkende gleich.

In Medienberichten äußert sich die Furcht, dass mit dem CESSPA ein weitgehend autonomer, autoritärer Militärgeheimdienst in Stile der ehemaligen Militärdiktaturen in Chile, Paraguay oder Argentinien ins Leben gerufen wurde.²¹ Zweifellos stellt dessen Gründung für Venezuela einen bedeutenden Schnitt mit möglicherweise tiefgreifenden Auswirkungen auf die innenpolitische Situation dar.

„Wirtschaftskrieg“

Die Zustimmung und das Vertrauen der Streitkräfte – in Politik, Verwaltung, Staatsbetrieben und Kasernen – muss sich Maduro u.a. durch Zugeständnisse verschaffen. In diesem Sinne sind die Äußerungen von Maduro hinsichtlich der Schaffung einer bereits vor Jahren diskutierten venezolanischen Rüstungsindustrie und einer sozialistischen militärischen Wirtschaftzone zu deuten. Durch letztgenannte Zone sollen sich die Streitkräfte laut Maduro unabhängig versorgen können.²²

Im Zuge der „Bolivarischen Revolution“ ist Venezuela zu einer Mangelwirtschaft geworden. Im Angesicht der Warenverknappung und regelmäßiger Stromausfälle spricht die Regierung von einem Wirtschaftskrieg („guerra económica“), der von Seiten der politischen Opposition und privater Unternehmer gegen die Revolution geführt werde. Die Tatsache, dass weite Teile der Wirtschaft und die Strominfrastruktur verstaatlicht sind, führt dieses Argument allerdings ad absurdum. Der eigenen Rhetorik folgend, reagiert die Regierung mit quasi-militärischen Mitteln auf die Krise: mehr Staat, mehr militärische Beteiligung und mehr Kontrolle.

Jüngste Maßnahme ist die ebenfalls durch Präsidialdekret im September 2013 erfolgte Schaffung einer sogenannten Oberbehörde zum Schutz der Wirtschaft durch das Volk („Órgano Superior para la Defensa Popular de la Economía“)²³, dem neben elf Ministern unter Vorsitz des Ministers für See- und Lufttransport, Hebert García, und

einem Vertreter den boliviarisch-revolutionären Bewegung „Frente Francisco Miranda“ auch der Kommandierende General der Bolivarischen Miliz – auf diese wird später näher eingegangen – sowie, in einer gesonderten Arbeitsgruppe, die regionalen Kommandeure der Miliz angehören. Aufgabe der Behörde ist die Kontrolle und Sicherstellung der Warenversorgung in Venezuela sowie insbesondere die Unterbindung „illegaler Aktivitäten bei der Versorgung mit und Verteilung von Nahrungsmitteln“.²⁴

Chavisten vs. traditionelle Militärs

Gezielt wurden spätestens seit 1999 in großem Umfang chavistische Gefolgsleute in militärische Führungspositionen gehievt und so schrittweise die Ideologisierung der Streitkraft vorangetrieben. Die – mit allen für Lateinamerika üblichen Einschränkungen – traditionell praktizierte Bestenauslese bei Einstellung und dann folgenden Beförderungen wurde de facto durch eine Gesinnungsauslese ersetzt. Ungeachtet, dass die Verfassung in Artikel 331 Beförderungen ausschließlich an Meriten, Rangliste und freien Stellen festmacht. Nicht mehr das Parlament entscheidet über die Beförderungen, sondern seit der „Bolivarischen“ Verfassung der Präsident selbst. Selbst bei mittleren Offiziersrängen entscheidet nunmehr die Gesinnung über eine Beförderung und deren Zeitpunkt. Von Generälen und Admirälen ganz zu schweigen.

Der bereits zitierte Admiral Molero belegte beispielsweise nach Presseberichten lediglich Platz 53 von 56 der Rangliste der Absolventen der Militärakademie seines Jahrgangs 1983.²⁵ Nach Positionen als Kommandeur der Marine und Verteidigungsminister ist er nun venezolanischer Botschafter in Brasilien.

Trotz alledem sind die venezolanischen Streitkräfte kein monolithischer Block, der uneingeschränkt den Chavismus unterstützt. Gerade in den mittleren Offiziersreihen gibt es eine Vielzahl in den 1980er und

1990er Jahren eingetretener, unpolitischer oder konservativer Offiziere, die dem chavistischen Treiben ablehnend gegenüber stehen. Der Missbrauch für Propagandazwecke, die Entprofessionalisierung, die Ignorierung der Bestenauslese bei Beförderungen, die Beseitigung von Hierarchien zwischen Dienstgradgruppen und nicht zuletzt die Verwicklung von Teilen der militärischen Führung in die (organisierte) Kriminalität – Beteiligung am Drogenschmuggel, Veruntreuung öffentlicher Mittel, Überfakturierung von Importgütern und illegale Finanzoperationen im Zusammenhang mit dem fixen Wechselkurssystem – erzeugen bei traditionsorientierten, technokratischen Offizieren Unmut und (inneren) Widerstand, spalten die Streitkräfte de facto in zwei Blöcke und führen dazu, dass immer mehr nicht- oder anti-chavistische Offiziere „freiwillig“ aus den Streitkräften ausscheiden.

Zudem erzeugt die starke, formell ungeklärte Rolle kubanischer Offiziere innerhalb der Streitkräfte nicht nur in der letztgenannten Gruppe, sondern auch in Teilen der regierungsnahen Armeekeise für Unmut und birgt Sprengstoff.

Neue Militärdoktrin

Sozialistisch, revolutionär, patriotisch, boliviarisch, antiimperialistisch und chavistisch. So definiert die politische und militärische Führung inzwischen lautstark die venezolanischen Streitkräfte.^{26,27} Damit steht sie – wie bereits verdeutlicht – im Widerspruch zur venezolanischen Verfassung, die in den Artikeln 328 und 330 deutlich macht, dass der Dienst der Streitkräfte „niemals einer Person oder politischen Sache“ dient, und es den Streitkräften nicht gestattet ist, „an Handlungen der Propaganda, Militanz oder politischer Bekehrung“ teilzunehmen oder mitzuwirken.

Nicht weniger als fünf Reformen des Streitkräftegesetzes („Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana“) erlebte Venezuela seit dem Jahr 2005, die den Weg in eine Kopie der kubanischen

Streitkräfte, insbesondere hinsichtlich der Personal- und Organisationsstruktur und der militärstrategischen Ausrichtung weisen. Der „Plan Sucre“²⁸ aus dem Jahr 2007 markiert einen Höhepunkt: Er sieht die ideologische Schulung der Streitkräfte, die Einbindung der Bevölkerung durch ein monumentales Milizkonzept und die Ausrichtung auf einen als lang andauernden Volkskrieg bezeichneten („guerra popular prolongada“) Guerillakampf im eigenen Land vor. Also eine asymmetrische Kriegsführung Venezuelas, gegen die als „Imperium“ bezeichneten USA, die als Invasoren ausgemacht werden.

Insbesondere die Schaffung der Nationalen Bolivarischen Miliz („Milicia Nacional Bolivariana“) im Jahr 2009, einer in der Verfassung bis heute nicht vorgesehenen, extrem politisierten und auf die Person des Präsidenten eingeschworene Volksmiliz von militärisch zweifelhaftem Wert, lässt Fragen bezüglich der dahinter stehenden Zielsetzung aufkommen.

Auch illegale Bürgerwehren, die sogenannten Kollektive („Colectivos“), dienen hierfür als Rekrutierungsquelle.²⁹ Diese mindestens 150.000 Milizionäre umfassende Truppe mit dem von Chávez ausgegebenen Aufwuchsziel von einer Million Kombattanten soll die „Bolivarische Revolution“ gegen äußere und innere Feinde gemäß der neuen Militärdoktrin verteidigen, und ist dazu nach Verteidigungszonen („Zonas de Defensa Integral“ – ZODI) gegliedert.³⁰ Auch bei der „Absicherung“ von Wahllokalen werden Angehörige der Miliz inzwischen zusammen mit der Nationalgarde eingesetzt. Die Miliz untersteht dem Präsidenten selbst, was in der Summe die Einschätzung stützt, dass es sich dabei zumindest auch um ein Instrument zur Machtabsicherung nach innen handelt – die politisierte Version einer Prätorianergarde.

Angekündigt wurde von Präsident Maduro darüber hinaus im Mai 2013 die Gründung der Bolivarischen Arbeitermiliz („Milicia Obrera Bolivariana“) für Arbeiter der

staatlichen Betriebe. Man fühlt sich an die ehemaligen Betriebskampfgruppen kommunistischer Staaten Osteuropas erinnert. Nach offizieller Lesart geht es laut Maduro auch hier um die Verteidigung gegen äußere „Feinde, die sich auf die Eroberung Venezuelas vorbereiten. [...] Wir werden mehr respektiert werden, wenn die Arbeitermilizen dreihunderttausend, fünfhunderttausend, eine Millionen, zwei Millionen uniformierte, bewaffnete, gut ausgebildete Arbeiterinnen und Arbeiter umfassen, welche die Souveränität, das Vaterland und die Stabilität der Bolivarischen Revolution verteidigen“.³¹ Für Kritiker hingegen ist es nur ein weiterer Schritt zur Schaffung parteigebundener Parallelstrukturen und der Bewaffnung möglichst großer Teile der chavistischen Anhängerschaft.

„Antiimperialismus“?

Die Unterstützung der USA für einen „Putschversuch“ der anti-chavistischen Opposition im Jahr 2002 brachte das Land in das Fadenkreuz von Chávez. Danach radikalisierte sich der Prozess und gewann im Jahr 2004, nach dem Scheitern des von der Opposition initiierten und der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) formell unterstützten Abwahlreferendums gegen Chávez, nochmals an Dynamik.

Chávez zeigte sich auf der internationalen Bühne und propagierte die Vision einer „Bolivarischen Revolution“ und der lateinamerikanischen Einheit unter dem Banner des Befreiungshelden Simón Bolívar, dessen Name Staat und Streitkräften hinzugefügt wurde. Die USA unter Präsident George W. Bush wurden als „Imperium“ bezeichnet und zum Gegenpol stilisiert, an dem sich das nach eigener Anschauung neu erwachende Lateinamerika aufrichtet. Nach dem Motto „der Feind meines Feindes ist mein Freund“ wurden – jenseits der Allianz mit links bzw. links-populistisch regierten Staaten Lateinamerikas und der Karibik – enge Beziehungen zu Staaten aufgebaut, die demokratische Regierungen meiden: Weißrussland, Syrien, Libyen und Iran. Aber auch zu Russ-

land und China wurden die Beziehungen intensiviert.

Die wirtschaftlichen Beziehungen zu den USA blieben hingegen bis zum heutigen Tag weitgehend unangetastet. Die USA ist ungeachtet allen Getöses und eines Rüstungsembargos weiterhin der wichtigste Handelspartner für Venezuela. Der Erdölhandel steht unverändert im Zentrum der beiderseitigen Interessen. Jenseits der vitalen Wirtschaftsinteressen geht es der venezolanischen Regierung um eine politische Neuorientierung und Abnabelung von den USA, dem bis zur Machtübernahme der Chavisten sehr engen Partner Venezuelas.³²

Neue Militärallianzen: „Go east!“

Im Angesicht der politisch-rhetorischen Konfrontation mit den USA und ihrer Sanktionen erfolgte auch um das Jahr 2005 rüstungspolitisch eine Neuausrichtung³³: Panzer, Hubschrauber, Flugzeuge, Flugabwehrsysteme und Handwaffen wurden in Russland, China und im Iran gekauft, die Streitkräfte hochgerüstet. Das traditionelle belgische Sturmgewehr FN FAL wurde ungeachtet besserer Alternativprodukte auf dem Markt durch die – gewiss nicht modernere – klassische Waffe der Revolutionen und Guerillas dieser Welt ersetzt, das nur geringfügig verbesserte Nachfolgemodell der russische AK-47, das AK-103, von dem 100.000 Exemplare beschafft wurden.

Summa summarum: Mehr Symbolpolitik und Ausdruck einer neuen politisch-militärischen Allianz als wirkliche Stärkung der Streitkräfte. Fehlende Kompatibilität der Waffensysteme untereinander und mit bestehender Ausrüstung, fehlende Investitionen in Ersatzteile und Ausbildung, immense Betriebskosten sowie die Ungeeignetheit insbesondere der schweren T-72-Panzer für die geografischen und infrastrukturellen Gegebenheiten des Landes, legen den Schluss nahe, dass es zuvorderst darum geht, die historisch gewachsene Allianz der

venezolanischen Streitkräfte mit den USA zu zerschneiden.

Sicherheitspolitische Kooperation und mehr: Venezuela und Kuba

Venezuela pflegt besonders enge politische, wirtschaftliche und militärisch-geheimdienstliche Beziehungen zu Kuba. Kuba und Venezuela leben in einer sonderbaren Symbiose, die über die wirtschaftliche Verflechtung hinaus alle Politikfelder erreicht hat. Sicherlich kann hier von einer ideologisch begründeten politischen Hörigkeit der venezolanischen Regierung gegenüber dem sozialistischen Vorreiterstaat Kuba gesprochen werden, die auch unter dem neuen Präsidenten Maduro, der Teile seiner Ausbildung auf Kuba absolviert hat und bekanntermaßen ein großer Bewunderer des kubanischen Modells ist, ihre Fortsetzung findet.

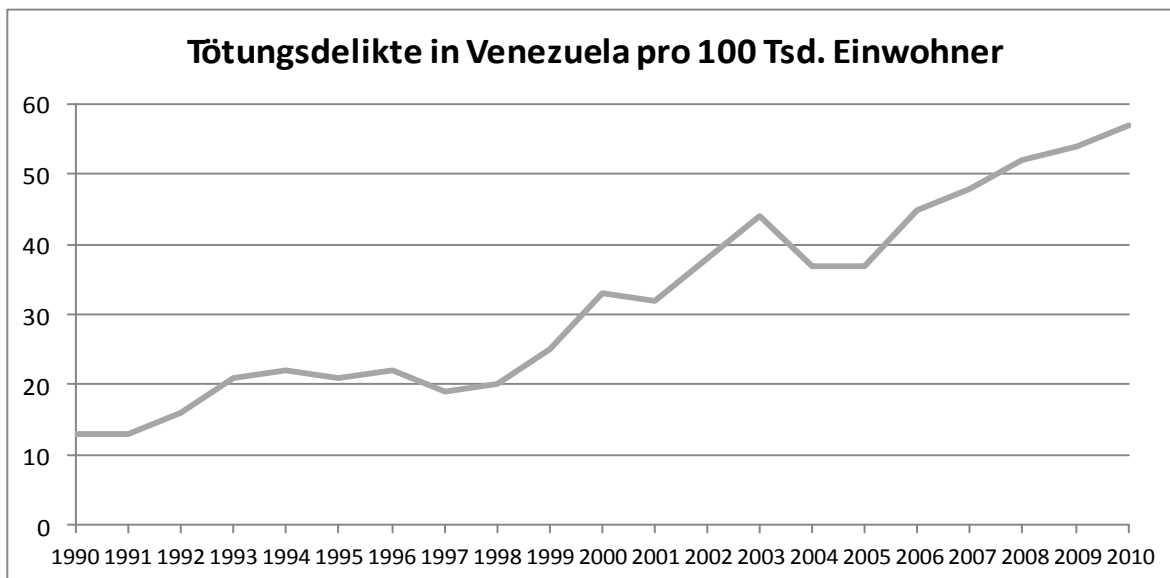
Obwohl es Venezuela ist, das den wirtschaftlich und finanziell angeschlagenen kubanischen Staat durch seine Subventionpolitik in Form der Lieferung von Erdöl zu einem extrem günstigen Vorzugspreis am Leben erhält, gibt das formal schwächere Kuba in den bilateralen Beziehungen den Takt vor und nimmt Einfluss auf die Innenpolitik des großen Nachbarn.

An vielen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Schnittstellen sowie im Gesundheitsbereich sitzen kubanische „Berater“ und Fachkräfte, wobei letztere auch als Gegenleistung für Erdöllieferungen an Kuba in Venezuela tätig sind. Deren Zahl geht vermutlich in die Zehntausende, wobei keine genauen Zahlen bekannt sind. Andere Berater sind Teil einer komplexen und äußerst intransparenten wirtschafts- und sicherheitspolitischen Kooperation. Neben Ärzten kommen daher brisanterweise auch politische Berater, Militärberater und Geheimdienstexperten aus Kuba zum Einsatz.

Es ist ein offenes Geheimnis, dass kubanische Berater Venezuelas Regierung und Armeeführung bei der Indoktrinierung und

Politisierung der Streitkräfte sowie der organisatorischen strategischen Ausrichtung mit Blick auf die Absicherung der „Bolivarischen Revolution“ gegen äußere und innere Feinde nicht nur beraten, sondern auch darüber hinaus bei politischen Richtungsentscheidungen starken Einfluss ausüben.³⁴

der Gewaltkriminalität.³⁶ Millionen Waffen sind illegal im Umlauf. Hinzu kommt, dass Straftaten kaum sanktioniert werden – in Venezuela herrscht weitgehend Straflosigkeit.



Quelle: Observatorio Venezolano de Violencia 2011. Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos – Provea (2012): Situación de los Derechos Humanos en Venezuela, Informe Anual 2012, Capítulo Derechos Ciudadanos, URL <http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/21SeguridadCiudadana1.pdf> [10.09.2013].

Anm.: Offizielle staatliche Statistiken existieren seit einigen Jahren nicht mehr bzw. werden nicht veröffentlicht. Die NGO Provea nennt für die Jahre 2009 und 2010 abweichende Werte von 49 bzw. 45, macht keine Angabe für 2011 und nennt 51 für 2012.

Gewaltkriminalität und die Logik der Revolution

Auch mit Blick auf die Gewaltsituation in Venezuela muss die neue, von Kuba inspirierte und mit umgesetzte, militärpolitische Konzept waffenstarrende Miliz sowie die propagierte gesellschaftliche Militanz kritisch hinterfragt werden. Die venezolanische sozialistische „*Revolution ist friedlich, aber bewaffnet*“³⁵, um den Willen des venezolanischen Volkes zu verteidigen und den Weg des Sozialismus weiter zu gehen, so Präsident Chávez am 15. Jahrestag seines 1992 gescheiterten Militärputsches gegen den damaligen Staatspräsidenten Andrés Pérez.

Kein interner bewaffneter Konflikt, kein Drogenkrieg, keine alles beherrschenden kriminellen Jugendbanden und kein Bürgerkriegserbe. Und dennoch leidet Venezuela unter extrem hoher und beständig steigen-

Nach Angaben des Venezolanischen Observatoriums für Gewalt („Observatorio Venezolano de Violencia“, OVV), einer wissenschaftlichen Forschungseinrichtung zur Analyse der Kriminalitäts- und Gewaltentwicklung im Land, ist es im Zeitraum 2007 bis 2009 bei 91 Prozent aller Tötungsdelikte nicht zu einer Verurteilung gekommen, d.h. in neun von zehn Fällen blieben die Täter unbehelligt.

In der Vergangenheit war die chavistische Innenpolitik von einer wenig repressiven Politik gekennzeichnet. Die linke Regierung wollte die Gewalt auf Umwegen durch die Reduzierung der Armut und die Bekämpfung des Kapitalismus reduzieren. Nach dem Motto: Ein perfekter Sozialismus beseitigt Kriminalität und Gewalt von selbst.

Armut nicht Ursache der Gewaltkriminalität

Allerdings lässt sich für die im Regionalvergleich sehr hohe und steigende Gewaltkriminalität in Venezuela nicht (mehr) die Armut verantwortlich machen. Denn diese ist seit 1999 deutlich gesunken. Das Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen – UN-HABITAT bezeichnet Venezuela in einer im Oktober 2012 vorgestellten Studie sogar als das Land mit der geringsten urbanen Ungleichheit (Gini 0,41) in ganz Lateinamerika und der Karibik.³⁷ Und auch die urbane Armut konnte laut Untersuchungen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika und Karibik deutlich von 49 Prozent im Jahr 1999 auf 30 Prozent im Jahr 2011 reduziert werden.³⁸ Starke Hinweise, dass die Ursachen der Gewaltkriminalität nicht zuvorderst in der Armut zu suchen sind.

Das Venezolanische Observatorium für Gewalt kommt in seinem Jahresbericht 2012 hinsichtlich der Ursachen der Gewaltkriminalität zu einer eindrücklichen Bewertung: „Es ist nicht die Armut, welche die Tötungsdelikte ursächlich erzeugt, es ist die Unzulänglichkeit der Institutionen. Es ist nicht die Arbeitslosigkeit, sondern die Straflosigkeit. Es ist nicht die Ungleichheit, sondern das Lobpreisen der Gewalt durch die [politischen] Führer. Es ist nicht der Kapitalismus, es ist der Bruch der Regeln, die den Gesellschaftsvertrag stützen.“³⁹

Symbolpolitik bei der Inneren Sicherheit

Die sicherheitspolitische Antwort der venezolanischen Regierung auf die Kriminalität war und ist die inflationäre Auflage von staatlichen Programmen zur Kriminalitätsbekämpfung: Mindestens 21 Programme seit dem Jahr 1999, ohne dass diese zu einer signifikanten und anhaltenden Verbesserung der Situation geführt hätten. Ganz offensichtlich nicht mehr als Symbolpolitik. Im Rahmen des jüngsten Programms „Plan Patria Segura“ („Sicheres Vaterland“) wurden ab Mai 2013 tausende Soldaten aus Nationalgarde und Heer zur

Kriminalitätsbekämpfung auf die Straßen der Hauptstadt Caracas und anderer Brennpunkte entsandt. Dies markiert eine neue Qualität der Intervention. Zu erwarten bleiben mehr Verhaftungen, schließlich geht es auch darum, die eigene Präsenz zu rechtfertigen und Erfolge vorzuweisen. Ob dieses Mehr an Repression nur ein kurzes Aufbäumen sein wird, bleibt abzuwarten. Sicher scheint schon jetzt: Die Militarisierung der öffentlichen Sicherheit wird die Probleme nicht lösen.

Programme zur Kriminalitätsbekämpfung

Zeitpunkt	Programm mit Originalnamen
02/1999	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana
02/2000	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana
02/2001	Plan Confianza
05/2002	Plan Nacional de Desarme
12/2003	Plan de Seguridad Ciudadana Integral
10/2004	Plan Piloto de Seguridad
07/2006	Plan Nacional de Control de Armas
07/2006	Plan Integral de Seguridad Misión Caracas
10/2006	Plan Estratégico de Convivencia y Seguridad Ciudadana
01/2008	Plan Caracas Segura
06/2008	Plan Ruta Segura
07/2009	Plan Noche Segura
03/2010	Plan Autopista Segura
03/2010	Dispositivo Bicentenario de Seguridad (DIBISE)
04/2011	Operación Cangrejo
11/2011	Madrugonazo al Hampa
11/2011	Guardia del Pueblo
01/2012	Gran Misión de Seguridad
05/2012	Misión A Toda Vida Venezuela
05/2013	Misión Patria Segura

Quelle: HSS Venezuela.

Die Krise des Strafvollzugs

Seit Jahren herrscht eine chronische Krise im Strafvollzug.^{40,41} Überfüllte, von Gewalt dominierte Gefängnisse, die eigentlich schon lange keinen einzigen Gefangenen mehr aufnehmen können. Oft sorgt dies für die Freisetzung von Verdächtigen und Einstellung der Ermittlungen. Wer doch dauerhaft in ein Gefängnis kommt, hat alle „Chancen“, spätestens dort (schwerst-) kriminell bzw. selbst das Opfer von Gewalt zu werden. In keinem Land Lateinamerikas ist die jährliche Zahl der getöteten und verletzten Insassen so hoch wie in Venezuela.⁴²

Venezolanische Gefängnisse sind Orte der kriminellen Selbstverwaltung, rechtsfreier Raum und von mächtigen Insassenführern, den „pranes“, autonom verwaltet. Zugleich dienen sie faktisch als Kommandozentralen der organisierten Kriminalität. Die Gefängnisse sind der Flaschenhals bei der Kriminalitäts- und Gewaltfrage.

Projekte der HSS

Die Hanns-Seidel-Stiftung Venezuela ist seit 1984 mit einem Projektbüro in Caracas vertreten. Ziele des Engagements sind die Förderung des demokratischen zivilgesellschaftlichen Engagements und der Dezentralisierung, die Stärkung der Menschenrechte und die Bekanntmachung alternativer Entwicklungsmodelle wie der Sozial-Ökologischen Marktwirtschaft. Mit der Polizei des Bundesstaats Miranda besteht seit dem Jahr 2008 eine Zusammenarbeit bei der Weiterbildung von Polizeibeamten im Bereich der Menschenrechte. Ausgebildet werden ausgewählte Polizisten als Ansprechpartner für Bürger bei Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Ordnungskräfte. Darüber hinaus werden auch Verbindungsbeamte für Opfer häuslicher Gewalt geschult, beides mit dem Ziel, im Bundesstaat ein flächendeckendes Netz von qualifizierten Ansprechpartnern aufzubauen und damit die Qualität der Polizeiarbeit zu verbessern.

Widersprüchlichkeit der Politiken

Die venezolanische Politik der Inneren Sicherheit ist geprägt von vielen Widersprüchen. Die Janusköpfigkeit zeigt sich beispielsweise darin, dass in den Jahren 2002, 2006 sowie im Juni 2013 einerseits Gesetze zur Entwaffnung der Bevölkerung und Kontrolle von Waffen und Munition („Ley de Desarme“, „Plan Nacional de Control de Armas“ und „Ley de Control de Armas, Municiones y Desarme“) aufgelegt wurden, zugleich aber die Bewaffnung von Volks- und Arbeitermilizen massiv vorangetrieben wird. Ziel ist ein wehrhaftes Volk unter Waf-

fen. Makaber ist, dass dieses Ziel anders erreicht wird, als gewünscht: 98 Prozent aller Tötungsdelikte im Land werden mit Schusswaffen begangen.⁴³

Laissez-faire gegenüber der Kriminalität und Militarisierung der Inneren Sicherheit. In Venezuela ist beides zugleich zu beobachten.

Militarisierung von Kommunikation und Bildung

Die allgegenwärtige Militarisierung findet auch Eingang in die Sprache der Politiker – und damit der Gesellschaft. Ein militärischer Duktus prägte von Beginn an die Regierungszeit von Präsident Hugo Chávez (1999-2013), die Rhetorik der Regierungsmitglieder und findet auch bei seinem Nachfolger Nicolás Maduro eine Fortführung. Die politische Rhetorik ist von einem gewaltverherrlichenden Kasernenton geprägt: Stets ist die Rede vom „Kampf“ und „Schlachten“, die es gegen die inneren und äußeren „Feinde (der Revolution)“ zu gewinnen gelte. Feinde sind vor allem große bürgerliche Teile der Bevölkerung bzw. alle, die nicht mit dem Chavismus übereinstimmen. Dies sind mit Blick auf jüngere Wahlergebnisse mittlerweile rund 50 Prozent der Bevölkerung. Als „Bourgeoisie“ bezeichnet, werden diese Millionen „Nicht-Venezolaner“ von der Regierung aus der Gemeinschaft ausgeschlossen und rhetorisch für vogelfrei erklärt.

Auch die staatliche Bildungspolitik bleibt hier nicht außen vor. War im Schulunterricht die in vielen Ländern Lateinamerikas als Option existierende prä-militärische Ausbildung auch in Venezuela früher ein Wahlfach, wurde sie von den Chavisten zum Pflichtfach erhoben und die theoretischen Inhalte ideologisch-weltanschaulich unterlegt.⁴⁴

Auch für die Streitkräfte wurde mit der „Ganzheitlichen Erziehung für die Verteidigung“ im Jahr 2011 ein neues Unterrichtsfach geschaffen, das der Vorbereitung auf die neuen gesamtgesellschaftlichen Aufga-

ben dienen soll und in diesem Sinne auch einer ideologischen Indoktrinierung dient. Die Unterrichtsmodule lauten: „Neue sozialistische Ethik“, „Höchste gesellschaftliche Glückseligkeit“, „Demokratischer und revolutionärer Protagonismus“, „Sozialistisches Produktionsmodell“, „Neue nationale Geopolitik“, „Neue internationale Geopolitik“ und „Globale Energiemacht Venezuela“.⁴⁵

Damit nicht genug: Angekündigt wird im Gesetzblatt darüber hinaus eine Übertragung des Faches und der genannten Unterrichtsinhalte auf den zivilen Bildungsbereich, namentlich auf öffentliche Schulen und Universitäten, für dessen Umsetzung das Verteidigungsministerium und die zwei Bildungsministerien gemeinsam beauftragt werden. Die praktische Ausgestaltung des Unterrichts und die Erteilung des Unterrichts werden der Bolivarischen Miliz übertragen, heißt es dort weiter.^{46,47} Auch wenn die Umsetzung des Vorhabens für den zivilen Bereich nach medialen Protesten vor allem aus dem Bildungssektor stillschweigend bis auf weiteres ausgesetzt wurde – die Weichen sind auch hier gestellt.

Was sagt die Bevölkerung?

Die venezolanische Gesellschaft ist in zwei etwa gleich große Lager gespalten, die sich unversöhnlich gegenüber stehen: Die eine Hälfte lehnt den Chavismus und weitgehend alles, was damit verbunden ist, bedingungslos ab. Dazu gehören natürlich auch die Militarisierung der Gesellschaft, die Politisierung des Militärs und die Ideologisierung in allen Facetten. Die Anhänger des Chavismus hingegen nehmen die Militarisierung als Teil des Großprojekts „Bolivarische Revolution“ hin bzw. unterstützen diese sogar, da die Streitkräfte als nunmehr politischer Akteur auf deren Seite stehen, und als Garantiemacht gegen die „alten Eliten“ fungieren.

Der gesicherte, kostengünstige Zugang zu Bildung, Gesundheitsleistungen und subventionierten Grundnahrungsmitteln steht im Mittelpunkt des Interesses und der Lebens-

wirklichkeit eines Großteils der chavistischen Wählerschaft. Für abstrakte Fragen von Demokratie und Rechtsstaat bleibt hier kein Platz. Die chavistische Politik wird zudem adressatengerecht vermittelt und hat durch das geschaffene Medienmonopol die Deutungshoheit. Hinzu kommt der nicht zu unterschätzende sozialpsychologische Effekt der verbalen Erhöhung der zuvor Jahrzehnte, wenn nicht Jahrhunderte marginalisierten Unterschicht.

Die Haltung beispielsweise zu Korruption und Veruntreuung öffentlicher Mittel ist bei weiten Teilen der venezolanischen Wählerschaft – lagerübergreifend – geradezu fatalistisch: Beides gab es schon immer und es wird sie immer geben, lautet die Devise. In Venezuela ist die Auffassung verbreitet, dass, wer „gute“ Politik macht, auch ein wenig stehlen darf. Sorgt die Politik dann auch noch dafür, dass der erdölbasierte „Geldsegen“ breit streut und viele davon profitieren, ist eigentlich alles in guter Ordnung.

Für die Gegner des Chavismus sind die Vorgänge um das Militär nur ein Problem von vielen. Andere Sorgen liegen ihnen im Alltag näher: Die Stigmatisierung als gesellschaftliches Feindbild, die Beschneidung der individuellen Rechte beispielsweise durch die Benachteiligung im Beruf und auf dem Arbeitsmarkt angesichts schwarzer Listen, die Frage der Eigentumsrechte angesichts staatlicher Enteignungen, die steigende Inflation und der Mangel an Konsumgütern. Und nicht zuletzt, dies gilt für beide Gruppen wohl gleichermaßen: Die Angst angesichts beständig zunehmender Gewaltkriminalität – in repräsentativen Umfragen stets die größte Sorgen der Menschen in Venezuela.

Zusammenfassung und Ausblick

Vielleicht erstmals seit Ende der Pérez-Jiménez-Militärdiktatur ist es mit der Person von Hugo Chávez einem Politiker gelungen, die Steuerungsfähigkeit über das venezolanische Militär zu gewinnen. Aber nicht für

die durch die Politik repräsentierte Gesellschaft, sondern als Teil einer politischen Sache.

Von einem Garanten für die Sicherheit aller Venezolaner, einem neutralen Hüter der Verfassung und Bürgen für ordnungsgemäße Wahlabläufe, wurden die Streitkräfte zu einem parteipolitischen Akteur „befördert“, der nicht (mehr) die Menschen, die Demokratie und die Verfassung schützt, sondern eine sozialistische Revolution, die selbstredend starke autoritäre Züge hat. Die von den Chavisten geschaffene Verfassung wird bei der ideologischen, organisatorischen und strukturellen Reform der Streitkräfte beflissentlich ignoriert.

Präsident Maduro geht diesen Weg ohne Zögern weiter. Seine Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den Militärs bleibt abzuwarten, und ist die vielleicht spannendste Frage der näheren Zukunft. Fraglos hat die Steuerungs- und Kontrollfähigkeit gegenüber den Streitkräften mit Maduro abgenommen. Die gesamte Machtkonstellation ist instabil geworden. Ein in Vorbereitung befindliches Ermächtigungsgesetz wird es ihm voraussichtlich zeitnah ermöglichen, am Parlament vorbei per Dekret zu regieren. Ob es Maduro dabei, wie angekündigt, ausschließlich um eine effektivere Bekämpfung der Korruption und (plan-) wirtschaftliche Reformen geht, wird die Zeit zeigen.

Die Aussagen der militärischen Führung zeugen schon heute von einer – zumindest rhetorischen – Abkehr von der Demokratie, indem sie ankündigen, den eingeschlagenen „revolutionären“ Weg nach Chávez' Tod notfalls auch autonom fortschreiten zu wollen. Gesellschaft und Streitkräfte sollen ideologisch gleichgeschaltet werden. Ob dieses Ziel angesichts des wachsenden zivilgesellschaftlichen Widerstands⁴⁸ gegen den Chavismus erreicht werden kann, ist fraglich. Bezweifelt werden sollte allerdings keinesfalls die vielfach geäußerte Bereitschaft der Streitkräfte(führung), die „Bolivarische Revolution“ und die dahinter stehenden –

ganz wesentlich auch monetären – Interessen notfalls mit Waffengewalt gegen die Demokratie zu verteidigen.

|| BENJAMIN BOBBE

Auslandsmitarbeiter Venezuela

ANMERKUNGEN

- 1 Für den vorliegenden Artikel stellt sich die Schwierigkeit des Datenzugangs im Zusammenhang mit Fragen der venezolanischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik. Viele Informationen hinsichtlich Personal, Material und Statistiken, beispielsweise mit Blick auf die ausufernde Kriminalität oder außermilitärische Aktivitäten der Streitkräfte, gelten als Verschlussache, werden nicht veröffentlicht oder sind einfach nicht kohärent. Wesentliche Informationsquellen sind daher Medien, NGOs und unabhängige Forschungsinstitute sowie Mitglieder der Streitkräfte selbst, sodass sich auch so ein Bild ergibt, das im Folgenden dargestellt werden soll.
- 2 z.B. Brian Loveman, Tomás Straka, für Venezuela: Hernán Castillo.
- 3 Befehlshaber.
- 4 Vgl. Human Rights Watch (2013): Venezuela, Chávez's Authoritarian Legacy, Dramatic Concentration of Power and Open Disregard for Basic Human Rights, URL <http://www.hrw.org/news/2013/03/05/venezuela-chavez-s-authoritarian-legacy> [10.08.2013].
- 5 Kestler, Thomas (2009): Parteien in Venezuela; Repräsentation, Partizipation und der politische Prozess; Studien zu Lateinamerika 3, Baden-Baden.
- 6 Vgl. Verfassung der Bolivarischen Republik Venezuela (1999), URL <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm> [15.08.2013].
- 7 Umgekehrt kann ebenfalls beobachtet werden, dass Gesetze trotz formeller Verabschiedung (bislang) keine Anwendung finden.
- 8 De la Rosa, Alicia (2013): Ministro Molero llamó a votar por Maduro "para dar en la madre a fascistas", URL <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/hugo-chavez-1954-2013/130306/ministro-molero-llamo-a-votar-por-maduro-para-dar-en-la-madre-a-fascis> [10.08.2013] (Zitat übersetzt vom Autor).
- 9 „Patria, socialismo o muerte“.
- 10 Vgl. Verfassung der Bolivarischen Republik Venezuela (1999).
- 11 Das gleiche Phänomen lässt sich bei dem staatlichen Erdölgiganten „Petróleos de Venezuela S.A.“ (PDVSA) beobachten.
- 12 Daneben bestehen nichtmilitärische Polizeieinheiten auf nationaler, bundesstaatlicher und lokaler Ebene, die nicht Gegenstand des vorliegenden Aufsatzes sind.
- 13 Vgl. Poliszuk, Joseph (2012): 155.788 asesinatos en Venezuela desde 1999, URL <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/120603/interactivo-14-anos-de-planes-de-seguridad-y-hechos-violentos> [15.09.2013].
- 14 Vgl. Ley Orgánica de Procesos Electorales, URL http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/ley_organica_procesos_electorales/indice.php [12.09.2013].
- 15 In vor-chavistischen Zeiten war die Beteiligung des Militärs im Regierungskabinett auf maximal zwei Ressorts beschränkt, darunter das Kommunikationsministerium.
- 16 Vgl. Castillo, Hernán (2011): Verhältnis zwischen Militär und Gesellschaft, in: Venezuela heute, Politik, Wirtschaft, Kultur, hrsg. von Andreas Boeckh, Friedrich Welsch und Nikolas Werz, S. 301-320.
- 17 Vgl. Ebd.
- 18 Vgl. Ebd.
- 19 Vgl. Präsidialdekret Nr. 458 vom 7. Oktober 2013. Veröffentlicht im Gesetzesblatt Nr. 40.266 von 8. Oktober 2013, URL <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/octubre/7102013/7102013-3806.pdf> [12.10.2013].
- 20 Vgl. ebd. (Zitat übersetzt vom Autor).
- 21 Vgl. Alonso, Juna Francisco (2013): Alertan sobre "creciente autoritarismo" del Gobierno, URL <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/131015/alertan-sobre-creciente-autoritarismo-del-gobierno> [15.10.2013].
- 22 Vgl. El Heraldo (2013): Maduro y su poderosa industria militar, URL <http://www.elheraldo.com.co/noticias/internacional/maduro-y-su-poderosa-industria-militar-117037> [10.08.2013].
- 23 Präsidialdekret Nr. 429. Veröffentlicht im Gesetzesblatt 40.261 am 30.09.2013, URL <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/septiembre/3092013/3092013-3801.pdf#page=11> [05.10.2013].
- 24 Vgl. Ebd. (Zitat übersetzt vom Autor).
- 25 Vgl. Lira, César (2012): Diego Molera Bellavía será el nuevo Ministro de Defensa, URL http://www.elnacional.com/politica/Diego-Molero-Bellavia-Ministro-Defensa_0_71992990.html [14.08.2013].
- 26 Vgl. Ministerio del Poder Popular para la Defensa (2013): Molero: Chávez será por siempre nuestro Comandante en Jefe, URL <http://www.mindefensa.gov.ve/index.php/using-joomla/extensions/components/content-component/article-categories/78-ultimas-noticias/122-molero-chavez-sera-por-siempre-nuestro-comandante-en-jefe> [28.08.2013].
- 27 Vgl. Sistema Bolivariano de Comunicación e Información (2013): Presidente ratifica carácter "antiimperialista, socialista, patriota y Profundamente chavista" de la FANB, URL <http://www.sibci.gob.ve/2013/06/hoy-es-un-dia-de-patria-libre-dijo-presidente-maduro/> [14.08.2013].
- 28 Vgl. Ministerio del Poder Popular para la Defensa (2007): „Plan de Desarrollo Estratégico de la FANB para la Defensa Integral de la Nación 2007-2013“ (Plan Sucre), Kurzfassung/Präsentation, URL <http://www.edugm.mil.ve/documentaciones/pedfanb.pdf> [14.08.2013].
- 29 Vgl. Da Corte, María Lilibeth (2013): 97 colectivos entregaron sus armas y se suman a la milicia, URL <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/130809/97-colectivos-entregaron-sus-armas-y-se-su-man-a-la-milicia> [11.08.2013].
- 30 Vgl. Alonso, Juan Francisco (2011): Las milicias de Chávez ahora batallan desde las aulas de clase, Están asumiendo cada vez más funciones en la defensa del país, Aumenta rechazo, URL <http://www.elpais.com.co/elpais/internacional/milicias-chavez-ahora-batallan-desde-aulas-clase> [10.08.2013].
- 31 El Universal (2013): Ordenan a mandos de la Fuerza Armada establecer las Milicias Obreras, URL <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/130522/ordenan-a-mandos-de-la-fuerza-armada-establecer-las-milicias-obreras> [14.08.2013] (Zitat übersetzt vom Autor).
- 32 Die von den USA für das nächste Jahrzehnt angestrebte Energieautarkie wird Venezuelas Umorientierung hinsichtlich neuer Erdölhandelspartner forcieren. Der Beitritt zum südamerikanischen Freihandelsbündnis „Mercado Común del Sur“ (MERCOSUR) und die engen Beziehungen insbesondere zu China können bereits jetzt als Ausdruck dieser Neuorientierung interpretiert werden.
- 33 Vgl. Blandria, María Teresa (2013): Reformas y Nuevas estructuras en las Fuerzas Armadas de Venezuela, 1999-2012, Observatorio Económico-Legislativo, CEDICE, Caracas
- 34 Vgl. Ibarz, Joaquim (2010): Los cubanos controlan ya sectores claves de Venezuela, URL <http://www.lavanguardia.com/internacional/20100207/53885110693/los-cubanos-controlan-ya-sectores-claves-de-venezuela.html> [10.08.2013].

- 35 El Universal (2007): Chávez llama a la unidad revolucionaria al celebrar su intenciona de 1992, URL http://www.eluniversal.com/2007/02/04/imp_pol_esp_04A831899 [11.08.2013].
- 36 Vgl. Briceño-León, Roberto / Avila, Olga / Carmadiel, Alberto (2013): *Violencia e Institucionalidad. Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2012*, Caracas.
- 37 UN-Habitat (2012): *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*, URL http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=859:onu-habitat-presenta-el-estado-de-las-ciudades-de-america-latina-y-el-caribe&catid=32:genero&Itemid=210 [10.09.2013].
- 38 Comisión Económica para América Latina - CEPAL (2012): *Panorama Social de América Latina 2012*, URL <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012.pdf> [10.09.2013].
- 39 Briceño-León et al. (2013) (Zitat übersetzt vom Autor).
- 40 Vgl. Observatorio Venezolano de Prisiones (2010): *Informe sobre los derechos humanos y debidos proceso de las personas privadas de libertad en 10 centros penitenciarios 2009*, URL <https://docs.google.com/file/d/0By35KTnsCqOdZjMOMTk00TYtNTkyZC000TNLWizZTEtNmNjYzZiYmE4NjBm/edit?pli=1> [20.08.2013] sowie Berichte der Folgejahre.
- 41 Vgl. Human Rights Watch (2013).
- 42 Vgl. Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH (2011): *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas 2011*, URL <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf> [15.09.2013].
- 43 Instituto de Investigaciones de Convivencia y Seguridad Ciudadana – INCOSEC (2011): *Seguridad Ciudadana y Políticas Públicas en Venezuela, Referencia para la Acción*, Caracas.
- 44 Vgl. Ministerio de Educación y Ministerio de Defensa (1999): *Instrucción premilitar, Programa de la asignatura, Nivel medio, diversificado y profesional, Primer año*, Caracas.
- 45 Vgl. „Plan Integral de Educación Militar de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana“ basierend auf der Resolución 0172621 des venezolanischen Verteidigungsministeriums vom 24.03.2011. Veröffentlicht im Gesetzblatt Nr. 39.641, URL <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/marzo/2432011/2432011-3102.pdf#page=7> [13.08.2013].
- 46 Vgl. Ebd.
- 47 Vgl. Peñaloza, Pedro Pablo (2011): *Milicia formará a niños para la “defensa integral” del país*, URL <http://www.eluniversal.com/2011/03/26/milicia-formara-a-nios-para-la-defensa-integral-del-pais> [13.08.2013].
- 48 Gemessen an den letzten Wahlergebnissen und regelmäßigen repräsentativen Umfragen, bspw. der Politikberatung Alfredo Keller & Asociados.

HERAUSFORDERUNG AN EIN INNENPOLITISCHES SICHERHEITSKONZEPT IM RAHMEN DES DEMOKRATISCHEN WANDELS IN TANSANIA

KONRAD TEICHERT ||

Seit seiner Unabhängigkeit ist Tansania als Stabilitätsgarant im ostafrikanischen Raum bekannt und eines der wenigen Länder, die noch nicht die traumatischen Erfahrungen eines Bürgerkriegs durchleben mussten. Die Arusha-Deklaration, bis heute Kerndokument der tansanischen Politik, unterstreicht die Notwendigkeit einer nationalen Einheit und etablierte das säkulare Staatsprinzip.¹ Dies und die sozialistische Vergangenheit Tansanias ermöglichten, dass bis heute das Christentum und der Islam sowie deren Ausübung problemlos nebeneinander existieren konnten. Die über einen langen Zeitraum nicht gefährdete Dominanz der Regierungspartei CCM (Chama Cha Mapinduzi - Partei der Revolution) und der kulturell bedingte hohe Respekt gegenüber Autoritäten bewahrten Tansania insgesamt vor innenpolitischen Konflikten, obwohl Tansania zu den ärmsten Ländern der Welt gehört.² Derzeit rangiert Tansania auf dem *Global Peace Index* auf Platz 55 von 162 Ländern (Stand 2012).³ Dessen Platzierung vernachlässigt jedoch laut kritischen Stimmen aus der tansanischen Zivilgesellschaft Vorfälle aus jüngster Zeit und spiegelt somit die aktuelle Lage nicht zuverlässig wider.⁴ In der Tat haben Entwicklungen in den letzten zwei Jahren einen Trend aufgezeigt, wonach sich die innenpolitischen Rahmenbedingungen in

Tansania sukzessive zu ändern beginnen und latente und unterschwellige Konflikte zunehmend ausbrechen und in das öffentliche Bewusstsein dringen.

Dieser Beitrag umreißt daher die aktuellen innenpolitischen Entwicklungen und die Rahmenbedingungen, die zu einem erhöhten Anspruch an ein nationales Sicherheitskonzept führen. Da die Polizei grundsätzlich als primärer Sicherheitsakteur im Fokus steht, geht der Artikel anschließend auf ihre Rolle sowie Ansätze ein, um die Herausforderungen an ein Sicherheitskonzept darzustellen.

Gesellschaftliche Umbrüche

Trotz eines konstanten wirtschaftlichen Wachstums seit dem Jahr 2000 von etwa 6-7 Prozent jährlich, das hauptsächlich in den großen Städten und Wirtschaftszentren Daressalam, Mwanza und Arusha stattfindet, leben etwa 70 Prozent der Bevölkerung in den zunehmend ärmer werdenden, vom Wirtschaftswachstum konsequent unberührten ländlichen Regionen. Einer kleinen, vom Wachstum profitierenden Elite steht eine breite arme Bevölkerungsschicht gegenüber. Das junge Durchschnittsalter der Bevölkerung von etwa 18 Jahren lässt eine neue Generation heranwachsen, die mit einem mangelhaften Bildungssystem und

geringen beruflichen Perspektiven konfrontiert wird. Angesichts einer jährlichen Bevölkerungswachstumsrate von etwa drei Prozent und einer durchschnittlichen Inflationsrate von zehn Prozent steht das Land in den nächsten Jahren vor der Herausforderung, die Partizipation der Jugendlichen am Wirtschaftswachstum zu ermöglichen.⁵

Die vorherrschende Korruption wird dabei als eines der größten Hemmnisse für die Entwicklung des Landes wahrgenommen. Insbesondere die Kleinkorruption in Schulen, Krankenhäusern und anderen öffentlichen Einrichtungen behindert eine prosperierende Entwicklung und führt zu einem sinkenden Vertrauen der Menschen in staatliche Einrichtungen. Die zunehmend freier agierende Presselandschaft berichtet verstärkt über das Ausmaß an Korruption. Jedoch erlitt die Meinungsfreiheit einen Rückschlag, als im September 2013 zwei Zeitungen wegen eines Berichts über die Gehaltsstruktur der Regierung und aufhetzender Berichterstattung kurzfristig geschlossen wurden.⁶

Hochpolitisch und in breiten Teilen der Gesellschaft stark diskutiert ist der derzeit durchgeführte Verfassungsreformprozess, welcher für Oktober 2014 die Verabschiedung einer neuen Verfassung anvisiert. Im Zuge der Umsetzung begann im Juli 2012 die dafür eingesetzte Verfassungskommission mit einer Befragung der Bürger aus allen Regionen Tansanias sowie Vertretern der Zivilgesellschaft und politischen Akteuren mit dem Ziel, konkrete Verbesserungsvorschläge als Grundlage für einen überarbeiteten Entwurf einzuholen.⁷ Der partizipatorische Ansatz als urdemokratisches Mittel und dessen bisherige Umsetzung in Tansania verdienen hohe Anerkennung. Der Prozess impliziert eine spürbare politische Sensibilisierung der Bürger; ein Kernelement einer jeden lebendigen Demokratie, die mit einer positiven Erwartungshaltung einhergeht. Diese wird sich auch auf die Regierung übertragen, verfügt sie doch in der verfassungsgebenden Versammlung über eine überwältigende Mehrheit. Ob sie die ge-

weckten Hoffnungen erfüllen kann, bleibt abzuwarten.

Im Rahmen der politischen Diskussion über den Inhalt der neuen Verfassung ist die zukünftige Positionierung Sansibars in der Union Tansanias ein kontroverses und zentrales Thema, das bereits mehrmals in der Geschichte Tansanias Gegenstand politischer Diskussionen war. Der im Mai 2013 veröffentlichte erste Verfassungsentwurf sieht eine Drei-Staaten-Lösung mit zwei relativ autonomen Regierungen für das Festland Tansanias, auch Tanganjika genannt, und Sansibar vor. Beide sollen in einer solchen Form unter einer Unionsregierung zusammengeführt werden. Einen nicht unbedeutenden Einfluss auf die aktuelle Debatte dürften dabei die vermuteten Erdölvorkommen vor der Küste Tansanias haben, die Sansibar für sich beansprucht. Da Sansibar wirtschaftlich vom Festland abhängig ist, liegt es nahe, zu vermuten, dass die Aussicht auf finanzielle Unabhängigkeit politisch motivierend wirkt. Das Wissen um diese Entwicklungen ist wichtig, um die Hintergründe zu verstehen, weshalb die Zivilgesellschaft vermehrt die Einhaltung demokratischer Grundsätze einfordert. Insbesondere vor dem Hintergrund der Diskussion um die Stellung Sansibars haben sich in den vergangenen zwei Jahren Gewaltausbrüche mit religiösem Hintergrund gemehrt.

Einen generellen Überblick über die aktuellen Entwicklungen zur inneren Sicherheit im Land ermöglicht der im Mai 2013 veröffentlichte Menschenrechtsbericht der tansanischen NGO *Legal & Human Rights Centre*.⁸ Das Dokument stellt eine tendenzielle Verschlechterung der Sicherheitslage und eine Zunahme von Menschenrechtsverletzungen sowie Gewaltbereitschaft bei zivilen und staatlichen Akteuren fest. Konkret fasst der Bericht den gesellschaftlichen Trend im Jahr 2012 wie folgt zusammen:

- Außergerichtliche Tötungen: 31 Menschen starben durch exzessive Polizeigewalt

- Neun Polizisten wurden bei gewaltsamen Ausschreitungen getötet
- Einschränkung der Versammlungsfreiheit, die dazu führte, dass 16 Menschenrechtsaktivisten inhaftiert wurden
- Einschränkung der Medienfreiheit, wie die Schließung der Mwanahalisi-Zeitung aufgrund des Vorwurfs der Volksverhetzung
- Die Politik setzt Kinder sowie gewaltsame Sprache vermehrt zu Wahlkampfzwecken ein
- Offiziellen Statistiken zufolge wurden im Jahr 2012 insgesamt 6.046 Fälle von Vergewaltigung und häuslicher Gewalt festgehalten, wobei die Dunkelziffer weitaus höher liegen könnte.

Das Legal & Human Rights Centre nimmt im Bericht auch Bezug auf die vorherigen Jahresberichte zur Lage der Menschenrechte in Tansania und stellt fest, dass der Trend sich zunehmend verstärkt, was einhergeht mit einer steigenden Unzufriedenheit innerhalb der Gesellschaft über die Entwicklung Tansanias.

Als Indikatoren hierfür können die im Jahr 2012 erstmals und zudem landesweiten durchgeführten Streiks von Ärzten und Lehrern angeführt werden. Der im Januar begonnene Generalstreik der Ärztesvereinigung Medical Association of Tanzania (MAT) bekam nach seiner Beendigung im Juni eine besondere Brisanz. Die MAT sah die von staatlicher Seite akzeptierten Forderungen als nicht erfüllt an und kündigte als Konsequenz einen erneuten Streik an. Dieser fand bereits vor seinem Beginn ein abruptes Ende, als der streikanführende Arzt Dr. Stephan Ulimboka am 26. Juni im Zuge seiner Entführung massiv gefoltert wurde und seine Verletzungen nur knapp überlebte. Die Zeitung Mwanahalisi berichtete in ihrer Ausgabe vom 25. Juli 2012, dass ihnen vorliegende Beweise die Involvierung von Mitarbeitern des *State House* vermuten ließen.⁹ Die Zeitung wurde

darauffin unter Verweis auf Volksverhetzung geschlossen.

Der oberste Gerichtshof befand den im August 2012 durchgeführten Streik der Lehrgewerkschaft für illegal, welcher dadurch beendet werden musste.¹⁰

Ein weiterer, die Medien beherrschender Fall ereignete sich in der Region Mtwara im Süden von Tansania. Der Minister für Energie und Ressourcen, Prof. Muhongo, stellte die Pläne der Regierung zur Erdgasförderung in Mtwara am 22. Mai 2013 im Parlament vor. Aus Wut, dass wegen des geplanten Baus einer Pipeline lediglich die Region um Daressalam von der Förderung profitieren würde, griffen die Einwohner am selben Tag gezielt Regierungsgebäude und Privathäuser von Abgeordneten an. Der darauf folgende Polizeieinsatz zur Beendigung der Unruhen wurde, so der Vorwurf der Bevölkerung, mit übertriebener Härte durchgeführt.¹¹ Allgemein werden für den unerwarteten zivilen Ausbruch der Gewalt mehrere Ursachen angeführt, die symptomatisch für die Entwicklung des Landes sind: andauernde Stromknappheit, ausstehende Zahlungen an Cashewnuss produzierende Landwirte, dessen Handel staatlich organisiert wird, Verteuerung der Lebensmittelpreise, schlechte Ernten und ein bereits im Januar erfolgter Zusammenstoß zwischen der Polizei und Boda-Boda-Fahrern (Motorräder, die als Taxis fungieren), der zu neun Toten führte.¹² Das resultierende Misstrauen in der Region Mtwara gegenüber der Polizei führte schließlich zu der Entscheidung der Regierung, der tansanischen Armee in der Region zur Unterstützung der Polizei einen Auftrag zur Sicherung der inneren Sicherheit zu übertragen.

Demokratischer Wandel als innenpolitisches Spannungsfeld

Der demokratische Entwicklungsprozess stellt in Tansania ein politisches Spannungsfeld dar. Die seit der Unabhängigkeit amtierende Regierungspartei CCM sieht sich seit dem Jahr 2010 mit zwei etablierten

Oppositionsparteien konfrontiert, wobei die Civic United Front (CUF) in Sansibar eine Koalitionsregierung mit der CCM eingegangen ist und vor dem Hintergrund Sansibars eine Sonderrolle einnimmt. Bei den letzten Parlamentswahlen im Jahr 2010 gewann die Oppositionspartei Chama cha Demokrasia na Maendeleo – Partei für Demokratie und Fortschritt (CHADEMA) deutlich hinzu (47 der 357 Sitze), sodass sie dadurch ihre Rolle als Kontrollinstanz der Regierung wirkungsvoller wahrnehmen kann. Im Demokratisierungsindex von The Economist stieg Tansania im Jahr 2012 daher auf Platz 81, während es im Jahr 2010 noch auf Platz 92 eingestuft wurde.¹³ Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Übergang zu einer lebendigen Demokratie nach knapp 50-jähriger Dominanz durch die Regierungspartei konfliktfrei stattfindet. Eine besondere Dynamik erhält das Spannungsfeld durch den Umstand, dass die neue Generation insbesondere in den Städten nach einem politischen Wandel zu streben scheint. So rekrutiert sich eine Vielzahl der Anhänger CHADEMAs aus dieser Zielgruppe.

Der sich andeutende sukzessive Verlust der CCM-Dominanz geht mit zunehmenden innenpolitischen Konflikten einher. So wirft die CHADEMA der Regierungspartei eine Benachteiligung im Parlament und Repressionen durch Staatsorgane – allen voran durch die Polizei – vor. Die Oppositionspartei kritisiert die Polizei dahingehend, dass diese vor allem in Konfliktsituationen regierungstreu handle und in vorauseilendem Gehorsam zu energisch gegen vorgeworfene Verstöße vorgehe. Die Liste der gewaltvollen Zusammenstöße zwischen der CHADEMA und der Polizei ist lang. Die damit verbundenen Vorwürfe reichen von Diskriminierung bis hin zu gezielter Tötung bzw. Verschleierung von Straftaten gegen die Oppositionspartei.¹⁴

Als jüngstes Beispiel für die politische Spannung im Land kann der Bombenanschlag vom 15. Juni 2013 während einer Wahlkampfveranstaltung am Vorabend der

Wahlen zur Nachbesetzung von 26 lokalen Mandaten in der Region Arusha, einer Hochburg von CHADEMA, angeführt werden. Dabei kamen drei Kinder sowie die Vorsitzende des CHADEMA-Frauenverbands in Arusha ums Leben, mehr als 60 Menschen wurden zum Teil schwer verletzt. Präsident Kikwete verurteilte den Anschlag umgehend und sandte seine Beileidsbekundungen an die Angehörigen der Toten und Verletzten. Der *Inspector General of Police (IGP)*, Said Mwema, kündigte am darauffolgenden Tag landesweite intensive Ermittlungen an, um die Schuldigen festzunehmen, die bisher noch nicht abgeschlossen sind. Am zweiten Tag nach dem Anschlag schlug die politische Stimmung jedoch um. Vertreter von Regierung und Opposition konfrontierten sich nun gegenseitig mit schweren Vorwürfen und machten jeweils die andere Seite für den Anschlag verantwortlich.¹⁵

Im Hinblick auf die anstehenden landesweiten lokalen Wahlen Ende 2014 und die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen Mitte 2015 sowie auf die bereits jetzt bestehenden Konfliktlinien, kann man nur hoffen, dass die Protagonisten sich ihrer Verantwortung bewusst sind.

Religiös motivierte Gewalt nimmt zu

Diese für Tansania neue Dimension der Gewalt flammte nahezu zeitgleich mit der Diskussion um die Stellung Sansibars auf. Einem ersten Gewaltakt auf Kirchen in Sansibar im Mai 2012 folgten weitere Ausschreitungen in Daressalam im Oktober. Medienberichten zufolge war der Auslöser eine Diskussion zwischen zwei Jugendlichen über Religion, in dessen Verlauf ein Dreizehnjähriger auf den Koran urinierte. Der Vorfall verbreitete sich schnell und führte zu Gewaltausschreitungen und Übergriffen auf fünf Kirchen in Daressalam. Der Vorfall führte in kürzester Zeit zu weiteren Übergriffen auf christliche Einrichtungen in anderen Teilen des Landes. Die Liste der Gewalttaten mit religiösem Hintergrund wird seitdem immer länger. Nach einem Säureattentat

auf den Sekretär des Muftis von Sansibar im November 2012 – das Opfer, Sheikh Soraga, ist ein bekannter Befürworter des interreligiösen Dialogs – folgten weitere Attentate im Dezember 2012 und im Februar 2013 in der Region Geita, südlich des Viktoriasees, auf zwei katholische Priester.¹⁶ Im letzteren Fall konnten die aufgebrachten Christen von der Polizei davon abgehalten werden, eine Moschee mit etwa 700 geflüchteten Muslimen in Brand zu setzen. Es folgte ein Sprengstoffanschlag auf eine katholische Kirche in Arusha am 5. Mai 2013. Eine Aufklärung der Straftaten verlief bisher schleppend und ergebnislos. Die christlichen Gemeinschaften halten sich noch mit einer Kommentierung der Vorfälle zurück, um die Situation nicht zu verschärfen.

Mit den Gewaltausbrüchen auf Sansibar wird oftmals die islamische Umasho-Bewegung¹⁷ (Suaheli: Erwachen) in Verbindung gebracht.¹⁸ Offizielle Zielsetzung von Umasho ist die vollständige Autonomie Sansibars und die Verbreitung des islamischen Glaubens. Sie weist jegliche Involvierung in die Gewalttaten von sich und verneint auch die Zielsetzung, in Sansibar einen islamischen Staat errichten zu wollen. Dennoch wird sie von höchsten Regierungsvertretern kritisch beäugt und als ernst zu nehmender Akteur wahrgenommen. Brisant sind auch Konfrontationen zwischen dem radikal-islamischen Prediger Sheikh Ponda Issa Pond, seinen Anhängern und den staatlichen Sicherheitsorganen auf dem Festland. Der islamistische Prediger, der massive Kritik an der Regierungspolitik übt, setzt sich für eine neue Islamisierung der Gesellschaft ein und fordert, gesellschaftliche Rahmenbedingungen entsprechend dem muslimischen Glauben zu definieren. Dies führte zu seiner nicht kritikfreien Verhaftung am 10. August 2013 anlässlich des Vorwurfs der Volksaufhetzung. Die Festsetzung wird von seinen Anhängern als ein Angriff auf alle Muslime verstanden. Entsprechend fallen die Reaktionen und Vorwürfe an die Regierung aus.¹⁹

Die Anhäufung der Vorfälle in kürzester Zeit ist besorgniserregend und droht das bisher viel gerühmte friedliche religiöse Miteinander aufzubrechen. Die Polizei sieht sich hier mit einer ernstzunehmenden Bedrohung der inneren Sicherheit konfrontiert, dessen Lösung wohl eher politischer Natur ist. Diese scheint jedoch kurzfristig nicht in Sicht zu sein, solange die Diskussion um die Stellung Sansibars in der neuen Verfassung nicht einvernehmlich beendet wird.

Tansanische Polizei als Sicherheitsakteur

Die eben dargelegten Entwicklungen – Erstarken der Opposition, steigende Unzufriedenheit von gesellschaftlichen Gruppierungen, religiös bedingte Gewalt – stellen die Polizei vor neue, unbekannte Herausforderungen. Hinzu kommen unter anderem verstärkter Drogenhandel²⁰ und exzessiver Elfenbeinschmuggel,²¹ die mit der hohen Korruption im Land einhergehen. Anbetracht dieser Rahmenbedingungen sind die Anforderungen an ein Sicherheitskonzept des staatlichen Handelns, insbesondere an die Polizei, hoch.

Wie in vielen anderen afrikanischen Staaten sind die Ursprünge der formalisierten tansanischen Polizeiarbeit in der Kolonialzeit zu finden. Die Polizei hatte primär die Aufgabe, die Kolonialherren zu schützen. Nach der Unabhängigkeit Tanganjikas im Jahr 1961 wurden die kolonialen Strukturen weitgehend übernommen. Lediglich das Personal wurde ausgewechselt. Die Probleme Tansanias nach der Unabhängigkeit traten in ähnlicher Form in fast allen ehemaligen Kolonien Afrikas auf. Eine demokratische Tradition im Sinne einer repräsentativen, parlamentarischen Demokratie kannten die neuen Staaten kaum. So wurden autoritäre, paternalistische und dirigistische Traditionen in die neuen Staaten überliefert. Diese für einen Rechtsstaat gefährlichen Traditionen zeigten sich insbesondere in der Tätigkeit der Polizeikräfte. So wird berichtet, dass die Polizei bei der Durchsetzung der

sogenannten Ujamaa-Politik des ersten tansanischen Präsidenten Julius Nyerere behilflich war und sich in diesem Zusammenhang bei der zwangsweisen Umsiedlung und Verstaatlichung allein auf die Befehle des Präsidenten beriefen: „This is Nyerere’s order“.²² Im Jahr 1975 wurde die Polizei durch eine Ergänzung in der Verfassung sogar offiziell unter die direkte Kontrolle der Partei gestellt.²³ Dies schlug sich bis heute in der Wahrnehmung der Polizei durch die Bevölkerung nieder, welche der Polizei nur ein sehr geringes Vertrauen entgegen bringt. Daniel Scher von der Princeton University, welcher sich anlässlich des im Jahr 2006 begonnen Reformprogramms der tansanischen Polizei des Themas annahm, fasst dies folgendermaßen zusammen:

„Tanzanians viewed the police as corrupt, ineffectual and more likely to make a situation worse than to keep the peace.“²⁴

Diese Einschätzung geht mit dem *East African Bribery Index 2012*, welcher die tansanische Polizei als die für Korruption anfälligste staatliche Organisation in Tansania ausweist, einher.²⁵

Unter Präsident Jakaya Kikwete, welcher im Jahr 2005 als Reformpräsident ins Amt gewählt wurde, setzte ein massiver Personalwechsel auf der obersten Ebene der tansanischen Polizei ein. Der auch jetzt noch amtierende IGP, Said Mwema, wurde vom Präsidenten im März 2006 an die Spitze der Tanzania Police Force (TPF) berufen und verfolgte in diesem Sinne umfangreiche Reformen. Auf sein Bestreben wurde das *TPF Reform Program* verabschiedet, welches die anvisierten Modernisierungen in eine institutionalisierte und kohärente Form fasste. Im Ergebnis wurde die Reform auf drei Säulen gestellt: Neben den Schwerpunkten der Professionalisierung und Modernisierung wurde der *Community Policing*-Ansatz als Konzept einer bürgernahen Polizei definiert.

Das Modernisierungskonzept umfasst die Bereiche Infrastruktur, Personal, Ausstattung und Informations- sowie Kommunikationstechnologie.²⁶ Die Fortbildung wurde – soweit finanziell möglich – intensiviert und das Thema Menschenrechte sowohl in die Grundausbildung von Beamten als auch in Fortbildungsprogramme integriert.

Eine Aktualisierung und Anpassung an die Anforderungen einer modernen Polizei im 21. Jahrhundert und an die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der sog. *General Police Orders*, der Verwaltungsvorschriften für die Polizei, professionalisierte die Arbeit zunehmend. Die TPF verfügt mit nunmehr einem *Code of Ethics*, einem *Client Service Charter Commitment* sowie einer Formulierung ihres Mandates über gleich drei übergeordnete Handlungsanweisungen bzw. Leitbilder, in denen die Ziele des Reformprogramms für die rund 40.000 aktiven Polizeibeamten zusammengefasst werden. Es mag daher nicht überraschen, dass die tansanische Polizei dank ihres Reformprozesses mehrmals punktuelle Unterstützung von internationalen Gebern erhalten hat.

Grundsätze von TPF²⁷

„As a law enforcement officer, my fundamental duty is to serve mankind; to safeguard lives and property to protect the innocent against deception, the weak against violence or disorder; to respect the Constitutional Rights of all men to liberty, equality and justice.“

„The TPF will consistently provide the highest degree of professional police services to our community. The TPF is committed in reducing crime and improving the quality of life for our community, through technology, training and professional management. We stand ready to confront any law enforcement task. It is our hope that interaction with the people and the TPF is both positive and productive.“

Auf dem Papier weist Tansania damit eine deutliche Abkehr von der bereits aufgezeigten historisch tradierten Auffassung von Polizei auf und bekennt sich zu den allgemein anerkannten Grundsätzen moderner Polizeiarbeit. Dies geht mit der Tatsache einher, dass sich Tansania ausdrücklich zur Demokratie bekennt und den Schutz der Menschenwürde als Staatsziel nennt. Mit dem *TPF Reform Program* und den grundlegenden verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen weist Tansania somit alle formalen Voraussetzungen auf, das Reformprogramm erfolgreich umzusetzen.

Ansatz einer bürgerfreundlichen Polizei als Bestandteil des Sicherheitskonzepts

Kernelement der angestrebten Entwicklung hin zur bürgernahen Polizei ist der *Community Policing-Ansatz*. Das Konzept wird in Tansania in der Praxis eher als ein technisch orientiertes statt inhaltlich bestücktes Sicherheitskonzept verstanden, welches vorsieht, die Zivilgesellschaft als Sicherheitspartner einzubinden, um die Aufgaben der chronisch unterbesetzten Polizei bewältigen zu können. Es handelt sich hierbei um einen Ansatz, der die Änderung der Organisationskultur hin zu einer modernen Polizei bedingt, die auch den einfachen Polizisten einschließen muss.

Das Konzept ist der Bevölkerung hauptsächlich in Form der sogenannten *Neighbourhood Watchgroups* (Polisi jami) bekannt. Inoffiziell geht man landesweit von über 3.500 zivilen Sicherheitsgruppen aus, deren Aufgabe es ist, in Zusammenarbeit mit der Polizei in ihrem Stadtteil oder Dorf zu patrouillieren und gegebenenfalls einzuschreiten, um Straftaten zu verhindern. Historisch sind die *Neighbourhood Watchgroups* aus den sogenannten *Sungu-Sungu-Gruppen* entstanden. Insbesondere in ländlichen Gegenden hat sich die Bevölkerung lokal und zivil organisiert, um sich aufgrund mangelnder Polizeipräsenz vor Kriminellen zu schützen. Diese Gruppen sind historisch gewachsen, beruhen auf dem Verfassungs-

prinzip des Selbstschutzes und dem gemeinsamem Schutz des Eigentums und sind daher innerhalb der Gesellschaft akzeptiert. Die Einbindung von zivilen Sicherheitsgruppen in die Polizeiarbeit erfolgt in der Realität nicht immer problemlos, so werden Kompetenzüberschreitungen wie die ungerechtfertigte Forderung von Bußgeldern beklagt, die letztlich in ein Bestechungsgeld münden.

Weitere hervorzuhebende Ansätze sind *Safari Salama* (Swahili: Gute Reise), welche eine Zusammenarbeit mit dem Bürger zur Steigerung der Verkehrssicherheit im Fokus hat, oder *Boda-Boda*, welche die Polizei bei der Beobachtung von Straftaten unterstützen soll. Zivilisten unterstützen zudem die Verkehrsregulierung an weniger bedeutenden Verkehrspunkten, angelehnt an das Konzept des Schülerlotsen. Offenheit zeigt die Polizei zudem, indem sie alle Mobiltelefonnummern der leitenden Polizeibeamten veröffentlicht und die Bürger auch dazu animiert, diese Nummern für Beschwerden zu nutzen.

Es wurde eine *Integrity Unit* geschaffen, die eigens für die Aufarbeitung von Korruptionsfällen innerhalb der Polizei verantwortlich ist. Jedoch ist das Phänomen zu komplex, als dass dies ausreichend erscheint, effektiv gegen dieses Verhalten vorzugehen. Zudem wurden innerhalb der Polizeistationen landesweit *Gender Desks* eingerichtet. Polizistinnen stehen somit als Ansprechpartnerinnen zur Verfügung, um Gewalt gegen Frauen und Kinder direkt aufzuarbeiten und zu verfolgen. Zumeist in Personalunion gibt es in jedem Distrikt Tansanias einen *Community Policing Officer*, welcher als Kontaktperson für die Zusammenarbeit mit der Bevölkerung und Zivilgesellschaft verantwortlich ist.

Zahlreiche Publikationen zum Thema *Community Policing* und Bürgerrechte – leider mit geringem Bekanntheitsgrad –, die sich inhaltlich an die Grundsätze einer modernen und demokratischen Polizei orientieren und sehr überzeugend den Inhalt der

anvisierten Reformen vermitteln, wurden bis heute veröffentlicht. Insofern wird das Konzept in diesen Bereichen umgesetzt und kann erste Erfolge in Richtung einer bürgerfreundlichen Polizei vorweisen.

Projekte der HSS

In Tansania ist die Zusammenarbeit mit der tansanischen Polizei ein Schwerpunkt unserer Projektarbeit. Das 2006 initiierte Reformprogramm zielt darauf ab, eine moderne, professionelle und bürgerfreundliche Polizei zu etablieren. Die Hanns-Seidel-Stiftung unterstützt diese Reformbemühungen der tansanischen Polizei (TPF) hin zu mehr Bürgernähe. Kernelement ist das Konzept des Community Policing. Im diesem Rahmen unterstützt das Projekt Capacity Building-Maßnahmen. So wurde das Handbuch, welches Handlungsrichtlinien für die verantwortlichen Polizisten für den Gender-Desk beinhaltet, mit Hilfe der Hanns-Seidel-Stiftung erstellt. Aktuell unterstützte das Projekt den Druck von Büchern, in welchen die tansanische Polizei den Schutz von Kindern und die Beachtung ihrer Rechte fordert sowie Gewalt in der Familie thematisiert.

Anspruch und Wirklichkeit

Der schlechte Ruf der Polizei steht im Gegensatz zu den selbsternannten Zielsetzungen. Die augenscheinlich hohe Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit drängt daher die Frage nach dem Weshalb auf. Sucht man nach Gründen, so stößt man zunächst auf einen nicht ausreichenden Finanzhaushalt der Polizei. Direkte Folgen sind schlechte Ausstattung und niedrige Löhne. Die Erhöhung der Gehälter könnte jedoch ein adäquates Mittel sein, um effektiv die vorherrschende Korruption zu bekämpfen. Da das Reformprogramm ein verbessertes Image der Polizei impliziert, ist der Bereich Korruption eines der größten Hindernisse zur Umsetzung des Community-Policing-Ansatzes.

Die geringe Anzahl von etwa 40.000 Polizisten für über 44 Millionen Tansanier zeigt auf, dass infolgedessen extreme Kapazitätsdefizite vorherrschen. Polizeigebäude befinden sich in eher im schlechtem Zustand und es ist keine Seltenheit, dass dem Bürger mitgeteilt wird, dass ein Polizeieinsatz nur schwer möglich ist, da schlichtweg kein Geld für die Betankung der Polizeifahrzeuge vorhanden ist. Die Modernisierung wurde allerdings verstärkt und die Ausstattung der Polizei erfuhr angesichts der aktuellen Situation einer langsam zunehmenden Verbesserung.

Zudem kann man zugestehen, dass der Reformprozess noch zu jung ist, um eine Änderung der Organisationskultur zu bewirken, insbesondere in Anbetracht der Historie der tansanischen Polizei. Die meisten Polizisten in Führungspositionen sind in einer weniger modernen Polizeikultur aufgewachsen und das Konzept einer Polizei als Dienstleister ist ihnen eher neu. Dass sich gerade im öffentlichen Dienst gewisse Kräfte entfalten, die sich einer Reform widersetzen und die althergebrachten Denk- und Arbeitsstrukturen zu gefährden scheinen, ist kein neues und erst recht kein rein tansanisches Phänomen.

Es ist nachvollziehbar, dass dies zudem zur Resignation bei Reformern innerhalb der Polizei führen kann. Darüber hinaus bleibt die zukünftige Ausrichtung der Reformbestrebungen angesichts der bevorstehenden Pensionierung des „Vaters“ des Reformprogramms, IGP Mwema, eher vage. Betrachtet man die öffentliche Meinung zum Konzept, so ist es eine wichtige Erkenntnis, dass oftmals die Nachbarschaftswache von vielen Tansaniern mit *Community Policing* gleichgesetzt wird.

Hier gibt es noch viel Raum für Vermittlung und Aufklärung über den Ansatz von *Community Policing* und das anvisierte Konzept der Reform an sich.

Vor dem Hintergrund der innenpolitischen Entwicklungen in Tansania ist das Reformprogramm mit seinem neuen Sicherheitskonzept sicherlich sehr zu begrüßen. Der Bedarf einer Unterstützung der Reformbemühungen der Polizei bleibt weiterhin groß, damit sie ihre originären Aufgaben gemäß ihren neuen Leitlinien professionell im Sinne einer modernen und unabhängigen Polizei erfüllen kann.

|| KONRAD TEICHERT M.A.

Büroleiter Daressalaam

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. The Arusha Declaration, 5. Februar 1967, URL <http://www.marxists.org/subject/africa/nyerere/1967/arusha-declaration.htm> [24.10.2013].
- 2 Vgl. UNDP: Human Development Index (HDI) 2013: Tansania rangiert auf Rang 152 von 186, URL <http://hdr.undp.org/en/reports/> [24.10.2013].
- 3 Vgl. Global Peace Index 2012 URL <http://www.visionofhumanity.org/#/page/indexes/global-peace-index> [24.10.2013].
- 4 Vgl. Kimboy, Frank (2013): Tanzania tops peace list in East Africa amid uncertainty, in: The Citizen, 24. Juni 2013, URL <http://www.thecitizen.co.tz/News/Tanzania-tops-peace-list-in-E-Africa-amid-uncertainty/-/1840392/1893390/-/uxy6y6/-/index.html> [24.10.2013].
- 5 Vgl. Weltbank (2013): Datenbank URL <http://www.data.worldbank.org/country/tanzania> [24.10.2013] und Trading Economics (2013): Datenbank URL <http://de.tradingeconomics.com/tanzania/gdp-growth-annual> [24.10.2013].
- 6 Vgl. Sabahi (2013): Tanzania suspends 2 newspapers for 'seditious articles', URL http://sabahionline.com/en_GB/articles/hoa/articles/newsbriefs/2013/09/30/newsbrief-04 [24.10.2013].
- 7 Der Leiter der Kommission, Richter Joseph Warioba, berichtete nach Beendigung der Befragungen von über 1 Mio. Einzelmeinungen.
- 8 Vgl. Legal & Human Rights Centre (2012): Tanzania Human Rights Report 2012, URL <http://www.humanrights.or.tz/reports> [24.10.2013].
- 9 Vgl. Kubenea, Saed (2012): Aliyemteka Ulimboka huyu hapa, in: Mwanahalisi, 25. Juli 2012, URL <http://www.mwanahalisi.co.tz/node/2968> [24.10.2013].
- 10 Vgl. Onyango, Emmanuel: TTU suspends teachers` strike, in: The Guardian, 4. August 2013, URL <http://www.ippmedia.com/frontend/?l=44399> [24.10.2013].
- 11 Vgl. Msuya, Elias: Could Mtwara chaos have exposed police brutality, impunity? in: The Citizen, 3. Juni 2013, URL <http://www.thecitizen.co.tz/News/Could-Mtwara-chaos-have-exposed-police-brutality--impunity/-/1840392/1870722/-/biesdh/-/index.html> [24.10.2013].
- 12 Vgl. Msuya, Elias: Tanzania: Extrajudicial Killings, Mob Violence On Rise in Tanzania, in: The Citizen, 12. August 2013, URL <http://www.thecitizen.co.tz/News/Could-Mtwara-chaos-have-exposed-police-brutality--impunity/-/1840392/1870722/-/biesdh/-/index.html> [24.10.2013].
- 13 Vgl. The Economist (2012): Demokratisierungsindex 2012, URL http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf [24.10.2013].
- 14 Vgl. Reith, Stefan (2012): Die Repression in Tansania nimmt zu – Opposition, Medien und Menschenrechtsgruppen in großer Sorge, KAS-Länderbericht, September 2012, URL http://www.kas.de/wf/doc/kas_32112-1522-1-30.pdf?120925110420 [24.10.2013].
- 15 Vgl. Reith, Stefan/ Bergmann, Danja (2013) „Bombenanschlag auf Oppositionspartei überschattet Lokalwahlen in Tansania“, KAS-Länderbericht, 25. Juni 2013, URL http://www.kas.de/wf/doc/kas_34826-1522-1-30.pdf?130626121932 [24.10.2013].
- 16 Vgl. States Department of State (2013): 2012 Report on International Religious Freedom, Tanzania, S. 6f, URL <http://www.state.gov/documents/organization/208416.pdf> [24.10.2013].
- 17 Für die Zielsetzung der Uamsho-Bewegung vgl. <http://uamshozanzibar.wordpress.com/> [24.10.2013].

- 18 Vgl. D.H.: Violence in Zanzibar - Acid attack, 10. August 2013, URL <http://www.economist.com/blogs/baobab/2013/08/violence-zanzibar> [24.10.2013].
- 19 Vgl. Bergmann, Danja: Aufruhr im Paradies: Religiöse Spannung auf Sansibar, KAS-Länderbericht, 26.08.2013, URL http://www.kas.de/wf/doc/kas_35267-1522-1-30.pdf?130828175536 [24.10.2013].
- 20 Vgl. Correspondent: Drug trade: Is Tanzania trying to get blacklisted?, IPP-Media, 31. Juli 2012, URL <http://www.ipp-media.com/frontend/index.php?l=44275> [24.10.2013].
- 21 Vgl. The Citizen: Ivory smugglers are economic saboteurs, in: The Citizen, 9. September 2013, URL <http://www.thecitizen.co.tz/oped/Ivory-smugglers-are-economic-saboteurs/-/1840568/1984940/-/h45m2tz/-/index.html> [24.10.2013].
- 22 Vgl. Meredith, Martin (2011): The Fate of Africa – A History of the Continent Since Independence, S. 255.
- 23 Vgl. Commonwealth Human Rights Initiative (2006): The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Tanzania, 2006, S. 5, URL http://www.humanrightsinitiative.org/publications/police/tanzania_country_report_2006.pdf [24.10.2013].
- 24 Vgl. Scher, Daniel: Restoring Police Service with a Community Vision: Tanzania 2006-2009, S. 1., URL www.princeton.edu/successfulsocieties/content/data/policy_note/PN_id123/Policy_Note_ID123.pdf [24.10.2013].
- 25 East Africa Bribery Index Report 2012, – Transparency International–Kenya, S.34ff, <http://tikenya.org/index.php/more-links/publications/corruption-surveys/east-africa-bribery-index#> [24.10.2013].
- 26 Vgl. Tanzania Police Force Reform Program – Medium Term in Strategy 2010/11 – 2014/15 Phase 1, Volume 1, S. 3.
- 27 Ebd.

INNERE SICHERHEIT IN KIRGISISTAN

MAX GEORG MEIER ||

Nur kompetente und sich an demokratischen Prinzipien orientierende Polizeikräfte können sowohl die innere Sicherheit eines Landes, als auch die Bewahrung der persönlichen Freiheitsrechte der Bürger garantieren. Darauf aufbauend wird es leichter fallen, die politische und wirtschaftliche Entwicklung eines Staates erfolgreich voranzutreiben. Falls die Defizite in den Organen der Inneren Sicherheit jedoch fort-dauern, kann die Kriminalitätsrate eines Landes steigen, können sich bereits bestehende nationale Probleme vertiefen oder sogar neue Konflikte aufbrechen. Deshalb wird das gerade einmal 22 Jahre unabhängige zentralasiatische Land Kirgisistan all seine Ressourcen mobilisieren müssen, um eine erfolgreiche Reform seiner post-sowjetischen Sicherheitskräfte erfolgreich abschließen zu können. Ziele sollten dabei die uneingeschränkte Sicherheit seiner Bürger und, wo immer möglich, die Konfliktprävention sein.

Krise des Systems der Inneren Sicherheit in Kirgisistan nach der Sowjetzeit

Zum ersten Mal taucht die kirgisische Polizei am Ende des 19. Jahrhunderts auf, als das Land Teil des Russischen Reiches war. Im Jahre 1917 wurde die zaristische Polizei dann aber aufgelöst und an ihre Stelle trat die sogenannte „Miliz“. In der sowjetischen Zeit war die Miliz, welche zu dieser Zeit den Namen „Volksmiliz“ trug und hauptsächlich aus ehemaligen Soldaten der Roten Armee und Partei-Aktivisten bestand, für die innere

Sicherheit und den Schutz der öffentlichen Ordnung verantwortlich. Später wurde die sowjetische Miliz in das Ministerium für Innere Angelegenheiten (MIA) überführt, zu dessen Aufgaben die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz des sozialistischen Eigentums gehörten. Zeitgleich wurde das republikanische Komitee für öffentliche Staatssicherheit gebildet, das ein Teil des KGB der UdSSR war. Es war zuständig für die nationale Sicherheit des sowjetischen Staates und die Verteidigung der Interessen der Kommunistischen Partei.

Nach der Erlangung der Unabhängigkeit im Jahre 1991 wurden die Sicherheitsdienste (MIA und republikanisches Komitee für öffentliche Staatssicherheit) mittels Gesetzgebung neu strukturiert, um die persönliche Sicherheit der Bürger, den Schutz aller Formen des Eigentums und die nationale Sicherheit zu gewährleisten. Trotz aller (kosmetischen) Reformbemühungen in den Organen der Inneren Sicherheit blieb dieser Sektor in den meisten Fällen strukturell und funktionell der gleiche wie unter dem sowjetischen Regime. Darüber hinaus wurden die Organe für die Innere Sicherheit, Staatsanwälte und sogar nationale Sicherheitsbehörden spätestens mit Beginn des neuen Jahrhunderts politisiert und von den Behörden mehr und mehr zum Schutz des bestehenden politischen Regimes eingesetzt.

Inbesondere im Jahre 2002 setzte der damalige Präsident Akajew die volle Kapazi-

tät der Sicherheitsbehörden ein, um der Unzufriedenheit der Bürger in der kleinen südkirgisischen Stadt Aksy zu begegnen, die gegen die Verhaftung eines lokalen Mitglieds des Nationalen Parlaments aus angeblich politischen Gründen (Disput um Landabgabe an China) protestierten. Die Polizei setzte Schusswaffen ein, um die Demonstrationen aufzulösen. Sechs Personen starben und 28 wurden verletzt. Spätestens mit Aksy begannen Massenproteste gegen den amtierenden Präsidenten Akajew, die mit der sogenannten Tulpenrevolution endeten, infolge derer der erste Präsident Kirgisistans nach Moskau fliehen musste. Zwar nahmen die Miliz und andere Sicherheitskräfte während dieser Ereignisse eine eher neutrale Position ein und entsagten damit dem Regime, jedoch schützten sie die Sicherheit von Bürgern und Eigentum ebenfalls nicht. Plünderungen und Zerstörung vieler staatlicher und kommerzieller Einrichtungen bei der Revolution von 2005 waren die Folge.

Der nächste Präsident Kurmanbek Bakijew politisierte die Sicherheitsstrukturen noch mehr, um sein Regime vor der Opposition zu schützen. Er ignorierte die Bedeutung eines ganzheitlichen Ansatzes zur inneren Sicherheit, einer Strategie, die die Kontrolle über die Sicherheitskräfte demokratisiert und eine größere Anzahl von politischen und sozialen Akteuren in die Entwicklung der nationalen Sicherheitspolitik integriert hätte.¹ Das autoritäre Regime von Bakijew machte es den Sicherheitskräften möglich, auch bei politischen Fragen zu intervenieren. Er stützte sich zunehmend auf die kirgisischen Geheimdienste, die allmählich auch die Kontrolle über die militärischen Strukturen übernommen hatten.² Als Ergebnis dieser Entwicklung begann das politische Regime zusammen mit dem Geheimdienst, den illegalen Drogenhandel zu kontrollieren. Die Oppositionsführer des Landes wurden zunächst belästigt, dann körperlicher Gewalt ausgesetzt und schließlich einige sogar getötet. Beispiele für diese politischen Morde sind der ehemalige Leiter des kirgisi-

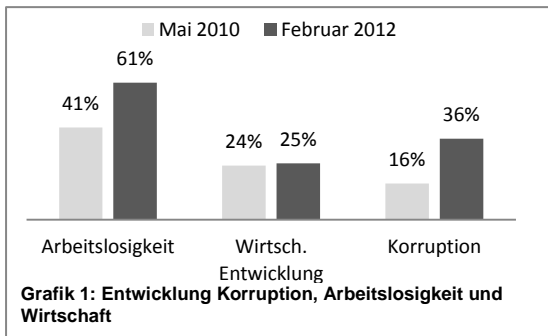
schen Staatspräsidentenamts Medet Sadyrkulov, sowie die Abgeordneten Ruslan Schabotoev, Shyrgalbek Surabaldiev und Baïman Erkinbaev.

Im April 2010 setzte Bakijew die Sicherheitskräfte dafür ein, Massenproteste gegen sein Regime niederzuschlagen. Mehr als 80 Demonstranten wurden getötet, als die Sicherheitskräfte das Feuer auf sie eröffnet hatten. Bakijew war anschließend dennoch gezwungen, das Land nach Weißrussland zu verlassen, um dem aufgestauten Zorn der Bürger zu entgehen. Wie im Jahre 2005 konnten die Sicherheitskräfte auch im April 2010 die Zerstörung von öffentlichen Gebäuden (z. B. Generalstaatsanwaltschaft), Unternehmen und sogar Privathäusern nicht verhindern. Darüber hinaus führte die Schwäche der Strukturen im Bereich der Inneren Sicherheit anschließend dazu, dass im Süden Kirgisistans blutige ethnische Auseinandersetzungen mit vielen Opfern ausbrachen. Im abschließenden Bericht der Nationalen Kommission zur Untersuchung der Ereignisse im Juni 2010 im Süden Kirgisistans wird bestätigt, dass die Miliz und auch das Militär während des Konflikts nur eine der Seiten des ethnischen Konflikts (Kirgisen) geschützt hat, ethnische Usbeken aber schutzlos geblieben wären. Weiter heißt es in dem Bericht, dass die staatlichen Machtstrukturen und die Sicherheitskräfte nicht genügend ausgebildet waren, interethnische Gewalt zu verhindern.³

Korruption im Bereich der Inneren Sicherheit und Verhältnis der Bürger zu den Sicherheitskräften

In den letzten Jahren beschäftigten die Einwohner Kirgisistans Themen wie ein möglicher Bürgerkrieg zwischen den beiden großen Ethnien, politische Instabilität, eine nächste Volksrevolution, sowie die Teilung des Landes in Norden und Süden.⁴ Neben der hohen Arbeitslosigkeit und dem Zustand der Wirtschaft im Allgemeinen machen sich die Menschen in Kirgisistan zunehmend Sorgen über die Korruption (vgl. Grafik 1).

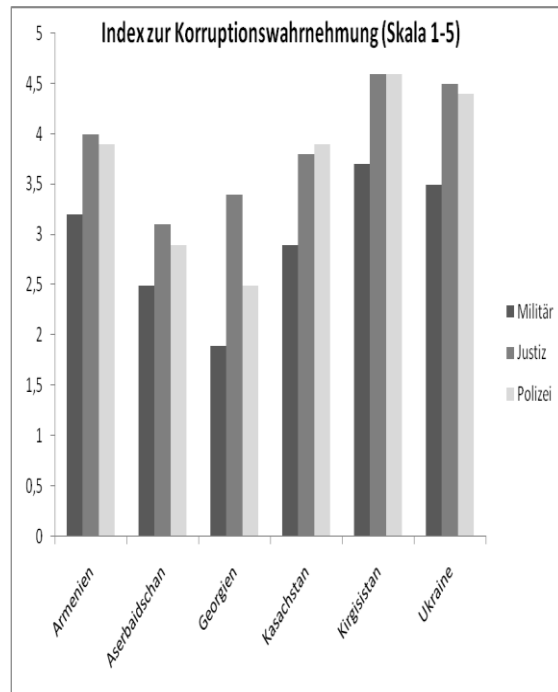
All das führt dazu, dass das Vertrauen der Kirgisen in die gesellschaftlichen und öffentlichen Institutionen des Landes sinkt.



Quelle: International Republican Institute / Baltic Surveys Ltd. / The Gallup Organization / Agency SIAR-Bishkek (2012): Kyrgyzstan National Opinion Poll February 4 – February 27, 2012, Bishkek, S. 19.

Unter allen gesellschaftlichen Institutionen misstrauen die Bürger am meisten der Richterschaft, der Anwaltschaft und der Miliz.⁵ Laut den Ergebnissen der Meinungsumfrage „Barometer der Weltkorruption – 2013“, die von Transparency International durchgeführt und im Juni 2013 veröffentlicht wurde, ist die Korruption am stärksten in den kirgisischen Sicherheitskräften und Gerichten verbreitet. 61 Prozent der Bürger hatten erklärt, dass sie regelmäßig die Hände der Miliz „versilbern“ müssten. 52 Prozent der befragten Personen sagten aus, dass sie bei Gericht bereits Schmiergeld bezahlt hätten.⁶ Korruption ist auch in anderen Sektoren in Kirgisistan sehr verbreitet, doch ist das dortige Niveau bedeutend niedriger als in den oben genannten Behörden. Die folgende Grafik liefert das interessante Ergebnis, dass das Militär in allen untersuchten Ländern als korruptionsunanfälliger angesehen wird als die Polizei und Justiz. Für einen zentralasiatischen Vergleich fehlen jedoch mögliche Daten aus Tadschikistan, Usbekistan und Turkmenistan. Dass Kirgisistan in allen drei Bereichen (Militär, Justiz und Polizei) von den hier aufgeführten sechs Ländern am schlechtesten abschneidet, ist nicht überraschend. Das Land „verteidigte“ damit seine Position aus dem letzten weltweiten Transparency International Bericht von 2012.⁷ Ein Kiva Fellow in Kirgisistan beschreibt die Gründe für diese alar-

mierende Situation wie folgt: „Niedrige Löhne für Beamte, was es verlockend (und manchmal notwendig) macht, ein „Zusatz-einkommen“ zu generieren; eine schwache nationale Identität, was die Hemmschwelle senkt, den Zentralstaat zu betrügen; eine wuchernde Bürokratie, was den Beamten erst die Möglichkeit gibt, Abkürzungen zu den offiziellen Verfahren anzubieten; wenig Transparenz, da es an unabhängigen Medien mangelt, welche Missstände aufdecken und eine gewisse Gleichgültigkeit und Abgestumpftheit unter der Bevölkerung.“⁸ Ursachen welche weltweit zu finden sind, jedoch in Kirgisistan eine tiefe und anhaltende Ausprägung erfahren haben.



Quelle: Transparency International (2013b): Barometer der Weltkorruption – 2013, S. 35-38, URL http://files.transparency.org/content/download/604/2549/file/2013_GlobalCorruptionBarometer_EN.pdf [26.08.2013].

Laut dem „Barometer der Weltkorruption – 2013“ merkten außerdem 42 Prozent der Befragten an, dass nach ihrer Meinung im Laufe der letzten Jahre das Niveau der Korruption gestiegen sei. Nur 13 Prozent äußerten die Meinung, dass die Korruption ein wenig abgenommen hätte. Die meisten Befragten (68 Prozent) sind der Überzeugung, dass die Antikorruptionsmaßnahmen der Regierung ineffizient sind. Noch deprimie-

render ist, dass die Mehrheit der Einwohner, nämlich 66 Prozent, nicht glaubt, dass die Bevölkerung die Situation ändern könnte.⁹ Die gemeinsame Betrachtung dieser Zahlen und der Korruptionswahrnehmung im Polizei- und Justizsektor zeigen die Schwierigkeit der Korruptionsbekämpfung.

Die negative Einstellung der Gesellschaft gegenüber den Strafverfolgungsbehörden ist das Ergebnis der letzten politischen, sozialen und wirtschaftlichen Turbulenzen im Lande. Befragte kirgisische Bürger¹⁰ beklagen vor allem die Gleichgültigkeit der Miliz gegenüber ihren Problemen. Außerdem scheut sich mehr als ein Drittel der Bevölkerung, mit Anliegen bei den Sicherheitsbehörden vorstellig zu werden. Die Furcht vor der Miliz auf Seiten der Gesellschaft kann so erklärt werden, dass deren Mitarbeiter während ihres Dienstes schnell und oft Gewalt und Zwang anwenden. So wird die Miliz von den Bürgern eher als ein Straforgan wahrgenommen und nicht als eine Behörde, die Bürgerrechte schützt.

Ein bedeutender Teil der Bevölkerung Kirgisistans fühlt sich in seinem Wohngebiet nicht sicher (42 Prozent). Im Land wächst die organisierte Kriminalität, die oft mit der Miliz verschmilzt. Auf der anderen Seite ist das Niveau der Gesetzestreue niedrig. Laut Befragungen fühlen sich nur 65 Prozent der Probanden an die geltenden Gesetze gebunden. Ein Drittel der Bevölkerung ist sich sicher, dass man die Gesetze nicht befolgen sollte, weil sie schlecht sind und selbst sehr wichtige Personen im Lande diese nicht beachten würden.

All dies zeigt, dass die Gesetze und ihre Befolgung für die Bürger noch kein ideeller Wert geworden sind. Überwiegende Meinung in der Bevölkerung ist, dass die meisten Vertreter der staatlichen Macht, insbesondere die Mitarbeiter der Sicherheitsbehörden und Gerichte, ihre eigenen Interessen über die von Bürgern und Staat stellen.

Gesellschaftliche Teilnahme an der Reform des Systems der Inneren Sicherheit in Kirgisistan

Aufgrund der allgemeinen Unzufriedenheit in der Bevölkerung und nachdem im Zeitraum von 1999 bis 2012 die Aufklärungsquote bei schwerwiegenden Straftaten in Kirgisistan von 70,8 auf 62,2 Prozent gesunken war¹¹, hat sich die Haltung von Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft als Ganzes gegenüber der Reform der kirgisischen Miliz zu ändern begonnen. Nicht einverstanden mit der Halbherzigkeit der begonnenen Polizeireformen¹² und desillusioniert von der Fähigkeit der Regierung, drastische diesbezügliche Maßnahmen zu implementieren, begann die Zivilgesellschaft, sich selbst aktiv an der Neugestaltung des Sektors zu beteiligen. Im November 2011 bildeten die Vertreter des Klubs der liberalen Jugendlichen, des Zentrums Interbilim, des Zentralasiatischen Instituts für freien Markt (CAFMI), der Allianz der liberalen Jugendlichen, sowie einige unabhängige Aktivisten und Fachleute eine Expertengruppe, die eine alternative zivile Vision für die Reform der Organe der Inneren Sicherheit erarbeiten sollte.¹³ Bereits im September 2011 hatte eine weitere gesellschaftliche Gruppe - mit dem gesellschaftlichen Fonds „Unser Recht“ (NRO) an der Spitze - eine zwischenbehördliche Kommission zur Reformierung des kirgisischen Ministeriums für Innere Angelegenheiten (MIA) gebildet. Dieser Kommission gehören neben Vertretern des MIA auch einige Abgeordnete und unabhängige Experten an. Nach Aussage der oben angeführten Initiativgruppen hat die Bevölkerung Angst vor den Menschen mit Schulterklappen (Miliz), ist das Vertrauen in sie erschreckend niedrig und herrscht auf allen Ebenen der Organe der Inneren Sicherheit Korruption.

In erster Linie fordern die zivilen Initiatoren der Reformen größere Kenntnis und größere Achtung der Menschenrechte seitens der Organe der Inneren Sicherheit, die Institutionalisierung der Achtung der Rechts-

staatlichkeit sowohl innerhalb der Miliz als auch in ihrem Auftreten nach außen, und die Anpassung der kirgisischen Rechtsvorschriften an internationale Rechtsnormen und die internationale Rechtspraxis – alles Erwartungen, die auch von der OSZE geteilt werden.¹⁴ Die zivilen gesellschaftlichen Organisationen bestehen auf der Restrukturierung, Optimierung und Modernisierung des Verwaltungssystems der Organe der Inneren Sicherheit.

Als Hauptaufgabe der Reformen sehen sie die Abschaffung des MIA als die rückständigste öffentliche Einrichtung und den Aufbau einer nicht militarisierten, nicht politisierten und nicht korrumpierten Behörde, von der die Sicherheit der Bürger gewährleistet wird. Um diese Reform im derzeitigen politischen System umsetzen zu können, fordern die zivilen Aktivisten, dass während des Reformprozesses als Minister eine Zivilperson, die in der Gesellschaft hohes Vertrauen und Ansehen genießt, eingesetzt wird.



Polizeikadetten in Kirgisistan, Quelle: HSS Kirgisistan.

Im Frühling 2013 initiierten die Organe der Inneren Sicherheit schließlich die Bildung eines Rats zur Reformierung und Entwicklung des Rechtsordnungssystems unter der Regierung der Kirgisischen Republik. Es ist vorgesehen, dass sich dieser Rat aus Vertretern von öffentlichen Einrichtungen, lokalen Verwaltungen, NROs und internationalen Experten zusammensetzt. Über Arbeitsgruppen sollen die Methoden zur Reformierung der Organe der Inneren Sicherheit erarbeitet werden. Das MIA erwartet,

dass als Ergebnis der Reformen das Vertrauen des Bürgers gegenüber der Miliz steigt, Korruption abnimmt, das Personal kompetenter handelt und eine gesellschaftliche Kontrolle über die Tätigkeit der Organe der Inneren Sicherheit geschaffen wird. Es ist auch vorgesehen, dass der geplante Rat alle bisherigen Reformvarianten berücksichtigen wird.

Hilfe internationaler Organisationen bei der Reform des Sektors für Innere Sicherheit

Kirgisistan war mit das erste zentralasiatische Land, das Interesse zeigte, seine Milizstrukturen zu reformieren. Auslöser für Reformbestrebungen war vor allem das bereits erwähnte unangemessene Vorgehen der kirgisischen Miliz im März 2002. Nach diesen Ereignissen wurden Experten aus Europa zur Unterstützung eingeladen. Später, im Jahre 2003, wurde ein diesbezügliches ständiges OSZE-Zentrum in Bischkek eröffnet, das seit dieser Zeit mit der kirgisischen Regierung im Rahmen eines Programms zur Polizeireform zusammenarbeitet. Ziel ist dabei die Anhebung des Professionalismus und des operativen Potenzials der kirgisischen Miliz. Dieses Programm wird von beiden Seiten als eine Grundlage für die komplexe Reform der Organe der Inneren Sicherheit angesehen. Die laufende Phase des Programms umfasst Bereiche wie Behandlung der Anzeigen von Bürgern, Einrichtung von Notrufzentralen, Reorganisation der Polizeiakademie, Erstellung von Leitfäden für das Management der aktuellen Personalkapazitäten sowie Fortbildung in den Bereichen Kriminalistik, strafrechtliche Untersuchung und jeglicher Art von Gesetzgebung zum Thema Innere Sicherheit. 2005 wurde unter Beteiligung der OSZE ein Reformkonzept mit folgenden Hauptkomponenten entwickelt: Sicherung der Rechte und Freiheiten des Bürgers, seiner gesetzlichen Interessen, seines Eigentums, sowie der Interessen der Gesellschaft und des Staates; Schaffung einer Vertrauensbeziehung zwischen den staatlichen Stellen und

der Zivilgesellschaft zur Stärkung der Transparenz der Milizarbeit; Rechenschaftspflicht der staatlichen Organe beim Thema der inneren Sicherheit; Umbildung der Miliz in einen professionellen Polizeidienst.

Experten¹⁵ betonen, dass trotz des Beitrags der OSZE Reformen in diesem Sektor nur sehr langsam umgesetzt werden. Sie erklären dies damit, dass in den Behörden für Innere Sicherheit immer noch viele Mitarbeiter tätig sind, die bereits in der Sowjetzeit dort tätig waren und an radikalen Änderungen wenig interessiert sind. Die internationalen Programme im Bereich der Reformierung der Miliz (und dabei besonders die Arbeit der OSZE) lösten bei den Gegnern des herrschenden politischen Regimes oftmals heftige Kritik aus, da Gerüchte verbreitet wurden, dass die OSZE die kirgisische Miliz mit neuen Waffentechnologien (z.B. Gummikugeln) versorgen und auf diese Weise die Regierung bei der Unterdrückung der Proteste der Opposition unterstützen würde.¹⁶ Es gelang jedoch der OSZE, die kirgisischen NROs und die Zivilgesellschaft als Ganzes zu überzeugen, dass sie lediglich ein Trainingszentrum für die Mitarbeiter der Miliz aufbauen würde, in dem diese unterrichtet werden, auf Probleme wie gesellschaftliche Unruhen angemessen zu reagieren oder auch mit Migranten verantwortungsgerecht umzugehen. 2003 initiierte die OSZE das Pilotprojekt Bezirkspolizei in Bischkek, um die Partnerbeziehungen zwischen der Miliz und der lokalen Bevölkerung zu stärken. Dabei wurden Bezirkspolizisten zu Themen wie Menschenrechte, Familiengewalt, Ethik, Konfliktprevention und effektive Kommunikation fortgebildet.¹⁷ Diese Reformbemühungen haben bis heute beachtliche Fortschritte bei der Verbesserung des Leistungsvermögens der Polizei bewirkt und sollten daher fortgesetzt werden.

Im Allgemeinen wurde die internationale Hilfe bei der Reformierung der Organe der Inneren Sicherheit angenommen, insbesondere bei der Verabschiedung neuer Gesetze und der Ausbildung von Mitarbeitern der

Miliz. Dies wird jedoch als nicht ausreichend angesehen, da es noch nicht gelungen ist, konkrete institutionelle Reformen, wie seitens der Zivilgesellschaft gefordert, in diesem Sektor umzusetzen.

Nach den Ereignissen des Jahres 2010 (Volksaufstand, interethnische Auseinandersetzungen im Süden des Landes) hat die OSZE sich noch aktiver in der öffentlichen Debatte über den Entwurf des Konzepts der Reform vor allem der Miliz engagiert. Teilnehmer waren dabei Vertreter des Ministeriums für Innere Angelegenheiten, sowie Repräsentanten des öffentlichen Lebens und der Zivilgesellschaft. Im November 2011 wurde mit Unterstützung der OSZE in Kirgisistan ein nationales Forum für die Reform der Organe der Inneren Sicherheit durchgeführt, woran Mitglieder des Parlaments, Regierungsbeamte, führende Vertreter der politischen Parteien, Vertreter von NROs und internationale Organisationen teilgenommen haben.

Experten weisen darauf hin, dass die gemeinsamen Anstrengungen von kirgisischen NROs und der OSZE zur Beschleunigung der Reform des Sektors der Inneren Sicherheit die Leiter der Miliz dazu zwingen, sich häufiger mit der an der Reform interessierten Öffentlichkeit zu treffen und deren Meinung zu notwendigen Änderungen zu berücksichtigen. Allein die Tatsache, dass die Öffentlichkeit an der Reformdiskussion aktiv beteiligt ist, lässt hoffen, dass sich in naher Zukunft positive Ergebnisse einstellen.

Schlussfolgerungen

Seit 1991 – mehr als 20 Jahre nach der Unabhängigkeit Kirgisistans – ist das System der Inneren Sicherheit, dessen wichtigste ausführende Kraft die Miliz ist, immer noch kein Instrument geworden, das Bürger, Eigentum und die Herrschaft des Rechts ausreichend schützt. Zudem wurde die Miliz im Laufe der Jahre stark politisiert und verwandelte sich oftmals in ein Strafinstrument der Regierenden (vormalige Präsidenten

Akajew und Bakijew) zur Unterdrückung der Bürger, bestimmter gesellschaftlicher Gruppen und der politischen Opposition. Dieser Prozess war außerdem von verbreiteter Korruption im System der Strafverfolgungsbehörden begleitet, was zur Senkung des Vertrauens der Gesellschaft vor allem in die Gerichte führte.

Die Ereignisse von 2010 und die geringe Bereitschaft der Behörden in der Frage der internen Reform des Sektors der Inneren Sicherheit haben dazu geführt, dass die Zivilgesellschaft und die sie vertretenden Organisationen selbst aktiv geworden sind. Mehrere Nichtregierungsorganisationen übernahmen dabei Verantwortung und begannen unabhängig voneinander, Vorschläge und alternative Konzeptionen für die Reform der Organe der Inneren Sicherheit einzubringen.

Als Folge des zivilen Drucks sah sich die kirgisische Regierung, vertreten durch das Ministerium für Innere Angelegenheiten, gezwungen, eine engere Abstimmung mit den lokalen NROs einzugehen, um eine gemeinsame Vision für die anstehenden notwendigen Reformen zu entwickeln. Ziel ist es, bis Ende des Jahres 2013 ein gemeinsames Reformpaket zu entwickeln und zu verabschieden.

Internationale Organisationen und hierbei vor allem die OSZE nehmen schon seit vielen Jahren aktiv an der Reform des Sektors der Inneren Sicherheit in Kirgisistan teil. Während der beiden früheren autoritären Regime Akajew und Bakijew ging die Transformation im Sektor der Inneren Sicherheit nur langsam voran und entsprach in keiner Weise den Erwartungen der internationalen Gemeinschaft. Gleichzeitig mit der Installierung eines auf freier Wahl basierenden Parlamentarismus in Kirgisistan ergaben sich für die OSZE mehr Möglichkeiten, eine breite öffentliche Debatte über den Zweck und die Struktur der Organe der Inneren Sicherheit einzuleiten. Die intensive Beteiligung der OSZE an dem Reformprozess zwang das Ministerium für Innere Angelegenheiten letztendlich dazu, auch Vor-

schläge von Nichtregierungsorganisationen zu berücksichtigen und regelmäßige gemeinsame Treffen durchzuführen.

Die an der Reform interessierten Parteien (Ministerium, Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisation,...) verfügen bei einigen Sachfragen über eine vergleichbare Vision, während bei anderen Themen weiterhin heftiger Streit tobt. Internationale Organisationen sollten die Anstrengungen der Zivilgesellschaft bei der Reformierung des Sektors weiterhin unterstützen. Gleichzeitig sollten sie einen konstruktiven Dialog sowohl mit den Parlamentariern als auch mit den Vertretern der Exekutive führen, um den weiteren Fortschritt der Reform der Inneren Sicherheit Kirgisistans zu fördern.

|| DR. MAX GEORG MEIER

Auslandsmitarbeiter Kirgisistan

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Erica Marat (2010): Kyrgyzstan's Fragmented Police and Armed Forces, in: The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies, Issue 11/2010 "Security and Defense Reform in Central Asia", URL <http://pipss.revues.org/3776> [23.08.2013].
- 2 Vgl. Ebd.
- 3 Vgl. Bericht der Nationalen Kommission zur Untersuchung der Ereignisse im Juni 2010 im Süden Kirgisistans, URL <http://kg.akipress.org/news:317951>, 20.01.2011 [23.08.2013].
- 4 International Republican Institute/Baltic Surveys Ltd./The Gallup Organization/Agency SIAR: Kyrgyzstan National Opinion Poll February 4 – February 27, 2012, Bishkek, S. 19.
- 5 Vgl. Defense Reform in Central Asia (2012), S. 49 ff
- 6 Vgl. Transparency International (2013a): Barometer der Weltkorruption – 2013 - Kirgisistan., URL <http://transparency.org/gcb2013/country/?country=kyrgyzstan> [28.08.2013].
- 7 Vgl. Transparency International (2012): Corruption Perceptions Index 2012, URL <http://www.transparency.org/cpi2012/results> [29.08.2013].
- 8 N.N. (2010): Ein Monster namens Korruption, URL <http://samskivablog.wordpress.com/2010/07/20/ein-monster-namens-korruption/> [29.08.2013].
- 9 Vgl. Transparency International (2013a): Barometer der Weltkorruption – 2013 - Kirgisistan, URL <http://transparency.org/gcb2013/country/?country=kyrgyzstan> [28.08.2013].
- 10 Für die folgenden Zahlen Vgl. OSCE/SIAR Research&Consulting: Reform der Strafverfolgungsbehörden der Kirgischen Republik (Untersuchung der gesellschaftlichen Meinung), Bishkek 2012, S. 15.
- 11 Nationaler statistischer Ausschuss der Kirgischen Republik (2012): Anzahl der polizeilich registrierten Straftaten 1990 bis 2012, URL <http://www.stat.kg/stat.files/din.files/prest/5060001.pdf> [10.10.2013].
- 12 Schwerpunkte der Polizeireformen bis dahin waren: Managementausbildung für das Führungspersonal der Organe der kirgischen Sicherheitsorgane, Modifizierung der gesetzlichen Grundlagen für eine Effizienzsteigerung im Bereich der inneren Sicherheit, Fortbildung des einschlägigen Personals zur stärkeren Achtung der Rechtsstaatlichkeit in Aktionen der Miliz, sowie regionale Zusammenarbeit mit den Organen der inneren Sicherheit in Zentralasien und in der GUS zur grenzübergreifenden Lösung von aktuellen Sicherheitsproblemen.
- 13 Vgl. Projekt „Reformierungsprogramme des öffentlichen Systems der gesellschaftlichen Sicherheit und Rechtsordnung in der Kirgischen Republik“ („Alternative Konzeption für die MIA-Reform“), URL http://liberal.kg/files/doc/Alternative%20concept_Oct12.doc [26.08.2013].
- 14 Vgl. Müller, Markus / McIlvain, Ashley (2004): Auf dem Weg zu einer demokratischen Polizei: Die nächste Phase der OSZE-Unterstützung für die Kirgische Republik, S. 393, in OSZE-Jahrbuch 2004, URL <http://www.core-hamburg.de/documents/jahrbuch/04/MMueller-dt.pdf> [18.10.2013].
- 15 Vgl. Jos Boonstra, Erica Marat and Vera Axyonova (2013): Security Sector Reform in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan: What role for Europe?, EUCAM Working Paper No. 14, S. 8.
- 16 Vgl. David Lewis (2011): The OSCE experience of police assistance programming in Central Asia, Security and Human Rights, Nr. 2, S. 110-111.
- 17 Vgl. Müller, Markus / McIlvain, Ashley (2004): S. 387.

SÜDAFRIKAS RECHTSSTAAT IN DER KRISE?

WOLF KRUG ||

Die Zeiten, in denen Südafrika als vorbildliche und unangreifbare Demokratie Afrikas galt, sind – so scheint es – vorbei. Das Land befindet sich seit längerem in Schiefelage - politisch und wirtschaftlich.

Sektorenübergreifende Streiks, Krawalle und immer neue Rekordtiefstände der Währung sind spätestens seit dem Massaker in Marikana im August 2012, bei dem 34 streikende Minenarbeiter von der Polizei erschossen wurden, an der Tagesordnung.

Welche Faktoren haben dazu geführt, dass das Fundament der Demokratie der Regenbogennation nach 20 Jahren Risse bekommt? Die eigentlichen Gründe für die aktuellen Probleme der südafrikanischen Volkswirtschaft sehen Vertreter der Zivilgesellschaft sowie Oppositionsparteien in der ausufernden Korruption, den hiermit im Zusammenhang stehenden politischen Angriffen auf den Rechtsstaat und der politisch motivierten Personalpolitik des African National Congress (ANC).

Transformation zum Rechtsstaat

Der friedliche Wandel vom Apartheidstaat zum demokratischen Rechtsstaat wurde nicht selten als ein Wunder bezeichnet. Aus den Trümmern des Apartheidstaats entstand ein demokratischer Rechtsstaat, scheinbar ohne sich – im Gegensatz zu vielen anderen Staaten Afrikas - mit den ideologischen Altlasten des Kalten Krieges

oder den traditionellen Machtstrukturen auseinandersetzen zu müssen. Das Ende der Apartheid erlaubte Südafrika einen ideologischen Neuanfang im Sinne einer modernen westlichen Demokratie.

Die Verfassung von 1996, die nach langen Verhandlungen mit überwältigender Mehrheit von der Verfassungsgebenden Versammlung verabschiedet worden war, bildet seither die Grundlage des südafrikanischen Verfassungsstaates. In Kapitel 1 heißt es: *„Die Verfassung ist das höchste Gesetz der Republik. Gesetze oder deren Ausführungen, die der Verfassung widersprechen, sind ungültig und die Verpflichtungen, die von der Verfassung ausgehen, müssen erfüllt werden“*. Damit bekannten sich die Verfassungsgeber klar zu einer durch Verfassungsvorrang geprägten rechtlichen und politischen Ordnung und kehrten dem Prinzip der Parlamentssouveränität bewusst den Rücken.

Die rechtsstaatliche Ordnung Südafrikas basiert seither auf dem Prinzip der Gewaltenteilung; die Unabhängigkeit der Gerichte sowie Menschen-, Bürger- und Eigentumsrechte werden konstitutionell garantiert. Das neue südafrikanische Verfassungsgericht gewann schnell internationale Anerkennung, nicht zuletzt durch seine oft demonstrierte institutionelle Unabhängigkeit. Die Konsolidierung von Demokratie und Vergangenheitsbewältigung schien trotz der großen

gesellschaftlichen Herausforderungen Fortschritte zu machen.

Opposition und Zivilgesellschaft fürchten um Südafrikas Rechtsstaat

Insbesondere seit der Regierungsübernahme von Jacob Zuma im Jahr 2009 beklagen Opposition und Zivilgesellschaft sich häufende Angriffe der Regierungspartei auf die Verfassung, die Unabhängigkeit der Justiz und die Pressefreiheit. Die Zentralisierung demokratischer Institutionen wird als der Versuch gewertet, diese auszuhöhlen und in den Dienst der Regierungspartei ANC zu stellen. Neben den Gerichten sind hiervon besonders Polizei, Geheimdienste und Strafverfolgungsbehörden betroffen.

Während eine politische Einflussnahme auf Gerichte und Anwaltschaft seitens des ANC mit der Notwendigkeit gesellschaftlicher Transformation gerechtfertigt wird, werden Zentralisierung und Gleichschaltung unabhängiger Institutionen im sicherheitspolitischen Bereich von der Regierungspartei offiziell mit Effizienz und Effektivitätssteigerung begründet.

Beide Argumente halten allerdings einer genauen Überprüfung nicht stand und werden zu Recht von Oppositionsparteien, großen Teilen der Richter- und Anwaltschaft, Zivilgesellschaft und Presse scharf kritisiert. Vieles spricht dafür, dass die Besetzung politischer Schlüsselpositionen und die Zentralisierung von Institutionen vor allem der Sicherstellung der politischen Vormachtstellung des ANC dient, der aufgrund der anhaltenden wirtschaftlichen Misere und ständigen Korruptionsskandale zunehmend an Unterstützung in der Bevölkerung zu verlieren droht.

Angriffe auf die Unabhängigkeit der Justiz

Nach fast 20 Jahren Demokratie wird die Verfassung von Teilen des ANC als unliebsamer Kompromiss beurteilt und die Rolle

des Verfassungsgerichts als Hüter des Rechtsstaats angezweifelt. Im Jahr 2011 beschrieb ANC-Generalsekretär Gwede Mantashe die Justiz als oppositionell und kontrarevolutionär, während der stellvertretende *Minister of Correctional Services* das südafrikanische Grundgesetz als eine Aneinanderreihung von Kompromissen bezeichnete.¹ Julius Malema, damals noch Vorsitzender der *ANC Youth League*, forderte sogar eine Verfassungsänderung, um die politischen Zielsetzungen des ANC zu verankern.² Staatspräsident Jacob Zuma betonte anlässlich der Verabschiedung des ehemaligen Verfassungsgerichtspräsidenten im November 2011, dass politische Kämpfe in der politischen Arena ausgetragen werden müssten und nicht vor Gericht.³

Hat das Verfassungsgericht zu viel „Macht“?

Eine vom ANC ins Leben gerufene Kommission soll die Arbeit des Verfassungsgerichts überprüfen. So soll festgestellt werden, ob der Justizsektor dem Transformationsanspruch der Verfassung genügt und inwiefern sich die Urteile des Verfassungsgerichtes auf das Leben der schwarzen Bevölkerung ausgewirkt haben. Dr. Mamphela Ramphele, Gründerin der neuen Oppositionspartei AGANG und Prof. Pierre de Vos, Verfassungsexperte von der *University of Cape Town (UCT)* sind wie viele andere prominente Experten und Südafrikaner besorgt über die geplante Einsetzung der Kommission.⁴ Sie sehen in ihr den Versuch, die Rolle der Gerichte und speziell des Verfassungsgerichtes als letzte Entscheidungsinstanz zu untergraben. Obwohl der Zweck und die Aufgabenstellung der Kommission inzwischen etwas verändert worden sind, beunruhigen weiterhin Bemerkungen Zumas, man wolle nicht das Verfassungsgericht, sondern die Macht des Gerichts überprüfen.

Transformationsmaxime der Verfassung

Die Diskussion um die Überprüfung des Verfassungsgerichts geht mit der hitzigen Debatte über die Ernennung von Richtern durch die *Judicial Service Commission (JSC)* einher. Dieser wird seit einiger Zeit unterstellt, Kandidaten aus politischen Motiven auszuwählen und fähige, vor allem weiße Kandidaten, aufgrund ihrer Hautfarbe zu vernachlässigen. Die *Helen Suzman Foundation*⁵ (HSF) hat im Juni dieses Jahres ein Verfahren angestrengt, um die Wahl von fünf Richtern für rechtswidrig und ungültig erklären zu lassen. In der südafrikanischen Presse wird seit längerem eine Debatte darüber geführt, ob gesellschaftliche Transformation Vorrang vor der Befähigung zum Richteramt haben kann. Leider ist die Auseinandersetzung inzwischen auf eine Frage von „Schwarz gegen Weiß“ reduziert worden, die der Integrität und dem Ansehen der Justiz schadet.

Arthur Chaskalson, ehemaliger Präsident des Verfassungsgerichtes, betonte auf einer Veranstaltung der *Cape Law Society* am 9. November 2012 einmal mehr die Wichtigkeit unabhängiger Gerichte und einer unabhängigen Anwaltschaft für Demokratie und Rechtsstaat. Nach seiner Ansicht sind alle Ansätze, im Namen von Transformation an der Gewaltenteilung zu rütteln, gefährlich.⁶ Die *Legal Practice Bill* in der Fassung wie sie vom *Justice and Constitutional Development Portfolio Committee* kürzlich im Parlament vorgelegt wurde, würde das Selbstbestimmungsrecht der Anwaltschaft in einem Maße einschränken, dass sie nicht mehr als unabhängig eingestuft werden könne. Mit dieser Ansicht steht Chaskalson nicht alleine. Das neue Gesetz verfolgt die Absicht, einen rechtlichen Rahmen für die Transformation und Restrukturierung der Anwaltschaft zu schaffen. Zu diesem Zwecke soll die Anwaltschaft, die sich bisher selber organisierte, unter anderem einer dem Justizminister verantwortlichen Kommission unterstellt werden. Dies würde nicht nur gegen die Verfassung, sondern auch

gegen die *UN Basic Principles on the Role of Lawyers* verstoßen. Schließlich ist das Recht zur Selbstorganisation der Anwaltschaft Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips und dient dem Zweck, die Integrität der Rechtsanwaltschaft vor politischer Einflussnahme zu schützen.

Politisierung von Strafverfolgungsinstitutionen

Seit dem Jahr 2009 sind darüber hinaus insbesondere die Ernennungen des Polizeichefs, des Chefs der *Special Investigating Unit (SIU)*, des Bundesstaatsanwalts sowie die Unabhängigkeit von Ermittlungseinheiten in den Brennpunkt der politischen Debatte über den Zustand und Erhalt des Rechtsstaats geraten und Gegenstand verschiedener Gerichtsverfahren geworden.⁷ Seit dem Jahr 2011 hatte Südafrika keinen permanenten Bundesstaatsanwalt mehr. Die Ernennung von Advokat Simelane durch Staatspräsident Zuma war aufgrund berechtigter Zweifel an Simelanes Integrität und Unparteilichkeit vom Verfassungsgericht für ungültig erklärt worden. Trotz mehrfacher Aufforderung konnte sich Zuma zwei Jahre lang nicht dazu entschließen, die Position neu zu besetzen. Beide Organisationen waren seither praktisch führungslos und externen wie internen Machtkämpfen ausgesetzt.

Schließlich wurde Zuma gezwungen, eine Entscheidung zu treffen. *The Council for the Advancement of the SA Constitution* zog vor das Verfassungsgericht und erwirkte einen Beschluss, der Zuma dazu verpflichtete, einen neuen Bundesstaatsanwalt sowie einen neuen permanenten Leiter der SIU zu berufen. Der Präsident kam der richterlichen Anordnung erst in letzter Minute am 31.08.2013 nach. Er ernannte den Anwalt Mxolisi Nxasana zum Chef der *National Prosecution Authority (NPA)* und Vas Soni zum Leiter der SIU. Über beide Kandidaten ist relativ wenig bekannt; auch bleiben Zumas Motive für die Wahl gerade dieser beiden Kandidaten unklar. Da der Präsident

nicht bereit ist, eine Begründung für seine Entscheidung abzugeben (außer, jene seien am besten geeignet), wird ihnen somit zunächst mit Misstrauen begegnet werden. Angesichts der Tatsache, dass Zuma nicht als politischer Selbstmörder eingeschätzt wird, scheint es unwahrscheinlich, dass er jemanden auswählen würde, der unabhängig genug und willens ist, die Korruptionsvorwürfe gegen ihn wieder aufzunehmen.

Effizienz und Glaubwürdigkeit demokratischer Institutionen

Grobe Fehl- und Personalentscheidungen auf der Führungsebene und hochrangige Korruptionsskandale über das letzte Jahrzehnt haben dem Image des *South African Police Services (SAPS)* schwer geschadet und das Vertrauen der Bürger in die Institution nachhaltig erschüttert. In einem aktuellen *Policy Brief des Institute for Security Studies (ISS)*, einem südafrikanischen Think-Tank, geht Gareth Newham, Leiter der *Governance, Crime and Justice Division* detailliert darauf ein, welche verfehlten Personalentscheidungen die Effizienz und Integrität der südafrikanischen Polizei geschwächt und damit viele der Ansätze, die Polizei nach Ende der Apartheid zu reformieren, zunichte gemacht haben.⁸ Einschneidend war die Ernennung Jackie Selebis zum Polizeipräsidenten im Jahr 1999. Sein Amtsantritt markiert den Anfang einer Reihe fragwürdiger politischer Berufungen im Sicherheitssektor.

Selebi war trotz mangelnder Erfahrung und Fachwissen in das Amt des Polizeipräsidenten gehoben worden und versuchte in den folgenden Jahren, die steigenden Kriminalitätsraten durch die verstärkte Einstellung von Polizisten zu bekämpfen, ohne auf deren berufliche und charakterliche Befähigung zu achten. Gemäß der Studien des ISS wurden hunderte Polizisten eingestellt, obwohl sie weder die formalen Voraussetzungen erfüllten noch physisch oder psychisch für den Beruf des Polizisten geeignet waren. Gleichzeitig wurde die Polizeiausbil-

dung von zwei Jahren auf ein Jahr gekürzt und Führungspositionen willkürlich vergeben, was der Qualität der Polizeiarbeit nachhaltig schadete und dazu führte, dass fähige und hochdekorierte Beamte die Polizei verließen.

Infolge der Personalpolitik Selebis, Beförderungen aufgrund von politischen und personellen Loyalitäten und nicht nach Integrität und Kompetenz zu vergeben, brach die Abteilung des *National Inspectorate*, welches dafür verantwortlich war, die einzelnen Polizeistationen auf Einhaltung der SAPS-Richtlinien zu überprüfen, zusammen.

Darüber hinaus veranlasste Selebi die Auflösung wichtiger Spezialeinheiten wie der Anti-Korruptionseinheit, verschiedener Mord- und Raubdezernate, Einheiten zur Aufklärung von Sexualdelikten und Kindesmissbrauch und nicht zuletzt der Einheit zum Schutz der öffentlichen Ordnung. Wegen der katastrophalen Zustände in der Kriminalitätsbekämpfung sind manche dieser Einheiten kürzlich wieder eingerichtet worden.

Nach der Entlassung Selebis aufgrund schwerer Korruptionsvorwürfe im Jahr 2009 hätte man laut Newham davon ausgehen sollen, dass die Besetzung des höchsten Polizeiamtes mit mehr Umsicht vorgenommen würde. Staatspräsident Jacob Zuma entschied sich jedoch für seinen Freund und politischen Verbündeten Bheki Cele, den er im Jahr 2011 aufgrund der von *Public Protector* Thuli Mandonsela erhobenen Korruptionsvorwürfe wieder entlassen musste.

Doch auch die Ernennung seiner Nachfolgerin Riah Phiyega wird von Opposition und Regierungskritikern aus den bereits genannten Gründen für eine rein politisch motivierte Besetzung gehalten. Einmal mehr vergab Zuma die höchste Position innerhalb der Polizei an eine unerfahrene und eher überraschende Bewerberin, deren mangelndes Verständnis für polizeiliche Einsatzabläufe immer wieder deutlich wird und ihrer

Glaubwürdigkeit an der Spitze von SAPS schadet.⁹

Die Mdluli – Saga: Gerichtlicher Schaukampf

Exemplarisch für die politischen Verstrickungen von Polizei, Staatsanwalt und Geheimdiensten ist das Tauziehen um die Suspendierung von *Crime Intelligence*-Chef Richard Mdluli, die angesichts der Wahlen im nächsten Jahr zum politischen Schlachtfeld wurde.

Bei dem von Mdluli geleiteten *Crime Intelligence Service (CIS)* handelt es sich um einen polizeilichen Geheimdienst zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, der aber selber in zahlreiche Korruptionfälle verwickelt war. Allerdings wurden nicht alle Unregelmäßigkeiten beim CIS überprüft. Untersuchungen der Ermittlungseinheit *Hawks* gegen Mdluli wurden auf Eis gelegt. Die Regierung habe auf die *Hawks* Druck ausgeübt, heißt es aus südafrikanischen Pressekreisen.¹⁰

Die zivilbürgerliche Organisation *Freedom Under Law (FUL)* hatte eine einstweilige gerichtliche Verfügung erwirkt, die Mdlulis Rückkehr bisher verhindert hat. Eine Anklage wegen Mord, Kidnapping und Einschüchterung war von der Staatsanwaltschaft eingestellt worden, ohne detaillierte Gründe hierfür zu nennen.

Der pensionierte, renommierte Verfassungsrichter Johann Kriegler, einer der Vorstände von FUL, ist entsetzt über die Rechtsauffassung der Polizeipräsidentin Phiyega, die die öffentliche Diskussion um die Wiedereinstellung des wegen Mord und Korruption suspendierten Mdluli in einer öffentlichen Stellungnahme als "Getue" bezeichnete. FUL möchte gerichtlich durchsetzen, dass Mdluli nicht in das Amt des CIS-Leiters zurückkehren kann. Außerdem versucht die Organisation zu erwirken, dass die Polizei die Details ihrer Untersuchungen und Disziplinarverfahren offenlegen muss

und die Staatsanwaltschaft ihre Gründe für die Entscheidung, die Anklage gegen Mdluli fallen zu lassen, preisgibt. In der anstehenden gerichtlichen Anhörung wird auch das persönliche und geschäftliche Verhältnis von Präsident Zuma und Mdluli erörtert werden, welches viele für den eigentlichen Grund halten, warum die Staatsanwaltschaft das Verfahren gegen Mdluli eingestellt hat.

An der Spitze von FUL steht nicht nur Richter Kriegler, sondern auch Dr. Mamphele Ramphele, die als Mitglied des Aufsichtsrats in den Gerichtsunterlagen namentlich aufgeführt ist. Dr. Ramphele, die bei den Wahlen im Jahr 2014 mit ihrer neugegründeten Partei AGANG gegen den ANC antreten wird, hat sich die Erhaltung des Rechtsstaats in Südafrika zum Ziel gesetzt und der Korruption den Kampf angesagt.

Die Anti-Korruptionseinheit *Scorpions* – zu unabhängig, zu erfolgreich?

Mdluli, damals noch stellvertretender Polizeichef in der Provinz Gauteng, war auch derjenige, der im Jahr 2008 den Leiter der *Scorpions*, Advokat Gerrie Nel, wegen Korruption verhaften ließ. Allerdings mangelte es an Beweisen, wie die Staatsanwaltschaft in Pretoria feststellte. Nel hatte die Ermittlungen gegen Zuma aufgrund des Vorwurfs der Korruption geführt.

Die *Scorpions* hatten im südafrikanischen Waffenskandal, dem sogenannten „*Arms Deal*“, in dessen Vorfeld Schmiergelder in Höhe von schätzungsweise umgerechnet 100 Millionen Euro bezahlt worden waren, gegen enge Vertraute Zumas ermittelt. Darüber hinaus hatten sie zahlreiche Razzien in Privathäusern hochrangiger ANC-Mitglieder durchgeführt; unter anderem im Haus von Jacob Zuma. Als Grund für die Auflösung der unabhängigen Sonder- und Korruptionseinheit im Frühjahr des Jahres 2009 wurde ein Konflikt mit dem damaligen Polizeichef und später wegen Korruption verurteilten Jackie Selebi angegeben.¹¹

Projekte der HSS

Ein Schwerpunkt der Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung in Südafrika ist die Politikberatung in den Bereichen Gewaltprävention und Kriminalitätsbekämpfung. Hier kooperiert die Stiftung seit vielen Jahren mit dem Institute for Security Studies (ISS), einem der renommiertesten Think Tanks in Afrika. Ein zentrales Element des gemeinsamen Projekts ist die Internet-Plattform „Crime & Justice Hub“ (<http://www.issafrica.org/crimehub/>). Diese Datenbank bietet interessierten Vertretern der Öffentlichkeit, Medien, Polizei und Regierung vielfältige Informationen über Verbrechensstatistiken und das Strafrecht in Südafrika. Die Informationen werden übersichtlich auf Karten dargestellt und interpretiert.



Neben der Bekämpfung des organisierten Verbrechens zählten der Kampf gegen Korruption auf nationaler und kommunaler Regierungsebene sowie die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zu den Aufgabenbereichen der Spezialeinheit. Eine Verurteilungsrate von über 90 Prozent in allen von den *Scorpions* eingeleiteten Ermittlungen sprach für sich. Die institutionelle Verschmelzung der Nachfolgeorganisation *Hawks* mit SAPS wird weithin als Mittel gewertet, Ermittlungen gegen die Polizei selbst und gegen einflussreiche ANC-Mitglieder künftig

zu verhindern oder zumindest kontrollieren zu können.

Im Frühjahr 2011 entschied das Verfassungsgericht, dass die Verfassung eine unabhängige Anti-Korruptionseinheit garantiere und die Gründung der *Hawks* daher nicht verfassungskonform sei. Die Richter gaben dem Parlament 18 Monate Zeit, um eine Gesetzesänderung vorzulegen, die die Nationalversammlung im Mai 2012 verabschiedete. Immerhin konnte erreicht werden, dass der Chef der *Hawks* direkt dem Polizeiminister und nicht mehr dem Polizeichef unterstellt ist.

Advokat Paul Hoffman vom *Institute for Accountability in Southern Africa*¹² glaubt allerdings nicht daran, dass der Exekutive wirklich daran gelegen ist, eine Anti-Korruptionseinheit zu schaffen, die unabhängig und frei von politischen Einflüssen ist. Bemerkungen wie die des Polizeiministers Nathi Mthethwa, die Einbettung der *Hawks* innerhalb der Polizei wäre laut des Urteils des Verfassungsgerichts an sich ja eigentlich nicht verfassungswidrig gewesen,¹³ sprechen für diese Ansicht.

Arms Deal und Spy Tapes halten Südafrika in Atem

Um Transparenz, politische Rechenschaftslegungspflicht und mögliche politische Einflussnahme geht es auch in dem anhängigen Gerichtsverfahren um die sogenannten *Spy Tapes*. Seit dem Jahr 2009 versucht die größte südafrikanische Oppositionspartei, die *Democratic Alliance (DA)*, die Herausgabe von Aufnahmen der Gespräche zwischen dem damaligen Bundesstaatsanwalt und dem Leiter der *Scorpions* zu erzwingen. Aufgrund dieser Gespräche wurden im Jahr 2009 die Verfahren gegen Staatspräsident Zuma eingestellt. Obwohl bereits zwei Gerichte die Herausgabe anordneten, konnten Zumas Anwälte dies immer wieder durch das Einlegen von Berufung verhindern. Es ist unwahrscheinlich, dass es der DA gelingen wird, noch vor

den Wahlen im nächsten Jahr an die vollständigen Aufzeichnungen zu gelangen. Ein Anhörungstermin im Berufungsverfahren ist für den 30. April des nächsten Jahres angesetzt. Die strikte Weigerung der Staatsanwaltschaft und Zumas, die Aufzeichnungen der Gespräche vollständig zu veröffentlichen, erhärtet den allgemeinen Verdacht, dass der Inhalt der Aufzeichnungen für den Präsidenten und andere Beteiligte belastend sein könnte.

Bereits vor zwei Jahren versuchte Zuma, seinen Namen reinzuwaschen, als er eine Untersuchungskommission zur Aufklärung des *Arms Deal* einrichtete. Durch diesen Schritt kam er einer unmittelbar bevorstehenden Anordnung des Verfassungsgerichts zuvor. Zuma, der wegen der Korruptionsvorwürfe im Zusammenhang mit dem dubiosen Waffengeschäft einst als Vizepräsident zurücktreten musste, war somit selbst in der Lage, die Besetzung der Kommission festzulegen.¹⁴

Für die Opposition und kritische Stimmen in der Zivilgesellschaft ist es kaum überraschend, dass sich die Arbeit der Kommission von Beginn an schwierig gestaltete. Erst Mitte dieses Jahres konnten die eigentlichen Anhörungen beginnen. Aber nicht nur aufgrund ständig neuer Verzögerungen gibt es Zweifel an der Glaubwürdigkeit der sogenannten Seriti-Kommission. Ein Mitglied begründete seinen Rücktritt aus der Kommission mit politischer Einflussnahme. Außerdem weigert sich das Verteidigungsministerium bis heute, die angeforderten und als „vertraulich“ eingestuft Dokumente bereitzustellen.

Auf der Zeugenliste stehen unter anderen Ex-Präsident Thabo Mbeki und Finanzminister Trevor Manuel. Nicht klar ist, ob lautstarke Gegner des damaligen Waffenhändels wie Kapstadts Bürgermeisterin Patricia de Lille von der DA zu Wort kommen werden. Die Kommission will Ende dieses Jahres einen Bericht vorlegen. Wegen der vielen aufgetretenen Schwierigkeiten der Kommission wird allerdings nicht erwartet,

dass der Bericht zu wirklich neuen Erkenntnissen bezüglich des Netzes dubioser Verstrickungen um den *Arms Deal* und die daran beteiligten Personen führt.

Gleichschaltung der Geheimdienste

Rechtsstaatliche Bedenken bestehen seitens der Regierungskritiker auch im Hinblick auf die Geheimdienste. Nach der Wahl Zumas im Mai 2009 zum Staatspräsidenten, veranlasste er eine Reform der nachrichtendienstlichen Strukturen. Die bis zu diesem Zeitpunkt selbständigen Unterorganisationen¹⁵ sind seither dem Generaldirektor der *State Security Agency (SSA)* unterstellt, welche wiederum dem Minister für Staatssicherheit berichtet. Die SSA ist somit ziviler In- und Auslandsgeheimdienst zugleich.

Die neu gebildete Behörde arbeitet unter dem Credo „Zusammenarbeiten, um eine sichere Nation in einer gesicherten Welt zu schaffen“. Minister Cwele, ein enger Vertrauter Zumas, war immer ein Befürworter der Ausweitung der Kompetenzen des zivilen Geheimdienstes. Das Sicherheitsverständnis der südafrikanischen Regierung, Militär, Geheimdienste und Polizei gleichermaßen zu Zwecken der nationalen Sicherheit heranzuziehen, erklärt auch die enge Kooperation der Ministerien für Staatssicherheit und Verteidigung. Zivile und militärische Nachrichtenstrukturen sind de facto miteinander verschmolzen.

David Maynier, Abgeordneter und DA-Oppositionspolitiker, sieht in der Zentralisierung ziviler Geheimdienststrukturen Parallelen zum Apartheidregime, wie er in einer Parlamentsdebatte im Februar 2012 äußerte.¹⁶ Die Reform der Sicherheitsdienste - so der Eindruck vieler - hat primär mit ANC-internen Interessen und nur nachrangig mit ihrem gesetzlichen Auftrag, der nationalen Sicherheit, zu tun. Von Angriffen auf den Datenschutz sind jedoch nicht nur Privatpersonen, Journalisten und Oppositionsparteien¹⁷ betroffen; auch ANC-intern wird der Geheimdienst tätig.

Die *Secrecy Bill* soll Spionageakte unterbinden

Die *Protection of State Information Bill* soll gemäß offizieller Angaben Spionageaktivitäten ausländischer Staaten im Land unterbinden. Das geplante Gesetz, laut dem Journalisten, die sensible Informationen veröffentlichen, mit einer Haftstrafe von bis zu 20 Jahren bestraft werden könnten, löste eine Welle von Protesten aus. Das Gesetz, das inzwischen trotz zahlreicher Änderungen keine Klausel zum Schutz des öffentlichen Interesses enthält, wird von der Zivilgesellschaft als verfassungswidrige Beschränkung der Pressefreiheit betrachtet - dazu geeignet, politische Korruption durch die Klassifizierung von Dokumenten zu vertuschen.

Fast zwei Jahre lang demonstrierten und kämpften die Opposition, die Mitglieder der Presseagentur *South African Press Association* (SAPA), Akademiker und viele Bürgerrechtsorganisationen wie *Right to Know* gegen die Verabschiedung der *Information Bill*. Angesichts einer bereits im Vorfeld angekündigten Verfassungsgerichtsklage, reichte Zuma das Gesetz im September zu weiteren Beratungen ins Parlament. Die jetzige Fassung, insbesondere die Abschnitte 42 und 45, hielten einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht stand, so Zuma.¹⁸ Nach Ansicht des renommierten Bürgerrechtsanwaltes Advokat George Bizos bleibt das Gesetz jedoch auch dann verfassungswidrig, wenn die Abschnitte 42 und 45 überarbeitet würden. Wie das *Legal Resources Centre* beanstandet hatte, seien eine ganze Reihe von Abschnitten und Paragraphen nicht verfassungskonform.

Es stellt sich nunmehr die Frage, ob das Parlament bereit ist, das Gesetz als Ganzes zu überprüfen oder nur auf die explizit von Zuma genannten Abschnitte eingehen wird. Solange das Gesetz keine Klausel zum Schutz des öffentlichen Interesses enthielte, „würden Anwälte vor dem Verfassungsgericht Schlange stehen“, versicherte Advokat Bizos.¹⁹

Die Zukunft des Rechtsstaats

Anschuldigungen, dass Präsident Zuma sein Machtsystem ausbaue, verdienen angesichts der verschiedenen umstrittenen Gesetzesvorlagen, Gerichtsverfahren, Verstrickungen und dubiosen Personalentscheidungen besondere Beachtung. Es entsteht somit der Eindruck der gegenseitigen Absprache unter den Betroffenen, um einer Strafverfolgung zu entgehen – letztlich zu Lasten von Demokratie, Rechtsstaat und Bürgerrechten. Aber auch wenn es den Anschein hat, dass rechtsstaatliches Gedankengut kein selbstverständlicher Bestandteil oder Leitfaden staatlichen Handelns für die momentane Regierung Südafrikas ist, beweisen die intensiv geführte politische und öffentliche Debatte und anhängigen Gerichtsverfahren, dass sich viele Südafrikaner ihrer im Jahr 1994 erworbenen Rechte bewusst sind und rechtsstaatliche Werte nicht kampflos aufgeben. Solange es Opposition und Zivilgesellschaft möglich ist, bürgerliche Rechte einzuklagen und Verfassungsverletzungen gerichtlich überprüfen zu lassen, wird die grundlegende Maxime des Rechtsstaats, das Prinzip der Gewaltenteilung, erhalten bleiben.

Es wird allgemein erwartet, dass der ANC bei den Wahlen im Jahr 2014 zwar Stimmen verlieren wird, seine Vormachtstellung aber aufrecht erhalten kann. Es bleibt zu hoffen, dass sich eine Stärkung der Opposition sowie eine größere Parteienvielfalt positiv auf die politische Kultur Südafrikas auswirken werden. Trotzdem hängt Südafrikas wirtschafts- und verfassungspolitische Entwicklung weitgehend davon ab, wie der ANC seine internen Machtkämpfe löst.

Dies entscheidet letztendlich auch darüber, ob die Regierung den allgemein begrüßten *National Development Plan (NDP)*, mit dem das Land das ehrgeizige Ziel verfolgt, das Wirtschaftswachstum bis zum Jahr 2030 deutlich zu steigern, implementieren wird. Der NDP nimmt zwar keinen direkten Bezug auf den Rechtsstaat, verlangt

aber unter anderem nach politischem Willen und Führungskraft, um Korruption radikal zu bekämpfen.

Unter anderem wird empfohlen, den Polizeichef und dessen Vertreter ausschließlich nach Befähigung zu ernennen und hierbei einem strikten Katalog von Kriterien zu folgen. Der Präsident könnte somit nur von einer kurzen Liste Kandidaten wählen, die sämtliche Kriterien erfüllen. Dies wäre ein großer Schritt in die richtige Richtung. Nur transparente und auf Kompetenz basierende Auswahlverfahren können das Vertrauen der Südafrikaner in die Polizei und Sicherheitsorgane wiederherstellen und die Leistungskraft dieser demokratischen Institutionen dauerhaft garantieren.²⁰

Letztlich beweist die wirtschaftliche und politische Krise Südafrikas, dass die rechtsstaatliche Ordnung Voraussetzung sowie wesentlicher Bestandteil von Demokratie und Entwicklung, beziehungsweise deren Voraussetzung ist. Sollte es gelingen, Korruption und Vetternwirtschaft wirksam einzudämmen, wäre damit also nicht nur der Wirtschaft, sondern auch dem Rechtsstaat geholfen.

|| DR. WOLF KRUG

Auslandsmitarbeiter Südliches Afrika

Unter Mitarbeit von Marlene Barnard, LL.M
Hanns-Seidel-Stiftung Kapstadt

ANMERKUNGEN

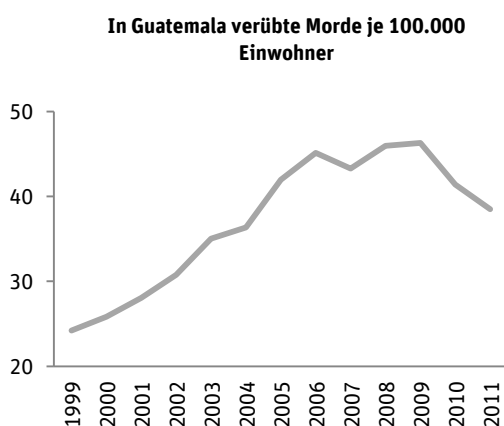
- 1 Vgl. Mkhabela, Mpumelelo (2011): Full Interview: ANC's Mantashe lambasts judges, URL: <http://www.sowetanlive.co.za/news/2011/08/18/full-interview-anc-mantashe-lambasts-judges> [20.09.2013]; vgl. auch de Vos, Pierre (2011): Surely Mantashe must know better? Constitutionally Speaking (Blog), 19. August 2011, URL <http://constitutionallyspeaking.co.za/surely-mantashe-must-know-better/> [20.09.2013].
- 2 Vgl. Louw, Raymond (2011): Has Zuma recruited Cabinet to help curb the judiciary?, URL <http://www.bdlive.co.za/articles/2011/12/01/raymond-louw-has-zuma-recruited-cabinet-to-help-curb-the-judiciary> [20.09.2013]; vgl. auch Böhler, Werner (2010): Verfassung und Gewaltenteilung, URL http://www.kas.de/wf/doc/kas_29598-1522-1-30.pdf?111205083834 [20.09.2013].
- 3 Vgl. Monare, Moshoeshoe (2012): Zuma wants Constitutional Court powers reviewed: report, 13.02.2012, URL <http://www.iol.co.za/the-star/court-s-powers-need-reviewing-says-zuma-1.1232428> [20.09.2013].
- 4 Vgl. Ramphela, Mamphela (2011): A poison Pill for judicial independence, Sunday Times, 27.11.2011; de Vos, Pierre (2012): Assessment of judiciary represents a retreat for reactionary forces in government, URL <http://constitutionallyspeaking.co.za/assessment-of-judiciary-represents-a-retreat-for-reactionary-forces-in-government/> [20.09.2013].
- 5 Die Helen Suzman Foundation ist eine unabhängige NGO und unparteilicher Think-Tank, dessen erklärte Aufgabe es ist, liberale demokratische Werte und Menschenrechte im demokratischen Südafrika nach 1994 durch Forschung und Publikationen zu fördern. Die Stiftung wurde nach Helen Suzman benannt, einer liberalen Abgeordneten der Progressive Federal Party, die die Apartheidpolitik der National Party als Oppositionspolitikerin für viele Jahre vor 1994 bekämpfte.
- 6 Vgl. Chaskalson, Arthur (2012): The rule of law: The importance of independent courts and legal professions, Address to the Cape Law Society, 9. November 2012, URL <http://www.lrc.org.za/papers/2415-2012-11-12-the-rule-of-law-the-importance-of-independent-courts-and-legal-professions-address-by-artur-chaskalson-to-the-cape-law-society-on-9-november-2012-> [20.09.2013].
- 7 Vgl. Grootes, Stephen (2013): The wait for new NPA & SIU heads over, the new wait begins, in Daily Maverick, 02.09.2013, URL <http://www.dailymaverick.co.za/article/2013-09-02-the-wait-for-new-mpa-siu-heads-over-the-new-wait-begins/#.UjwCZbdhNU> [17.09.2013].
- 8 Vgl. Newham, Gareth (2013): ISS Today: Roots of the crisis facing the South African police, URL <http://www.issafrika.org/iss-today/roots-of-the-crisis-facing-the-south-african-police> [20.09.2013].
- 9 Vgl. Eliseev, Alex (2013), Riah Phiyega's disaster-filled journey, far from over, in Daily Maverick, 01.09.2013, URL <http://www.dailymaverick.co.za/article/2013-09-01-riah-phyegas-disaster-filled-journey-far-from-over/#.UjwDabzdhNU> [12.09.2013].
- 10 Vgl. Abid, Ghassan (2013): Präsident Zuma baut sein Machtnetzwerk aus, Jeder deckt jeden zu Lasten der Demokratie URL <http://2010sdafrica.wordpress.com/2013/01/10/geheimdienste-in-sudafrika/> [20.09.2013].
- 11 Jackie Selebi wurde im Juli 2012 aus gesundheitlichen Gründen vorzeitig aus der Haft entlassen.

- 12 Vgl. Hoffman, Paul (2013): Freedom or Corruption – joining the dots, URL http://www.ifaisa.org/Freedom_or_Corruption.html [20.09.2013].
- 13 Vgl. Abid, Ghassan (2012): Im Interview mit Feline Freier, freiberufliche Mitarbeiterin Der Friedrich-Naumann-Stiftung, URL <http://2010sdafrika.wordpress.com/2012/08/30/sicherheitsarchitektur-sudafrika/> [20.09.2013].
- 14 Vgl. Putsch, Christian (2013), Zwieltlichtiger Waffenhandel holt Präsident Zuma ein, in Die Welt, 23.08.2013, URL http://www.welt.de/print/die_welt/politik/article119301840/Waffenhandel-holt-Zuma-ein.html [20.09.2013].
- 15 Im einzelnen wurden die National Intelligence Agency, der South African Secret Service, der South African National Academy of Intelligence, das Electronic Communications Security (Pty) Ltd und das Office of Inter-ception Centres in die State Security Agency (SSA) eingegliedert.
- 16 Vgl. Davis, Rebecca (2013): Spy Bill: Spooks won't have as much power as feared, in Daily Maverick, 28.03.2013, URL <http://www.dailymaverick.co.za/article/2013-03-28-spy-bill-spooks-wont-have-as-much-power-as-feared/> [20.09.2013].
- 17 Vgl. Ferreira, Emsie (2011): Info Bill: What to do with SA's secret files?, URL <http://mg.co.za/article/2011-08-11-info-bill-what-to-do-with-sas-secret-files/> [20.09.2013].
- 18 Präsident Zuma bemängelte, dass Artikel 42 und 45 unklar und widersprüchlich seien, erklärte aber, trotz mehrfachen Nachfragens seitens Pressevertretern nicht, warum er dieser Meinung sei. Artikel 42 soll auf das (strafbare) Versäumnis eingehen, den Besitz von klassifizierten Dokumenten anzuzeigen. Der Paragraph verweist aber wieder auf einen weiter oben stehenden Paragraphen des Gesetzes, der die maximale Zeit der Klassifizierung festsetzt und sich diesbezüglich auf den National Archives Act bezieht. Artikel 45 kriminalisiert die missbräuchliche Klassifikation von Staatsinformation und sieht hierfür eine Gefängnisstrafe von bis zu 15 Jahren vor - davon abhängig wie gravierend der Missbrauch ist. Die Klassifizierung zur Verschleierung von Korruption oder Einflussnahme auf Ausschreibungsprozesse wird als Verbrechen eingestuft. Zumas Bedenken in Hinblick auf die Aussagekraft von Artikel 42 scheinen gerechtfertigt. Artikel 45 hingegen wurde allgemein von der Zivilgesellschaft begrüßt und war inhaltlich nicht Gegenstand der öffentlichen Debatte. Kritisiert wurde, dass eine Public Defence Clause zur gerechtfertigten Veröffentlichung klassifizierter Dokumente im öffentlichen Interesse fehlt. Ohne eine solche Klausel ist Artikel 45 zwecklos, da die ungerechtfertigte Klassifizierung von Staatsinformationen zur Verschleierung von Korruption oder Einflussnahme auf Ausschreibungsprozesse nicht nachgewiesen werden kann, ohne sich gerade durch Veröffentlichung solcher zu unrecht klassifizierter Staatsinformationen strafbar zu machen.
Eine solche Public Defence Clause wird von Zuma nicht gefordert und wird daher höchstwahrscheinlich auch eingefügt werden - in den Augen der Opposition und vieler Zivilrechtsorganisationen bleibt das Gesetz damit verfassungswidrig. Vgl. Sowetan Live (2013): Zuma refers info bill back to Parliament (13.09.2013), URL <http://www.sowetanlive.co.za/news/2013/09/13/zuma-refers-info-bill-back-to-parliament> [20.09.2013].
- 19 Makinana, Andisiwe (2013): Bizos wants more sections of Secrecy Bill fixed URL <http://mg.co.za/article/2013-09-13-bizos-wants-more-sections-of-secrecy-bill-fixed> [13. 9. 2013].
- 20 Vgl. Tamukamoyo, Hamadziripi / Newham, Gareth (2013): How to avoid bad appointments in South Africa's criminal justice system, URL <http://www.issafrica.org/iss-today/how-to-avoid-bad-appointments-in-south-africas-criminal-justice-system> [20.09.2013].

REFORMIERUNG DES GUATEMALTEKISCHEN POLIZEIWESENS: CONDITIO SINE QUA NON FÜR DIE STÄRKUNG DES RECHTSSTAATES

KLAUS GEORG BINDER ||

Die Sicherheitshinweise des Auswärtigen Amtes für Guatemala sind eindeutig. „Die Mordrate gehört [...] immer noch zu den höchsten der Welt. [...] Die Hemmschwelle beim Einsatz von Gewalt ist sehr niedrig. [...] Waffen sind weit verbreitet. Grundsätzlich muss von der Bereitschaft zum Waffeneinsatz ohne Vorwarnung ausgegangen werden.“¹ Die Hinweise für Honduras und El Salvador gehen in dieselbe Richtung. Auch sie gehören zu den gefährlichsten Ländern der Welt.



Grafik 1: In Guatemala verübte Morde pro 100.000 Einwohner (1999 - 2011), Vgl. United Nations Office on Drugs and Crimes (2013), URL <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html> [24.08.2013].

Bandenkriminalität und Drogenschmuggel sind hauptverantwortlich für die 62.599 er-

mordeten Menschen in Guatemala zwischen 1999 bis 2011. Die Grafik 1 zeigt deutlich, dass die Zahl der Ermordeten pro 100.000 Einwohner im betrachteten Zeitraum stark anstieg. Obwohl die Mordrate 2011 auf 38,5 fiel, ist sie weiterhin deutlich höher als in Kolumbien (33,2), Mexiko (23,7), den USA (4,7) oder Deutschland (0,8), niedriger jedoch als in Honduras (91,6) und El Salvador (70,2).²

Der Anteil von durch Schusswaffen verübten Morde an dieser Gesamtzahl stieg im gleichen Zeitraum von unter 20 Prozent auf rund 35 Prozent an.³ Verschiedene Studien belegen, dass lediglich höchstens fünfzehn Prozent der Delikte untersucht werden.⁴ Das Ausmaß an Straflosigkeit ist erschreckend hoch. Die Schaffung einer professionellen und kompetenten Polizei ist unumgänglich.

Guatemalteken misstrauen ihrer Polizei

Infolge der Friedensverträge von 1996, welche dem brutalen Bürgerkrieg ein Ende setzten, wurde die Nationale Polizei (Policía Nacional) aufgelöst und durch die neu gegründete Zivile Nationale Polizei (Policía Nacional Civil)⁵ ersetzt. Während in den Folgejahren der Personalbestand des Mili-

tärs sukzessive um 32.000 Personen schrumpfte⁶, stieg der Personalbestand der neuen Policía Nacional Civil schrittweise von ursprünglich 12.000 auf 25.000 Polizisten.^{7,8} Unglücklicherweise integrierten die Verantwortlichen jedoch viele Mitglieder der alten Policía Nacional, welche während des Bürgerkrieges Gewerkschaftler, Studenten, Reporter sowie Intellektuelle ermordeten, in die neue Policía Nacional Civil.

Das Ansehen der Policía Nacional Civil ist nicht nur aus diesem Grunde denkbar schlecht: Viele Polizisten sind korrupt und werden oftmals selbst mit Verbrechen in Verbindung gebracht. Zudem ist die Polizei nachweislich in außergerichtliche Hinrichtungen von Bandenmitgliedern sowie von Personen, welche eines Verbrechens verdächtigt werden oder ganz einfach „unerwünscht“ sind, verwickelt.⁹ Einer der wohl spektakulärsten Fälle ereignete sich 2007, als die Entführung und Ermordung von drei salvadorianischen Politikern und ihrem Chauffeur in der Nähe von Guatemala City hohe Wellen schlug.

Drei Tage später wurden der Chef der für das organisierte Verbrechen zuständigen Polizeieinheit sowie drei seiner Ermittler der Tat überführt und verhaftet. Wiederrum drei Tage später erstürmten schwer bewaffnete Männer das Hochsicherheitsgefängnis, in welchem die vier festgenommenen Polizisten einsaßen, und ermordeten diese.¹⁰

Während im Jahre 2011 in Lateinamerika 33 Prozent der Bevölkerung ihrer Polizei vertrauten, waren es im selben Jahr in Guatemala lediglich 15 Prozent.¹¹

Bisher nur wenig Geld für öffentliche Sicherheit

Da die der Mittel- und Oberschicht angehörenden Guatemalteken kaum Steuern zahlen, belief sich der Anteil des Steueraufkommens am Bruttoinlandsprodukt 2009 auf lediglich 10,3 Prozent (El Salvador 12,8 Prozent, Honduras 14,2 Prozent).^{12,13} Ein

wesentlicher Grund dafür, weshalb Guatemala ein Jahr später über nur 174 Polizisten pro 100.000 Einwohner verfügte (Honduras 180, El Salvador 334); 900 Polizisten waren mit der Aufklärung von 23.000 schweren Verbrechen (ohne die ungelösten Fälle der Vorjahre) betraut – 25 Fälle pro Ermittler, eine schier übermenschliche Aufgabe.¹⁴

Der Vergleich der Anzahl der Polizisten je 100.000 Einwohner kann jedoch auch in die Irre führen. So hat El Salvador zwar fast die doppelte Anzahl an Polizisten, liegt jedoch in der Mordstatistik weit vor Guatemala. Eine quantitativ gut aufgestellte Polizei ist daher noch lange keine qualitative Einheit. Gute Ausbildung, Ausstattung und Bezahlung sowie Werteverständnis sind entscheidend.

Während in Zentralamerika die Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Justiz in Relation zum Bruttoinlandsprodukt von 2,28 Prozent im Jahre 2006 auf 2,66 Prozent im Jahre 2010 stiegen, musste in Guatemala im selben Zeitraum eine Verminderung von 2,31 Prozent auf 2,16 Prozent hingenommen werden.¹⁵

Anteil der Sicherheitsausgaben am BIP in Prozent

	2006	2007	2008	2009	2010
Belice	2,51	2,86	3,11	2,87	2,82
Costa Rica	1,57	1,72	2,05	2,31	2,46
Guatemala	2,31	2,27	2,22	2,31	2,16
El Salvador	2,93	2,82	3,27	3,51	3,46
Honduras	2,22	2,56	2,66	3	2,77
Nicaragua	3,4	3,55	3,35	3,54	3,08
Panama	2,1	2,08	2,09	2,28	2,85
Region	2,28	2,3	2,44	2,63	2,66

Quelle: PNUD (2011): Información sobre el gasto público de seguridad y justicia en Centroamérica 2006 – 2011, URL http://www.pnud.org.gt/data/publicacion/informe_gastopublico.pdf [24.08.2013].

Interessant ist hierzu auch eine vergleichende Perspektive zu Deutschland. Während die Ausgaben pro Einwohner in Deutschland für den Bereich der öffentlichen Sicherheit und Justiz im Jahre 2010

bei 590 US-Dollar lagen, standen in Guatemala im selben Jahr nur 62 US-Dollar bereit, also circa zehn Prozent. Dass sich dieser Unterschied auf die Qualität der Polizei- und Justizarbeit signifikant auswirkt, ist inhärent.¹⁶

Als Alfonso Portillo, Staatspräsident Guatemalas von 2000 bis 2004, im Jahre 2001 das guatemaltekische Steuersystem reformieren wollte, scheiterte er am Widerstand der Unternehmer und Gewerkschaften.

Auch Álvaro Colom, einer seiner Nachfolger im Präsidentenamt Guatemalas von 2008 bis 2012, hatte in dieser Hinsicht keinen Erfolg; das guatemaltekische Parlament versagte seiner Steuerreform die Zustimmung. Die von ihm und seiner Ehefrau Sandra Torres realisierten Sozialprogramme musste der guatemaltekische Staat mit Krediten finanzieren.

Im Gegensatz zu Álvaro Colom verfügt Otto Pérez Molina, der aktuelle Präsident Guatemalas, über einen starken Rückhalt im Parlament. Aus diesem Grunde billigte das Parlament 2012 die von Pérez vorgeschlagene und längst überfällige Aktualisierung des guatemaltekischen Steuersystems. Die erwarteten Steuermehreinnahmen in Höhe von ca. 585 Millionen US-Dollar sollen hauptsächlich in die öffentliche Sicherheit fließen.¹⁷

Militär leistet Polizei Hilfestellung

Geht es nach dem Willen von Otto Pérez Molina, dann ist es einzig und allein die Polizei, welche für die Verhütung und Aufklärung von Verbrechen sowie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung verantwortlich zeichnet. Da man jedoch der Polizei – zumindest momentan – nicht viel zutraut, muss das Militär der Polizei Hilfestellung leisten, um im Kampf gegen das (organisierte) Verbrechen rasche Erfolge zu erzielen.¹⁸ So gehen beispielsweise in besonders gefährdeten Zonen Soldaten und Polizisten

gemeinsam auf Streife. Von Seiten der Regierung wird stets betont, dass es sich nur um eine zeitlich befristete Unterstützung handle und man davon ausgehe, dass am Ende der Ära Pérez die Polizei so gut funktionieren werde, dass sich diese „Amtshilfe“ erübrige.

Der normalerweise gute Ruf des Militärs beim Volk verleitet viele Politiker dazu, dieses im Falle von schwerwiegenden Gefährdungen der inneren Sicherheit mit polizeilichen Aufgaben zu betrauen. Da aber die Soldaten für diese Art von Tätigkeiten in der Regel nicht ausgebildet sind, werden sie oft zur Zielscheibe der Verbrecher. Nicht selten sträubt sich die Armee gegen die Übernahme polizeilicher Aufgaben, da sie auf Grund von negativen Interaktionen zwischen ihr und der Bevölkerung (Razzien, Verhaftungen etc.) einen Ansehensverlust befürchtet.¹⁹

Unattraktiver Polizeidienst und mangelhafte Polizeiausbildung

Starke Arbeitsbelastung, geringe Aufklärungsquoten und schlechte Bezahlung²⁰ sind keine gute Werbung für den Polizeidienst. Viele Kommissariate befinden sich in einem erbärmlichen Zustand. Abblätternde Wandfarbe, unzureichende Beleuchtung, nicht funktionierende sanitäre Anlagen usw. sind die Regel. Die Polizisten „hausen“ meistens in Barracken, in denen weder warmes Essen zubereitet noch Wäsche gewaschen werden kann. Ihre Uniform müssen sie sich oftmals selbst kaufen. Der Policía Nacional Civil fällt es deshalb schwer, geeignetes Personal zu rekrutieren. Die meisten Kadetten kommen vom Land und offenbaren Schwächen beim Rechnen, Lesen und Schreiben. Zudem werden viele Polizisten von privaten Sicherheitsfirmen erfolgreich abgeworben. Ende 2011 existierten in Guatemala 149 solcher Firmen; ihr offizieller Personalbestand belief sich zu diesem Zeitpunkt auf insgesamt 41.000 Mitarbeiter.²¹

Die Qualität der Polizeiausbilder ist äußerst mangelhaft. Es handelt sich oftmals um ältere, wenig motivierte Polizeioffiziere, welche kurz vor ihrer Pensionierung stehen, oder um Jungakademiker, welche keine praktischen Erfahrungen vorweisen können. Manchmal werden sogar Polizisten, welche sich eines Vergehens schuldig gemacht haben, als Ausbilder eingesetzt. Auch bezüglich des Lehrmaterials sind Defizite zu beklagen. So kann beispielsweise der Umgang mit Schusswaffen aus Kostengründen und aufgrund des Mangels an Munition nur unzureichend unterrichtet werden.²² In einem Land, in welchem Schusswaffen und Munition zur Grundausstattung gehören, ein schon fast makaberer Zustand.

Initiativen zur Schaffung einer erfolgreich arbeitenden und bürgernahen Polizei

Zwei Jahre nach der Unterzeichnung der Friedensverträge startete das Interamerikanische Institut für Menschenrechte (Instituto Interamericano para los Derechos Humanos – IIDH) in Villa Nueva ein Pilotprojekt mit dem Ziel, Verbrechen zu verhindern. Die Polizei erhöhte ihr dort eingesetztes Personal. Neue Motorräder, Funkgeräte, Telefone und Computer legten die technische Basis und die in Villa Nueva eingesetzten Polizisten erhielten Schulungen in polizeilichen Techniken und Strafrecht. Zudem sprachen ausländische Experten über Menschenrechte, Konfliktprävention und bürgernahes Verhalten. Staatsanwälte, Polizei- und Gemeindebeamte kooperierten bei der Schließung von illegal betriebenen Schnapsläden und Bordellen. Die Gemeindeverwaltung sorgte für die nächtliche Beleuchtung von besonders unter der Kriminalität leidenden Plätzen. Richter, Staatsanwälte, Rechtsanwälte und Polizisten besprachen sich regelmäßig. Ein sich aus Vertretern von in das Thema involvierten und/oder am Thema interessierten Einrichtungen zusammensetzender Sicherheitsrat (Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana) wurde gegründet, welcher die Projektmaßnahmen koordinieren sollte. Im Jahre 2001 musste das Projekt überra-

schenderweise beendet werden, da die beratungsresistente und Neuerungen ablehnende Polizeileitung die Anzahl der in Villa Nueva eingesetzten Polizisten reduzierte und zudem die mit dem Projekt vertrauten Polizeioffiziere an andere Orte versetzte. Die bis dahin erzielten Ergebnisse waren durchwachsen. Die interviewten Bürger fühlten sich zwar während der Laufzeit des Projektes sicherer, beurteilten ihre Polizei aber nach dessen Implementierung aufgrund der nun höheren Erwartungen negativer als vorher.²³

Ein weiteres Pilotprojekt startete 2004. Mit Unterstützung der USA gründeten die Verantwortlichen wieder in Villa Nueva ein Modell-Kommissariat. Fünf Jahre später folgte ein weiteres in Mixco. Eine bürgernahe Polizei sollte in erster Linie Delikte verhindern. Die Polizisten, die in den Modell-Kommissariaten arbeiteten, erhielten spezielle Schulungen. Das Projekt installierte eine Telefon-Hotline, um Verbrechen anonym anzuzeigen, und richtete eine Opferhilfe ein, die insbesondere Frauen, welche Gewalttaten erlitten hatten, zugutekommen sollte. Außerdem verstärkte die Polizei ihre Patrouillen in den stark gefährdeten Zonen, um das Sicherheitsgefühl der Bürger zu erhöhen. Das erwartete Ergebnis – nämlich eine Abnahme der Verbrechen – blieb jedoch so gut wie aus. Aufgrund rascher Personalrotation konnte sich kein Vertrauensverhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung entwickeln, die Patrouillen wurden oft nicht dort eingesetzt, wo es am nötigsten gewesen wäre. Auf die ursprünglich vorgesehene interne Kontrolle der eingesetzten Polizeibeamten wurde so gut wie gänzlich verzichtet. Beide Modell-Kommissariate hatten jedoch bei der Aufklärung von Verbrechen mehr Erfolg. Eine enge Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft sowie der Einsatz von markierten Geldscheinen ermöglichten das erfolgreiche Vorgehen gegen Erpresserbanden.

Im Jahre 2009 schulten spanische Experten Mitglieder der Mordkommission von Guatemala-Stadt. Sie brachten den Ermittlern

bei, Mordfälle nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit anderen Mordfällen zu betrachten, da oft ein und dieselbe Person bzw. ein und dieselbe Bande mehrere Morde verübt. Zudem regten die Spanier kleinere infrastrukturelle und organisatorische Veränderungen an: Die Mordkommission gestaltete ihre Büroräume den Anforderungen einer modernen Einheit entsprechend um und arbeitete von nun an intensiver mit der Staatsanwaltschaft zusammen. Die Polizisten erhielten andere Arbeitszeiten, sodass diese zu Hause wohnen und sich in den Abendstunden berufsbezogen weiterbilden können. Hinzu kam die Einführung „kleiner Kassen“. Eine simple Neuerung mit großer Wirkung. Denn vorher war es den Ermittlern mitunter nicht möglich, schnell zum Tatort zu gelangen, da es an Bargeld fehlte, um den Dienstwagen zu betanken oder den Taxifahrer zu bezahlen. Während die Kommission früher lediglich zwei Prozent der in ihrem Zuständigkeitsbereich begangenen Morde aufklären konnte, sind es jetzt immerhin 22 Prozent.²⁴

Projekte der HSS

Seit Mitte 2013 leistet die Hanns-Seidel-Stiftung zur Verbesserung des guatemaltekischen Polizeiwesens einen Beitrag. Ziel ist es, in Kooperation mit der für die Polizeireform zuständigen nationalen Kommission (Comisión Nacional de la Reforma Policial – CNRP) eine erfolgreich arbeitende, bürger-nahe und die Menschenrechte achtende Polizei aufzubauen. Das Projekt besteht aus drei Phasen: In der ersten und momentan aktuellen Phase sollen die gesetzlichen Grundlagen für die Implementierung eines hochwertigen Polizeiaufbahnwesens geschaffen werden. In der zweiten Phase sollen sodann für die guatemaltekischen Polizeischulen adäquate Lehrpläne entwickelt werden. In der dritten und letzten Phase sollen schließlich international anerkannte Polizeiexperten aus dem europäischen und lateinamerikanischen Ausland nach Guatemala eingeladen werden, um ihr Wissen in Seminaren und Vorträgen an die dortigen Polizeibeamten weiterzugeben.

Die Kommunikationsmedien nutzen die in den letzten Jahren in Guatemala erzielten Fortschritte bezüglich der Presse- und Meinungsfreiheit und erzeugen hinsichtlich der Verbesserung des guatemaltekischen Sicherheitswesens immensen Druck. Immer mehr Berichte und Kommentare beschäftigen sich mit diesem Thema. Zivilgesellschaftliche Organisationen analysieren und überwachen in immer stärkerem Maße die von den Sicherheitsbehörden geleistete Arbeit. Ein sich aus Vertretern der Zivilgesellschaft zusammensetzender Beirat (Consejo Asesor de Seguridad – CAS) berät den Staatspräsidenten in sicherheitspolitischen Fragen. In kriminelle Machenschaften verwickelte Polizeibeamte wurden aus dem Polizeidienst entfernt. Und diejenigen, welche eine Schusswaffenlizenz beantragen, müssen sich nun gemäß des neuen Waffen- und Munitionsgesetzes (Ley de Armas y Municiones) technischen und psychologischen Prüfungen unterziehen. Die Gründung einer Reihe von Einrichtungen erleichtert mittlerweile die Polizeiarbeit.

So wurde beispielsweise im Jahre 2007 das Gerichtsmedizinische Institut Guatemalas (Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala – INACIF) ins Leben gerufen. Auf Grund der wissenschaftlichen Analyse der genommenen Proben ist nun eine objektivere Verbrechenauflklärung möglich.²⁵

Im selben Jahr gründeten die Vereinten Nationen die Internationale Kommission zur Bekämpfung der Straflosigkeit in Guatemala (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala – CICIG). Ihre Aufgabe besteht in erster Linie darin, staatliche Kräfte in die Lage zu versetzen, gegen Kriminalität in den eigenen Reihen vorzugehen. Die Kommission konnte die guatemaltekischen Behörden bereits des Öfteren erfolgreich unterstützen. Der Fall Rosenberg gehört hier wohl zu den spektakulärsten: Rechtsanwalt Rodrigo Rosenberg kündigte per Videobotschaft seine Ermordung an. Er beschuldigte die damalige Regierung von Álvaro Colom, für das

Mordkomplott gegen ihn verantwortlich zu sein. Als sich nach der Ermordung Rosenbergs die CICIG des Falles annahm, stellte sich heraus, dass Rosenberg seine Mörder selbst beauftragt hatte.²⁶ In einem anderen Fall gelang es der CICIG, Beweise vorzulegen, denen zufolge der ehemalige guatemaltekische Innenminister Carlos Vielman im Jahre 2006 die Ermordung von sieben Insassen des Gefängnisses Pavón veranlasst hatte. Auch konnte die Staatsanwaltschaft gegen Alfonso Portillo erst auf Grund von Ermittlungen der CICIG Anklage wegen Korruption und Unterschlagung von staatlichen Geldern erheben.²⁷

Die acht Säulen der Polizeireform

Am 15. April 2009 unterzeichneten die Präsidenten der drei Staatsgewalten sowie der Generalstaatsanwalt das Nationale Abkommen zur Stärkung von Sicherheit und Gerechtigkeit (Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia), welches sich unter anderem sehr dezidiert mit der Reformierung des Polizeiwesens beschäftigt. Auf der Basis dieses Abkommens wurde Anfang 2011 eine Kommission (Comisión Nacional de la Reforma Policial – CNRP) ins Leben gerufen, welche für die Realisierung der aus acht Säulen²⁸ bestehenden Polizeireform zuständig ist.²⁹

Säule 1 – Eine bürgernahe Polizei muss geschaffen werden. Sollen Verbrechen erst gar nicht begangen werden, dann muss die guatemaltekische Bevölkerung ihrer Polizei vertrauen und mit dieser kooperieren können.

Säule 2 – Ein sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht den Erfordernissen gerecht werdender Stock an Fahndern muss entwickelt werden. Die Art und Weise der Anwerbung, Auswahl und Ausbildung des Personals ist hier von enormer Wichtigkeit.

Säule 3 – Die polizeiliche Organisationsstruktur muss modernisiert werden. Die Polizeikräfte müssen über das guatemaltekische Staatsgebiet rational verteilt werden.

Säule 4 – Das polizeiliche Ausbildungswesen muss in die Lage versetzt werden, kompetente und die Werte eines demokratischen Rechtsstaates respektierende Polizisten zu formen.

Säule 5 – Ein hochwertiges Laufbahnwesen muss geschaffen werden. Die Leistungen der Polizisten müssen kontinuierlich evaluiert werden. Es müssen Regeln bezüglich der Anwerbung, Auswahl und Beförderung von Polizeibeamten implementiert werden.

Säule 6 – Moderne Informations- und Kommunikationssysteme müssen bei der Verbrechensverhütung und -aufklärung sowie bei internen Kontrollen verstärkt zum Einsatz kommen. Die bestehenden Systeme müssen verbessert und noch nicht existierende entwickelt werden. Die Datenschutzbestimmungen müssen eingehalten und erweitert werden.

Säule 7 – Die Arbeitsbedingungen der Polizisten müssen verbessert werden. 135 Kommissariate müssen renoviert werden. Die Versorgung der Polizisten mit notwendigem Material muss sichergestellt werden. Nur unter diesen Voraussetzungen kann mit einer erfolgreichen Polizeiarbeit gerechnet werden.

Säule 8 – Ein internes Kontrollsystem muss implementiert werden, welches gesetzestreu Verhalten der Polizeibeamten garantieren kann. Korruption und Verstöße gegen die Menschenrechte müssen unter allen Umständen unterbunden werden. Disziplinargerichte müssen geschaffen werden. Nur so kann das Image der Polizei verbessert und ihre Glaubwürdigkeit erhöht sowie Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei geschaffen werden.

Jüngere Erfolge bei der Verbrechensaufklärung

Im Jahre 2011 konnte die Polizei gleich mehrere Banden festnehmen; fünfzehn lebten von der Schutzgelderpressung, vier vom Diebstahl, die anderen von Entführungen. Von den Behörden wird vermutet, dass ca. 50 Prozent der in Guatemala begangenen Morde auf das Konto von Banden gehen.³⁰ Zu den in 2011 gelösten Fällen zählen zudem der Mord an 27 Bauern im Bezirk Petén, der Mord an den Bürgermeisterkandidaten von San José Pinula und der Mord am argentinischen Liedermacher Facundo Cabral. Ein Jahr später gelang der Polizei ein weiterer nennenswerter Schlag gegen die Bandenkriminalität: 40 Mitglieder einer von der Schutzgelderpressung lebenden Bande konnten verhaftet werden. Den Festgenommenen werden 42 Morde zur Last gelegt. Diese und andere Erfolge waren nur aufgrund der nun routinemäßigen Anwendung neuerer kriminalistischer Methoden möglich wie DNA-Analysen oder ballistische Untersuchungen.³¹

Fazit

Aus der trotz der jüngeren Erfolge bei der Verbrechensaufklärung immer noch größtenteils korrupten und inkompetenten guatemaltekischen Polizei eine sich ihrer Verantwortung bewusste und erfolgsorientierte Truppe zu formen, ist sicherlich keine leichte Aufgabe. Sie kann nur gelingen, wenn nicht nur einige wenige, sondern alle Polizisten an ein und demselben Strang ziehen. Zudem ist das Interesse der guatemaltekischen Regierungen – der aktuellen sowie aller zukünftigen – an einer effizient arbeitenden, bürgernahen und die Menschenrechte respektierenden Polizei eine unabdingbare Voraussetzung. Internationale Hilfe wird auch weiterhin unerlässlich sein. Der Rückzug der Vereinten Nationen – die CICIG wird voraussichtlich im September 2015 ihre Arbeit beenden – ist unverständlich.³² Für die Guatemalteken steht viel auf dem Spiel. Sollte es der Comisión Nacional de la Re-

forma Policial gelingen, ihre Ziele zu erreichen, kann in absehbarer Zeit mit einer nachhaltigen Verbesserung der Sicherheitslage in Guatemala gerechnet werden. Eine die Werte eines demokratischen Rechtsstaates respektierende guatemaltekische Polizei wird dann eher in der Lage sein, normale Kriminalität, aber auch Bandenkriminalität und organisiertes Verbrechen – hier insbesondere den Drogenschmuggel – erfolgreich zu bekämpfen.

|| PROF. DR. KLAUS GEORG BINDER

Auslandsmitarbeiter Zentralamerika

ANMERKUNGEN

- 1 Auswärtiges Amt (2013): Guatemala: Reise- und Sicherheitshinweise, URL http://www.auswaertiges-amt.de/sid_28D5FA71CDE0562FC4E5B1DC2C36107F/DE/Laenderinformationen/00-SiHi/Nodes/Guatemala-Sicherheit_node.html [01.10.2013].
- 2 Vgl. United Nations Office on Drugs and Crimes, URL <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html> [24.08.13].
- 3 Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime (2013): UNODC Homicide Statistics, URL <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html> [24.08.13].
- 4 Vgl. Comisión Nacional de la Reforma Policial (2011): Informe de Situación de la Reforma Policial, Guatemala City.
- 5 Die Policía Nacional Civil wurde vom guatemaltekischen Parlament am 4. März 1997 per Dekret 11-97 gegründet.
- 6 Vgl. PNUD (2012): Avances en Temas de Seguridad y Justicia en Guatemala, URL <http://www.pnud.org.gt/data/publicacion/AvancesentemasdeseguridadyjusticiainGuatemala.pdf> [24.08.13].
- 7 Vgl. International Crisis Group (2012): Reforma Policial en Guatemala: Obstáculos y Oportunidades, in: Informe sobre América Latina No. 43.
- 8 Unter dem aktuellen Präsidenten Otto Pérez Molina soll der Personalbestand der Polizei nochmals um 40 Prozent erhöht werden.
- 9 Oft werden die „außergerichtlichen Hinrichtungen“ auch als „soziale Säuberungen“ bezeichnet.
- 10 Vgl. Auswärtiges Amt (2012): Kampf gegen Straflosigkeit in Guatemala, URL http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Krisenpraevention/Wo-helfen-wir/120710_Guatemala_CICIG.html [24.08.13].
- 11 Vgl. Lagos, Marta / Dammert, Lucía (2012): La Seguridad Ciudadana: El problema principal de América Latina, Lima.
- 12 Vgl. The World Bank, URL <http://data.worldbank.org> [24.08.13].
- 13 Ein Vergleich der Anteile der öffentlichen Einnahmen bzw. Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt ist nur zwischen sich hinsichtlich der Wirtschaftskraft ähnelnden Ländern (hier: lower middle income) aussagekräftig.
- 14 Vgl. Comisión Nacional de la Reforma Policial (ohne Jahr): La Policía que queremos: Plan de continuidad Reforma Policial, Guatemala City.
- 15 Vgl. PNUD (2011): Información sobre el gasto público de seguridad y justicia en Centroamérica 2006 – 2011, URL http://www.pnud.org.gt/data/publicacion/informe_gastopublico.pdf [24.08.13].
- 16 Eigene Berechnungen. Datengrundlage hierbei ist eine Bevölkerung Deutschlands von 81,78 Millionen und Guatemalas von 14,34 Millionen. Durchschnittliche Wechselkursannahme von 1,30 Dollar/Euro. Bezüglich der Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Justiz vgl. PNUD (2011) sowie Statistisches Bundesamt (2013): Statistisches Jahrbuch, Wiesbaden, S. 255.
- 17 Vgl. International Crisis Group (2012).
- 18 Im Jahre 2011 ließ Präsident Álvaro Colom das Militär in den Bezirken Alta Verapaz und Petén gegen ein mexikanisches Drogenkartell vorgehen, da dies die Polizei entweder nicht konnte oder nicht wollte.
- 19 Vgl. Ponce, Carlos (2013): La “policialización” regional de las Fuerzas Armadas, in: El Diario de Hoy, 4. September 2013, S. 24.
- 20 Der durchschnittliche Sold eines einfachen Polizisten belief sich im Jahre 2010 auf ca. 500 USD pro Monat (Quelle: Mündliche Auskunft der Comisión Nacional de la Reforma Policial). Das guatemaltekische Bruttoinlandsprodukt pro Kopf betrug im selben Jahr 2.882 USD, also ca. 240 USD pro Monat. Vgl. The World Bank (2013), URL <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> [24.08.13].
- 21 Vgl. Gobernación registra 149 empresas de seguridad privada, URL http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Gobernacion-empresas-seguridad-privadas-registra-das_0_618538250.html [24.08.13].
- 22 Vgl. International Crisis Group (2012).
- 23 Vgl. Frühling, Hugo (2003): Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina - ¿Cuál es el impacto?, Santiago de Chile.
- 24 Vgl. International Crisis Group (2012).
- 25 Vgl. PNUD (2012).
- 26 Das Ermittlungsergebnis der CICIG im Fall Rosenberg ist umstritten. Ein Teil der guatemaltekischen Bevölkerung unterstellt der CICIG, korrupt zu sein.
- 27 Vgl. Auswärtiges Amt (2012).
- 28 Vgl. Comisión Nacional de la Reforma Policial (2013): Proyecto para la Elaboración de la Iniciativa de Ley de la Carrera Policial y la Hoja de Ruta para su Aprobación por el Congreso de la República de Guatemala, con el Auspicio de la Fundación Hanns Seidel, Guatemala-City.
- 29 Vgl. Comisión Nacional de la Reforma Policial (2011).
- 30 Vgl. González, R. / Herrera, P. / Alvarado, H. (2012): Desarticulan 15 bandas en el país, URL http://www.prensalibre.com/noticias/Desarticulan-bandas-pais_0_621537869.html [24.08.13].
- 31 Vgl. PNUD (2012).
- 32 Vgl. Ban Ki-moon nombra al colombiano Iván Velásquez para dirigir la Cicig, URL <http://www.elheraldo.co/noticias/nacional/ban-ki-moon-nombra-al-colombiano-ivan-velasquez-para-dirigir-la-cicig-122833> [24.08.13].

AUF DEM WEG INS JAHR 2030 - DIE PHILIPPINISCHE POLIZEI IM UMBRUCH

PAUL SCHÄFER ||

Der 21. August 1983 ist ein bedeutendes Datum der neueren philippinischen Geschichte. Es ist der Tag, an dem der Oppositionspolitiker und wichtigste politische Rivale des damaligen Präsidenten Ferdinand E. Marcos aus dem Exil nach Hause zurückkehrte. Es ist der Tag, an dem der frühere Senator, Gouverneur und Bürgermeister, Benigno „Ninoy“ S. Aquino, Jr., nach Ankunft auf dem Flughafen von Manila erschossen wurde. Auch nach zwei Gerichtsverfahren, eines davon während der Amtszeit seiner Gattin, Präsidentin Corazon „Cory“ C. Aquino, sind die genauen Umstände seiner Ermordung und vor allem die Identität der Auftraggeber weiter ungeklärt.

Den Leichenzug „Ninoy“ begleiteten Tausende von Menschen und Hunderttausende säumten seinen Weg. Der Tag wurde zum Aufbruch für die Wiederherstellung der Demokratie. Aquinos Tod einte die Opposition gegen den diktatorisch regierenden Marcos. Zweieinhalb Jahre später wurde Frau Aquino nach dem vermeintlichen Versuch der Wahlmanipulation durch Regierungskräfte von einer Volksbewegung, der sog. „People Power Revolution“, und mit Unterstützung eines wichtigen Teils von Militär und Polizei, ins Amt gebracht und als Präsidentin vereidigt. Mit ihrer Amtszeit begann der Prozess der Wiedereinführung demokratischer Verhältnisse. Dieser Prozess ist weitgehend abgeschlossen, die Philippinen sind ein demokratisch regierter

Staat, aber Reste der alten autoritär geprägten Strukturen scheinen auch heute zuweilen noch nicht gänzlich überwunden.

Die Veränderungen in Staat und Gesellschaft betrafen auch die Streitkräfte und die Polizeibehörde. Beide wurden einer demokratischen Kontrolle unterstellt und die Polizei aus der Zugehörigkeit zum Militärapparat herausgelöst. Diese Entwicklung, der heutige Status der philippinischen Polizei („Philippine National Police“, PNP) wie auch ihre Zukunftsvision sollen im Folgenden näher beschrieben werden.

Transformation der philippinischen Polizei - Geschichtliche Entwicklung

Die Ursprünge eines philippinischen Polizeidienstes lassen sich auf das Jahr 1898 und die erste Verfassung unter der „revolutionären“ Regierung Präsident Emilio Aguinaldos zurückverfolgen. Bis dahin hatte Spanien die Kolonialmacht über das Land und damit auch die Kontrolle über den Sicherheitsbereich ausgeübt. Die neu gewonnene Unabhängigkeit währte nicht lange, denn bereits kurz danach verleibten sich die USA die Philippinen ihrem Herrschaftsgebiet ein. Es folgte 1901 die Schaffung der „Philippine Constabulary“ (PC), die dem amerikanischen Zivilgouverneur unterstand und deren Aufgabe es war, im Land für Frieden und Ordnung zu sorgen. Die PC ist historisch als die Vorläuferorganisation der

heutigen PNP anzusehen. Sie unterstützte das US-Militär vor allem im Kampf gegen die verbleibenden lokalen „revolutionären“ Kräfte der philippinischen Unabhängigkeitsbewegung, die sich erst 1906 endgültig geschlagen gaben. Die Offiziere der PC rekrutierten sich vornehmlich aus dem Offizierskorps der US-Streitkräfte. Nach Niederschlagung des Unabhängigkeitskampfes der Philippiner wurde die PC als paramilitärische Einrichtung von der Kolonialverwaltung zur Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung beibehalten und zur Unterwerfung letzter Widerstandsgruppen eingesetzt.

Die Einrichtung der ersten „kommunalen“ Polizeibehörde erfolgte ebenfalls im Jahr 1901 mit der Gründung der „Metropolitan Police Force of Manila“. Sie wurde noch im selben Jahr nach Verabschiedung der sog. „Manila Charta“ und der Erteilung der Stadtrechte umstrukturiert und in „Manila Police District“ (MPD) umbenannt. Dessen Zuständigkeit reichte fünf Meilen von der Stadtgrenze landeinwärts und drei Meilen vom Land in die Bucht von Manila. Dies führte gelegentlich zu Konflikten mit der PC, der die Polizeibefugnis über die anderen Landesteile übertragen war. Während des zweiten Weltkrieges war der MPD der japanischen Militärpolizei unterstellt und wurde erst mit Beendigung des Zweiten Weltkrieges durch philippinische und US-amerikanische Streitkräfte reorganisiert.

Wie im Fall des MPD übernahmen auch die nach ihm gegründeten und von der PC unabhängigen städtischen und kommunalen Polizeibehörden die Aufgabe, für Sicherheit und Ordnung („peace and order“) in ihren Verantwortungsbereichen Sorge zu tragen. Falls erforderlich wurden sie durch Kräfte der PC, die nach Erlangung der Unabhängigkeit im Jahr 1946 dem Philippinischen Militär unterstand, unterstützt. Im Jahr 1966 wurde eine „National Police Commission“ (Napolcom) geschaffen, deren Aufgabe es war, zur Verbesserung der Professionalität und des Ausbildungsniveaus der lokalen Polizei beizutragen. Gleichzeitig agierte sie

in begrenztem Umfang als Aufsichtsbehörde über die Polizei. Dieses System wurde generell als unzureichend empfunden, da die lokalen Polizeibehörden rechtlichen Einschränkungen unterlagen, keine Homogenität gegeben war, eine nur unzureichende Abstimmung und behördenübergreifende Koordinierung zwischen den einzelnen lokalen Polizeistellen erfolgte und es immer wieder zu Disputen über Zuständigkeitsbereiche kam. Zudem war die Gefahr gegeben, dass Polizeikräfte, deren Ernennung, Einsatzzuweisung und Beförderung von lokal gewählten Vertretern abhängig waren, von diesen zur Durchsetzung persönlicher Interessen missbraucht werden könnten.

Im Jahre 1972 rief Präsident Marcos das Kriegsrecht aus. Um alle Militär- und Polizeikräfte zu bündeln, kreierte er die „Integrated National Police“ (INP), die Jurisdiktion über die lokalen Polizeikräfte besaß und deren Kern aus der PC bestand. 1975 wurden PC und INP formell zusammengeschlossen und in PC-INP umbenannt. Ziel war es, die vielfältigen und fragmentierten lokalen und kommunalen Polizei-Einheiten in ein nationales Polizei-Programm zu integrieren. Während die PC vor allem für öffentliche Sicherheit, die Bekämpfung der Schwerekriminalität und für Fälle übergreifender Strafverfolgung zuständig war, übernahm die INP die Bearbeitung weniger schwerer Straftaten, die lokale Verbrechenverhütung und die Verkehrsregelung. PC-INP galt vielen als der verlängerte Arm der Machtdurchsetzung und -sicherung von Präsident Marcos.

Unter Präsidentin Aquino und mit Verabschiedung der neuen Verfassung von 1987 begann der Prozess der Umwandlung der philippinischen Polizei in eine Sicherheitsbehörde mit landesweiter Zuständigkeit und ziviler Ausrichtung („civilian in character“). Im Jahr 1991 wurde ein Gesetz verabschiedet, das die Abschaffung von PC-INP und die Gründung der PNP vorsah. Gleichzeitig untersteht die Polizei seitdem auch dem Innenministerium, anstatt wie bisher dem

Verteidigungsministerium. Auf Wunsch konnten Angehörige der alten PC-INP in die PNP überwechseln oder bei den Streitkräften verbleiben. Seither ist die PNP die primäre Strafverfolgungsbehörde des Landes.

In der Folgezeit verabschiedete das Parlament zusätzliche Gesetzesergänzungen¹, um die PNP zu einer effizienten und kompetenten Behörde für die innere Sicherheit weiterzuentwickeln, die bürgerorientiert und der Öffentlichkeit gegenüber rechenschaftspflichtig sein soll. Sie erlaubten der PNP auch die notwendige Umstrukturierung, um ihren Aufgaben und den Erwartungen an sie gerecht zu werden, nämlich Recht und Gesetz zu sichern, Verbrechen zu verhindern und zu bekämpfen, die öffentliche wie auch die innere Sicherheit zu schützen und dies in aktiver Zusammenarbeit mit der Bürgerschaft.

Militärische Ursprünge

Unter dem „National Defense Act“ von 1935 – zur Zeit des sog. „Philippine Commonwealth“ – galt die PC als ein Rückgrat der regulären Streitkräfte und übernahm auch Funktionen der Militärpolizei mit landesweiter Zuständigkeit. Sie setzte sich zusammen aus Soldaten, die eigentlich für die Übernahme von Aufgaben der Militärpolizei ausgebildet waren. Ein Jahr später wurde eine Initiative gestartet mit dem Ziel, diese Aufgaben von der PC auf eine sog. „Staatspolizei“ zu übertragen. Der Versuch währte allerdings nur kurz und schließlich wurden diese Aufgaben erneut der PC übergeben. Es erfolgte eine Reorganisation der PC in eine von den Streitkräften, deren Aufgabe die Landesverteidigung war, unabhängige Einrichtung zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit. Allerdings wurden den PC-Angehörigen dieselben Rechte und Pflichten wie Militärangehörigen übertragen, u.a. besaß der Präsident das Recht, jederzeit die Versetzung von der PC in den Militärdienst und umgekehrt anzuordnen. Diese enge Verquickung zwischen Polizei- und Militärdienst zog sich bis zur

Gesetzesänderung 1991 hin. Und bis dahin erfuhr die Mehrzahl der Führungskräfte in der Polizei ihre Grundausbildung zusammen mit Offizieren an der Philippinischen Militärakademie (Philippine Military Academy, PMA). Derzeit sind die nationalen Führungspositionen sowie die Mehrheit der regionalen und anderer hochrangiger Stellen mit ehemaligen PC-Offizieren und somit mit Absolventen der Philippinischen Militärakademie besetzt. Die letzte Gruppe von PMA-Absolventen in der PNP wird 2026 in den Ruhestand treten. Ab 1992 begann die Ausbildung für den höheren Dienst in der PNP an der Polizeiakademie (Philippine National Police Academy, PNPA). Sie bildet seither jährlich mehr als 200 junge Männer und Frauen für die zukünftigen Führungspositionen in der PNP aus.

Mit der 1986 erfolgten Umwandlung der Polizeibehörde in eine zivil-orientierte Organisation durchbrach Präsidentin Aquino die vorherige militärische Struktur, die Präsident Marcos beim Aufbau von PC-INP errichtete. Dieser Prozess der Neuorientierung war auch stark beeinflusst von Vorwürfen aus der Zivilgesellschaft und der politischen Opposition über Menschenrechtsverletzungen², vor allem während der Jahre, in denen unter Marcos das Kriegsrecht galt (1972-1981). Das ausgesprochene Ziel der jetzigen Polizeiführung wie auch das ihrer Vorgängerinnen der letzten Jahre ist es, den Transformationsprozess fortzuführen und der Polizeibehörde eine bürgerorientierte Struktur und Verhaltensweise zu verleihen. Hierbei wird sie von der politischen Ebene unterstützt und erfährt die breite Zustimmung durch den zivilgesellschaftlichen Sektor. Von allen Beteiligten wird darauf hingewiesen, dass eine professionelle Verbrechensbekämpfung nur erfolgreich sein kann, wenn die Bürger „ihre“ Polizei unterstützen. Dies allerdings setzt die Kooperationsbereitschaft der Gesellschaft voraus, die wiederum auf Vertrauen in die Institution basiert. Entsprechend hat auch ein Vorschlag der Vereinigung der Absolventen der PMA in diesem Jahr, den Abgängern dieser Ein-

richtung zukünftig einen „seitlichen“ Einstieg in die PNP zu ermöglichen, beim amtierenden Präsidenten, Benigno C. Aquino III, wenig Zustimmung gefunden.



Workshop Teilnehmer am Programm "Community-Based Dialogue Sessions" diskutieren Ansätze zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte auf den Philippinen, Quelle: Hanns-Seidel-Stiftung.

Achtung der Menschenrechte

Seit ihrer Gründung bis hinein in die Mitte der 2000er Jahre richtete sich das Augenmerk der Polizei vornehmlich auf die sog. „taktischen“ Aspekte ihres Aufgabenbereiches, wie Verbrechensbekämpfung und -untersuchung, die strafrechtliche Verfolgung Verdächtiger und die Vorbereitung der Anklageerhebung auf Basis des philippinischen Strafrechts. Zusätzlich übernahm sie zusammen mit den Streitkräften Aufgaben in den Auseinandersetzungen mit diversen Untergrundbewegungen wie der „New People’s Army“ (NPA) und den nach mehr Unabhängigkeit strebenden moslemischen Gruppen im Süden der Philippinen – ein Umstand, der bis zum heutigen Tag gegeben ist. Hierbei traten die Aspekte der Weiterentwicklung zu einer bürgerorientierten Einrichtung häufig in den Hintergrund.

So kam es, dass der Polizei, ebenso wie dem Militär, in dieser Zeit von nationalen und internationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen wie auch internationalen Einrichtungen (z.B. Vereinte Nationen, Europaparlament) Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen entgegengebracht wurden.³ Hierauf reagierte die Philippinische Regierung 2007 mit der Schaffung eines

eigenen Menschenrechtsbüros („Human Rights Affairs Office“, HRAO) in der PNP, das unmittelbar dem Generaldirektor (in Deutschland Präsident) der Polizei untersteht. Zu seinen Aufgaben zählt u.a. die Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen durch Polizeikräfte wie auch die Sicherstellung eines menschenrechtskonformen Verhaltens. In beiden Aufgabenbereichen arbeitet HRAO eng mit anderen zuständigen staatlichen Institutionen, wie der Philippinischen Menschenrechtskommission („Human Rights Commission of the Philippines“, HRCP), internationalen Organisationen, z.B. dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und VN-Einrichtungen sowie auch mit zivilgesellschaftlichen Gruppen zusammen.

Projekte der HSS

Die HSS unterstützt fachlich und finanziell die Arbeit von HRAO seit 2008. Hierbei fördert die HSS Dialogveranstaltungen zwischen Polizei- und Militärvertretern auf der einen und Repräsentanten zivilgesellschaftlicher Organisationen auf der anderen Seite. Durch die Aufarbeitung und gemeinsame Analyse von Menschenrechtsverletzungen soll eine Vertrauensbasis zwischen Sicherheitsbehörden und Zivilgesellschaft geschaffen und damit bei den Polizei- und Militärvertretern die Bereitschaft zur Achtung und Einhaltung der Menschenrechte gestärkt werden.

Von PNP selbst wurden diese Anstrengungen zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes durch interne Veränderungen von Dienstanweisungen und Arbeitsrichtlinien ergänzt. Daneben wurden vermehrt auch disziplinarrechtliche Verfahren gegen PNP-Angehörige, die sich Rechts- und Menschenrechtsvergehen schuldig gemacht haben, eingeleitet. So wurden seit 2008 auf Grund solcher Verfahren 48 Bedienstete aus dem Dienst entlassen, 71 vorläufig suspendiert und 15 in ihren Positionen heruntergestuft.⁴ Laut Informationen der Menschenrechtskommission (CHRP)

weisen neuere Statistiken einen Rückgang der Zahl von Menschenrechtsverletzungen durch Polizisten auf.⁵ Daher ist die Annahme berechtigt, dass – mit der Umsetzung eines polizeilichen Ansatzes, der den Schutz der Menschenrechte einfordert und diesen durch kontinuierliches, hierauf bezogenes Training innerhalb der PNP absichert – der Paradigmenwechsel in Denk- und Handlungsweisen, Strategie sowie bei Verfahrensrichtlinien, die für Polizisten bei der Erfüllung ihrer rechtsstaatlichen Aufgaben von Bedeutung sind, weitergehen dürfte.

Projekte der HSS

Im Zuge der internen Weiterbildungsprogramme für Polizeiangehörige im Rechts- und Menschenrechtsbereich entwickelt die HSS gemeinsam mit der PNP, dem Menschenrechtsinstitut der Universität der Philippinen (UP-IHR) und einer Softwarefirma, ein PC-basiertes Selbstlernprogramm (CLICK-HR – Computer-aided Learning and Inventory of Comprehensive Knowledge on Human Rights). Das Programm befindet sich in der Erprobungsphase und wird kontinuierlich ergänzt; im Endzustand soll es insgesamt eintausend situationsbezogene Fragestellungen zur Menschenrechtsthematik umfassen; zusätzlich beinhaltet es einen Prüfungsteil. Dadurch können die Weiterzubildenden ihre Kenntnisse- und ihren Wissensstand über geltende rechtliche Bestimmungen auf nationaler und internationaler Ebene sowie ihr Bewusstsein für rechtsstaatliches Verhalten und der Befolgung verbessern und testen. Des Weiteren wurde gemeinsam mit UP-IHR und Vertretern zivilgesellschaftlicher Gruppen ein Bewertungssystem zur Menschenrechtskonformität von Polizeiwachen entwickelt („Synergy and Team Approach System“). Es befindet sich ebenfalls in der Testphase. Gemeinsam mit Gemeindevertretern sowie Repräsentanten aus dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft findet die Bewertung und Beurteilung statt.



Pressekonferenz der beteiligten Organisationen am Programm "Community-Based Dialogue Sessions", Quelle: Hanns-Seidel-Stiftung.

Herausforderungen

Seit ihrer Gründung 1991 wurde die PNP immer wieder dafür kritisiert, schlecht ausgebildet, unzureichend ausgestattet und für Notfälle wenig vorbereitet zu sein. Laut Transparency International 2013 halten 69 Prozent der philippinischen Bevölkerung die Polizei für korrupt, 19 Prozent geben an, dass sie oder Personen in ihrem Haushalt der Polizei in den letzten zwölf Monaten Bestechungsgelder gezahlt hätten.⁶ Die gegenwärtige Polizeiführung stellt sich dieser Kritik und dem negativen Image in der Öffentlichkeit und reagiert. So wurden kürzlich drei führende Polizeibeamte des Großraums Manila ihrer Ämter enthoben, nachdem bekannt geworden war, dass die Kriminalitätsraten in ihren Zuständigkeitsbereichen offensichtlich beschönigt worden waren. Als Reaktion auf die vermeintlichen Unzulänglichkeiten wurden auch bereits in der Vergangenheit Maßnahmen zu deren Behebung ergriffen: so wurden u.a. das Aus- und Weiterbildungsangebot neu strukturiert und ausgebaut, die technische Ausrüstung verbessert, Förderprogramme für Polizeibedienstete und deren Familienangehörige eingerichtet sowie die Gehaltsstrukturen verbessert, letzteres vor allem, um Korruptionsanfälligkeit zu reduzieren. Bei ihren Anstrengungen zur Verbesserung von Professionalität und fachlicher Qualifikation erfährt die PNP breite internationale

Unterstützung u.a. durch die USA, Australien, Japan, Großbritannien und die EU.

Projekte der HSS

Die HSS unterstützt ferner den Ausbildungsbereich der Polizei. Hierbei erfolgt eine Zusammenarbeit mit Einrichtungen der Bayerischen Polizei, vor allem der II. Bereitschaftspolizeiabteilung (II. BPA) in Eichstätt. Die philippinische Polizei betrachtet die Ausbildungsstruktur und -inhalte bei der Bayerischen Polizei als bedeutsame Elemente zur Verbesserung des eigenen Ausbildungssystems. Zwischenzeitlich wurde damit begonnen, diese in angepasster Form in die eigene Ausbildungsstruktur zu integrieren und das bisher vornehmlich theoretisch ausgerichtete Training durch praxisorientierte Übungsteile zu ergänzen. Ziel ist dabei, junge Polizeiauszubildende besser auf ihre zukünftigen Aufgaben vorzubereiten und bereits frühzeitig für eine Polizeitätigkeit zu gewinnen, die bürgernah ist und auf der Achtung rechtsstaatlicher Prinzipien fundiert.

Ausrichtung auf die Zukunft

Der PNP-Führung sind die Erwartungen der Bürger an eine professionelle Polizeinstitution wie auch weiter bestehende Schwachstellen und der daraus resultierende Reformbedarf bewusst. Entsprechend hat sie mit der Erstellung eines Entwicklungsplans unter dem Namen „Peace and Order Agenda for Transformation and Upholding the Rule of Law (PATROL) Plan 2030“ reagiert.⁷ In ihm sind die strategische Planung und Zielsetzungen für eine bürgernahe und dem Recht verpflichtete nationale Polizei niedergelegt. Seine Kernpunkte sind Kompetenz, Organisationsentwicklung, Disziplin, Exzellenz und Professionalität. Der Umgestaltungsprozess der PNP soll, auf den Prinzipien der Transparenz, Rechenschaftspflicht und Bürgerbeteiligung aufbauend, die Einhaltung des Rechtsstaatsprinzips und die Respektierung der Men-

schenrechte fördern und die Polizei als zivile, bürgerorientierte („community-oriented“) Einrichtung stärken. Der Verbrechensprävention soll in Zusammenarbeit und auf Basis kontinuierlicher Konsultation mit allen Beteiligten Vorrang eingeräumt und eine Partnerschaft mit der Bevölkerung aufgebaut werden. Um dies zu realisieren, wird die PNP auch ihre fachlichen und technischen Voraussetzungen als eine effektive und effiziente Organisation im öffentlichen Sicherheitssektor ausbauen und die zur Erfüllung ihrer Aufgaben als eine der Säulen des Justizsystems erforderlichen Ressourcen erhalten müssen.

Angesichts einer stetig wachsenden Bevölkerung wird der Personalbestand der PNP angehoben werden müssen, um vor allem in den städtischen Ballungszentren ein günstigeres Zahlenverhältnis zwischen Einwohnerzahl pro Polizeikraft zu erzielen: gegenwärtig kommt auf mehr als 700 Einwohner ein Polizeibediensteter. Zusätzlich sind die fachlichen Kompetenzen der Polizeivertreter kontinuierlich weiterzuentwickeln, um mit dem Fortschritt und den Veränderungen in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und bei den neuen Technologien mithalten zu können. Hierfür wird ein umfangreiches Fort- und Weiterbildungsangebot entwickelt und angeboten werden müssen.

Die philippinische Polizei wird auch mit einem wachsenden Bedarf an operativen Einsatzmitteln, polizeilicher Informations- und Kommunikationstechnologie und kriminaltechnologischer Ausstattung konfrontiert sein, um den Erwartungen der Bevölkerung, der sie dient, gerecht werden zu können. Aufgrund geringer Haushaltsmittel werden schwierige Entscheidungen über die Verwendung dieser Mittel zu treffen sein: welcher Anteil wird jeweils dem logistischen Ausbau, der technischen Ausstattung oder dem Aus- und Weiterbildungsbereich zugestanden. Verbesserte Fähigkeiten und Kompetenzen der Führungskräfte werden als wichtige Voraussetzung für die effektive Verbrechensbekämpfung und die erfolgrei-

che Verfolgung von Straftätern angesehen. Dazu gehören auch die genaue Darstellung und Analyse der Kriminalitätslage, professionelle Spurensicherung und Erstellung von Täterprofilen unter Einsatz moderner Technologie und Informationsdatenbanken, die wissenschaftliche Bearbeitung von Beweismaterial und die Erstellung und Pflege kompletter Fallakten; nur dies ermöglicht dem Staat die erfolgreiche Verfolgung, Verhaftung und anschließende Verurteilung von Straftätern.

Schließlich wäre zur Ausarbeitung strategischer Planungsvorgaben und zur Formulierung relevanter polizeilicher Richtlinien und Verfahrensweisen ein Bewertungs- und Evaluierungssystem einzuführen, das die öffentliche Wahrnehmung und den Grad der Zufriedenheit in der Bevölkerung mit der Arbeit der Polizei misst.

Eine konsequente Umsetzung dieses Transformationsprozesses wird gute Voraussetzungen dafür schaffen, das Ansehen und die Wertschätzung der PNP in der Bevölkerung zu erhöhen und sich deren Zustimmung und Unterstützung bei der Bewältigung ihrer Aufgaben zu sichern.

|| PAUL SCHÄFER

Auslandsmitarbeiter Philippinen

Unter Mitarbeit von Noel A. Ruiz, Hanns-Seidel-Stiftung Manila

ANMERKUNGEN

- 1 Für Gesetzestexte vgl. u.a. das Gesetz zur Reform und Reorganisation der PNP von 1998, URL [http://www.usep.edu.ph/GAD/images/sitedocuments/Laws/National/General Purpose Laws that Affect Women/republic_act_8551.pdf](http://www.usep.edu.ph/GAD/images/sitedocuments/Laws/National/General%20Purpose%20Laws%20that%20Affect%20Women/republic_act_8551.pdf) [28.10.2013].
- 2 Vgl. McCoy, Alfred W. (2001) *Dark Legacy: Human rights under the Marcos regime*, University of Wisconsin-Madison, Conference: Legacies of the Marcos Dictatorship Ateneo de Manila University, 20.09.1999.
- 3 Vgl. Amnesty International (2006): *Philippines: Political Killings, Human Rights and the Peace Process*, URL <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA35/006/2006/en/6d1f080e-f774-11dd-8fd7-f57af21896e1/asa350062006en.pdf> [26.10.2013].
- 4 Vgl. Dalizon, Alfred (2013): *PNP committed to protect human rights -- Purisima*; <http://www.journal.com.ph/index.php/news/national/51242-pnp-committed-to-protect-human-rights-purisima> [29.10.2013].
- 5 Vgl. Felongco, Gilbert P. (2012): *Rights panel notes decrease in violations - Extra-judicial killings, enforced disappearances and torture down*, URL <http://gulfnnews.com/news/world/philippines/rights-panel-notes-decrease-in-violations-1.1068023> [29.10.2013]; International Federation for Human Rights / The Philippine Alliance of Human Rights Advocates (2012): *The Philippines: European Parliament adopts resolution on impunity in the Philippines*. URL <http://www.philippinehumanrights.org/news/press-releases/204-the-philippines-european-parliament-adopts-resolution-on-impunity-in-the-philippines> [29.10.2013].
- 6 Vgl. Transparency International (2013): *Barometer der Weltkorruption – 2013 - Philippinen*, URL <http://transparency.org/gcb2013/country/?country=philippines> [28.10.2013].
- 7 Vgl. PNP (2013): *PNP PATROL Plan 2030*, URL <http://www.cpsm.ph/pgs-overview.xml> [28.10.2013].

VERANTWORTLICH

Christian J. Hegemer

Leiter des Instituts für Internationale Zusammenarbeit, Hanns-Seidel-Stiftung, München

HERAUSGEBER

Christian J. Hegemer

Leiter des Instituts für Internationale Zusammenarbeit, Hanns-Seidel-Stiftung, München

Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit

Die „Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit“ werden parallel zur Druckfassung auch als PDF-Datei auf der Homepage der Hanns-Seidel-Stiftung angeboten: www.hss.de/mediathek/publikationen.html. Sie können sich gerne für den Publikations-Newsletter des IIZ unter iiz@hss.de anmelden, der Sie über neuerschienene Publikationen und Berichte informiert.

- Nr. 1 Entwicklungspolitischer Dialog in Europa
- Nr. 2 Deutscher Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung der Mongolei
- Nr. 3 Internationale Migration - Zwischen Braindrain, Entwicklungshilfe und Steuerungsversuchen
- Nr. 4 Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume in Bayern und Shandong
- Nr. 5 Security and Development in Africa – Strengthening Conflict Prevention, Resolution and Management
- Nr. 6 Aktuelle Beiträge zur Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung in Südafrika
- Nr. 7 Die Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung in der DR Kongo
- Nr. 8 Die weltweite Situation der christlichen Minderheiten
- Nr. 9 Frauen brauchen Demokratie, Demokratie braucht Frauen
- Nr. 10 Polizei und Entwicklung - Community Policing als Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit