

## Sicherheitssektorreform in Guinea

Ohne eine umfassende Einbindung des Justizsystems wird die Reform scheitern

### EDITORIAL

Guinea scheint geradezu prädestiniert zu sein für eine Sicherheitssektorreform (SSR). Wo, wenn nicht dort, werden Rechtsstaatlichkeit, Schutz der Menschenrechte und Zugang zur Justiz, kurz die Verbesserung der menschlichen Sicherheit, dringender benötigt?

55 Jahre Autarkie haben das Land kaum vorangebracht. Misswirtschaft, Korruption und politische Instabilität lähmen jeden Fortschritt. Die unheilvolle Verquickung von Militär und Politik macht einen Rechtsstaat zur Utopie. Das Militär beherrscht den gesamten Sicherheitsbereich und hält die Justiz in Machtlosigkeit und Abhängigkeit.

Aus gutem Grund beruht die SSR auf einem ganzheitlichen Konzept: Alle Sicherheitsbereiche sind miteinander verzahnt und die Reform des einen kann ohne die der anderen nicht erfolgreich sein.

Seit über drei Jahren bemüht sich das UNDP (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen) um eine Reform des Sicherheitssektors in Guinea. Allerdings wurde die Reform der Justiz aus dem Programm teilweise ausgegliedert, weil diese von einer EU-Delegation vor Ort seit längerem vorbereitet wird.

Alena Mehlau führte 2013 einen Feldforschungsaufenthalt in Guinea durch und suchte vergeblich nach entscheidenden Fortschritten im Sicherheitsbereich. Trotz des beträchtlichen Einsatzes von Geld scheint bei den Reformprogrammen so ziemlich alles schiefzulaufen, was schief laufen kann. In ihrem Standpunkt begibt sie sich auf die Suche nach den Ursachen und nach besseren Wegen für die Zukunft. *Karin Hammer*



*Auch die Reform der Polizei ist ohne eine Justizreform nicht möglich. Menschenrechtstrainings nach westlichem Vorbild gehen an der Realität vorbei, wenn es keine unabhängige, funktionierende Justiz gibt. Noch stehen die Sicherheitskräfte über dem Gesetz und müssen bei Fehlverhalten selten mit Strafverfolgung rechnen.*

Foto: picture alliance/AP Photo

Alena Mehlau

„Wer von menschlicher Sicherheit spricht, macht sich nicht Sorgen über Waffen, sondern über das Leben und die Würde des Menschen“<sup>1</sup>. Zu Beginn der 1990er Jahre intensivierte sich eine Debatte um eine Erweiterung des Sicherheitsbegriffs, die das „Konzept der menschlichen Sicherheit“ (*human security*) hervorbrachte. Während sich das traditionelle Sicherheitsparadigma auf den Schutz des Staates vor äußeren und inneren Gefährdungen beschränkt, stellt die menschliche Sicherheit das Individuum in den Mittelpunkt. Menschenwürde, Freiheit von Furcht und von Bedrohungen der Rechte werden in diesem Verständnis zu zentralen Bestandteilen von Sicherheit. Wegweisende Akteure wie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und

Entwicklung (OECD) oder das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) nutzen die menschliche Sicherheit als Leitmotiv ihrer Politik. Ihnen folgten andere Institutionen, zum Beispiel die Europäische Kommission (EC)<sup>2</sup> und später auch der Europäische Rat<sup>3</sup>.

Mit der Erweiterung des Sicherheitsbegriffs geht auch ein breiteres Verständnis davon einher, wer in einem Land für Sicherheit verantwortlich ist. Die EC begreift als zum Sicherheitssektor gehörig alle „Institutionen und andere Entitäten, die die Sicherheit des Staates *und* der Bevölkerung gewährleisten.“<sup>4</sup> Dazu zählen unter anderem die Streitkräfte, Polizei, Zoll, das Parlament, diverse Ministerien, Finanzbehörden, private Sicherheitsfirmen, die Zivilgesellschaft und die Justiz. Wer zur Verbesserung der menschlichen Sicherheit eine Reform des Sicherheitssektors (SSR) anstrebt, steht

somit vor der Herausforderung, all diese „Akteure, ihre Rollen, Verantwortungen und Verhalten“<sup>5</sup> zu transformieren. Die SSR-Konzepte von EC und Europäischem Rat stimmen darin überein, wie eine erfolgreiche Reform aussehen sollte, um menschliche Sicherheit herzustellen: ganzheitlich, mit einem Fokus auf Rechtsstaatlichkeit, Schutz der Menschenrechte und Zugang zur Justiz. Soweit die Theorie.

### Guinea: Ein weiterer Testfall für das SSR-Konzept

Wie häufig zeichnet sich jedoch in der Praxis ein anderes Bild. So in der westafrikanischen Republik Guinea, in der unter Leitung des UNDP seit drei Jahren eine SSR umgesetzt wird. Im Frühjahr 2010 organisierte das UNDP eine SSR-Evaluierung des Sicherheitssektors, die von Afrikanischer Union (AU), Westafrikanischer Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) und den Vereinten Nationen (UN) initiiert wurde. Mit dem ehemaligen Chef des Büros der UN für Westafrika, dem senegalesischen General Lamine Cissé, an der Spitze, war die Evaluierungsmission hochkarätig besetzt. Sie erarbeitete ein Reformprogramm, das in Guinea als Königsweg der SSR gehandelt wird. Im Einklang mit einschlägigen SSR-Konzepten von OECD, UN, EC und Europäischem Rat bildete die Justiz eine zentrale Säule des Programms. Doch dessen Umsetzung stieß auf Widerstand der EU-Delegation in der Hauptstadt Conakry. Da sie das Justizwesen seit längerem als zukünftigen Interventionsschwerpunkt vorbereitet, sah die Delegation in einem möglichen Engagement der UN eine Konkurrenz zu ihren eigenen Aktivitäten. Die geplante EU-geführte Justizreform sollte nicht einer UNDP-geleiteten SSR untergeordnet sein. Deshalb wurde die Justizreform nicht als Teil der SSR etabliert, sondern als eigenständiges EU-Vorhaben auf gleicher Ebene mit der SSR. Dies widersprach in eklatanter Weise den zentralen Positionspapieren der obersten EU-Gremien, denen zufolge die Herstellung von Rechtsstaatlichkeit integraler Bestandteil einer SSR sein muss.

Da die Empfehlungen der Evaluierungsmission jedoch nicht gänzlich ignoriert werden konnten, war eine Einbeziehung der Justiz in das SSR-Programm nicht völlig zu

verhindern. EU-Delegation und UN-Länderbüro einigten sich darauf, dass die SSR des UNDP nur „sicherheitsrelevante“ Bereiche der Justiz behandeln solle. Gemeint ist damit die Kontrolle der uniformierten Kräfte (u.a. Militär, Polizei und Gefängnispersonal). Bereiche wie Infrastruktur, Ausstattung, Ausbildung der Magistrate, Gehälter, Korruption oder Unabhängigkeit der Gerichte sollten der separaten, EU-geführten Justizreform vorbehalten sein. Für diese sind 20 Millionen € im zehnten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) eingeplant. Doch die Freigabe der Gelder war an die Bedingung demokratischer Parlamentswahlen geknüpft, die der guineische Präsident Alpha Condé seit 2011 immer wieder vertagte. Erst am 28. September 2013 fanden die Wahlen statt, weshalb die EU-geführte Justizreform nicht vor 2014 beginnen konnte.

Zwischenzeitlich schritt die SSR auch in den Justizbereichen, die ihr zugeteilt worden waren, voran. Schließlich verfügte sie über die notwendigen Ressourcen. Die USA leisteten Unterstützung und aus dem Fonds für Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen flossen über 11 Millionen €. Auch europäische Mittel standen für die SSR bereit. Die EU verfügt über Töpfe für Soforthilfe- und Stabilisierungsmaßnahmen, deren Gelder freigegeben werden können, auch wenn Konditionen wie die Durchführung demokratischer Parlamentswahlen noch nicht erfüllt sind. In Ländern wie der Demokratischen Republik Kongo oder der Elfenbeinküste nutzte die EU-Kommission solche nicht-konditionalisierten Ressourcen massiv für den Aufbau der Justiz. Nicht so in Guinea. Da die guineische EU-Delegation die Unterstützung von Maßnahmen im Justizsystem innerhalb der UN-geführten SSR ablehnte, flossen die vor den Wahlen bereits verfügbaren Gelder anderen Bereichen der SSR zu. So bezahlte die EU Berater für die Erarbeitung der guineischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, finanzierte drei Modellpolizeistationen und den Aufbau von Waldschutz-Einheiten.

Die Parallelität der beiden Reformprojekte erwies sich als kontraproduktiv und hat zumindest drei negative Konsequenzen: Erstens wird Sicherheit nach wie vor als Prärogative von Militär und Polizei aufgefasst, die Justiz somit weiterhin nicht als gleichwertiger Akteur des Sicherheitssektors anerkannt. Damit perpetuieren die gegen-

wärtigen Reformen alte Muster. Zweitens flossen internationale Gelder im Rahmen der SSR in isolierte Justizmaßnahmen, ohne dass diese in eine Gesamtstrategie für eine Reform des Justizsystems eingebettet waren; die Maßnahmen konnten so kaum Wirkung zeigen. Drittens verschärft die Reformstruktur Macht- und Entscheidungskonflikte zwischen EU und UNDP sowie auch zwischen verschiedenen Fraktionen im guineischen Justizwesen.

Doch gerade der Justiz muss verstärkt Aufmerksamkeit im Rahmen einer SSR gewidmet werden und die internationalen Reformakteure müssen sich auf eine gemeinsame, kohärente Strategie festlegen. Nichts verdeutlicht das besser als ein Blick auf die Geschichte des Justizsektors in Guinea.

### Sicherheitsinstrument Justiz

Der erste Präsident Guineas, Sékou Touré, errichtete im Gefolge der Unabhängigkeit des Landes im Jahr 1958 einen repressiven Einparteiensstaat auf den Idealen von Sozialismus und afrikanischem Nationalismus. In Berufung auf einen imperialistischen Komplott gegen die von ihm vorangetriebene „Revolution“ ließ er Zehntausende guineische „Konterrevolutionäre“ verhaften, foltern und ermorden. Soldaten agierten als Bewacher und Peiniger der politischen Gefangenen. Richter ordneten Menschenrechtsnormen der durch Touré und die Einheitspartei verkörperten „revolutionären Moral“ unter. Die Bedeutung der regulären Gerichte war gering, denn in der populistischen Justiz der ersten Republik waren Volkstribunale, denen Parteimitglieder vorsahen, die entscheidenden Organe. Touré erklärte: „Wir könnten heute alle Gerichte abschaffen; wenn wir die Volkstribunale behielten, stünde die Revolution gut da [...]. Das ist auf juristischer Ebene die Konkretisierung der Verwaltung des Volkes durch das Volk.“<sup>6</sup>

Nach dem Tod Tourés 1985 ergriffen die Streitkräfte die Macht. General Lansana Contés Militärregime versprach Respekt für Menschenrechte, passte die Justiz auf dem Papier der französischen Gesetzgebung an und führte ein Mehrparteiensystem ein. De facto war der „Präsidenten-General“ jedoch erster Befehlshaber der Justiz und des Staates. Folter, jahrelange Inhaftierungen

ohne Prozess, inszenierte Gerichtsurteile gegen Oppositionelle und Journalisten sowie ein brutales Sanktionsregime innerhalb der Armee führten die Gewalt früherer Tage fort. Der Vorsitzende des Obersten Gerichtshofs bestätigte jeden der Siege Lansana Contés in drei offensichtlich manipulierten Präsidentschaftswahlen. 1999 wurde der Gerichtspräsident Premierminister und blieb, obwohl dies der Gewaltenteilung widersprach, zwei Jahre lang zugleich an der Spitze des Obersten Gerichtshofs. Als Conté im Januar 2007 einen angeklagten Geschäftsfreund höchstpersönlich aus dem Gefängnis in Conakry holte, erklärte er neo-absolutistisch: „Der Staat, der bin ich. Die Regierung, die bin ich. Die Justiz, die bin ich.“<sup>47</sup> Damit brachte er für große Teile der Bevölkerung das Fass zum Überlaufen. Über zwei Monate demonstrierten Tausende gegen die Korruption, das Missmanagement und die Kriminalität in Contés Regierung, die seine Minister, Angehörige und hohe Offiziere reich machte und den Rest des Landes immer mehr verarmen ließ. Die Armee schoss auf die Demonstranten, 137 starben, mehr als 1 700 wurden verletzt. Kein Mitglied der Sicherheitskräfte stand unter Conté vor Gericht.

Nach dem Tod Contés 2008 übernahm eine junge Militärjunta die Macht und setzte Kapitän Moussa Dadis Camara als Präsidenten ein. Die Junta begann mit großen Versprechungen: Von demokratischen Präsidentschaftswahlen ohne eine Kandidatur Camaras war die Rede, Kriminalität und Korruption sagte sie den Kampf an. Bald wurde klar, was Letzteres bedeutete. Während unter General Lansana Conté der

Schein einer unabhängigen Justiz gewahrt wurde, übernahm das Militär jetzt direkt die Justiz, um das Land „aufzuräumen“. In ihrem Hauptquartier richtete die Junta ein Tribunal für Straf- und Zivilrecht ein, an dem Offiziere als Richter fungierten. Mit Kalaschnikows ausgerüstet statteten Soldaten Prozessen in regulären Gerichten „Kontrollbesuche“ ab. Bewaffnete Militärs prägten das Straßenbild und nutzten die neue Stellung der Armee als Lizenz für Überfälle und Gewalt. Korrupte Minister und Chefs von Drogenringen zwang die Junta zu Geständnissen und Denunziationen vor laufenden Fernsehkameras. Oft führte Camara die Kreuzverhöre persönlich. Viele Guineer, die sich ihre Vorliebe für Volksjustiz aus den Tagen Tourés erhalten hatten, verfolgten begeistert die so genannte „Dadis Show“ im Fernsehen.

Am 28. September 2009 eröffneten uniformierte Kräfte das Feuer auf Demonstranten, die dagegen protestierten, dass Camara entgegen seiner Versprechen in der anstehenden Präsidentschaftswahl kandidieren wollte. 156 Menschen wurden brutal getötet oder verschwanden, 109 Frauen überlebten sexuelle Gewalt. Zwei Monate nach dem Massaker wurde Camara von seinem Adjutanten lebensgefährlich angeschossen und evakuiert. Der zweite Mann in der Junta, Sékouba Konaté, übernahm als Übergangspräsident bis zur Präsidentschaftswahl im Oktober 2010 die Macht. Die internationalen Wahlbeobachter zeigten guten Willen und bezeichneten die Wahl als weitgehend frei und transparent. Der langjährige Oppositionspolitiker Alpha Condé amtiert seither als erster demokratischer Präsident Guineas. 55 Jahre Autokratie haben die Justiz

## „Arbeit, Gerechtigkeit, Solidarität“



Wappen Guineas

Die ehemalige französische Kolonie Guinea hat rund 11 Millionen Einwohner, 1,5 Mio. davon leben in der Hauptstadt Conakry.

Das Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen im Staat beträgt 460 US\$ jährlich, was weit unter dem Durchschnitt in Subsahara Afrika liegt (2233 US\$). 55,2% der Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze.

Die durchschnittliche Lebenserwartung liegt bei 59 Jahren.

Nur 10 % der Bevölkerung verfügen über Elektrizität.

Guineas Territorium beherbergt das größte Bauxitvorkommen und die drittgrößte Eisenerzmine der Welt, Reserven von 1000 Tonnen Gold und 30 Millionen Karat Diamanten.



Das westafrikanische Guinea grenzt an Guinea-Bissau, den Senegal, Mali, die Elfenbeinküste, Liberia und Sierra Leone.

Quelle: By Rei-artur pt en Rei-artur blog [GFDL ([www.gnu.org/copyleft/kill.html](http://www.gnu.org/copyleft/kill.html)), CC-BY-SA-3.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>)] (20.12.2013).

ausgehöhlt. Ihr Aufbau wäre eine zentrale Bedingung der Demokratisierung.

### Katastrophale Arbeitsbedingungen für Richter und Staatsanwälte

Doch auch unter Alpha Condé fehlt der politische Wille dafür, die Justiz zu stärken. Weniger als 0,5% des Staatsbudgets fielen ihr im Jahr 2013 zu – im Gegensatz zum Verteidigungsministerium, das 10% erhielt. Auf elf Millionen Einwohner kommen in Guinea nur 341 Richter und Staatsanwälte, von denen 37 % bereits über sechzig Jahre alt sind. Zum Vergleich: Deutschland mit gut siebenmal so vielen Einwohnern verfügt über vierundsiebzigmal so viele Richter und Staatsanwälte.

Die nächste Generation von guineischen Justizbeamten muss in einem Ausbildungszentrum unterrichtet werden, das mit schlecht lesbaren, handgeschriebenen Dossiers alter Fälle und Ad-hoc-Unterrichtsplänen arbeitet. Themen wie Berufsethik stehen nicht auf dem Lehrplan, ein didaktisches Konzept und unterstützende Lernmaterialien fehlen. Mit einem Monatsgehalt von 180 Euro verdienen die Richter und Staatsanwälte weniger als Unteroffiziere. Ob ein Justizbeamter in eine Stellung kommt, die Nebeneinkünfte oder anderweitigen Statusgewinn ermöglicht, hängt vom Wohlwollen der Entscheidungsträger im Staatsapparat ab. Die Friedensgerichte (*justices de paix*) in dörflichen Gegenden beispielsweise sind wenig beliebt. Hier fungiert der Beamte simultan als Staatsanwalt, Gerichtsvorsitzender, Untersuchungsrichter und Haftrichter, Sitzungen finden in Ermangelung eines Audienzsaals häufig auf den Fluren oder unter freiem Himmel statt. Dahingegen sind Stadtgerichte prestigeträchtiger, verfügen diese doch wenigstens über halbwegs annehmbare Räumlichkeiten. An allen Gerichten muss das Personal Büromöbel aus eigener Tasche finanzieren, statt Computern gibt es – wenn überhaupt – Schreibmaschinen. Wer sich mit der Exekutive gut stellt, kann die eigenen Arbeitsbedingungen verbessern und freut sich über einen bequemeren Schreibtischstuhl oder die nötigsten Arbeitsmaterialien. Nebeneinkünfte durch Zweitjobs oder Korruption gelten unter den Justizbeamten als unabdingbar. Da die Bevölkerung Ge-

richte als Märkte versteht, wo Urteile an den Höchstbietenden verkauft oder an Angehörige verschenkt werden, kann jeder Richter behaupten, nur auf bestehende Erwartungen zu reagieren. „Wir werden nicht wichtig genommen, wir werden nicht ernst genommen. Also nehmen wir uns selbst nicht mehr wichtig und ernst. Aber zynische Richter [sind] schlechte Richter<sup>34</sup>“, sinnierte ein hoher Justizbeamter im persönlichen Gespräch.

### Perpetuierung alter Muster

Zwei Handlungslogiken prägen die guineische Geschichte: Zum einen übte das Militär durchgängig direkt oder indirekt Macht aus, entschied über Sicherheit oder Unsicherheit von weiten Teilen der Bevölkerung. Zum Anderen war die Justiz ein Instrument der Machthaber, allein 25 Jahre lang fungierte sie als direkte Handlangerin des Militärs. Zwei Konsequenzen folgen daraus für eine SSR: Erstens müssen die Reformen Sicherheit zu einer Sache aller machen, damit das Militär endlich seiner Monopolstellung enthoben wird. Zweitens müssen sie die Justiz zu einem ernst zu nehmenden Akteur innerhalb des Sicherheitssystems aufwerten, der dem Militär und Größen aus der Politik entgegentreten kann und weniger korrumpierbar ist. Beides ist nicht geschehen. Stattdessen werden alte Muster perpetuiert. Denn eine umfassende Justizreform, die auf eine Stärkung von Unabhängigkeit und Stellenwert sowie einen Kapazitätsaufbau des Justizsektors abzielt, ist explizit nicht Teil der SSR in Guinea. Damit wird dem Rechtswesen seine tragende Rolle in der Herstellung von menschlicher Sicherheit abgesprochen, ganz im Widerspruch zu den wegweisenden SSR-Konzepten, unter anderem von Rat und Kommission der EU.

Zahlreiche Fälle aus den letzten drei Jahren verdeutlichen, dass in Guinea ohne Einbeziehung einer umfassenden Justizreform in das SSR-Programm menschliche Sicherheit nicht denkbar ist. Ein Beispiel: Der mächtige Gouverneur von Conakry, Kommandant Resco Camara, ließ im November 2011 einen Anwalt der Menschenrechtsorganisation „Mêmes Droits pour Tous“ festnehmen, nachdem dieser auf einem Kommissariat die Freiheit für zwei Häftlinge erwirkt hatte, die viele Jahre ohne Prozess inhaftiert gewesen waren. Der laute Protest der Anwaltskam-

mer konnte eine Anklage gegen Camara erreichen. Zum Prozess kam der Gouverneur mit einer Entourage an Gendarmen und Polizisten, die sich vor den Richtern aufbauten, um ihren Vorgesetzten „zu schützen“. Das Urteil des Gerichts, eine Entschädigungszahlung von nur 100 Euro, quittierte der reiche Gouverneur mit einem Lächeln in die Kameras der Journalisten, bei denen er sich für die „Erinnerungsfotos“ bedankte.

Auch der Prozess zum Massaker des 28. September 2009 zeigt, wie viel Einfluss das Militär weiterhin auf die Justiz hat. Seit 2010 schleppt sich das Verfahren hin. Auch wenn es zwischenzeitlich immerhin zu neun Anklagen kam, ist die Justiz von Verurteilungen weit entfernt. Zu einflussreich sind die angeklagten Militärs, zu denen der Minister für Präsidiale Sicherheit oder der Direktor der Nationalen Behörde für die Bekämpfung von Drogenhandel, organisierte Kriminalität und Terrorismus gehören. Die fehlende politische Rückendeckung für die verantwortlichen Richter machte sich unter anderem auf Ebene der materiellen Ressourcen bemerkbar, denn erst im August 2012 – also zweieinhalb Jahre nach Prozessbeginn – stattete das Justizministerium die entsprechenden Richter mit Computern, Büromöbeln und Spritgeld aus.

### Isolierte Maßnahmen laufen ins Leere

Die Situation des Rechts- und Gerichtswesens ist offensichtlich so katastrophal, dass nur ein umfassendes, mehrschichtiges Reformprogramm Veränderungen erreichen kann. Isolierte Maßnahmen, wie sie der Justizbereich der UNDP-geleiteten SSR in den vergangenen drei Jahren unternommen hat, waren nicht ganzheitlich und deshalb von geringer Wirksamkeit. Hier einige Beispiele:

Drei Gesetze wären für substantielle Veränderungen im Justizwesen wesentlich: das Richterstatut, das Gesetz zum Obersten Justizrat und das Gesetz zur Neuordnung des Obersten Gerichtshofs. Die Gesetze legen von der Rekrutierung bis zur Pensionierung eine Kriterien gesteuerte Karriereleiter für Justizbeamte fest, Sanktionsmechanismen im Fall von Korruption und bessere Arbeitsbedingungen. Die Legislative hatte die Gesetze längst angenommen. Für ihre Anwendung fehlte einzig die Unterzeichnung durch



*Eine Armee des Volkes für das Volk?  
Die Monopolstellung des Militärs ist eines der Hauptprobleme im Land. Es beherrscht den gesamten Sicherheitsbereich.*

Foto: HSFK/Mehlau

den Präsidenten. Dieser zögerte die Promulgation hinaus mit dem Hinweis, es mangle ihm an Ressourcen für die Umsetzung, und den Worten: „Auch die schönste Frau der Welt kann nicht mehr geben als sie hat.“<sup>49</sup>

Die Mehrzahl der guineischen Richter und Staatsanwälte sind sehr daran interessiert, durch die Anwendung dieser Gesetze an Respekt und Glaubwürdigkeit zu gewinnen. Deshalb drohten die Justizbeamten vor den Parlamentswahlen 2013 damit, ihre Ämter als Vorsitzende der Wahlkommissionen niederzulegen und damit die Wahl zu blockieren, sollte es zu weiteren Aufschüben kommen. Sie nahmen von ihrem Boykott schließlich Abstand, als Präsident Condé allen Gerichtspräsidenten und Staatsanwälten einen Dienstwagen versprach. Finanziert wurden diese vom UNDP. Auch wenn Condé damit kurzfristig Ruhe gewonnen hat, so war diese Maßnahme alles andere als nachhaltig und ganzheitlich, was auch auf das UNDP zurückfällt. Die Medienöffentlichkeit wertete dieses Ereignis als Bestätigung für die materialistische Gesinnung der Justiz.

Andere Vorstöße der SSR im Justizwesen zielen darauf ab, die menschliche Sicherheit von Gefängnisinsassen zu verbessern. So wurde beispielsweise das Gefängnispersonal, das bisher dem Militär unterstand, – zum Leidwesen vieler Justizvollzugsbeamter – der zivilen Verwaltung unterstellt. Sie erhalten jetzt einen regelmäßigen, wenn auch minimalen, Sold und sollen zukünftig nicht mehr ihren Verdienst durch Erpressung von Inhaftierten oder deren Angehörigen sichern, z.B. für Besuchsrechte. Für die Gefängnisinsassen ist jedoch kaum ein Unterschied spürbar. Deren größere Probleme sind nämlich andere: Prozesse ziehen sich wegen Korruption, Überforderung oder Desinteresse der Richter teilweise über

mehrere Jahre hin. Auch Unschuldige oder Täter milderer Delikte verbringen teilweise viele Jahre ohne Anklage in Untersuchungshaft. Dementsprechend überfüllt sind die Zellen. Die Inhaftierten schlafen vielerorts Fuß an Kopf. Im Gefängnis der Hauptstadt sind über 1000 Häftlinge untergebracht, obwohl es einst nur für 300 Personen konzipiert worden war. Neben der Änderung der Zuständigkeiten für das Gefängnispersonal sollen auch Schulungen für Kriminalbeamte, die den Gebrauch von Folter zur Erpressung von Geständnissen anprangern, die Haftbedingungen verbessern. Möglicherweise verzichtet mancher Beamte deshalb zukünftig auf Folter. Solange allerdings die Wahrscheinlichkeit hoch ist, auf einen korrupten, frustrierten oder überforderten Richter zu treffen, sind die Inhaftierten nicht in Sicherheit. Wer nicht zu den wohlhabenden oder einflussreichen Bevölkerungsteilen gehört, vermeidet deshalb soweit möglich den Kontakt mit dem Justizwesen, was zu einer Kultur der Straflosigkeit beiträgt.

Im Besonderen die Militärs mit ihren einflussreichen Netzwerken fürchten keine Strafverfolgung. Mit dem Ziel das zu ändern, unterstützt die SSR in der Hauptstadt Conakry den Aufbau eines neuen Gerichts, in dem militärische und zivile Richter über Angehörige der Streit- und Sicherheitskräfte urteilen sollen. Im Herbst 2013 war das Personal bereits ernannt. Viele der zivilen Beamten darunter sahen der anstehenden Aufgabe skeptisch entgegen. Denn ein Militärgericht, das nicht in ein funktionierendes Justizsystem eingebettet ist, kann auf das Verhalten von Militär und Polizei nur einen geringen Einfluss haben. Letztere müssen schließlich wenig befürchten, solange die Bevölkerung kein Vertrauen in die Justiz hat und Anzeigen oder Aussagen scheut. Selbst wenn in 2014 die umfassende EU-geführte

## Recht und

*Die Justiz ist der treueste Spiegel jedes politischen Regimes. Also jedem Regime seine eigene Justiz!*

Der erste Präsident Guineas Sékou Touré, Volkszeitung Horoya, 1-7 Mai 1977.

## Freiheit

Volk Afrikas!

Die historische Vergangenheit!

Man singe die Hymne des stolzen und jungen Guineas, die den Heldenepos unserer Brüder zeigt, gestorben auf den Feldern der Ehre bei der Befreiung Afrikas!

Das Volk Guineas predigt die Einheit, ruft Afrika.

Freiheit! Das ist die Stimme eines Volkes, das alle seine Brüder aufruft, sich zusammenzufinden.

Freiheit! Das ist die Stimme eines Volkes, das alle seine Brüder aus dem großen Afrika ruft.

Lasst uns die afrikanische Einheit aus der wiedergefundenen Unabhängigkeit aufbauen.

„Liberté!“, die Nationalhymne Guineas seit 1958, Musik komponiert von Fodeba Keita, Autor des Textes unbekannt.

Justizreform anläuft, wird es noch viele Jahre dauern, bis die Justiz als zugänglich und legitim gilt. Damit nimmt das Militärgericht seine Arbeit auf, ohne in einem glaubwürdigen Justiz-Rahmenwerk verankert zu sein.

Vor den gleichen Problemen stehen Menschenrechtstrainings für Soldaten, Gendarmen und Polizisten, die das Hochkommissariat für Menschenrechte der UN im Rahmen der SSR veranstaltet. Um die Sicherheitskräfte zu einem respektvollen, gewaltfreien Umgang mit der Bevölkerung zu animieren, berufen sich die Ausbilder immer wieder auf drohende Rechtsstrafen. Auf der Suche nach einem Druckmittel tun sie so, als wäre die Justiz tatsächlich in der Lage, Uniformierten die Stirn zu bieten, als stünden die Sicherheitskräfte nicht über dem Gesetz, sondern darunter, und als würde Fehlverhalten von den geschädigten BürgerInnen zur Anzeige gebracht. Keiner der Teilnehmer nimmt ihnen das ab: „Was ist stärker, der Kugelschreiber oder das Gewehr?“ fragte ein Soldat lakonisch, als ich im Frühjahr 2013 eines der Trainings begleitete. Die Trainer bauen eine unrealistische Drohkulisse auf, die ihren Plädoyers für eine Verhaltensänderung der uniformierten Kräfte das Fundament entzieht.

Ähnliche Schwierigkeiten ergaben sich auch bei Schulungen der Kriminalpolizei. Im Jahr 2013 wurden im Rahmen der SSR die Polizisten in ihren Pflichten gegenüber Staatsanwälten und Richtern sowie in Regeln der Zusammenarbeit mit diesen geschult. Eine funktionierende Verzahnung von Kriminalpolizei und Gerichten fehlt dennoch weiterhin vielerorts. Ein Hauptgrund hierfür sind die Unterbesetzung der Staatsanwaltschaften und fehlende Ressourcen für die notwendige Mobilität. Denn ein Staatsanwalt muss häufig eine so große Region abdecken, dass ohne ein verlässliches Auto und Spritgeld die vorschriftsmäßige Kontrolle der Kriminalpolizisten unmöglich ist. Die Polizisten ihrerseits nutzen zu meist ebenfalls ihre privaten Fahrzeuge und müssen Benzin aus eigener Tasche bezahlen, was die Korruptionsanfälligkeit weiter steigert. Ein zukünftiges Reformprogramm könnte die Anzahl der Staatsanwälte und Richter erhöhen sowie Mobilitätskosten als festen Posten im Justizbudget verankern. Bis dahin haben die Kriminalpolizisten die gelernten Grundsätze einer guten Zusammenarbeit mit den Justizvertretern jedoch

### **Ablehnung, Abhängigkeit, Ambivalenz: Guinea und der Westen**

Am 28. September 1958 stimmte Guinea als einzige französische Kolonie Afrikas für die sofortige Unabhängigkeit von Frankreich. Das „Nein zu De Gaulle“ prägte Guineas Selbstverständnis als Vorreiter der Revolution eines vereinten entkolonialisierten Afrikas. Touré, gewalttätiger Autokrat und charismatischer Redner, verknüpfte Guineas Verkörperung von Afrikas universellem Streben nach Würde und Autarkie mit Paranoia. Der imperialistische Westen wolle Guinea destabilisieren. Viele Guineer glauben nicht ohne Stolz, eine fragile Unabhängigkeit gegen ausbeuterische westliche Interessen zu verteidigen. Seinen Reden zum Trotz unterhielt Touré mit dem Westen jedoch enge wirtschaftliche Bande. Er baute zwar eine sozialistische Planwirtschaft auf, nationalisierte aber nicht den Bauxitabbau, Guineas wichtigste Einnahmequelle. Anfang der 70er Jahre gehörten einem amerikanischen Konsortium 51% der Compagnie des Bauxites von Guinea. Im Gegenzug flossen zwischen 1958 und 1980 etwa 145 Millionen US\$ amerikanischer Finanzhilfe. Touré unterschrieb 1977 auch einen Kooperationsvertrag mit der Vorläuferorganisation der EU, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die das Land daraufhin mit Reis und Mehl versorgte. 1982 folgte ein Fischereiabkommen, das den EU-Flotten Fangrechte und Guinea bis heute jährlich über 3 Millionen € Entwicklungshilfe einbringt.

Die Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik von Tourés Nachfolger Lansana Conté war komplett vom Westen finanziert und diktiert durch strukturelle Anpassungsprogramme der Bretton Woods-Institutionen, den USA und Frankreich. Die Weltbank investierte so viel wie in keinen anderen Staat zu dieser Zeit. Als in den 1990ern klar wurde, dass die strengen Reformen die wirtschaftliche Situation nicht verbessern, lehnte Conté Kontakte mit dem Westen zunehmend ab. Nicht wenige Guineer glaubten, die Militärregierung habe die Unabhängigkeit der Revolution verkauft für das vergiftete Geschenk internationaler Hilfe. 1998 verhaftete Präsident Conté seinen größten politischen Gegner, Alpha Condé. Die EU entsandte daraufhin eine Delegation nach Conakry, doch Conté verweigert ihr die Einreise. Viele Guineer freuten sich über diesen Affront, der an die Geschichte stolzer Opposition gegen westliche Einmischung anknüpft.

Der Stolz auf Unabhängigkeit und Widerstand ist noch heute im Bewusstsein vieler Guineer verankert. Gleichzeitig dominiert die Vorstellung, dass Guinea als eines der ressourcenreichsten, aber ärmsten Subsahara-Länder den Westen braucht. Die Ambivalenz zwischen Abhängigkeit und Opposition wird häufig gelöst, indem die pragmatische Zweckmäßigkeit der technischen und finanziellen Hilfe der Geber in den Vordergrund rückt. Ganz im Sinne des liberalen Credo internationaler Entwicklungszusammenarbeit, werden diese nicht als ideologische oder politische, sondern primär als neutral unterstützende Akteure interpretiert. Nutzen, nicht Opponieren rechtfertigt sich daher als geeignete Strategie. Die SSR etwa ist fast vollständig extern finanziert. Der aktuelle Verteidigungsminister Kabélé Camara betont dennoch, der Staat nehme nur das Nötigste von westlichen Gebern in Anspruch, denn in Guinea gelte: „Wenn man euch hilft, den Rücken zu waschen, wascht euch selbst den Bauch.“

wieder beiseitegelegt, da sie mit dem gegenwärtigen Berufsalltag wenig gemein haben.

Noch schwerer wiegt, dass die Prinzipien einer rechtskonformen Strafverfolgung, so wie sie die Trainings vermitteln, angesichts der völligen Unmöglichkeit ihrer Umsetzung ad absurdum geführt werden. Wie sollte ein Polizist in einem weit abgelegenen und schwer zugänglichen Dorf die Verhaf-

teten zeitnah dem 300 km entfernten Untersuchungsrichter vorführen, ohne über geeignete Transportmittel zu verfügen, die auch die Schlaglöcher übersäten Landstraßen und verschlammten Pisten meistern können? Ähnlich wie die Teilnehmer der Menschenrechtstrainings verbuchen die Kriminalpolizisten die Lerninhalte aufgrund der katastrophalen Gesamtsituation als

unrealistische Ideale statt als verbindliche Regeln. Schulungen sollten ein Teil eines ganzheitlichen Reformprogramms sein, das Missstände auf verschiedenen Ebenen angeht. Die Ressourcen, die im Rahmen der SSR in singuläre Justizmaßnahmen wie Polizeitrainings geflossen sind, haben bislang die menschliche Sicherheit im Land nicht verbessert.

## Unverständnis und Spannungen

Wie eingangs beschrieben, widerspricht das Reformprogramm in Guinea fundamental dem inklusiven Gesamtkonzept von Sicherheitssektorreformen. Anstatt ‚aus einem Guss zu sein‘, unterhält die UNDP-geführte SSR einen eigenen Justizbereich, während zugleich die EU eine von den Maßnahmen der UN abgekoppelte Justizreform vorantreibt. Diese Struktur verschärft bestehende Konflikte sowohl innerhalb des nationalen Justizsystems, als auch zwischen UN-Institutionen und der EU-Delegation sowie zwischen der EU-Delegation und guineischen Führungspersönlichkeiten.

Hier ein Beispiel: Ab März 2011 besaß die EU-Justizreform ein Nationales Exekutivsekretariat, das mit EU-Experten bis Dezember 2012 ein umfangreiches Reformkonzept fertigstellte. Ende 2013 war die Strategie allerdings immer noch nicht vom Justizministerium verabschiedet. Zudem hatten die Parlamentswahlen nicht stattgefunden und die EU-Delegation wartete auf die Freigabe der Gelder. Da Präsident Condé jedoch das Jahr 2013 zum Jahr der Justiz erklärt hatte, konnte er nicht ganz untätig bleiben. Er lud einen befreundeten Richter aus dem Senegal ein, der einen neuen Justizreform-Ausschuss aufbaute und das EU-Exekutivsekretariat faktisch überflüssig machte. Den neuen Ausschuss wünschte sich der Präsident nach dem Vorbild der Koordinierungsstrukturen der UNDP-geleiteten SSR, die immerhin einige Erfolge verbuchen konnte. Wie bei der SSR führt in der neuen Struktur der Präsident höchstpersönlich den Vorsitz. Die EU-Delegation war alles andere als einverstanden mit dieser Initiative, die die bisherige Arbeit der EU zunichtemachte: Präsident Condé an der Spitze des Justizreform-Ausschusses sei ein Affront gegen das Prinzip der Gewaltenteilung. Zuvor hatte der Chef der EU-

Delegation mehrfach versucht, das UNDP zur Aufgabe der Justizkomponente im Rahmen der SSR zu bewegen. Doch auch viele guineische Justizbeamte sprachen sich dagegen aus, schließlich konnte die SSR bereits auf einige realisierte Aktivitäten verweisen. Nur diejenigen Beamten, die mit der EU-Justizreform assoziiert waren, etwa weil sie Funktionen im zwischenzeitlich ausgehöhlten Exekutivsekretariat ausgeübt hatten, befürworteten eine vollständige Trennung von SSR und Justizreform. Damit begünstigte die Reformstruktur Fraktionsbildungen innerhalb des Justizwesens.

Viele Vertreter der guineischen Justiz kritisieren, dass die EU-Delegation so sehr fixiert sei auf die Erfüllung von Prinzipien wie Gewaltenteilung und demokratischen Parlamentswahlen, dass sie die Realitäten des Landes verkenne. Laut Cotonou-Abkommen<sup>10</sup> steht der EU-Delegation das Recht zu, die Staatsführung der Nehmerländer zu kritisieren und Finanzhilfen zu modifizieren, sollte sie Verstöße gegen die Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte beobachten.<sup>11</sup> Doch: „Was interessiert mich, ob die Klimaanlage funktioniert, wenn ich ohnehin keinen Sprit für den Motor habe?“ So kommentierte ein hoher Justizbeamter im persönlichen Gespräch die Prinzipien der EU-Delegation. Gemeint ist: Zuerst gilt es, alles dafür zu tun, dass die Institutionen im Land ihre grundlegenden Funktionen erfüllen können, auch wenn das Abstriche auf der Prinzipienebene bedeutet. Zumal die Erfüllung der Prinzipien für alle ersichtlich meistens nur selektiv oder scheinbar erfolgt. Das gilt auch für die Parlamentswahlen im September 2013, die aufgrund zu vieler Unregelmäßigkeiten dem demokratischen Prinzip der Transparenz nicht entsprachen. Dennoch erklärte die EU-Delegation, die Bürger Guineas hätten gewonnen, und die Gelder des Entwicklungsfonds wurden freigegeben. Die Bedingung demokratischer Parlamentswahlen war also nur scheinbar erfüllt. Gleiches würde auf das Prinzip der Gewaltenteilung zutreffen. Auch wenn der Präsident nicht offiziell an der Spitze des Steuerungsausschusses der Justizreform stünde, die Exekutive also scheinbar nicht verwickelt wäre, hätte er in einem Land wie Guinea mit einer autokratischen Regierungstradition immer die letzte Kontrolle über alle Entscheidungen.

## Anmerkungen

- 1 United Nations Development Programme UNDP (1994), Human Development Report.
- 2 Commission of the European Communities (2006), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. A Concept for European Community Support for Security Sector Reform, Brüssel, 24.05.2006.
- 3 European Council (2008), Report on the Implementation of the European Security Strategy- Providing Security in a Changing World. Brussels, 11 December 2008.
- 4 Commission of the European Communities 2006.
- 5 European Council (2006). Council Conclusions on a Policy Framework for Security Sector Reform, Luxembourg, 12.06.2006
- 6 Volkszeitung „Horoya“, 12.–18. Februar 1972.
- 7 „Fin de récréation?“, www.jeuneafrique.com, 7. Januar 2007.
- 8 Alle direkten Zitate stammen, soweit nicht anders gekennzeichnet, aus Interviews, die ich während meiner Feldforschung in Guinea von Januar bis Mai 2013 geführt habe.
- 9 <http://bit.ly/1gfsURn> (30.11.2013).
- 10 Das Cotonou-Abkommen ist ein Handels- und entwicklungspolitischer Vertrag, der im Jahr 2000 zwischen der EU und 79 afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten, darunter Guinea, geschlossen wurde.
- 11 Für eine Kritik am Abkommen zum Beispiel Hurt, Stephan R. (2003): Co-operation and Coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP States and the End of the Lomé Convention, Third World Quarterly, 24 (1), 161-176.
- 12 Organisation Guinéenne de Défense des Droits de l'Homme et du Citoyen (2013): Rien de nouveau sous le ciel guinéen. N/Réf: 0164/CD/OGDH/2013.

## Lessons learned

Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) ist seit 2012 in Guinea mit einem Justiz-Programm tätig. Aufgrund eines Gesamtbudgets von nur 250 000 Euro sind die Aktivitäten der GIZ jedoch sehr beschränkt und haben wenig Einfluss auf die Gesamtsituation des Justizsystems. Ein expliziter Auftrag des Projekts besteht auch in der Unterstützung der Justizreform. Damit ist die deutsche Regierung als Finanzier der GIZ-Aktivitäten berührt von Maßnahmen im guineischen Justizsektor. Sie sollte auf politischer Ebene darauf hinwirken, dass die Doppelung von SSR (UNDP) und Justizreform (EU) überdacht wird und die Reformstruktur zukünftig die große Bedeutung einer einheitlichen, umfassenden Justizreform für die Herstellung menschlicher Sicherheit widerspiegelt.

Zukünftige Sicherheitssektorreformen müssen zu Beginn des Prozesses planen, wie sie eine Justizreform integrieren können, ohne dabei Konflikte zwischen Gebern zu schüren. Organisatorisch ist es vorteilhaft, wenn ein Akteur die Gesamtkoordination der SSR übernimmt, während ein anderer Geber Justizreformmaßnahmen leitet – allerdings als zentrale Komponente des holistischen SSR-Programms, nicht parallel dazu! Unabdingbare Voraussetzung dafür ist, dass ein Organ wie die EU-Delegation in Conakry die Koordinationshoheit einer konkurrierenden Organisation akzeptiert. Dies bedarf frühzeitiger Absprachen auf politischer Ebene. Erleichtert wird ein entsprechender

Abstimmungsprozess durch umfassende Kommunikation im Vorfeld und schriftlich fixierte Rollenvereinbarungen, die trotz der hohen Fluktuation von Personal vor Ort ein Mindestmaß an Kontinuität ermöglichen.

Menschliche Sicherheit ist eine Vision, die von einer Mehrheit der an einer SSR beteiligten Akteure geteilt wird. Entsprechend kann sie dazu dienen, diese verschiedenen Akteure mit jeweils abweichenden Einzelzielen auf ein kohärentes Programm unter einer gemeinsamen Vision zu verpflichten. In Guinea sind drei Jahre vergangen, ohne dass wesentliche Schritte in Richtung menschlicher Sicherheit gegangen wurden. Mit Blick auf den guineischen Justizsektor zeigte sich das Scheitern der Reformmaßnahmen nicht zuletzt im November 2013. Polizisten erschossen bei Protesten gegen das Urteil des Obersten Gerichtshofs, der den Sieg der Fraktion von Präsident Condé in der Parlamentswahl bestätigt hatte, einen

Demonstranten und Verletzten mindestens siebzehn weitere. In anderen Worten: Allen internationalen SSR-Bemühungen zum Trotz werden in Guinea auch weiterhin „Gesetze für den Gebrauch von Schusswaffen durch diejenigen [verletzt], die eigentlich für den Schutz der Gesetze verantwortlich wären!“<sup>12</sup> Reformerfolge sehen anders aus.



*politischer Gewalt sowie der Relevanz von Gender in Sicherheitssektorreformen.*

*Alena Mehlau ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe „Politische Globalisierung und ihre kulturelle Dynamik“ an der HSFK. Sie beschäftigt sich u.a. mit Traumata*

### HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 50 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Institutionen“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Der Programmbereich „Information und Wissenstransfer“ vereint das Projekt „Akademisches Friedensorchchester Nahost“, die „Schlangenbader Gespräche“, das „Friedensgutachten“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Zudem arbeiten in der HSFK die programmungebundenen Forschungsgruppen „Politische Globalisierung und ihre kulturelle Dynamik“ und „Normativität im Streit: Normkonflikte im globalen Regieren“.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung  
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main  
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: IBAN DE27 5005 0201 0200 1234 59, SWIFT-BIC HELADEF1822

Design: David Hollstein · Layout: HSFK · Druck: Henrich Druck + Medien GmbH

ISSN 0945-9332