

Die Polizeireform in den Postkonfliktstaaten Burundi und Liberia

Claudia Simons und Franzisca Zanker

Laut dem im Juli 2013 veröffentlichten Transparency International Global Corruption Barometer wurden die meisten Bestechungsgelder, die an öffentliche Institutionen weltweit gingen, an die Polizei gezahlt. In Burundi und Liberia gehört trotz fortschreitender Polizeireform Korruption von Polizisten zum Alltag.

Analyse

Eine Polizeireform ist entscheidend für eine ganzheitliche Sicherheitssektorreform (SSR) nach gewaltsamen Konflikten. Als unmittelbarer Ausdruck staatlicher Gewalt im Inneren spiegelt die Polizei letztlich wider, ob sich ein Postkonfliktregime hinsichtlich der Einhaltung von Menschenrechten und demokratischen Prinzipien grundlegend von Vorgängerregierungen abhebt. Dabei sind die empirischen Realitäten oft ernüchternd: In den meisten Nachkriegsgesellschaften – so etwa in Burundi und Liberia – stellt die Polizei trotz jahrelanger Reformbemühungen eher ein Risiko, denn eine Garantie für die Sicherheit der Bevölkerung dar.

- Die Polizei steht vor der besonderen Herausforderung, sich grundlegender Reformen zu unterziehen und gleichzeitig möglichst schnell flächendeckend einsatzbereit zu sein. Der Fokus liegt nur zu häufig auf Letzterem, auf Kosten einer effektiven Reform.
- Dabei werden Reformertolge maßgeblich vom historischen und politischen Kontext der jeweiligen Länder beeinflusst. Die Indienstnahme staatlicher Sicherheitsstrukturen durch autoritäre Regime und über Jahrzehnte gewachsenes Misstrauen in staatliche Sicherheitsstrukturen seitens der Bevölkerung spielen eine besondere Rolle.
- Dezentrale Organisation und die Ausweitung in ländliche Gebiete sollen das Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung verbessern, führen aber häufig eher zum Gegenteil: der Dezentralisierung von Unsicherheit.
- Die Entlastung der nationalen Polizei durch UN-Polizeipräsenz kann Luft für Reformen schaffen. Eine dysfunktionale nationale Polizei kann aber nicht dauerhaft durch UN-Polizei ersetzt werden.

Schlagwörter: Afrika, Burundi, Liberia, Polizei, Sicherheitssektorreform, Postkonflikt, institutionelle Reform

Polizeireform innerhalb von Sicherheitssektorreform

Sicherheitssektorreform (SSR) gilt als einer der wichtigsten Aspekte jeder politischen Transformation in Postkonfliktgesellschaften. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass besonders in ehemals autoritären Staaten der staatliche Sicherheitsapparat selbst eine Bedrohung für den Frieden darstellt, anstatt diesen zu garantieren. Ziel der SSR ist es, die staatlichen Sicherheitsinstitutionen so zu reformieren, dass sie effektiv die öffentliche Sicherheit für die Bevölkerung und staatliche Institutionen gewährleisten und demokratischer Kontrolle unterliegen.

Im Fokus der SSR steht häufig eher die Armee als die Polizei. In der Regel war die Armee ein herausragender Akteur in der gerade abgeschlossenen Konfliktperiode, der nicht den oben genannten Kriterien entsprach. Daher ist die Reform der Armee vor allem in der ersten Phase nach einem Friedensabkommen bedeutsam. Mittel- und langfristig wird aber die Polizeireform zur entscheidenden Prüfung dafür, ob eine tatsächliche Transformation der Institutionen stattgefunden hat. Die Bevölkerung wird eine Verbesserung des neuen Regimes im Vergleich zur alten Ordnung stark am Handeln der Polizei festmachen, welches das unmittelbarste Symbol der Regierung im täglichen Leben ist.

Meistens spielen externe Akteure in der SSR eine große Rolle. Die Anzahl der – in der Regel zu Ausbildungszwecken entsandten – Polizisten innerhalb von UN-Missionen hat sich im letzten Jahrzehnt verdreifacht. In Afrika unterstützt die „SSR Unit“ der UN-Hauptabteilung Friedenssicherungs-Einsätze in Burundi, Liberia, Guinea-Bissau, Somalia, in der DR Kongo, der Zentralafrikanischen Republik, der Elfenbeinküste sowie im Südsudan die Reform der Polizei. Auch Deutschland spielt weltweit eine Rolle bei SSR-Programmen. Aktuell sind 340 deutsche Polizisten und Polizistinnen im Rahmen von bilateralen und internationalen Kooperationen beim Aufbau von Sicherheitsinstitutionen in Postkonfliktländern im Einsatz. In Afrika beteiligt sich die deutsche Polizei an Infrastrukturaufbau und Ausbildungsprogrammen innerhalb der UN-Missionen in Liberia, Darfur und im Südsudan, im Rahmen der EU-Missionen am Horn von Afrika, sowie auf bilateraler Ebene beispielsweise in Burundi. Das Auswärtige Amt unterstützt im Rahmen des „Polizei-

programm Afrika“ derzeit neun afrikanische Länder in ihrer Polizeireform, sowie die Afrikanische Union, die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) und die Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft (SADC) beim Aufbau ihrer Polizeikontingente.

Die SSR als umfassenden Ansatz zu verstehen, ist dabei besonders herausfordernd. Sicherheitsinstitutionen wie Armee und Polizei dürfen nicht alleine betrachtet werden, sondern müssen in ihren Beziehungen zu Politik, Justiz und Bevölkerung eingeordnet werden. Der historische Kontext der Konfliktkonstellationen vor und nach dem Krieg – sowie der Rolle der Polizei darin – ist für den Erfolg einer Reform von entscheidender Bedeutung. Dabei steht die Polizei vor einer besonderen Herausforderung: Einerseits soll sie grundlegend – das heißt häufig von einer Regime- hin zu einer Bürgerpolizei – reformiert werden, was Zeit braucht. Andererseits soll sie möglichst schnell einsatzbereit sein, um einem Machtvakuum im Bereich der öffentlichen Sicherheit vorzubeugen, in dem sich nicht staatliche Sicherheitsakteure festsetzen könnten. Dieser Wunsch, möglichst schnell möglichst viel Polizei „auf die Straßen“ zu bringen, steht oft im Widerspruch zur Konzeption des Aufbaus und einer grundlegenden Neugestaltung der Polizei. Die aus diesen zwei Erfordernissen entstehenden Kompromisslösungen bergen ein hohes Risiko für langfristige Reformen. Anhand von Burundi und Liberia stellen wir einige dieser Risiken dar.

Polizeireform in Burundi

Das Arusha-Friedensabkommen aus dem Jahr 2000 sah den Aufbau einer neuen burundischen Polizei mit neuer Aufgabenstellung, Struktur und Zusammensetzung vor. De facto wurde eine Reform erst nach der im Jahr 2003 erfolgten Unterzeichnung des Pretoria-Abkommens zwischen der Regierung und der größten Rebellenorganisation Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD) denkbar, welches die Integration der Rebellen und die Reform der Sicherheitsapparate einleitete. Die mono-ethnische Zusammensetzung von Armee und Polizei, sowie ihre Jahrzehnte andauernde Indienstrahmung durch das von Tutsi dominierte Militärregime, war eines der größten Probleme während des Krieges und wurde als das

größte Hindernis für eine Einigung mit den durch Hutu dominierten Rebellen gesehen. Die Einigung auf die Reform der Sicherheitsapparate wird deswegen als der große Erfolg der Friedensverhandlungen gewertet.

Während des Krieges agierte die Polizei hauptsächlich in den Städten, während die Armee die „Sicherheit“ in den ländlichen Gebieten übernahm. Vor allem Hutu warfen der Polizei Undiszipliniertheit, Korruption und Brutalität vor, denn sie waren der exzessiven Gewalt der regierungstreuen Polizisten weitgehend ausgeliefert. Hinzu kommt, dass die Polizei vor dem Abkommen von Arusha nie eine einheitliche Struktur gebildet hatte, sondern unterschiedliche Polizeiapparate (*Police de l’Air et de Frontières*, *Police Judiciaire des Parquets* und *Police de Sécurité Publique*) unterschiedlichen Ministerien unterstellt waren und verschiedenste Aufträge hatten. In der *Police Nationale du Burundi* (PNB) wurden im Jahr 2004 rund 10.000 Beamte dieser verschiedenen Polizeiapparate und aus der Armee zusammengefasst. Hinzu kamen ca. 8.000 ehemalige Rebellen. Ziel der Reformen nach dem Jahr 2000 war es, die größtenteils schlecht koordinierte, nach unterschiedlichen Logiken funktionierende und sich durch Brutalität auszeichnende Polizei, die eher Schrecken als Sicherheit innerhalb der Bevölkerung verbreitet hat, in eine Bürgerpolizei umzuwandeln.

Ein wichtiger Schritt, um einen zukünftigen Missbrauch der Polizei durch das Regime zu unterbinden, war die Festlegung ethnischer Quoten. Das Arusha-Abkommen schreibt vor, dass die Polizei zu jeweils 50 Prozent aus Hutu und Tutsi bestehen soll. Darüber hinaus ist im Friedensabkommen und in der darauf aufbauenden Verfassung aus dem Jahr 2005 festgelegt, dass die Polizei politisch neutral zu sein hat. Hier zeigt sich die erste Herausforderung komplexer Postkonfliktreformen, denn diese Bestimmung steht im direkten Widerspruch zu dem im Jahr 2003 unterzeichneten Abkommen mit dem CNDD-FDD. Dieses sieht eine politische Machtteilung innerhalb der Polizei vor, wonach die Polizei zu 65 Prozent aus Mitgliedern ehemals staatlicher Sicherheitsapparate und zu 35 Prozent aus integrierten CNDD-FDD-Rebellen bestehen soll. Der Aufbau einer depolitisierten und professionalisierten Polizei war also von Beginn an extrem kompliziert, wenn nicht gar unmöglich. Nach zehn Jahren der Erfahrung mit der neu aufgebauten Polizei zeigt sich, dass die genaue ethnische Zusammensetzung keine

allzu große Rolle mehr spielt. Wichtiger ist es zu wissen, wie viele Beamte sich politisch eher dem CNDD-FDD zugehörig fühlen. Generell kann davon ausgegangen werden, dass die Polizei weit mehr Rebellen (Hutu wie Tutsi) integriert hat als die Armee – was zu einem ethnischen und politischen Ungleichgewicht zugunsten der ehemaligen CNDD-FDD-Rebellen führt. Hinzu kommt, dass auch das zuständige Ministerium für Innere Sicherheit durch den CNDD-FDD kontrolliert wird. Letzterer stellt seit der Umwandlung in eine politische Partei und dem Wahlsieg im Jahr 2005 die Regierung Burundis.¹

Dieses Ungleichgewicht ist einer der Hauptgründe für die heutigen Probleme der Polizei. Die Exrebellens sind schlechter ausgebildet als die ehemaligen Regierungsbeamten und haben sich offenbar nicht von ihrer militärischen (Guerilla-) Kultur verabschiedet. Ein weiteres Problem stellt die Nähe zur Regierungspartei angesichts des sich verschärfenden Konflikts zwischen Regierung und Opposition dar.

Der Fokus der Reformagenda liegt auf der Umstrukturierung der Polizei hin zu einer *police de proximité* (Bürgerpolizei). Die PNB soll eine dezentral strukturierte Polizei im Dienste der Bevölkerung werden, die der Sicherheit aller dient, anstatt vorrangig als Druckmittel der Regierung gegen die eigene Bevölkerung zu dienen. Darüber hinaus soll sie möglichst schnell auf dem gesamten Territorium aktiv werden. Besonders im ländlichen Burundi wurde vor dem Krieg öffentliche „Sicherheit“ hauptsächlich durch die lokalen Administratoren, die Armee oder traditionelle Streitschlichter gewährleistet. Diese Aufgabe soll nun durch eine einheitliche Polizei übernommen werden. Seit dem Jahr 2007 gibt es fünf regionale Kommissariate und laut Gesetz können pro Kommune so viele Polizeistationen wie nötig errichtet werden. Das Alltagsgeschäft der kommunalen Polizei untersteht der Kommunaladministration, wobei es immer wieder zu Verwischungen von Kompetenzen und Konkurrenz zwischen beiden kommt. International finanzierte Programme konzentrieren sich mehr und mehr auf die Grundsätze des „community policing“ und fördern den

¹ Die Verfassung sieht vor, die Oppositionsparteien an der Macht zu beteiligen. Allerdings ist der CNDD-FDD stärkste Partei auf allen Ebenen, von daher ist von der CNDD-FDD-Führungsriege die Rede, wenn wir von der „Regierungspartei“ oder der „Regierung“ sprechen.

Dialog zwischen Polizei, Administration und Bevölkerung.

„Man hat das Stehlen demokratisiert“ – Polizeireform aus Sicht der Bevölkerung

Unsere eigene Forschung² und andere Studien (vgl. CENAP und CREDESS 2012) über die Wahrnehmung von Sicherheitsinstitutionen durch die burundische Bevölkerung belegen, dass die Polizei von der Bevölkerung weitgehend kritisch gesehen wird und eher für die Entstehung von Unsicherheit als von Sicherheit verantwortlich gemacht wird. Die Polizei sei korrupt, parteilich, undiszipliniert und gewalttätig, agiere als Handlanger der Regierungspartei und sei für die Verfolgung, Folter und Ermordung von Oppositionellen verantwortlich. Die Einführung der ethnischen Quoten habe an den grundlegenden Problemen wenig geändert. In den Worten eines lokalen Interviewpartners heißt es: „Wo früher zehn Tutsi-Polizisten einen Laden ausraubten, sind es heute fünf Tutsi und fünf Hutu, aber rauben tun sie nach wie vor. Man hat das Stehlen demokratisiert“³.

Im Jahr 2006 wurde der Status des Polizeipersonals geregelt und erst im Jahr 2008 Disziplinarmaßnahmen für Fehlverhalten von Polizisten eingeführt (Nindorera 2011: 85). Das Ministerium für Innere Sicherheit ist seither – wenngleich immer noch unzureichend – bemüht, Rechtsverletzungen und Kompetenzüberschreitungen seitens der Polizei zu verfolgen. Wenig überraschend ist, dass die Überprüfung des Fehlverhaltens der Beamten hauptsächlich die unteren Ränge betrifft, ranghohe Beamte dagegen kaum von Disziplinarverfahren betroffen sind, was für viele Burunder de facto einer Amnestie gleichkommt. Das im Jahr 2009 eingeführte Amt des Generalinspektors für öffentliche Sicherheit soll Beschwerden über polizeiliches Fehlverhalten entgegennehmen. Aufgrund ungeklärter Statusfragen, unzureichender öffentlicher Information und anderer Probleme ist dessen Reichweite allerdings beschränkt. Hinzu kommt das weitverbreitete Gefühl innerhalb der

Bevölkerung, dass die Polizei mit den zum Teil brutal vorgehenden Jugendbrigaden des CNDD-FDD (Imbonerakure) sowie mit dem durchweg als problematisch angesehenen Geheimdienst vor allem gegen oppositionelle Parteien vorgeht.

Dies zeigt, dass die Probleme der Sicherheitsinstitutionen in Burundi tiefer liegen, als dass sie durch inklusivere Rekrutierungsmechanismen ausgeräumt werden könnten. Das Misstrauen der Bevölkerung ist groß, besonders in einer weiterhin prekären Situation, die durch einen zunehmend autoritären Regierungsstil und politische Spannungen geprägt ist. Solange der Eindruck sich verfestigt, die Polizei verhalte sich wie eh und je und sei vor allem Handlanger mächtiger Politiker, ist die Frage ob die Polizei mono- oder multiethnisch aufgestellt ist, nachrangig.

Der Fokus auf die Umstrukturierung der Polizei hin zu einer *police de proximité* bildet dabei den Versuch einer Verbesserung und schafft gleichzeitig neue Probleme. Die Polizei ist mittlerweile omnipräsent – auch im ländlichen Bereich. Die unzureichende Ausbildung der Polizisten und deren widrige Lebens- und Arbeitsumstände bilden einen Nährboden für die Manipulation durch zahlungskräftige Eliten, den Einsatz unverhältnismäßiger Mittel und das Schikaniazen der Bevölkerung. Die Nähe der Polizei zur Bevölkerung ist unter diesen Umständen zum Teil eher konfliktverschärfend als förderlich.

Im Falle von Problemen wird dadurch häufig nicht die Polizei eingeschaltet, sondern auf alternative Lösungsstrategien – von der Regelung von Konflikten durch Administratoren bis hin zu Selbstjustiz – zurückgegriffen. Je nach Interessenslage sieht die Polizei bei Fällen von Selbstjustiz weg oder hin. In den seltensten Fällen greift sie im Sinne ihrer Rolle als Gesetzhüterin ein. In einer solchen Situation wäre es fahrlässig, eine omnipräsente und besser ausgestattete Polizei als Allheilmittel gegen öffentliche Unsicherheit zu betrachten. Die eigentlich angestrebte Dekonzentration der Polizeiaufgaben erfordert ein grundlegend neues Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung, die Beendigung von Straffreiheit und demokratische Kontrolle, sonst ist sie lediglich eine Verstärkung der Unsicherheit.

Es besteht durchaus der Wunsch nach einer verantwortungsvollen Polizei, trotz der aktuellen Probleme; das staatliche Gewaltmonopol wird nicht grundsätzlich infrage gestellt. Eine sinnvolle SSR könnte die PNB auf lange Sicht tatsächlich zu

2 Im Rahmen von mehrmonatiger Feldforschung innerhalb des DFG-geförderten „Local Arenas of Power-Sharing“-Projektes von GIGA und SWP haben die Autorinnen im Jahr 2011 insgesamt 105 Interviews und 14 Fokusgruppendifkussionen in Burundi und Liberia durchgeführt. Weitere Forschungen folgen im Sommer 2013.

3 Interview mit einem NGO-Mitarbeiter, Bujumbura 2011, Übersetzung der Autorinnen.

einer Institution machen, die im Sinne der Sicherheit aller agiert. Der Wunsch, möglichst schnell und möglichst viele Polizisten auszubilden und flächendeckend einzusetzen, darf dabei nicht den Blick für die grundlegende Neuorientierung der Sicherheitskräfte – besonders in Bezug auf die Unabhängigkeit der Polizei von mächtigen Eliten – verstellen.

Polizeireform in Liberia

Das liberianische Friedensabkommen aus dem Jahr 2003 sieht die militärische Abrüstung und den Wiederaufbau des Sicherheitssektors vor. Es gab bis weit in das 20. Jahrhundert keine einheitliche Polizei, stattdessen militante Staatsicherheitseinheiten, die für die lokale Bevölkerung als Symbol für Terror und Korruption standen. Die bereits im Jahr 1908 gegründete liberianische „Frontier Force“ sollte die Landesgrenzen schützen und Steuern von der Bevölkerung einsammeln. Erst in den 1970er Jahren entstand die Liberia National Police. Der heutige rechtliche Rahmen der Polizei bezieht sich immer noch auf das Grundgesetz aus dem Jahr 1975.

Seit der Gründung des modernen liberianischen Sicherheitssektors wurde dieser immer repressiver und von den unterschiedlichen Regierungen immer mehr zur Ausgrenzung verschiedener ethnischer Gruppen genutzt. Dies geschah vor allem unter Präsident Samuel Doe, der im Jahr 1980 nach einem Militärputsch die Macht an sich riss, als auch später unter dem ehemaligen Rebellenführer und im Jahr 1997 gewählten Präsidenten Charles Taylor. Die Ausgrenzung von bestimmten ethnischen Gruppen aus den Sicherheitsorganen durch Taylor ist einer der Gründe der zwischen den Jahren 1999 und 2003 andauernden Rebellion der Liberians United for Reconciliation and Democracy (LURD). Vor allem ab dem Jahr 1980 baute jede Regierung weitere, meist persönliche, Sicherheitsorgane auf, sodass es am Ende der Regierungszeit von Charles Taylor im Sommer 2003 16 verschiedene Sicherheitseinheiten sowie die beiden Rebellengruppen LURD und Movement for Democracy in Liberia (MODEL) gab. Genau wie in Burundi war die Ausgangslage einer Reform – die im Jahr 2003 unter UN-Mandat begann – also eine Reihe zersplitterter und parteiischer, sowie für ihre Brutalität bekannte Sicherheitsakteure.

Anders als in Burundi wurde allerdings beschlossen, die zu der Zeit bestehenden bewaffneten Gruppen komplett zu demobilisieren und eine neue Armee und Polizei aufzubauen. Angehende Polizisten werden daher nicht nur auf ihr Bildungs- und Fitnessniveau geprüft, sondern auch, ob sie während des Bürgerkrieges Menschenrechtsverletzungen begangen haben. Beim Auswahlverfahren werden Nachbarn oder Dorfälteste konsultiert. Dies gestaltet sich besonders schwer, da kriegsbedingt zahlreiche Dokumente wie Geburtsurkunden oder Abschlusszeugnisse verloren gingen.

Stark beeinflusst von internationalen Akteuren, in erster Linie der UN, aber auch der Vereinigten Staaten, soll die Polizei im gesamten Staatsgebiet tätig werden und so gestaltet werden, dass sie primär dem Schutz der Bevölkerung dient. Außerhalb der Hauptstadt Monrovia ist die Polizei seit Anfang der 1990er Jahre de facto nicht mehr aktiv. Nun soll die Polizei landesweit aufgebaut werden. Präsidentin Ellen Johnson Sirleaf erklärte bei der Eröffnung des ersten „Peace and Security Hub“ in Gbarnga, Bong County im Februar 2013, dass „Monrovia is not Liberia“. Sie wollte damit verdeutlichen, dass in den ländlichen Gebieten kaum Polizeieinrichtungen existierten (siehe *Report of the Visit of the Peacebuilding Commission to Liberia* 2013). Geplant sind fünf dezentrale „security hubs“ im ländlichen Liberia. Diese „security hubs“ sind die zentralen Anlaufstellen, in denen alle rechtlichen sowie Justiz- und Sicherheitsinstitutionen unter einem Dach versammelt werden. Öffentlichkeitsarbeit steht im Mittelpunkt der Polizei, um der Bevölkerung nicht nur die Möglichkeit zu geben, Beschwerden einzureichen, sondern auch um eine insgesamt bessere Beziehung zwischen Bevölkerung, Polizei und Justiz aufzubauen. Besonders schwer scheint die Einrichtung der „security hubs“ deshalb zu sein, weil die Finanzierung für den Aufbau gegenwärtig nicht gesichert ist.

Neben der Verbesserung des Images der Polizei zeigen die Bemühungen um Dekonzentration vor allem eines: Die Ausweitung der Polizeipräsenz auf ländliche Gebiete wird als dringend notwendig erachtet. Diese Bemühungen spiegeln eine bereits seit Ende des Krieges wahrnehmbare Tendenz wider, möglichst schnell eine operationale Polizei flächendeckend in Einsatz zu bringen. Vor allem in der ersten Phase der Reform wurde es als unerlässlich angesehen, unter allen Umstän-

den Polizeipräsenz auf der Straße zu zeigen, um ein Gefühl der Sicherheit wiederherzustellen. In dieser Zeit wurde relativ wenig auf die Einhaltung der Kriterien zur Aufnahme in den Polizeidienst geachtet. Das führte wiederum dazu, dass neu rekrutierte – oft hoch motivierte – Polizisten mit Vorgesetzten konfrontiert waren, die ihnen eine Polizeikultur vermittelten, die eigentlich durch die Reform grundlegend verändert werden sollte.

Alternativen zur Liberian National Police

Obwohl die Ausbildung der Polizisten mittlerweile besser funktioniert, ist die Umsetzung zu einer effizienten und fairen Polizei nach wie vor schwierig. Korruption spielt angesichts der knappen Gehälter für die Polizisten, die kaum zum Überleben reichen und nur unregelmäßig ausgezahlt werden, weiterhin eine gravierende Rolle. Hinzu kommt extremer Geldmangel für die Polizeiausrüstung. Die Folge ist, dass Polizisten keine Waffen tragen, Gebrauchsgüter wie Regenmäntel fehlen, und beispielsweise für das bevölkerungsreiche Bong County nur ein einziges Polizeifahrzeug zur Verfügung steht. Weiterhin hat die Polizei kaum geschulte Polizisten und Ausrüstung für die Spurensicherung. Die meisten Polizisten sind deswegen nicht in der Lage, gute Untersuchungsberichte an die ohnehin kaum funktionierenden Gerichte weiterzuleiten.

Allgemein deuten unsere Forschungsergebnisse darauf hin, dass es weiterhin großes Misstrauen in der Bevölkerung gegenüber der Polizei gibt. So kommt es immer wieder zu Zwischenfällen, in denen die Liberian National Police (LNP) entweder gar nicht, zu spät oder völlig unangemessen reagiert. Bei den Wahlen im November 2011 kam es zu mehreren Demonstrationen, vor allem im Vorlauf der zweiten Runde der Präsidentschaftswahlen. Hier zeigten sich die Sondereinheiten der LNP als unfähig, die Situationen zu deeskalieren. Stattdessen zeichnen sich ihre Einsätze durch unkontrollierte und unverhältnismäßige Gewaltanwendung gegenüber den Demonstranten aus. Weil die Polizei nicht angemessen reagiert, greifen Teile der Bevölkerung zu Selbstjustiz. Von selbstorganisierter Streitschlichtung auf den Marktplätzen bis zum Einsatz bewaffneter Bürgerwehren ersetzen private selbsternannte Sicherheitsakteure das staatliche Gewaltmonopol (Kantor and Persson 2010).

Neben diesen privaten Akteuren spielt vor allem die UN-Polizei eine entscheidende Rolle für die Sicherheit der lokalen Bevölkerung. Verschiedene Studien und unsere eigene Forschung zeigen, dass die Polizei wenig positiv gesehen wird. Lediglich die UN-Polizisten genießen Vertrauen und werden von der Bevölkerung als effektiv angesehen: „Dort bekommt man Hilfe und Unterstützung, ohne zu zahlen“ lautet eine Einschätzung.⁴ Das Misstrauen gegenüber der LNP ist hingegen extrem hoch. Dies zeigte sich im Jahr 2009 eindrucksvoll in Gbarnga, der Hauptstadt von Bong County. Nach der Ermordung eines Motorradtaxifahrers kam es erst sehr spät zu einem Einsatz der LNP. Junge Motorradtaxifahrer – oft ehemalige Kämpfer, die sich von ihren Reintegrationszuschüssen Motorräder kauften, diese zum Transport benutzen und sich so ein regelmäßiges Einkommen erarbeiten – werden nicht selten Opfer von Mord oder tödlichen Raubüberfällen. Die Polizei greift jedoch nicht immer ein. Daher sinkt das Vertrauen in die Polizei mit jedem unaufgeklärten Vorfall. Im Februar 2009 kam es dann zu stärkeren Auseinandersetzungen: Eine wütende Menschenmenge versammelte sich und setzte die Polizeistation in Gbarnga in Brand, versuchte das gleiche bei lokalen Gerichts- und Verwaltungsgebäuden und blockierte die Hauptstraße nach Monrovia mit brennenden Autoreifen. Nur durch das Eingreifen der UNMIL-Blauhelme und einer Ansprache der Präsidentin Johnson Sirleaf, konnte schließlich die Situation beruhigt werden. Die Unzufriedenheit mit der LNP äußert sich also teilweise gewaltsam. Dies ist vor allem der Fall, wenn Motorradtaxifahrer die Polizei als neuen Sicherheitsakteur infrage stellen. Gleichzeitig steigt die Abhängigkeit von UN-Polizisten.

Sowohl internationale Akteure, als auch die liberianische Regierung und Bevölkerung verlassen sich allzu sehr auf die UN-Polizei sowie die UNMIL-Blauhelme als Ersatz für eine funktionale nationale Polizei. Während sich die Militäreinheiten innerhalb der UNMIL langsam zurückziehen – die Zahl sank von anfänglich 15.000 auf aktuell 6.600 Soldaten – werden die internationalen Polizeieinheiten zehn Jahre nach Ende des Bürgerkrieges von 800 auf 1.460 Personen erhöht. Da der flä-

⁴ Übersetzung der Autorinnen (Fokusgruppendifkussion Marktfräuen Ganta Juli 2011). Teil der UNMIL-Mission sind über 1.500 UN-Polizisten (UNPOL) die aber hauptsächlich für das Training der LNP zuständig sind. Dennoch werden UNPOL und UNMIL oft als eines gesehen, und deren Rollen vermischt.

chendeckende Einsatz der liberianischen Polizisten bislang weder logistisch möglich scheint, noch durch die Bevölkerung besonders positiv aufgenommen wird, scheint eine Ausweitung der UN-Polizei derzeit der einzige Weg zu sein, die Sicherheit besser zu gewährleisten. Langfristig kann aber die UN-Polizei keinen Ersatz für eine funktionierende LNP darstellen.

Schlussbetrachtungen

Sowohl in Burundi als auch in Liberia ist eine grundlegende Reform der Sicherheitsstrukturen, und mit ihnen der Polizei, aufgrund der vielschichtigen Probleme dringend geboten. Dabei wird mehr als deutlich, dass die SSR sehr kontextabhängig ist. Der historische Kontext, sowie die spezifischen Kompromisse, die durch ein Friedensabkommen eingegangen werden, wirken sich auf den Erfolg einer Reform aus. Dabei spielt das historisch gewachsene Misstrauen gegenüber der Polizei eine besondere Rolle.

Die Polizei steht in dieser Situation vor einer speziellen Herausforderung: Die Notwendigkeit, möglichst schnell eine flächendeckend operative Polizei einzusetzen, widerspricht dem Bedarf nach gründlicher Reform. Die Konsequenzen sind vielschichtig:

- Politische Entscheidungen im Zusammenhang mit einem Friedensschluss wie Machtteilungsarrangements oder Amnestien, sowie die praktisch begründete Entscheidungen, Personal ohne ausreichende Überprüfung zu übernehmen, stehen im Widerspruch zur erwünschten Depolitisation und Professionalisierung und untergraben die Legitimität der neuen Institution.
- Aufgrund der schlechten Bezahlung bleibt die Polizei anfällig für Machtmissbrauch und Korruption. Die Vereinnahmung der neu reformierten Polizei durch mehr oder minder autoritäre Regierungen steht im Widerspruch zu einer Polizei, die im Sinne der Sicherheit agiert. Die besondere Nähe der Polizei zur Bevölkerung bildet in diesem Zusammenhang oft eher ein Risiko denn eine Garantie für mehr Sicherheit.
- Der Bedarf an hoher Polizeipräsenz bei gleichzeitig fehlender Kapazität der nationalen Polizei kann zu Abhängigkeiten von internationalen Polizeieinheiten führen, die – wie in Libe-

ria – auch ein Jahrzehnt nach Kriegsende aufgestockt, statt abgebaut werden müssen.

Letztlich stehen nationale wie internationale Entscheidungsträger vor dem Dilemma, dass der Auf- und Ausbau einer nationalen Polizei zwar nach dem Ende eines Krieges akut und notwendig erscheint, dieser aber nicht „um jeden Preis“ vorstattengehen darf – sonst können langfristige Reformen blockiert werden. Unter diesen Umständen kann die kurzfristige Unterstützung der nationalen Polizei durch internationale Einheiten durchaus Zeit für gründliche Veränderungen einräumen – aber nur wenn diese Zeit auch entsprechend genutzt wird.

Literatur

CENAP und CREDESS (Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits und Centre de Recherche, d'Etudes et de Documentation en Sciences Sociales) (2012), *Etude sur les besoins de sécurité au Burundi*, Bujumbura.

Kantor, Ana, und Mariam Persson (2010), *Understanding Vigilantism: Informal Security Providers and Security Sector Reform in Liberia*, Sandöversken: Folke Bernadotte Academy.

Nindorera, Willy (2011), La police nationale, le renforcement démocratique et la consolidation de la paix au Burundi, in: *Canadian Journal of Development Studies/ Revue Canadienne d'Etudes du Développement*, 32, 1, 79-93.

Report of the Visit of the Peacebuilding Commission to Liberia (2013), online: <www.un.org/en/peacebuilding/doc_liberia.shtml> (17. Juli 2013).

■ Die Autorinnen

Claudia Simons, MSc, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika der Stiftung Wissenschaft und Politik und arbeitet derzeit im DFG-geförderten Projekt „Local Arenas of Power Sharing“ in Kooperation mit dem GIGA.

E-Mail: <Claudia.simons@swp-berlin.org>, Webseite: <www.swp-berlin.org/de/wissenschaftler-detail/profile/claudia_simons.html>

Franziska Zanker, M.A., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Afrika-Studien und arbeitet derzeit im DFG-geförderten Projekt „Local Arenas of Power Sharing“ in Kooperation mit der Stiftung Wissenschaft und Politik. Sie promoviert an der Universität Tübingen.

E-Mail: <Franziska.Zanker@giga-hamburg.de>, Webseite: <http://staff.giga-hamburg.de/zanker>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Das unter dem Schwerpunktprogramm 1448 DFG-geförderte Projekt „Local Arenas of Power-Sharing“, geleitet von Andreas Mehler (GIGA) und Denis Tull (SWP), untersucht die Dynamik von Machtteilung und Friedenskonsolidierung in Postkonfliktländern. Das Netzwerkprojekt „Institutions for Sustainable Peace“ (ISP) am GIGA zielt auf die Erarbeitung konkreter Forschungsergebnisse zu den Erfolgsbedingungen von Institutionen auf nachhaltige Friedenskonsolidierung ab. Ein bereits abgeschlossenes Forschungsprojekt, das von der Deutschen Stiftung Friedensforschung gefördert wurde, befasste sich mit Gewaltoligopolen in Post-Konfliktgesellschaften (Liberia und Sierra Leone).

■ GIGA-Publikationen zum Thema

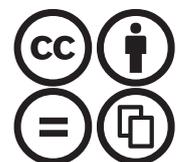
Ansorg, Nadine, Felix Haaß, Andreas Mehler und Julia Strasheim (2012), *Institutionelle Reformen zur Friedenskonsolidierung*, GIGA Focus Afrika, 6, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Mehler, Andreas, Daniel Lambach und Judy Smith-Höhn (2010), *Legitimate Oligopolies of Violence with Particular Focus on Liberia and Sierra Leone*, Osnabrück: Deutsche Stiftung Friedensforschung.

Zanker, Franziska (2011), *Liberia: Gescheiterte Verfassungsänderung – erfolgreiche Wahlen?*, GIGA Focus Afrika, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und Stephan Rosiny; Lektorat: Petra Brandt; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM