

HSFK-Report Nr. 8/2013

Die Reform des Sicherheitssektors in Guinea-Bissau

Christoph Kohl

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49 (0) 69 95 91 04-0 · Fax: +49 (0) 69 55 84 81

E-Mail: kohl@hsfk.de · Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-62-4

Euro 6,-

Zusammenfassung

Der vorliegende Report setzt sich mit der Reform des Sicherheitssektors in dem westafrikanischen Kleinstaat Guinea-Bissau auseinander. Seit seiner Unabhängigkeit Anfang der siebziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts ist Guinea-Bissau von politischer Instabilität, Staatsstreich und Putschversuchen sowie Einmischungen von Militär-Faktionen in die Politik gekennzeichnet.

Nach einem kurzen Bürgerkrieg in den Jahren 1998-99 hatte die internationale Staatengemeinschaft den bissau-guineischen Sicherheitssektor für politische Instabilität, Gesetzlosigkeit und ausbleibende soziale und ökonomische Entwicklung verantwortlich gemacht. Hinzu kam, dass das Land nach der Jahrtausendwende auch international zu einem Problem wurde, da es zu einem Hauptdrogenumschlagsplatz sowie zu einem Transit- und Entsendeland für irreguläre Migranten nach Europa wurde. Eine Reform des Sicherheitssektors würde das Land national wie subregional stabilisieren, Rechtsstaatlichkeit und die friedliche sozioökonomische Entwicklung fördern, so die Hoffnung internationaler Geber.

Mehrere Versuche ab ca. 2005 eine Sicherheitssektorreform durchzuführen, scheiterten bislang oder hatten nicht den erwünschten Erfolg. Einige Maßnahmen heizten die verfahrenere politische Situation im Land sogar noch an. Ein Putsch im April 2012 hatte schließlich die Suspendierung eines Großteils der laufenden Projekte der internationalen Gemeinschaft zur Folge.

Nachfolgend argumentiere ich, dass das Konzept der Sicherheitssektorreform in seiner aktuellen Anwendung impraktikabel ist, da auf Geber- und Empfängerseite disparate Vorstellungen von der Reform und Erwartungen an diese bestehen und nur ansatzweise lokale Belange und Vorbehalte verstanden bzw. berücksichtigt werden. Nach wie vor sind die Möglichkeiten der lokalen Regierung, der Mitglieder des Sicherheitssektors, der Zivilgesellschaft und der Bevölkerung sich einzubringen, begrenzt. Wenn lokale Perspektiven Berücksichtigung finden, dann eher punktuell als kontinuierlich. Somit ist eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen von Reformen nicht gegeben. Die wesentlichen Gründe für das Scheitern sind: 1.) sehr unterschiedliche Wahrnehmungen und Erwartungen von Gebern einerseits und von bissau-guineischer Seite andererseits, 2.) fehlende Koordination, Integration, Flexibilität und Kontinuität der verschiedenen Reformansätze, 3.) strukturelle Verfahrenszwänge auf Geberseite, die starre und kurzfristige Projektansätze begünstigen, 4.) unzureichende Finanzausstattung, 5.) mangelnde Einbindung von Gesellschaft und Vertretern des bissau-guineischen Sicherheitssektors in den Prozess sowie 6.) mangelhafte Kommunikation. Ausdruck des Misslingens ist die Diskrepanz zwischen Anspruch und praktischer Umsetzung der Reform.

Alternative Ansätze müssten mit einer breiten öffentlichen Diskussion und besseren Einbindung verschiedener lokaler Perspektiven beginnen, damit für den Reformprozess flexible Strategien erarbeitet werden. Zudem sollte den betroffenen Beschäftigten im Sicherheitssektor ein greifbarer Nutzen vor Augen geführt werden. Die Hintergründe von Ängsten und Widerständen aus der Politik und aus den Reihen der Sicherheitskräfte sollten offen angesprochen werden, Pläne sollten schrittweise erklärt und angegangen wer-

den, um den Beteiligten das Unbehagen vor unbekanntem Prozessen und Veränderungen zu nehmen.

Einige Hindernisse für eine verbesserte Durchführung einer Sicherheitssektorreform lassen sich allerdings kaum unmittelbar ausräumen. Gravierend ist der Umstand, dass die bisherigen Reformversuche der Aufheizung und Destabilisierung der politischen Lage in Guinea-Bissau Vorschub geleistet haben. Mit den bisherigen Maßnahmen und Fehlschlägen ist das Misstrauen in Teilen von Politik, Polizei und Armee und damit deren kritische Einstellung gegenüber jeglichen Reformversuchen noch gewachsen. Widerstände wird man nie voll ausräumen können, es braucht aber klare Mehrheiten für eine Reform. Auch prozedurale Zwänge auf Geber-Seite sind ein gewichtiger Faktor, der einen schnellen Wandel der Ansätze zu Sicherheitssektorreformen in großen Organisationen wie UN und EU nicht erwarten lässt. Mehr Aussicht auf Erfolg könnte eine langfristig angelegte niedrigschwellige Basisarbeit versprechen, evtl. in Verknüpfung mit herkömmlichen Sicherheitssektorreform-Strategien.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Guinea-Bissaus Sicherheitssektor: ein Überblick	4
3.	Sicherheitssektorreform in Guinea-Bissau	6
	3.1 Die Ausgangslage	6
	3.2 Viele Köche ...	6
	3.3 ... verderben den Brei: eine Analyse	11
4.	Das Problem von „local ownership“	13
	4.1 Die Kluft zwischen Anspruch und Praxis	13
	4.2 Mangel an Einbettung von Projekten und internationalen Experten	18
	4.3 Einseitiger „Transfer“ von Ideen und Konzepten	20
5.	Ausblick	25
6.	Literatur	28
	Abkürzungsverzeichnis	33

1. Einleitung

Gemeinhin werden Sicherheitssektorreformen als eine Voraussetzung angesehen, um in Nachkonfliktländern nicht nur effektive und demokratische Justiz-, Polizei- und Armeestrukturen zu schaffen, sondern auch um politische Stabilität sowie wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern.¹ Bei Reformen des Sicherheitssektors handelt es sich um ein politisches und sehr ambitioniertes – weil holistisches – Konzept das jedoch in der Realität oft weit hinter den Erwartungen zurückbleibt. So auch in Guinea-Bissau, das seit Jahrzehnten nicht nur von ökonomischen Missständen und sozialen Schief lagen, sondern auch von politischer Instabilität gekennzeichnet ist, die in Zusammenhang mit Problemen im Sicherheitssektor steht. Die Reform des Sicherheitssektors erschien daher als ein Ausweg aus der fortgesetzten Krise des Landes – doch erfüllten sich die in die Reform gehegten Erwartungen nicht, im Gegenteil. Tatsächlich gilt Guinea-Bissau in Fachkreisen mittlerweile als ein Beispiel schlechthin für das Scheitern von Reformen des Sicherheitssektors. Das kleine westafrikanische Land bietet sich deshalb an, Ursachen für das Scheitern zu untersuchen, indem Diskrepanzen zwischen dem offiziell verlautbarten Anspruch einer holistischen Sicherheitssektorreform zum einen und den mannigfaltigen Schwierigkeiten und Herausforderungen bei deren praktischer Umsetzung zum anderen analysiert werden.

Die Probleme Guinea-Bissaus sind in der Tat immens. In den vergangenen Jahren sorgte das Land vor allem für negative Schlagzeilen. Hauptverantwortlich hierfür waren wiederholte Interventionen des Militärs in die Politik, zahlreiche Putsche (zuletzt im April 2012) sowie die Verwandlung des Landes in einen internationalen Drogenumschlagsplatz. Diese Entwicklungen brachten dem kleinen westafrikanischen Land das Attribut „gescheitert“ (Failed State Index 2013). Was immer man von solchen Attributen halten mag (zur Kritik vgl. zum Beispiel Bethge 2012; Luckham/Kirk 2013: 13, 15), so deutet doch auch das schlechte Abschneiden Guinea-Bissaus im aktuellen Human Development Index (Malik et al. 2013) auf grundlegende Probleme des Landes hin.

1 Ich danke Claudia Baumgart-Ochse, Peter Kreuzer, Sabine Mannitz, Eva Ottendörfer und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des wissenschaftlichen Kolloquiums der HSFK für Anregungen und Verbesserungsvorschläge zu diesem Aufsatz.



Quelle: <http://en.wikipedia.org/wiki/File:LocationGuineaBissau.svg> (18.2.2014).

Bereits nach dem Bürgerkrieg der Jahre 1998-99 hatte die internationale Staatengemeinschaft den bissau-guineischen Sicherheitssektor für politische Instabilität, Gesetzlosigkeit und ausbleibende soziale und ökonomische Entwicklung verantwortlich gemacht. Eine Reform des Sicherheitssektors würde das Land stabilisieren und dessen friedliche Entwicklung fördern, so die Hoffnung. Eine Sicherheitssektorreform, so die Überzeugung der Befürworter dieses Konzeptes, würde einen leistungsfähigen Rechtsstaat sowie effektive und gegenüber der Regierung rechenschaftspflichtige Sicherheitskräfte gewährleisten. Die Etablierung demokratischer Strukturen im Sicherheitssektor schaffe ein positives Investitionsklima, das private Investitionen ansteigen und Korruption abnehmen lasse, wodurch Arbeitsplätze geschaffen sowie wirtschaftliches Wachstum und sozialer Fortschritt gefördert würden. Auch die Interessen der Geber würden durch eine solche Reform befriedigt. Hierzu zählen die Unterbindung des Drogenhandels, die politische Stabilisierung der Region und eine Begrenzung der illegalen Migration über Guinea-Bissau nach Europa (siehe zum Beispiel OECD 2007). Seit 2005 unternahmen daher verschiedene internationale und supranationale Akteure Versuche, eine Reform des Sicherheitssektors zu implementieren. Hierbei arbeiteten sie mit Vertretern der Regierung und des Sicherheitssektors Guinea-Bissaus zusammen. Bisher jedoch mit bescheidenem Erfolg. Verantwortlich gemacht für die Misserfolge wurden zumeist Widerstände innerhalb der Armee und der Politik gegen die Reformversuche, aber auch mangelnde Kapazitäten innerhalb der bissau-guineischen Behörden sowie eine unzureichende Koordination der verschiedenen Geber. Das Scheitern dieser Missionen führte nicht nur zu Frust und Enttäuschung in den Reihen jener, die die Projekte zu implementieren versuchten, sondern verstärkte wiederum das negative Bild Guinea-Bissaus. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach den Gründen für das Scheitern der bisherigen Reformversuche. Nachfolgend argumentiere ich, dass das Konzept der Sicherheitssektorreform in seiner aktuellen Anwendung in Guinea-Bissau impraktikabel ist, da auf Geber- und auf Empfängerseite disparate Vorstellungen von der Reform und Erwartungen an diese bestehen und nur ansatzweise lokale Belange und

Vorbehalte verstanden bzw. berücksichtigt werden. Nach wie vor sind die Möglichkeiten der lokalen Regierung, der Mitglieder des Sicherheitssektors, der Zivilgesellschaft und der Zivilbevölkerung sich einzubringen, begrenzt. Wenn lokale Perspektiven Berücksichtigung finden, dann eher punktuell als kontinuierlich. Somit ist eine wesentliche Voraussetzung zu einem Gelingen von Reformen nicht gegeben. Die wesentlichen Gründe für das Scheitern sind: 1.) gegensätzliche Wahrnehmungen und Erwartungen von Gebern einerseits und von bissau-guineischer Seite andererseits, 2.) fehlende Koordination, Integration, Flexibilität und Kontinuität der verschiedenen Reformansätze, 3.) strukturelle Verfahrenszwänge auf Geberseite, die starre und kurzfristige Projektansätze begünstigen, 4.) unzureichende Finanzausstattung, 5.) mangelnde Einbindung von Gesellschaft und Vertretern des bissau-guineischen Sicherheitssektors in den Prozess und 6.) mangelhafte Kommunikation.

Ausdruck des allenthalben diagnostizierten Misslingens ist die Diskrepanz zwischen Anspruch und praktischer Umsetzung der Reformen. Der Kontrast zwischen verkaufenden, beschönigenden und floskelhaften offiziellen Berichten und Dokumenten einerseits und der Sicht von Zivilbevölkerung und Vertretern von Regierung und Sicherheitssektor ist mitunter scharf. Wie ich nachfolgend zeigen werde, wird die Forderung nach einer Berücksichtigung lokaler Belange, nach langfristigen und holistischen Ansätzen sowie nach einer verbesserten Koordination der Reformbemühungen zwar regelmäßig bekräftigt (vgl. United Nations General Assembly-Security Council 2013). Auch in Guinea-Bissau bekennen sich internationale Akteure zur Norm lokaler Eigenverantwortung. Jedoch ergeben sich bei näherer Betrachtung erhebliche Differenzen zwischen Anspruch und Praxis von Sicherheitssektorreformen. Oft handelt es sich bei den Beteuerungen um Lippenbekenntnisse. Wie ich zeigen werde, ist diese Diskrepanz zum Teil auch auf den biographischen Hintergrund vieler internationaler Experten zurückzuführen, die häufig eher technische Fachleute denn Entwicklungsfachleute sind. Zudem sind sie oft Gefangene vorgegebener Strukturen (kurze Projektlaufzeiten, lange Antragsfristen, begrenzte Mittelzuflüsse, wechselnde Ansprechpartner und Zuständigkeiten usw.). Dennoch werden ihnen schnelle und messbare Erfolge abverlangt. Vielfach erschweren zudem unzureichende Landes- und Sprachkenntnisse der Fachleute ein „Hineindenken“ in komplexe Problem- und Konfliktlagen sowie Wahrnehmungs- und Deutungshorizonte vor Ort. Zudem sind die relevanten bissau-guineischen Behördenvertreter vermeintlich und/oder tatsächlich nicht ausreichend gebildet, um die komplexen Reformbemühungen zu verstehen, zu planen und umzusetzen. Weitere Faktoren, die hinderlich sind für einen Reformprozess, sind: unangemessene Erwartungen an die Geber, eine bloße Orientierung an Mittelzuflüssen von außen sowie nicht zuletzt „graue Eminenzen“ in Politik, Sicherheitskräften und Verwaltung, die ihren Status durch eine Reform bedroht sehen.

Im folgenden zweiten Kapitel werde ich mit einem kurzen historischen Abriss des Sicherheitssektors in Guinea-Bissau beginnen, der einen Bogen von der Unabhängigkeit bis zum Ende des Bürgerkrieges 1999 spannt. Daran anknüpfend folgt im dritten Kapitel ein Überblick über bisherige und aktuelle Reformbemühungen des Sicherheitssektors Guinea-Bissaus. Auf diese Weise möchte ich Entwicklungslinien und daraus resultierende Problemlagen und bisherige Lösungsansätze in den Bereichen Polizei, Armee und Justiz aufzeigen. Eingangs werde ich deshalb die Ausgangslage für die Sicherheitssektorreform

erläutern, gefolgt von einer Darstellung der bisherigen Hauptakteure und deren Projekten bzw. Reformansätzen. Dies schließt eine kritische Analyse des Sicherheitssektorreform-Konzeptes und seiner Anwendung ein. Abschließend werde ich im vierten Kapitel darlegen, welche politischen und strukturellen Gründe zum Scheitern zentraler Reformbemühungen führten. Ich werde das Fehlschlagen der Reformen genauer unter die Lupe nehmen, indem ich Diskrepanzen zwischen offiziellem Anspruch und Praxis der Umsetzung des Konzeptes lokaler Eigenverantwortung, das im Sicherheitssektorreform-Diskurs eine zentrale Rolle einnimmt, untersuche. Hier werde ich verschiedene Sichtweisen – aus den Reihen internationaler Experten, Angehöriger des Sicherheitssektors sowie der Zivilbevölkerung – auf die Reformbemühungen kontrastieren.

Der Report basiert auf Primär-, Sekundär- und grauer Literatur und vor allem auf einem rund achtwöchigen Feldforschungsaufenthalt in Guinea-Bissau im Februar und März 2013. Die ethnographischen Daten bestehen aus Interviews, inoffiziellen Gesprächen und Beobachtungen und sind zum Schutz der Gesprächspartner anonymisiert.

2. Guinea-Bissaus Sicherheitssektor: ein Überblick

Guinea-Bissau erlangte nach einem blutigen Befreiungskrieg 1973-74 die Unabhängigkeit von Portugal (vgl. Rudebeck 1974; Dhada 1993). Der Unabhängigkeitskampf wurde von der linksgerichteten Afrikanischen Partei für die Unabhängigkeit von Guinea[-Bissau] und Kapverde (portugiesisches Akronym: PAIGC) dominiert, die ab 1974 – bis zur Einführung des Mehrparteiensystems in den frühen 1990er-Jahren – einen autoritären Einparteiensstaat errichtete. Die Streitkräfte des Landes gehen auf die Revolutionären Volksstreitkräfte zurück, die als Rebellen-Armee im Jahr 1964 gegründet worden waren. Die Kämpfer hatten oft eine kurze militärische Ausbildung durchlaufen und zuvor häufig keine Schule besucht. Nach dem Krieg wurden vielen von ihnen Stellen im öffentlichen Dienst außerhalb der Armee angeboten, v.a. bei der Polizei.

Seit jeher sind in der Armee Angehörige der Ethnie der Balanta, eine der größten des Landes, überproportional vertreten. Dies ist auf geographische Ursachen zurückzuführen, denn der Krieg konzentrierte sich anfänglich auf Landesteile, die mehrheitlich von Balanta besiedelt sind. Entsprechend ihrer Selbstwahrnehmung werden die Balanta ferner als sozial und wirtschaftlich benachteiligt angesehen, da sie zumeist in abgelegenen ländlichen Gebieten siedeln. Dies dürfte ihre Teilnahme am Unabhängigkeitskrieg befördert haben (vgl. Handem 2008: 153-154; Semedo 2011: 109-110; siehe auch Temudo 2008). Bereits Mitte der achtziger Jahre wurde die Überzahl von Balanta in den Sicherheitskräften Gegenstand politischer Auseinandersetzungen.

Schon kurz nach der Unabhängigkeit kam es zu Säuberungen und Hinrichtungen von Häuptlingen, ehemaligen Soldaten der Kolonialarmee und Opponenten gegen das herrschende Regime, in die offenbar auch Angehörige der Sicherheitskräfte involviert waren. Von Anfang an waren politische und militärische Strukturen verquickt. Dies ist auch er-

sichtlich aus dem Umstand, dass viele ehemalige Militärkommandeure später politische Ämter übernahmen. Einer der prominentesten Befehlshaber im Unabhängigkeitskampf, João Bernardo „Nino“ Vieira, war (mit-)verantwortlich für den ersten erfolgreichen Putsch 1980. Er schwang sich zu Guinea-Bissaus autoritärem Staatschef auf, der das Land zunächst bis 1999 regierte. Vieira und seine Getreuen setzten damit ein Vorbild für nachfolgende Umstürze und Putschversuche, bei denen Armeevertreter zum Teil mit Politikern kollaborierten. Immer wieder kam es seitdem zur physischen Beseitigung vermeintlicher oder tatsächlicher Feinde. Hinzu kamen wiederholte schwere Menschenrechtsverletzungen und die Missachtung nationaler Gesetze (vgl. Handem 2008: 151).

Während zentrale sicherheitssektorrelevante Strukturen, Abläufe und Begriffe von der ehemaligen Kolonialmacht übernommen wurden (wie etwa die für Portugal typische Justizpolizei), wurden viele Polizisten und Armeeeoffiziere nach der Unabhängigkeit zunächst in verschiedenen befreundeten sozialistischen Ländern geschult (Sowjetunion bzw. Russland, Kuba, Tschechoslowakei, Deutsche Demokratische Republik usw.). In der Mitte der 1990er Jahre half Frankreich beim Aufbau einer Schnellen Eingreiftruppe der Polizei. Bilaterale Kooperationen mit Angola, Brasilien und Portugal traten im neuen Jahrtausend hinzu. Im historischen Querschnitt deutet dies auf verschiedene Ausbildungsniveaus und -inhalte hin. Im Justizsektor beteiligten sich die Portugiesen in den frühen 1990er Jahren an der Gründung der Juristischen Fakultät in Bissau. Das französische und portugiesische Engagement zu jener Zeit muss auch vor dem Hintergrund gegensätzlicher geopolitischer Interessen der ehemaligen Kolonialmacht Portugals und Frankreichs in Guinea-Bissau gesehen werden. Die Behörden Guinea-Bissaus führten in den 1980er und frühen 1990er Jahren mindestens zwei Pensionierungszyklen durch, um überschüssige und nicht ausreichend qualifizierte Unabhängigkeitskriegsveteranen in den Ruhestand zu versetzen.

Obwohl die politische Öffnung im Jahr 1994 zu Mehrparteien-Wahlen führte, markierte der bald darauf ausbrechende Bürgerkrieg den Beginn einer Phase politischer Instabilität, die bis heute anhält. Der gemeinhin „Militärkonflikt“ genannte Bürgerkrieg begann im Juni 1998 und dauerte bis Mai 1999. Eine Junta stand Staatspräsident Vieira gegenüber, den sie – wie weite Teile der Bevölkerung – der Korruption, des Schmuggels leichter Waffen und des Paktierens mit den Nachbarländern Senegal und Guinea beschuldigte. Die Junta zog viele Veteranen des Unabhängigkeitskrieges sowie junge Kämpfer an. Der Bürgerkrieg legte die Grundlage für eine zunehmende politische Instabilität, die in den Putsch im April 2012 (International Crisis Group 2012; Kohl 2013) gipfelte. Dieser Coup hatte die bis heute anhaltende Aussetzung der Sicherheitssektorreform-Programme von EU, CPLP (Portugiesisch für: „Gemeinschaft der Portugiesischsprachigen Länder“), USA, Brasilien und des UN-Peacebuildingfonds zur Folge.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Heterogenität der Aus- und Weiterbildung sowie das allgemein niedrige Professionalisierungsniveau seit 1974 wie ein roter Faden durch den Sicherheitssektor Guinea-Bissaus zogen. Als fundamental für den Werdegang des Landes erwies sich außerdem der Umstand, dass Gewalt und Autoritarismus seit jeher Kennzeichen des bissau-guineischen Sicherheitssektors sind und seit der Unabhängigkeit wiederholt in einen gewaltsamen Konfliktaustrag mündeten.

3. Sicherheitssektorreform in Guinea-Bissau

3.1 Die Ausgangslage

Infolge des Bürgerkrieges strömten viele unausgebildete Kräfte in die Sicherheitskräfte, womit die Leistungsfähigkeit dieser Institutionen noch weiter herabgesetzt wurde. Mit dem Krieg geriet die Armeestärke außer Kontrolle: Aufgrund von willkürlichen Rekrutierungen verdoppelte sich die Zahl der Soldaten von rund 5.000 im Jahr 1997 auf rund 11.000 (Herbert 2003: 22; Handem 2008: 153-154). Ein jüngst durchgeführter Armeezensus bestätigte, dass die Zahl der Offiziere disproportional zu jener der Mannschaftsdienstgrade ist. Beobachter nehmen an, dass v.a. sozial benachteiligte, ungebildete junge Soldaten, darunter sehr viele Balanta, in der Armee nach Anerkennung, Macht und dem Zugang zu Geld aus illegalen Kanälen streben. Staatsstreiche, ein Mangel an Disziplin und private Fehden kennzeichnen demnach das Innenleben der Streitkräfte, während einige führende Offiziere und ihre Entourage (Reitano/Shaw 2013; 3) seit etwa 2005 mutmaßlich in den Drogen- und Waffenhandel verstrickt sind. Offiziere kontrollieren zudem seit Ende des Militärkonflikts die Bissauer Hafenverwaltung, womit sie Güter unter Umgehung der Zollverwaltung importieren können. Gleichzeitig bleiben die Mannschaftsdienstgrade schlecht bezahlt, die Kasernen - und Lebensbedingungen sind immer noch prekär und die Ausbildung unzureichend (Handem 2008: 153). Ähnliche Verhältnisse herrschen bei der oftmals aus ehemaligen Soldaten zusammengesetzten Polizei: Sie ist unterfinanziert und bezieht niedrige Gehälter (Handem 2008: 154). Viele Polizisten gelten als unqualifiziert. Bestechung und überlappende oder unklare Kompetenzen der zahlreichen Polizeieinheiten sind weitere Probleme. Das Justizwesen ist nach wie vor geprägt durch schwierigen bis fehlenden Zugang: Gerichte im Landesinnern arbeiten häufig nicht oder nur sehr langsam, Anwälte oder sonstigen juristischen Beistand und Rechtsberatung gibt es kaum, Verfahrenskosten wirken auf die größtenteils arme Bevölkerung abschreckend. Einschüchterungen von Richtern und Anwälten, Günstlingswirtschaft, ein Mangel an Richtern und Staatsanwälten, und ein fast vollständiger Zusammenbruch der gerichtlichen Infrastruktur in Teilen des Hinterlandes führen zu Problemen (siehe Liga Guineense dos Direitos Humanos 2013). In den Augen vieler Bürger gilt die Justiz, z.T. zu Recht, als korrupt und ineffizient. Konfliktlösungen durch „traditionelle“ oder religiöse Führer und Älteste werden deshalb vielfach als bessere Alternativen gesehen. Da Opfer von Straftaten häufig an einer raschen Problemlösung interessiert sind, tritt die Polizei oft als „Gerichtbarkeit vor Ort“ in Erscheinung, womit sie die Grenzen ihres gesetzlichen Auftrags übertritt.

3.2 Viele Köche ...

Das „Reform-Karussell“ (siehe den Policy-orientierten Überblick in Security Council Report 2013: 17-22) begann sich unmittelbar nach dem Militärkonflikt 1999 zu drehen. Bis dato firmierten die Bemühungen im Sicherheitssektor nicht unter dem Begriff „Sicherheitssektorreform“. Ebenso traten Schlüsselkonzepte wie „Peace-Building“ und „Demobi-

lisierung, Entwaffnung und Reintegration“ (DDR, „Disarmament, Demobilisation and Reintegration“) in Guinea-Bissau erst ab 1999 in Erscheinung.

Seit seiner Entstehung in den 1990er Jahren wurde das Konzept der Sicherheitssektorreform zu einem beliebten Schlagwort innerhalb der Gebergemeinschaft. Einflussreiche normative Definitionen für diesen *Terminus technicus* wurden von UN und OECD vorgelegt (OECD 2007: 5; United Nations General Assembly Security Council 2008: 5-6). Demnach zielt eine Sicherheitssektorreform nicht nur auf Strukturen, Institutionen und Personal aus Streitkräften und Polizei, sondern bezieht u.a. auch Justiz, Zoll, Gefängnisse, Grenzschutz, Geheimdienste sowie behördliche Aufsichtsgremien, relevante Ministerien und die Legislative mit ein. Ferner kann eine derartige Reform auch nichtstaatliche Akteure wie Guerillas, private Sicherheitsfirmen, die Zivilgesellschaft oder „traditionelle“ Justizsysteme umfassen. Bereits hier wird der komplexe Charakter einer solchen Reform deutlich, wobei in Guinea-Bissau der Fokus auf Polizei und Armee liegt. Der Justizsektor rückte erst in den vergangenen Jahren stärker in den Mittelpunkt. Eine Sicherheitssektorreform soll nicht nur zu guter Regierungsführung, nachhaltiger Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit sowie lokaler Führungsverantwortung beitragen, sondern auch zur sozioökonomischen Entwicklung (OECD 2005: 20; 2007: 21). In der Tat hat sich das Konzept in den vergangenen Jahren zu einer „Spielwiese“ für Angehörige aus Streitkräften des globalen Nordens gemausert. Wie mir Militäranghörige aus Europa unabhängig voneinander bestätigten, sei man gezwungen, alternative Einnahmequellen und Betätigungsfelder zu suchen, da die Etats im Militärbereich in den vergangenen Jahren geschrumpft seien. Wie ein hochrangiger Offizier im Verlauf eines Sicherheitssektorreform-Kurses erklärte, gebe es „eine wachsende Nachfrage an (qualifiziertem) Personal“. Mit Aus- und Fortbildungskursen wolle man diesen Markt bedienen. Umgekehrt gibt es den Trend, alles Mögliche als „Sicherheitssektorreform“ zu „vermarkten“ (Sedra 2010: 113-114), um neue Finanzquellen anzapfen zu können. Manche Projekte und Programme, die im Sicherheitssektor angesiedelt sind, werden wiederum formal nicht als „Sicherheitssektorreform“ etikettiert, da sie (wie z.B. Kooperationen im Justizsektor) aus anderen Budgets gespeist werden oder sie im strikten Sinne nicht als Teil einer Sicherheitssektorreform aufgefasst werden (wie beispielsweise DDR-Programme oder reine Polizei- und Streitkräfte-Ausrüstungsprogramme).

Dieses unübersichtliche, von vielerlei Interessen sowie von vielen aufeinanderfolgenden und nebeneinander durchgeführten Projekten geprägte Reformkarussell findet sich auch in Guinea-Bissau. Ein von der Weltbank nach dem Ende des Militärkonflikts in Guinea-Bissau aufgelegtes DDR-Programm war nicht erfolgreich, da der erratisch regierende Staatspräsident Kumba Yalá (2000-2003) die zur Verfügung gestellten Gelder zweckentfremdete (Herbert 2003: 22). Nach drei gescheiterten DDR-Anläufen lässt sich der Beginn der explizit so titulierten Sicherheitssektorreform in Guinea-Bissau im Jahr 2005 verorten (Hutton 2010: 195). Dabei erfuhr die Sicherheitssektorreform eine inhaltliche Verkürzung, indem sie zunächst fast ausschließlich auf Armee und Polizei reduziert wurde (Hutton 2010: 196). 2006 fand eine internationale Geber-Konferenz in Genf statt, die auch eine Nationale Strategie für eine Reform der Streitkräfte Guinea-Bissaus beschloss (Republic of Guinea-Bissau 2006), was im September 2007 in einem „Security Sector Reform Plan of Action for the Restructuring and Modernization of the Security and Defence Sector“ (Peacebuilding Commission 2008: 3) resultierte. Allerdings wurde Kritik

laut, wonach „Sicherheitssektorreform“ lediglich als Hülle benutzt worden sei, um internationale Unterstützung sicherzustellen (Hutton 2010: 198).

Ab etwa diesem Zeitpunkt trat eine Vielzahl von Akteuren auf den Plan, die – in teilweise rascher Abfolge – verschiedene Schwerpunkte zu setzen versucht. Diese Aktivitäten sind mitunter recht unübersichtlich: Es kommt zum Teil zu Überlappungen, die Beziehungen der Geber untereinander sind bisweilen von Konkurrenz, ja gegenseitiger Abneigung geprägt, was den Austausch erschwert bis unmöglich macht. Probleme und Fehlschläge werden hinter einer formelhaften, bürokratischen (vgl. Hutton 2010: 198) und geglätteten Berichtssprache verborgen. Nachfolgend ein Überblick über die wichtigsten Akteure (einen relativ guten, wenn auch nicht vollständigen Überblick bietet: ISSAT o.J.: 10-12):

Vereinte Nationen

Wie anderen Orts auch stellen die UN in Guinea-Bissau keinen homogenen Sicherheitssektorreform-Akteur dar, sondern zeichnen sich vielmehr durch mehrere, nebeneinander auf dem Gebiet tätigen Programme, Agenturen und Büros aus, von denen die zentralen nachfolgend skizziert werden.

Federführung im Bereich Sicherheitssektorreform beansprucht UNIOGBIS, das „United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau“, das 1999 als „United Nations Peace-Building Support Office in Guinea-Bissau“ (UNOGBIS) gegründet wurde (zum aktuellen Tätigkeitsfeld siehe Vereinte Nationen Sicherheitsrat 2013). UNIOGBIS veranstaltet aktuell Kurzzeit-Fortbildungskurse im Bereich Sicherheitssektorreform und hat, zusammen mit der EU und dem UNDP („Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen“), an der Überarbeitung der Gesetzgebung mitgewirkt. UNIOGBIS hat sich sehr stark im Bereich Polizeireform engagiert (Mainzinger 2011: 74-76).

Das UNDP leitete im Juni 2009 ein neues Programm ein: Das „Rule of Law and Security Programme“ (portugiesisches Akronym: FORTES) fördert die Dezentralisierung der Justiz und die Verbesserung des Justizzugangs und umfasst auch die Ausbildung von Justizfachangestellten sowie Mentoring-Programme (UNDP 2011). Das Programm beinhaltet auch die Einrichtung von Justizzugangszentren (portugiesisches Akronym: CAJ) in verschiedenen Landesteilen seit 2011. In den CAJs sollen ausgebildete Juristen, die lokale Sprachen beherrschen, der Bevölkerung in Rechtsangelegenheiten beratend zur Seite stehen. Gleichzeitig sensibilisieren CAJ-MitarbeiterInnen Frauen, Senioren und sogenannte „traditionelle“ Autoritäten für Gesetze und Menschenrechte (PNUD 2011). Die Errichtung eines „Nationalen Justizausbildungszentrums“ (CENFOJ) zählt ebenfalls zu den Maßnahmen von UNDP. Das UNDP führte eine Bestandsaufnahme und Kodifizierung des Gewohnheitsrechts verschiedener Ethnien und Untersuchungen zum Zugang zum Rechtswesen durch (PNUD 2011, UNDP 2011: 3-4).

UNODC, das „Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung“, unterstützte die lokalen Behörden Guinea-Bissaus bei der Einrichtung einer Transnationalen Kriminalitätsermittlungseinheit und finanzierte einen neuen Interpol-Sitz in Bissau. Unter der Schirmherrschaft des UNODC konstruierte und leitet Brasilien ein Polizeischulungszentrum, dessen Aktivitäten nach dem Putsch 2012 suspendiert

wurden. Brasilien und Portugal bilden in ihren Ländern zudem Justizbeamte im Bereich Kriminalermittlung aus (de Barros/Godinho Gomes/Correia 2013: 148). Außerdem bildete UNODC Gefängniswärter aus und unterstützte den Bau von Justizvollzugsanstalten.

Europäische Union

Im Juni 2008 startete eine im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik initiierte EU-Mission zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors in Guinea-Bissau (EU-SSR). Diese basierte nicht zuletzt auch auf Vorleistungen der UN. Auf deren Initiative hatte Großbritannien 2005 ein Security Sector Development Advisory Team entsandt. Dessen Bedarfsprüfung mündete in die Erstellung der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2006. Im Laufe dieser Sondierungen wurden offenbar auch Polizei- und Armeeangehörige zu bestehenden Strukturen und Arbeitsbedingungen sowie zu ihren Erwartungen an die Zukunft befragt. Das Strategiedokument wurde (neben Strategien zur Armutsbekämpfung und Investitionen) im November 2006 auf der Genfer Konferenz den potentiellen Gebern präsentiert. Im Mai und Oktober 2007 führte die EU eine eigene Erhebung in Guinea-Bissau durch. Diese Vorbereitungen führten im Januar 2008 zum Start des Sicherheitssektorreform-Programms – nach offizieller Lesart – durch die bissauguineische Regierung (Fiott 2008; Observatoire de l'Afrique 2008; Peacebuilding Commission 2008; Bahnson 2013: 261; Girão de Sousa 2013: 43, 50, 53, 89, 92). Ein Vertrag zwischen Guinea-Bissau und der EU wurde im Juni 2008 (European Union 2008) unterzeichnet. Die als recht ambitioniert geschilderte Mission konzentrierte sich auf die Reform der Streitkräfte und der Polizei. Sie zielte u.a. ab auf die Überarbeitung des rechtlichen Rahmens, die Planung der Reorganisation und Restrukturierung von Polizei und Streitkräften, Aus- und Weiterbildungen der Sicherheitskräfte sowie die Erneuerung bzw. Bereitstellung von Ausrüstung und Infrastruktur (Fiott 2008; Observatoire de l'Afrique 2008; Peacebuilding Commission 2008; Girão de Sousa 2013). Der Justizsektor war die mit Abstand kleinste Komponente der EU-SSR und sollte, nach der ursprünglichen Planung, die Neufassung und Formulierung relevanter Gesetze und die Rehabilitierung der Justizinfrastruktur umfassen. Ein Grund hierfür ist, dass die EU mit dem Programm PAOSD (portugiesisches Akronym für „Unterstützungsprogramm der hoheitlichen und rechtsstaatlichen Organe in Guinea-Bissau“) ein separates Justiz-Programm unterhielt, deren Mitarbeiter das Projekt explizit nicht als Teil der Sicherheitssektorreform verstanden wissen wollten. Die Zusammenarbeit zwischen den Instrumenten von EU-Rat (Reform der Streitkräfte im aktiven Dienst) und EU-Kommission (restliche Elemente) verlief in Guinea-Bissau reibungslos (Bahnson 2013: 267).

Vorzeitig beendet wurde die EU-SSR im September 2010. Vordergründiger Auslöser war im April 2010 der streitkräfteinterne Sturz des Oberbefehlshabers der Streitkräfte Guinea-Bissaus, der die Reform unterstützt hatte. An seine Stelle trat sein reformkritischer Stellvertreter António Indjai, der für die Absetzung verantwortlich war. Dem gegenwärtigen Befehlshaber werden Wankelmütigkeit, Manipulierbarkeit und enge Verbindungen zum Drogenhandel nachgesagt.

Informierte Kreise berichten, dass die EU-SSR von der UN als Konkurrenz zu den eigenen Bemühungen aufgefasst wurde, was die Beziehungen zwischen beiden in Guinea-Bissau nachhaltig belastete. Zudem waren UNIOGBIS und EU uneins über die (Re-)Strukturierung der Polizei. Der Konflikt entzündete sich demnach an der Gründung einer Nationalgarde (vgl. Girão de Sousa 2013: 78). Die Mission wurde Eingeweihten zufolge völlig überhastet auf Initiative von Portugal, Spanien und Frankreich beschlossen. Die EU erhoffte sich durch die Reform des Sicherheitssektors, das Land gegen Drogenhandel und illegale Migration (Gya/Fiott/Vainio 2008), wovon direkt v.a. südeuropäische Staaten betroffen sind, zu stärken.

MISSANG

Bereits im August 2010 beschloss die ECOWAS (englische Abkürzung für Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft) nach dem Ende der EU-SSR eine „Guinea-Bissau Security Sector Reform Road Map“. Angola übernahm die finanzielle Hauptlast und machte sich auch bilateral und mit der CPLP stark für eine Sicherheitssektorreform (Omorieg 2010: 2-3; Sousa Galito 2011: 4-5). Im Rahmen einer anfänglichen Zusammenarbeit zwischen ECOWAS und CPLP, entsandte das CPLP-Mitglied Angola im Frühjahr 2011 die „Angolanische Militärmission in Guinea-Bissau“ (portugiesische Abkürzung: MISSANG). Neben vielen baulichen Rehabilitierungsmaßnahmen bei Polizei und Armee bildete Angola in Luanda bissau-guineische Polizisten weiter, von denen einige später in Bissau selbst als Ausbilder tätig werden sollten. Es stellt sich spontan die Frage, inwiefern Angola als zwar solventes, aber der Menschenrechtsverletzungen und autokratischer Strukturen angeklagtes Land befähigt ist, eine Reform des Sicherheitssektors durchzuführen. Obwohl die angolanischen MISSANG-Vertreter bei der Bevölkerung weitgehend beliebt waren, keimten in Kreisen der politischen Opposition und des Militärs Guinea-Bissaus Zweifel an den wahren Absichten der angolanischen Mission auf. Teile der Opposition, die enge Kontakte zu hochrangigen Militärs unterhält, warfen MISSANG vor, sich im Namen Angolas der Naturschätze des Landes bemächtigen zu wollen. Schwerer wog der Vorwurf der Opposition, Angola rüste MISSANG hoch, um die demokratisch-legitimierte, pro-angolanische Regierung mit allen Mitteln an der Macht zu halten und so demokratische Spielregeln zu verletzen. Die oppositionelle Kritik an Angola verschärfte sich zur Jahreswende 2011-12. Auch die ECOWAS wandte sich von MISSANG ab – was den politischen Charakter von Sicherheitssektorreformen erneut unterstreicht. Hintergrund war, dass sich einige ECOWAS-Mitgliedsstaaten durch Angolas mutmaßliche wirtschaftliche (Öl, Bauxit, Holz) und geopolitische Ambitionen (als Gegenmacht zu Senegal und Nigeria) in der Region herausgefordert fühlten. Nach Drohungen von Guinea-Bissaus Armeeführung wurde die Mission kurz vor dem Putsch 2012 eingestellt und MISSANG bis Juni 2012 abgezogen und durch eine ECOWAS-Truppe ersetzt (vgl. Kohl 2013). Wie im Falle der EU-SSR blieben aufgrund der überstürzten Aufgabe der Mission zahlreiche Projekte unvollendet.

ECOWAS

ECOWAS entsandte Mitte 2012 die als Friedensmission titulierte ECOMIB („ECOWAS Mission in Guinea-Bissau“) und leitete zur Jahreswende 2012-2013 eine neuerliche Bedarfsanalyse für eine Reform der bissau-guineischen Armee ein. Dies geschah im Kontext des „Defence and Security Sector Reform Programme“ (ECOWAS 2013). Auch will sie offiziellen Verlautbarungen zufolge den seit Jahren geplanten Pensionsfonds für aus dem Dienst ausgeschiedene Soldaten ins Leben rufen und entsprechende Finanzen bereitstellen. Die Einrichtung eines Pensionsfonds war in den Vorjahren an Streitigkeiten um Finanzierungsfragen innerhalb der internationalen Gemeinschaft gescheitert. Jedoch folgten den Ankündigungen lange Zeit keine Taten, was auch auf die angespannte finanzielle Lage der ECOWAS und ihrer Mitglieder zurückzuführen sein könnte. Stirnrünzeln löst unter den meisten Bewohnern der Hauptstadt der Umstand aus, dass ECOMIB zwar offiziell zur Stabilisierung des Landes in und um Bissau stationiert ist, bislang aber bei keinem Zwischenfall, bei dem Politiker oder Militärs involviert waren, Präsenz zeigte. Aus Sicht großer Teile der Bevölkerung stellen in erster Linie die bissau-guineischen Streitkräfte und mit diesen kooperierende Politiker ein Sicherheitsproblem dar und weniger die Bevölkerung, wie Bissau-Guineer mir gegenüber wiederholt bekräftigten. Insgesamt stößt die ECOMIB-Mission bei vielen Bissau-Guineern auf wenig Gegenliebe, da die ECOWAS als Unterstützer, ja Initiator des Putsches vom April 2012 angesehen wird. Ähnlich wie zuvor bereits Angola hält sich die ECOWAS bedeckt, was konkrete Schritte zu der von ihr angekündigten Sicherheitssektorreform angeht. Ähnlich wie im Falle Angolas hält sich auch bei ihr die Öffentlichkeitsarbeit und Auskunftsfreudigkeit sehr in Grenzen.

Zentrale Sicherheitssektorreform-Akteure und Tätigkeitsgebiete

	Streitkräfte	Polizei	Justiz
Vereinte Nationen	X	X	X
Europäische Union	X	X	X
MISSANG / Angola	X	X	
ECOMIB / ECOWAS	X		

3.3 ...verderben den Brei: eine Analyse

Wie bereits in dieser kurzen Übersicht deutlich wurde, wurde versucht, die verschiedenen Sicherheitssektorreformen in einer komplizierten politischen Gemengelage durchzuführen. Sowohl nationale wie auch internationale Akteure haben unterschiedliche Politiken und Prioritäten (Omorie 2010: 6-7), verfolgen offenbar teils gegenteilige Interessen und

haben „hidden agendas“, die von geopolitischen Interessen über Neid und Konkurrenzdenken bis hin zu simplem Machtstreben reichen.

Vor allem das Misstrauen zwischen ECOWAS und anderen Gebern sitzt tief: Die Kapazität von ECOWAS, eine Sicherheitssektorreform durchzuführen, wird von in Bissau tätigen Mitarbeitern anderer internationaler Organisationen angezweifelt. Ihnen zufolge seien die Repräsentanten der ECOWAS mit dem Konzept der Sicherheitssektorreform überhaupt nicht vertraut. Im Umkehrschluss kritisiert die ECOWAS bisherige Anstrengungen von UN und EU als „aufzwingend“. Dies zeigt nochmals die Politisierung des Sicherheitssektorreform-Komplexes und die Gräben, die sich in der Zeit unmittelbar nach dem Putsch zwischen ECOWAS und der Übergangsregierung einerseits und UN, Afrikanischer Union (AU), EU und CPLP andererseits auftraten. Dieser Konflikt zwischen den beiden Lagern ist auf den Umstand zurückzuführen, dass die ECOWAS von der internationalen Gemeinschaft wie auch von weiten Teilen der Bevölkerung als Unterstützer des Umsturzes vom April 2012 und der hieraus hervorgehenden amtierenden, nicht demokratisch legitimierten „Übergangsregierung“ angesehen wird. Diese wurde von UN, AU, EU und CPLP nicht anerkannt. Dem Anfang 2013 neu ernannten UNIOGBIS-Leiter, dem ehemaligen Staatspräsidenten Osttimors, José Ramos-Horta, wird vor diesem Hintergrund von einigen Beobachtern vorgehalten, einen zu ECOWAS-freundlichen Kurs zu fahren, was unter Umständen auch auf seine Berater zurückzuführen sein könnte, die aus ECOWAS-Ländern stammen.

Gegenseitige Schuldzuweisungen für das Scheitern der diversen Reformversuche sind in der „Schlangengrube“ Bissau allorten zu vernehmen. Jede der in die Reform involvierten Parteien wartet mit einer eigenen „Theorie“ und einem eigenen „Rezept“ auf, wie man es besser machen könnte. Offiziell werden aus offensichtlichen Gründen nur wenige Beteiligte derlei Schwierigkeiten zugeben, aber hinter vorgehaltener Hand werden Probleme durchaus thematisiert. Beispielsweise negieren Vertreter internationaler Organisationen offiziell Koordinationsprobleme, indem sie auf die bestehenden interinstitutionellen Koordinierungsgremien der Sicherheitssektorreform verweisen (vgl. Fiott 2008: 2; Omoregie 2010: 2). Vertreter der bissau-guineischen Seite beklagen in vertraulichen Gesprächen allerdings langwierige Prozesse und die Tatsache, dass sie von Geberseite oft im Unklaren über das weitere Vorgehen gelassen wurden. Dies weist in der Tat auf Abstimmungsprobleme und Mitwirkungsdefizite hin. Eine Koordination der Reformbemühungen scheint zwischen den beiden Lagern (ECOWAS versus UN, AU, EU, CPLP) – infolge des Putsches sind die Beziehungen angespannt – aktuell nicht stattzufinden. Doch schon zu Zeiten der EU-SSR war eine Koordinierung zwischen den Gebern mangelhaft, wie Beteiligte frühzeitig feststellten (Gomes 2009: 27-28; Girão de Sousa 2013: 101-105). Nominell durch einen Lenkungsausschuss gesteuert, war die Zusammenarbeit seinerzeit unzureichend. Weiter erschwert worden sein dürfte die Koordination zudem durch konkurrierende, komplexe Institutionen innerhalb der EU- (vgl. Helly 2006) sowie UN-Systeme (siehe Sherriff 2008). In der Tat ist das Sicherheitssektorreform-Milieu innerhalb der UN von einer zunehmenden Ausdifferenzierung geprägt: Immer neue Gremien und Organisationseinheiten beschäftigen sich mit Sicherheitssektorreform oder werden gar erst geschaffen, womit die Unübersichtlichkeit verstärkt wird. Eine 2007 gegründete Security Sector Reform Task Force soll die Arbeit von insgesamt 14 Agenturen koordinieren (United Nations General Assembly Security Council

2013: 3, 16-17, 22-23). Die Zukunft wird zeigen, ob dieser Versuch der UN, die Interessen und Bemühungen der zur Sicherheitssektorreform arbeitenden Einheiten zu bündeln, ein gangbarer Weg ist.

Erschwert wird eine bessere Abstimmung und Kooperation nicht nur in synchroner Sicht, sondern auch in diachroner Perspektive, da Akteure und Programme in zeitlicher Abfolge in Guinea-Bissau immer wieder gewechselt haben. Fehlende Ganzheitlichkeit macht sich auch auf praktischer Ebene bemerkbar: So wurden z. B. einige Polizisten in Angola nach dortigen Curricula, andere in Bissau nach brasilianischen Lehrplänen unterrichtet. Bereits in den achtziger Jahren erhielten bissau-guineische Polizisten Trainings u.a. in der Deutschen Demokratischen Republik und in der Bundesrepublik Deutschland, während Frankreich die Schnelle Eingreiftruppe aufbaute und schulte. Da die Polizeiarbeit generell wenig standardisiert ist (Mainzinger 2011: 68), ist zu befürchten, dass die nach unterschiedlichen Curricula unterrichteten Polizeibeamten über sehr disparate Kenntnisse verfügen.

In dem folgenden Kapitel werde ich die Differenzen zwischen dem offiziellen Anspruch der Reform des Sicherheitssektors in Guinea-Bissau mit dessen praktischer Umsetzung aus bissau-guineischer Perspektive beleuchten und untersuchen.

4. Das Problem von „local ownership“

4.1 Die Kluft zwischen Anspruch und Praxis

Einer der zentralen Ansprüche bei der Durchführung von Sicherheitssektorreformen ist „lokale Eigenverantwortung“ (oder „local ownership“ bzw. „apropriação local“ auf Portugiesisch). Obgleich eine Definition dieses technischen Begriffs, der „mehr als bloße Teilnahme“ (OECD 2007: 64) implizieren sollte, aussteht, sind sich die meisten Autoren einig, dass eine Sicherheitssektorreform von lokalen Akteuren (Nathan 2007: 4) getragen werden sollte (so auch die „Paris Declaration on Aid Effectiveness“, 2005, und die „Accra Agenda for Action“, 2008, beide in OECD o.J.). Sie stimmen darin überein, dass ein menschen-zentrierter Ansatz zu einer besseren Erdung und Akzeptanz derartiger Reformen beitrage (Oosterveld/Garland 2012: 197).

Wie wurde und wird „lokale Eigenverantwortung“ im Rahmen der Sicherheitssektorreform in Guinea-Bissau umgesetzt? Externe Beobachter äußerten früh die (sicherlich überzogene) Kritik, bei der EU-SSR handle es sich tatsächlich um eine vom Ausland aufgezwungene Militärintervention (Telatin 2009), die Guinea-Bissau in eine Art EU-Protectorat verwandele (Marischka 2008). Als ein entscheidender Faktor, der zum Scheitern der EU-SSR (vgl. auch Bloching 2010) beigetragen hat, wurde das fast völlige Fehlen von „local ownership“ identifiziert (Hutton 2010: 198). Von einer eurozentrischen Warte aus habe die EU angenommen, dass ihre Definition der Reform mit jener der Bissau-Guineer kongruent sei (Gya/Thomsen 2009: 3). Somit habe sich die EU-SSR, wie auch

andere Peacebuilding-Initiativen im Land, tatsächlich „im Besitz“ der internationalen Gemeinschaft befunden (Roque 2009: 2; Girão de Sousa 2013: 88). Kritische Stimmen wiesen darauf hin, dass selbst das Strategiedokument Guinea-Bissaus eher den Forderungen, Prinzipien und Ansätzen der internationalen Gemeinschaft folge. Die Komplexität von Sicherheitssektorreformen sei unterschätzt worden. Ebenso waren die internationalen Akteure mit der Realität vor Ort nur unzureichend vertraut, scheinen sie doch nicht mit dem Ausmaß des Widerstands von Gruppen innerhalb der Sicherheitskräfte und der Politik gerechnet zu haben. Letztere fürchteten zu Recht, die Reform würde sie um ihre Macht und Privilegien bringen (Gomes 2009: 28-29).

Wie ist die Haltung der EU zu dieser Kritik? Angesprochen auf die Berücksichtigung von „local ownership“-Prinzipien im Zuge der EU-SSR reagierte ein EU-Gesprächspartner leicht gereizt. Er erklärte, dass „local ownership“ entsprechend der Vorgaben selbstverständlich Anwendung gefunden hätte und verwies auf das Strategiedokument von 2006 und den 2008 vom bissau-guineischen Parlament verabschiedeten Plan für eine Sicherheitssektorreform. Allerdings hat die EU im weiteren Verlauf der EU-SSR „local ownership“ nicht mehr berücksichtigt, denn man hatte ja die seinerzeit verabschiedete Strategie, wie mein Gesprächspartner argumentierte. Nachdem die Nationale Sicherheitsstrategie Ende 2006 feststand und 2008 die EU-Mission anlief, scheinen Armee- und Polizeimitglieder wenig bis überhaupt nicht in den Reform-Prozess einbezogen und über konkrete Reform-Schritte informiert worden zu sein – was eventuell nicht nur in die Verantwortung der EU, sondern auch in die Zuständigkeit der bissau-guineischen Führungsebenen fällt, in jedem Fall aber auf einen Mangel an Kommunikation und Informationsaustausch hindeutet (vgl. auch Girão de Sousa 2013: 99-100). Viele Bissau-Guineer, die bei Polizei und Armee arbeiten, äußerten mir gegenüber ihr Unverständnis, dass sie über die Vorgehensweise und Schritte im Rahmen der EU-SSR größtenteils im Unklaren gelassen worden seien. Ehemalige Mitarbeiter der EU-SSR bestätigen ebenfalls, dass sich viele Bissau-Guineer, die formal in die Reform des Sicherheitssektors eingebunden waren, der Tragweite des Vorhabens überhaupt nicht bewusst waren. Entsprechend war den meisten Regierungs- und Sicherheitssektorvertretern offensichtlich nicht klar, welche Folgen die Unterzeichnung des Strategiedokuments haben würde, sofern sie überhaupt Kenntnis von diesem Dokument besaßen (vgl. auch Bahnson 2013: 265; Girão de Sousa 2013: 74-75). Als der neue Verteidigungsminister offenbar auf Druck der Armee 2009 die Reformkomiteestruktur eigenmächtig änderte, rief dies Empörung auf Seiten der EU hervor. Nach Ansicht der EU bedeutete dies eine Verletzung des Strategiedokumentes, in dem die Gremienstruktur verbindlich festgelegt worden war. Wenig später sprach sich der Minister für Änderungen der geplanten neuen Sollstärke der Streitkräfte aus und forderte eine Revision der geplanten neuen zweigliedrigen Polizeistruktur (Girão de Sousa 2013: 77-78). Zwar kann man dies, wie es die EU tat, als Vertragsverletzung interpretieren, doch sind auch andere Deutungen möglich. Denkbar ist auch, dass die formal Verantwortlichen in Bissau im Laufe der Zeit die Bedeutung und potentiellen Gefahren der anvisierten Reform erkannt hatten und nun versuchten umzusteuern. Doch nachdem sie zuvor bereits von einer effektiven Teilhabe an der Planung der Reform ausgeschlossen bzw. sie sich der Tragweite der Reformpläne nicht im Klaren waren, schob nun eine unflexible Handhabung der Strategie durch die EU einen Riegel vor. Angesichts dieser Differenzen

von „Ist“ und „Soll“ in Hinblick auf lokale Mitwirkung verwundert es nicht, dass das 2006 beschlossene Strategiedokument, auf das mein Gesprächspartner aus dem EU-Umfeld wiederholt pochte, im Laufe der Jahre nie aktualisiert wurde und in Zusammenarbeit mit Behörden und Zivilbevölkerung nie an aktuelle Bedingungen und Erfordernisse angepasst wurde. Stattdessen insistierte mein Gesprächspartner auf die strikte Einhaltung der in der Strategie 2006 vereinbarten Ziele.

Während die Sicherheitssektorreform und die Handhabung lokaler Partizipationskanäle bei Akteuren des Nordens wie UN und EU relativ gut dokumentiert sind, mangelt es bei anderen Gebern an Transparenz. Dies erschwert eine Beurteilung der Einbeziehung lokaler Perspektiven und Bedürfnisse in Planung und Durchführung einer Reform. Angolas Engagement, zum Beispiel, wurde zwar von der Bevölkerung sowie vielen Polizisten und Soldaten begrüßt, doch die Strategien zur lokalen Einbindung blieben weitgehend im Dunkeln. Das gilt ebenso für konkrete Maßnahmen. Fast scheint es, Angola habe den mutmaßlichen Mangel an lokaler Eigenverantwortung durch eine einseitige pro-angolanische Berichterstattung im bissau-guineischen Fernsehen wettmachen wollen. Ebenso bekannten sich zwar in Gesprächen ECOWAS-Vertreter zu „local ownership“, doch auch hier bleiben Angaben zum konkreten Vorgehen unklar. Als einer der wenigen sichtbaren Schritte können derzeit lediglich Begehungen von Armee-Kasernen durch ECOWAS-Militärs gelten, die im Rahmen einer Bedarfsanalyse zur Jahreswende 2012-2013 stattfanden.

Ohnehin ist die Idee „lokaler Eigenverantwortung“ in Guinea-Bissau nur sehr wenigen Menschen bekannt. Dies betrifft sowohl die Zivilbevölkerung als auch Angehörige des Sicherheitssektors. Dieses Wissen beschränkt sich zumeist auf jene, die als Experten bei internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen oder mit dem Thema befassten Behörden auf dem Gebiet der Sicherheitssektorreform tätig sind.

Dieser Umstand spiegelte sich auch darin wieder, dass Bissau-Guineer sehr wenig über die Sicherheitssektorreform wussten. Gerade Polizei- und Armeeangehörige verbanden sie in erster Linie mit der Pensionierung älterer und überzähliger Kollegen. Dies war wenig überraschend, denn „reforma“ kann im Portugiesischen sowohl „Reform“ als auch „Pensionierung“ bedeuten (vgl. bereits Gya/Thomsen 2009: 3). Ideen zum Thema „Sicherheit“ blieben vage und heterogen: Viele Bissau-Guineer, v.a. Anhänger der 2012 entmachteten Regierung, waren überzeugt, dass sich die allgemeine Sicherheitslage nach dem Staatsstreich verschlechtert hätte. Andere Gesprächspartner sahen positive Anzeichen, die sie oft mit der abgesetzten Regierung in Verbindung brachten. Sehr viele meinten aber auch, dass sich im Großen und Ganzen nicht viel verändert hätte. Große Teile der Bevölkerung sind sich also eher unsicher, wie sich die Sicherheitslage entwickelt hat und wie sie verbessert werden könnte, wobei Korruption und subjektiv empfundene Unsicherheit zentrale Themen sind. Es wurde deutlich, dass die Sicherheitssektorreform als solches kein wichtiges Thema ist. Gleichwohl wird über Sicherheit, Kriminalität und Korruption im Alltag debattiert. Die Bürger sprechen sehr wenig (wenn überhaupt) über die Potenziale und den Inhalt einer Sicherheitssektorreform. Im Allgemeinen machen sie sich wenige Gedanken darüber, wie eine solche Reform umgesetzt wird bzw. werden könnte. Dies weist auf mangelnde Sichtbarmachung bzw. Medialisierung hin. Dennoch herrscht

unter Bissau-Guineern Einigkeit darüber, dass das Land nur mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft einen Weg aus der politischen und sicherheitspolitischen Sackgasse finden kann. Demzufolge könne nur das Ausland helfen, die Ordnung wieder herzustellen. Somit verzichten Teile der Bevölkerung implizit auf Mitwirkungsmöglichkeiten. Dies geschieht insbesondere, indem große Teile der Einwohnerschaft auf weit verbreitete, gegen den Staat gerichtete Selbst-Viktimisierungsdiskurse (siehe Kohl/Schroven i.E.) zurückgreifen. Diese Diskurse sprechen den Bissau-Guineern die Fähigkeit zum Wandel aus eigener Kraft ab.

Zumindest in der Hauptstadt Bissau wurde die im Zuge der Sicherheitssektorreform neu geschaffene Nationalgarde (die außerhalb der Hauptstadt nicht zu existieren schien) sehr begrüßt. Einigen befragten Bürgern gefiel explizit der martialische Auftritt der Nationalgarde. Sie sahen dies als ein positives Signal gegenüber jüngst entstandenen Jugendbanden („scomae“), die auf Vorbilder brasilianischer und mexikanischer Telenovelas zurückgehen sollen, die im lokalen Fernsehen ausgestrahlt werden. Diese Banden sollen im Trickdiebstahl- und Raubgeschäft sowie in neuer Zeit angeblich auch im Drogenhandel aktiv sein und sich von bestimmten politischen Parteien für deren „Parteiarmeen“ anheuern lassen. Als unverändertes Problem stellten viele Bissau-Guineer die Korruption innerhalb des Polizei- und Justizbereichs dar – am augenscheinlichsten verkörpert durch die an Straßenrändern vielfach präsent und Schmiergeld erhebende Verkehrspolizei. Ein sehr negatives, wenn auch zwiespältiges Image hat die Armee; zwar wurden Anstrengungen zur Erneuerung von Kasernen – u.a. betrieben von Angola – und zur Verbesserung des Lebensstandards lobend zur Kenntnis genommen, doch leidet der Ruf enorm unter den Putschen, dem von einzelnen Militärs betriebenen Drogenhandel und wiederholten Menschenrechtsverletzungen. Das Ansehen leidet auch unter dem Oberbefehlshaber der Streitkräfte, der als „starker Mann“ im Hintergrund angesehen wird und einen schlechten Ruf in der Bevölkerung genießt. Zugleich erfährt die Armee in historischer Sicht jedoch Zustimmung als Befreier des Vaterlandes. Der Justizbereich leidet ebenfalls unter seiner schlechten Ausstattung und genießt aufgrund korrupter Praktiken und hingezogener und verschleppter Gerichtsverfahren einen schlechten Ruf in der Bevölkerung. Im Landesinneren ist die Justiz weitgehend abwesend. Die Rechtsprechung wird hier von nichtstaatlichen Mediatoren, Ältesten, Häuptlingen, religiösen Führern usw. oder mitunter von der Polizei wahrgenommen. Zahlreiche Bissau-Guineer hatten bereits von den vom UNDP gegründeten Justizzugangszentren CAJ gehört. Bissau-Guineer, die diese bereits in Anspruch genommen hatten, beurteilten deren Beratungs- und Unterstützungsleistungen positiv.

Seit Jahren ist in Guinea-Bissau immer wieder die Rede davon, einen „nationalen Dialog“ anzustoßen. Mit diesem Ziel organisierte das UNDP im Jahr 2011 ein Forum und Regionalkonferenzen mit Einheimischen. Im Unterschied zu anderen großen Projekten im Bereich Sicherheitssektorreform, versuchte das UNDP, die Zivilbevölkerung in den Mittelpunkt des Prozesses zu stellen. Entsprechende Konferenzen wurden mit Hilfe von „Friedensbrigaden“ in allen Sektoren (vergleichbar mit Landkreisen) Guinea-Bissaus organisiert. Diese Brigaden setzten sich vor allem aus jungen Leuten zusammen, die auf Dorfebene in gemeinschaftsbasierten Organisationen – ausdrücklich nicht in dorffernen Nichtregierungsorganisationen – aktiv sind. Sie sollten die Bevölkerung für die Sicherheitssektorreform sensibilisieren und zur Einreichung von Ideen und Empfehlungen für die Reform motivieren. Als Abschluss dieses Prozesses sollte eine Nationalkonferenz

organisiert werden. Diese kam jedoch nicht zustande, da der Ablauf durch den Tod des Staatspräsidenten und den Putsch Anfang 2012 unterbrochen wurde. Das ambitionierte Vorhaben hätte ein gewichtiges Zeichen setzen können zur Einbindung der Zivilbevölkerung in den Reform-Prozess. Allerdings hat dieses Unternehmen scheinbar kaum Früchte getragen: Weder sind Ergebnisse verkündet worden, noch haben die Bissau-Guineer von diesen Konferenzen Notiz genommen. Auf Seiten des UNDP hielt man sich recht bedeckt, was die Konferenzen angeht. Dies verwundert, hat das UNDP im Kontext verwandter Projekte in Guinea-Bissau bisher doch fundierte Berichte vorgelegt. Hierzu zählt zum Beispiel die Studie zum Zugang zum Justizsystem, die wesentlich auf Feldforschungen vor Ort beruhte (Guerreiro 2011: 3-4). Ähnlich verhält es sich mit dem Justiz-Sektor-Reformprogramm des UNDP: Im Oktober 2010 organisierte UNDP Arbeitsgruppen und ein abschließendes Forum in Bissau, um einen „partizipativen Konsens“ von Justiz, Zivilgesellschaft und internationaler Gemeinschaft hinsichtlich der Prioritäten im Justizbereich zu erzielen (Ministério de Justiça 2011a: 5-6). Die Ergebnisse der Bedarfsanalyse wurden von einem externen Berater zusammengetragen. Das Ergebnis dieses Prozesses waren ein „Strategischer Plan“ und eine „Nationale Strategie“ (2010-2015) für den Justizsektor, die im Januar 2011 von der Regierung verabschiedet wurden (Ministério de Justiça 2011a, 2011b). Gesprächspartner, die ich interviewte, und die seit Jahren in mittleren Positionen in der Justiz tätig sind, äußerten, dass sie von diesem Forum nichts gehört hätten.

Die UNDP-Mitarbeiter, zu denen ich Kontakt hatte, zeigten sich generell sehr engagiert und dem „local ownership“-Prinzip verpflichtet. Sie seien bemüht, Projekte auf bestmögliche partizipative Weise zu implementieren. Allerdings gaben sie auch zu, dass die Prozesse manchmal zu langsam liefen und man zwecks Beschleunigung etwas Druck ausüben müsse, wozu auch das Einstellen von Beratern zählt.

Nichtsdestoweniger bleibt trotz des Bemühens des UNDP insgesamt der Eindruck bestehen, dass – ähnlich wie bei der EU – „local ownership“ als ein punktueller Input zu Beginn eines Projektes gehandhabt wird. Der Personenkreis, der in solchen „partizipativ“ genannten Prozessen involviert bzw. über diese informiert ist, hält sich – vermutlich auch aufgrund unzureichender Medien- und Kommunikationsstrategien – in Grenzen. Doch was spricht gegen eine weitere Berücksichtigung lokaler Mitwirkungsmöglichkeiten im Bereich Sicherheitssektorreform – sieht man einmal von finanziellen und zeitlichen Hemmnissen ab? Ein von mir interviewter internationaler Experte meinte zum Beispiel, dass Nichtregierungsorganisationen, die eine dezidierte Basisarbeit-Strategie bei ihren Projekten mit Streitkräfteangehörigen verfolgen, Gefahr liefen, von diesen manipuliert zu werden. Die Aussagen eines UN-Mitarbeiters, der einige Jahre im Bereich Sicherheitssektorreform in Bissau arbeitete, tendierten in eine ähnliche Richtung. Er warnte mich in einem vertraulichen Gespräch sogar explizit vor einem Übermaß an lokaler Partizipation: Er verwies auf eine Modellpolizeistation, die UNIOGBIS in einem Bissauer sozialen Brennpunkt-Stadtteil errichtete (vgl. Mainzinger 2011: 77). In einem ersten Anlauf sei von lokalen Regierungsstellen und Bauunternehmern Geld unterschlagen worden, so dass der Bau erst in einem zweiten Anlauf umgesetzt werden konnte. Doch bis zum Zeitpunkt unseres Gesprächs sei die Station nicht an das Stromnetz angeschlossen, was in die Verantwortung lokaler Stellen falle. Ähnlich äußerte sich ein anderer hochrangiger Mitarbeiter einer internationalen Organisation: Er nannte das Beispiel Osttimor als Vorbild für

Guinea-Bissau. In Osttimor hatten die UN zeitweise die Polizeiverantwortlichkeit übernommen. Vergleichbares sei auch für Guinea-Bissau denkbar, wo die UN für einen bestimmten Zeitraum die Verwaltung übernehmen solle.

Wiederholt zeigten sich von ihrer Grundhaltung her idealistische, anpackende Interviewpartner internationaler Organisationen frustriert darüber, dass sie ihre Ziele, im europäischen Sinne funktionierende Polizei- und Armeestrukturen zu schaffen, in Guinea-Bissau aufgrund lokaler „Uneinsichtigkeit“, Blockaden, Nachlässigkeit, Desinteresse, Kapazitätsmängel und mangelnder Unterstützung nicht erreichen konnten. Lokale Eigenverantwortung ist in dieser Sicht somit mehr ein Hindernis als eine Chance. Nun kann Mitbestimmung zwar durchaus als nachteilig für die Planung und Implementierung von Sicherheitssektorreformen interpretiert werden, wenn die Expertise und Unabhängigkeit der Experten in Frage gestellt und Manipulationen Tür und Tor geöffnet wird. Auch das Problem mangelnder Kapazität vor Ort ist nicht von der Hand zu weisen. Dennoch sollte versucht werden, zeitintensive Dialogprozesse (die diesen Namen verdienen) und Basisarbeit an die Stelle größtenteils vorgefertigter Reformprozesse zu setzen. Auswärtige Expertise im Sicherheitssektorbereich sollte Hand in Hand gehen mit einer sozial- und kulturwissenschaftlichen sowie pädagogischen Begleitung von Reform-Programmen. Ein entscheidender Aspekt lokaler Eigenverantwortung und Kapazitätsentwicklung ist schließlich das Ausmaß, in dem lokale Perspektiven und Erwartungen in Sicherheitssektorreform-Strategien Berücksichtigung finden.

4.2 Mangel an Einbettung von Projekten und internationalen Experten

Die rasche Abfolge und kurzen Laufzeiten von Sicherheitssektorreform-Projekten bedingen, nicht nur in Guinea-Bissau, einen Mangel an persönlicher und fachlicher Kontinuität. Internationale Experten sind zumeist befristet angestellt, so dass wenig Zeit bleibt, um sich mit der Reform und den damit verbundenen Werdegängen, Ansätzen und Problemen vertraut zu machen. Auch der Kontakt zu Einheimischen bleibt häufig oberflächlich und konzentriert sich auf Haushaltshilfen und Angestellte in internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und Behörden. Kontakte zu „normalen“ Polizisten, Soldaten und Justizangestellten bleiben beschränkt. So ist es denn auch nicht verwunderlich, dass selbst die UN-Mitarbeiter wenig über Interna zu Putschen und Putschversuchen in Guinea-Bissau zu berichten wussten: Da sie lokal schlecht verwurzelt sind, kam es wiederholt vor, dass sie bei Graswurzel-Nichtregierungsorganisationen nach den Hintergründen nachfragen mussten, um dem New Yorker Hauptquartier kompetent Bericht erstatten zu können. Da die internationalen Experten einen begrenzten lokalen Bekanntenkreis haben und mit der politischen Situation nur oberflächlich vertraut sind, verlassen sie sich vor Ort bisweilen auf lokale Mittelsleute. Diese haben einiges mit Entwicklungsmaklern gemein. Es handelt sich um Mittler, die durch strategische Kontakte die externen Finanzmittel in lokale soziale Arenen zu lenken versuchen (Olivier de Sardan/Bierschenk 1993). Internationale Experten sind mitunter angewiesen auf solche Mittelsleute, die indessen eigene Interessen verfolgen können. Auch im Kontext der bissauguineischen Sicherheitssektorreform spielt eine unzureichende Vertrautheit mit lokalen

sozialen Konstellationen sowie kulturellen Wahrnehmungs-, Deutungs- und Handlungsmustern der internationalen Experten eine Rolle. Ist eine solche „kulturelle Imprägung“ (Olivier de Sardan 1995) in nur geringem Maße vorhanden und gewinnt starres und schablonenhaftes Fachwissen die Oberhand (vgl. Donais 2009: 8; Wilén/Chapaux 2011: 545), kann dies zu Fehleinschätzungen und zur Beeinträchtigung von Projekten führen (vgl. auch Girão de Sousa 2013: 90). Der Fall des früheren Ministerpräsidenten Carlos Domingos Gomes Júnior kann dies illustrieren: Als einer der Hauptbefürworter einer Reform des Sicherheitssektors diente er vor der Unabhängigkeit Guinea-Bissaus in Portugals Kolonialarmee. Erst nach der Unabhängigkeit schloss er sich der aus der Befreiungsbewegung hervorgegangenen langjährigen Regierungspartei PAIGC an. Bei nicht wenigen Armeemitgliedern, die die Legitimität der Armee im siegreichen Kampf gegen den Kolonialismus verorten, rief es Entrüstung hervor, dass gerade Gomes sie nun reformieren wollte. Ein ähnlicher Mangel an Sensibilität kann aus den Äußerungen eines Vertreters der UN geschlossen werden. Dieser schlug vor, Armeemitglieder, die nicht für den Dienst qualifiziert seien, zum Straßenkehren einzusetzen. Was für ein Ehrverlust dies bedeuten würde, und welche Widerstände man damit hervorrufen kann, lässt sich nur erahnen. Innerhalb militärischer Kreise wurde die Sicherheitssektorreform in einem kolonialhistorischen Referenzrahmen gedeutet. Eine Degradierung zum Straßenkehrer würde dieses Bild nicht nur bestätigen, sondern sogar noch verstärken.

Auch sozio-ökonomische Bedürfnisse von Sicherheitskräften werden offenbar unterschätzt. Der Pensionsfonds für ehemalige Streitkräfte-Angehörige ist hierfür ein Beispiel: Über viele Jahre hinweg stritt die internationale Gemeinschaft über Modalitäten und Finanzierung eines Pensionsfonds für die in den Ruhestand zu versetzenden Militärmitglieder und Veteranen. In der Tat möchten viele Mitglieder des Sicherheitssektors in den Ruhestand treten. Jedoch können sie dies aktuell nicht, da die Regierung faktisch keine Rücklagen für Pensionen gebildet hat. Das langwierige Hin und Her um den Fonds empörte und frustrierte viele Betroffene und unterminierte die Glaubwürdigkeit der Geber weiter. Die Geber unterschätzten die Unzufriedenheit unter den zahlreichen Sicherheitskräften, die sich aus dem aktiven Dienst zurückziehen wollen. Als der Bürgerkrieg 1998 begann, zogen auch viele kaum gebildete und befähigte Veteranen gegen den langjährigen Staatspräsidenten Vieira in den Kampf. Diese waren seit den 1980er Jahren ohne Bezüge in den Ruhestand versetzt worden, woraufhin sie aus ihrer Sicht erniedrigenden Erwerbstätigkeiten nachgehen mussten. Den Krieg sahen sie als eine Möglichkeit der Revanche an. Neben diesen in Armee und Polizei zurückgekehrten ehemaligen Veteranen stellen ideologisch und ethisch wenig gefestigte Seiteneinsteiger in Armee und Polizei ein Problem dar. Gut ausgebildete Polizisten beklagten deren niedriges Qualifizierungsniveau und schilderten mir gegenüber, wie ihnen von diesen Widerstand entgegengebracht wird. Sie führten dies auf die Furcht der weniger qualifizierten Kollegen zurück, im Laufe der Sicherheitssektorreform um ihren Status und ihr Einkommen gebracht zu werden.

Ein Einbindungsproblem schaffen auch die erwähnten international üblichen kurzen Projekt- und Finanzierungszyklen (Nathan 2007: 3; Oosterveld/Garland 2012: 201). Besonders deutlich wurde dies, als ich mit einem Mitarbeiter des von UNDP finanzierten Justizausbildungszentrums CENFOJ sprach: Zum Ende unseres Gesprächs erklärte er, dass sich das UNDP wie geplant sukzessive aus dem Projekt zurückziehen werde. Der

Plan sei, dass das CENFOJ andere Finanziere finden müsse. Es sei bekannt, dass die Regierung die Kosten nicht decken könne. Er fragte mich deshalb, ob die HSFK die Ausbildungsstätte unterstützen könnte. Eine ähnliche unsichere Finanzierung scheint auch bei den CAJ vorzuliegen.

Gerade weil das Ausbildungsniveau so niedrig ist und in den Projekten aufgrund von Zeitdruck Eile geboten ist, dürften sich die bissau-guineischen Amtsträger schnell überfordert fühlen und sich folglich abkapseln. Auch exklusive und punktuell gehaltene Mitwirkungsprozesse könnten zur Demotivierung und zum Rückzug von Beamten beitragen. Doch auch besser Qualifizierte sind infolge weitverbreiteter repetitiver kognitiver Lernmethoden im darbenenden Bildungsbereich mit eigenständigem Arbeiten oft nicht vertraut. Niedrige und ausstehende Gehälter im öffentlichen Dienst bieten ebenfalls wenig Anreiz. Ferner spielt paternalistisches Verhalten von Seiten hochrangiger Beamter und Minister eine Rolle. Mit diesem wollen sie auch gegenüber ausländischen Experten ihre vermeintliche Überlegenheit als sogenannte „big men“ unterstreichen und sich als Patrone klientelistischer Beziehungen in Szene setzen. Dies hat zur Folge, dass Verwaltungsabläufe einer anderen Logik folgen als im globalen Norden. Wohlwissend um die Dringlichkeit bzw. Wichtigkeit von Anliegen versuchen Beamte bisweilen, Bedarfsträger in eine Klienten- und Bittsteller-Rolle zu drängen. Dadurch werden Prozesse verkompliziert und verlangsamt.

Einerseits äußerten sich kompetente Armeeangehörige unzufrieden mit der Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft wegen deren unzureichender Informationspolitik, übermäßiger Wartezeiten und dominanten Auftretens. Andererseits klagten auch internationale Experten, dass die Zusammenarbeit generell schwierig sei: Politiker und Verwaltungsmitarbeiter seien oft sehr langsam, zögerlich und ihren Aufgaben nicht gewachsen, was Frust und Ernüchterung auf Geberseite hervorrief. So mussten oft westliche Berater diese Lücken füllen, etwa wenn es um die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen ging, da die Parlamentarier größtenteils Analphabeten oder schlecht gebildet seien. Die wahrgenommenen Unzulänglichkeiten in Regierung und Verwaltung können teilweise auch mit einem mangelnden Verständnis der oft idealistischen Experten für lokale Abhängigkeiten, Interessen sowie Macht- und Patronagekonstellationen begründet werden.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass unzureichende Einbettung von Projekten und eine geringe Kenntnis der örtlichen Kultur durch internationale Experten die Durchführung von Sicherheitssektorreformen beeinträchtigen können, wie das Fallbeispiel Guinea-Bissau illustriert. Freilich leisten auch die bestehenden Strukturen und soziokulturellen Rahmenbedingungen in Sicherheitssektor und Bürokratie der betroffenen Länder einen gewichtigen Beitrag zu Komplikationen bei der Reform.

4.3 Einseitiger „Transfer“ von Ideen und Konzepten

Ein weiterer Faktor bei den Geber-Empfänger-Beziehungen ist eng mit persönlichen Weltbildern und Leitmotiven der internationalen MitarbeiterInnen im Bereich Sicherheitssektorreform verknüpft. Trotz Beteuerungen von „local ownership“ folgen die Vertreter internationaler Organisationen häufig explizit oder implizit einen modernisie-

rungstheoretischen und kognitivistischen Ansatz. Was bedeutet das? Die Modernisierungstheorie geht davon aus, dass die Entwicklung von Ländern linear voranschreitet und der globale Norden hierfür das nachzuahmende Ideal ist (vgl. Gardner/Lewis 1996: 19). Kognitivismus besagt, dass Wissen durch schlichten Transfer vom „Sender“ zum „Empfänger“ transportiert wird. Die Komplexität von Lernprozessen und die Vorteile eigenständigen Erarbeitens von Wissen werden ausgeblendet.

Vertreter internationaler Organisationen, mit denen ich sprach, waren überzeugt, dass Guinea-Bissau „moderne“ Strukturen brauche und dass der globale Norden hierfür das zu kopierende Vorbild liefere. Diese Haltung wurde bereits in der oben angeführten Vignette zu der Modellpolizeistation deutlich. Ein weiterer Interviewpartner einer internationalen Organisation argumentierte, dass internationale Experten mit Erfahrung in Staats- und Regierungsbildung, ähnlich dem Beispiel Osttimor, in Guinea-Bissau „moderne“ und „effiziente“ Strukturen schaffen könnten. Die Strukturen des globalen Nordens werden somit als Leitbild aufgefasst. Diese Überzeugung findet ihren konkreten Niederschlag in der Gesetzgebung: Vertreter der internationalen Gemeinschaft gaben unumwunden zu, dass portugiesische Rechtsexperten schlichtweg Teile der Gesetzgebung Portugals zum Polizei- und Armeesektor kopierten und in bissau-guineische Gesetzesform gossen. Die Übernahme dieser Aufgabe durch europäische Juristen sei angesichts vermeintlich mangelnder Kompetenz auf bissau-guineischer Seite nötig gewesen, wie man mir anvertraute.

Fortbildungs- bzw. Trainingskurse werden als ein probates Mittel angesehen, um Kapazitätsbildung und Verhaltensänderung unter Guinea-Bissaus Sicherheitspersonal zu bewirken. Experten sind anfänglich davon überzeugt, dass die Kursteilnehmer, sobald sie Grundsätze professioneller Polizei- und Armeearbeit sowie der Demokratie- und Menschenrechtsproblematik in Kursen gelernt haben, die neue Philosophie anwenden und fortan von korrupten und schlechten Praktiken absehen. Viele solcher Kurse dauern nur wenige Tage (zum Beispiel UNIOGBIS) oder Wochen (zum Beispiel die Polizeischule von UNODC und Brasilien). Andere Kursformate, u.a. jene in Angola und Brasilien, sind langfristiger angelegt. Entsprechend enttäuscht sind Praktiker, wenn sich ihre Erwartungen nicht erfüllen. Erhellend ist an dieser Stelle das Beispiel eines brasilianischen Bundespolizisten, der sich enttäuscht zeigte, als bissau-guineische Polizisten Kursinhalte nicht in die Praxis umsetzten. Er erzählte, wie er in eine Verkehrskontrolle von etwa zwanzig Polizisten bei Bissau geriet. Alle oder einige der an der Kontrolle beteiligten Polizisten hatten zuvor an einem theoretischen und praktischen Training an der von Brasilien geförderten Polizeischule teilgenommen. Der brasilianische Polizist sagte, die bissau-guineischen Kollegen hätten „alles vergessen“, was sie ihnen in dem Lehrgang versucht hatten beizubringen. Er kritisierte den eigenen Ansatz: Es fehle an Kontinuität, und die Kurse seien zu punktuell (zur Kritik am traditionellen „train and equip“-Ansatz, vgl. Mainzinger 2011: 81). Vor diesem Hintergrund bleibt fraglich, ob auch eine längere Kursdauer das Verhalten der Polizisten ändern kann. Denn selbst wenn Polizisten das dort vermittelte Wissen erwartungsgemäß verinnerlichen würden, bestehen grundlegende strukturelle Defizite (wie ausstehende Gehälter; Kollegen, die nicht erwünschte Praktiken pflegen usw.) im Polizeidienst wie allgemein in der öffentlichen Verwaltung Guinea-Bissaus fort. Der brasilianische Bundespolizist wies abschließend auf den Umstand hin, dass viele Polizisten – nach meinen Beobachtungen vor allem jüngere – auffallend von materiellen Symbolen

wie flotten Autos, Spiegelbrillen und auffälligen Hosen angetan sind. Solche Wunsch-Selbstbilder sind womöglich maßgeblich beeinflusst durch entsprechende im Fernsehen und in Online-Medien vermittelte „westliche“, nigerianische und fernöstliche Rollenklischees von Sicherheitskräften, die die Polizisten vor Ort dann womöglich real „ausleben“.

Ein folgenreicher Modelltransfer war die Restrukturierung der verschiedenen Polizeieinheiten, die auf Initiative der EU und auf Basis der Nationalen Sicherheitsstrategie initiiert wurde. Interviewpartner erklärten mir, dass die Schaffung der Nationalgarde auf südeuropäische, sprich portugiesische (Monteiro/Morgado 2009: 4) und spanische Experten zurückging, da diese Länder traditionell über solche proto-militärischen Kräfte mit Polizeiaufgaben verfügen. Bis heute bleibt die Reform unvollendet und es herrscht ein seltsames Nebeneinander alter und neuer Strukturen. Die EU und die Regierung begannen ambitioniert, den gesamten Polizeisektor zu reorganisieren und versuchten, in die neue, recht martialisch, in schwarzen Uniformen auftretende Nationalgarde zahlreiche bisher nebeneinander existierende Einheiten (zum Beispiel Seepolizei, Handelspolizei, Waldschutz etc.) zu integrieren, die verschiedenen Ministerien unterstanden und selten über klar definierte Aufgabengebiete verfügten. Wie auch die Schutzpolizei, die Polizei für öffentliche Ordnung, untersteht die Nationalgarde dem Innenministerium. Schon früh kamen offensichtlich kritische Stimmen auf, die Nationalgarde könnte die fragilen Machtstrukturen innerhalb des Landes stören. Tatsächlich politisierte das „Import-Modell“ Nationalgarde die Szenerie: Teile der Armee sahen die Nationalgarde als Gegenmacht an, die die Privilegien und Rolle der Armee bedrohten und machten dafür Ministerpräsident Gomes, ein Schützling der internationalen Gemeinschaft, verantwortlich, der mit westlicher Hilfe den Einfluss der Armee einschränken wolle. Infolge des Putsches wurde die Nationalgarde denn auch wie der Rest der Polizei de-facto unter die Kontrolle des Militärs bzw. des Armeeeoberbefehlshabers gestellt.

Angola als Vertreter des globalen Südens machte es mit seinem Sicherheitssektorreform-Ansatz nicht besser: Auch sie politisierten den Prozess und forderten damit die Armee heraus. Dies geschah, indem MISSANG ebenfalls versuchte, mit ihrem Protegé und Fürsprecher Premierminister Gomes den Armeeeinfluss einzudämmen, um Angolas politische und wirtschaftliche Position in Guinea-Bissau zu stärken. Kritisch zu sehen ist hier nicht die Absicht, den Einfluss der Streitkräfte einzudämmen, der in der Tat ein Hauptproblem für die Instabilität Guinea-Bissaus darstellt. Jedoch ist das wenig umsichtige Vorgehen von MISSANG zu beanstanden, das den Eindruck eines Oktroyierens eigener Normvorstellungen und Prioritäten hinterließ. Dabei wurde versäumt, die erheblichen Widerstände in den Reihen der Streitkräfte und der Politik angemessen zu berücksichtigen und im Vorfeld beizulegen.

Die politisierende Wirkung des angolanischen Engagements findet ihren Ausdruck auch in dem Umstand, dass die Polizisten, nachdem sie von der angolanischen Polizeiakademie nach Bissau zurückgekehrt waren, von den neuen militärischen Kommandeuren in Bissau zunächst unter Generalverdacht gestellt wurden. Offensichtlich wurden sie verdächtigt, mit in Angola Gelerntem „kontaminiert“ und Gomes-Alliierte und Armeegegner zu sein. Als vergleichsweise gut ausgebildete Polizisten – wurden die Rückkehrer deshalb 2012 zunächst vom Dienst freigestellt. Somit ging die von der Führungsebene der

Sicherheitskräfte vermutete „Illoyalität“ aufgrund von Lehrinhalten einher mit dem bereits angesprochenen Umstand, dass sich ältere, gering qualifizierte Kollegen von den Rückkehrern bedroht fühlten.

Ähnlich wirkt das Missverständnis, das mit dem portugiesischen Begriff „*reforma*“ („Reform“ vs. „Pensionierung“) verbunden ist, ein Licht auf die verschiedenen Lebenswelten, Wahrnehmungen und Interessen von internationaler Gemeinschaft einerseits und Sicherheitssektorkräften andererseits und legt nahe, dass wenig miteinander gesprochen wurde. Viele Bissau-Guineer, zuvorderst Veteranen und betagte Angehörige der Sicherheitskräfte, verbanden mit der „*reforma*“ des Sicherheitssektors primär materielle Besserstellungen in Form von Ruhegeldern. Dahingegen erhofften sich die Aktiven Dienstfahrzeuge, IT-Equipment etc. Es handelte sich mithin um materielle Aspekte, die zur Erhöhung des eigenen sozialen Status dienen können. Dies unterstreicht in einer durch gravierende und raschen sozialen Auf- und Abstieg gekennzeichneten Gesellschaft das Phänomen, die eigene soziale Position durch herausstechende Statussymbole zur Schau stellen und erhöhen zu wollen. Auf diese Weise soll nicht nur soziale Abgrenzung von, sondern auch der Wunsch nach Teilhabe am Lebensstil des globalen Nordens demonstriert werden. Im Gegensatz dazu standen für die internationale Gemeinschaft strukturelle Aspekte im Vordergrund, sprich die Restrukturierung und Professionalisierung der Sicherheitskräfte, die Überarbeitung bestehender und das Verfassen neuer Gesetze usw., die Vorbildern aus dem globalen Norden entlehnt waren. Diese Diskrepanz zwischen bissauguineischer Wahrnehmung und Erwartungshaltung einerseits und der tatsächlichen Intention der Reform andererseits lässt sich mit einem Mangel an Kommunikation erklären, sowohl innerhalb bissauguineischer Staatsstrukturen als auch zwischen bissauguineischen Akteuren und der internationalen Gemeinschaft.

Doch das „*reforma*“-Missverständnis war in einer weiteren Hinsicht problematisch für den Verlauf der Sicherheitssektorreform. Ein Insider erinnerte sich, wie der damalige Staatspräsident Vieira 2006 oder 2007 die Oberkommandierenden der Streitkräfte außerhalb von Bissau zusammenrief, um ihnen zu verkünden, dass die internationale Gemeinschaft eine „*reforma*“ durchführen wolle. Viele der Anwesenden, zumal nach 1998-99 wieder eingetretenen Ex-Veteranen, fühlten sich fatal an die „wildenen“ Pensionierungen erinnert, als Soldaten ohne Bezüge einfach nach Hause geschickt wurden. Nun stand er erneut vor einigen von ihnen, um wieder eine „*reforma*“ anzukündigen, die entsprechende schlechte Assoziationen unter den Anwesenden weckte. Viele zeigten sich folglich sehr entrüstet. Dieses Missverständnis, das um den Begriff „*reforma*“ kreist, verstärkte ganz offensichtlich die Ablehnung der Reform und den Widerstand gegen sie, auch wenn der seinerzeitige Oberbefehlshaber der Streitkräfte schließlich zunächst eine Unterstützung der Reform verkündete.

Diese Beispiele legen nahe, dass viele der Experten in modernisierungstheoretischem Denken verhaftet sind, obwohl der entwicklungstheoretische Diskurs bereits lange von diesem Absatz abgekommen ist (vgl. Gardner/Lewis 1996: 19). Wie kann diese „Verspätung“ erklärt werden? Schaut man sich die Biographien jener an, die praktisch zur Sicherheitssektorreform arbeiten, fällt auf, und dies liegt in der Natur der Sache, dass viele einen exklusiv juristischen, Polizei- oder Armeehintergrund haben. Sie sind also nicht mit Entwicklungs-

theorien, wie sie auch in der Entwicklungszusammenarbeit rezipiert und diskutiert werden, vertraut. Damit bleiben viele Experten des Sicherheitssektors sogar hinter der angewandten Entwicklungszusammenarbeit zurück, wo Praktiker mit neueren entwicklungstheoretischen Ansätzen eher vertraut scheinen, wenngleich sie diese nicht unbedingt umsetzen mögen. Besäßen die Experten im Bereich Sicherheitssektorreform ein höheres Maß an entwicklungstheoretischem Wissen und analytisch aufbereiteten Erkenntnissen aus vorangegangenen, ähnlichen Projekten, könnten Reformen mit Sicherheit besser geplant und umgesetzt werden. Hierzu zählen zum Beispiel die Beachtung selbstbestimmter „local ownership“-Prinzipien, verbesserte Kommunikation und Koordination sowie eine bessere kulturelle Einbettung von Projekten und internationalen Experten. Nichtsdestoweniger bleiben viele internationale Praktiker im Bereich Sicherheitssektorreform wenig reflexiv und sehen sich in modernisierungstheoretischer Tradition weiterhin als Emissäre im Namen von Freiheit, Entwicklung und Zivilisation. Ihre hehren Absichten sehen sie weder geschätzt, noch verstanden von den staatlichen Autoritäten in den betroffenen Ländern des globalen Südens. Illustriert werden kann dies durch die offiziellen Abschiedsworte des Leiters der EU-SSR Mitte 2010. Er erklärte, dass die Menschen in Guinea-Bissau wüssten, wie der Weg zu Frieden, Sicherheit, Wohlstand und Gerechtigkeit zu beschreiten sei, zu dessen Bereitung die EU-SSR einen Beitrag geleistet habe. Das Beschreiten dieses Weges würde helfen, das „gemarterte Volk“ der Bissau-Guineer zu befreien von der Vergangenheit und der Stagnation, in die es für Jahrzehnte versunken gewesen sei. Indirekt fügte er hinzu, dass die EU-SSR die angestammten und „heiligen“ Werte der EU in Guinea-Bissau vertreten habe, nämlich Freiheit, Würde und Menschenrechte (Juan Esteban Verástegui in: *European Union Mission for the Security Sector Reform in Guinea-Bissau 2010*: 1).

Aber wie weit und wie schnell dringen neue Ideen in Institutionen der Polizei und Armee überhaupt vor? Gespräche im Hinterland legen nahe, dass Angehörige von Polizei und Armee dort noch abgekoppelter von Sicherheitssektorreform-Anstrengungen sind als ihre Kollegen in der Hauptstadt. Der in Guinea-Bissau und anderen Ländern zu beobachtende stark ausgeprägte Hauptstadt-Land-Gegensatz hat sich im Zuge der Reformanstrengungen also möglicherweise noch verstärkt.

Trotz anderslautender offizieller Rhetorik sind viele Sicherheitssektorreform-Projekte und ihre Mitarbeiter nach wie vor einer Logik verhaftet, die einen einseitigen Nord-Süd-Normen- und Ideentransfer versucht. Dem kann jedoch nur begrenzter Erfolg beschieden sein. Eine Reform, die nur schwach angepasst ist an lokale Bedürfnisse und Erfordernisse, kann nicht gelingen.

Insgesamt hat dieses Kapitel gezeigt, dass bei der Sicherheitssektorreform in Guinea-Bissau Mitbestimmungs-Prinzipien eher punktuell aufgegriffen werden, um formellen Forderungen nach lokaler Eigenverantwortung gerecht zu werden. Die tatsächlich mangelnde Einbindung lokaler Regierungs- und Verwaltungsvertreter sowie gesellschaftlicher Repräsentanten wird von Geber-Seite mit mangelnden Kapazitäten, Korruptionsanfälligkeit und kurzen Zeitbudgets begründet. Die EU-SSR zeigte sich sehr unflexibel und ließ keinen Spielraum zur Anpassung bzw. nachträglichen Änderung der beschlossenen Strategie zu. Damit einher geht, dass implementierte Projektansätze und -inhalte häufig an Leitbildern

des globalen Nordens orientiert sind. Mithin sind disparate Wahrnehmungs-, Deutungs- und Erwartungshorizonte auf bissau-guineischer Seite zum einen und internationaler Seite zum anderen auch durch mangelnde Koordination und unzureichende Kommunikation bedingt. Die Geber folgen in der Praxis oft einer modernisierungstheoretischen Logik, die lokal wenig ausgehandelte Reformansätze durchzusetzen sucht.

5. Ausblick

Die vorangegangenen Erörterungen haben vielfältige Schwierigkeiten und Mängel bei bisherigen Sicherheitssektorreform-Projekten in Guinea-Bissau aufgezeigt. Als gravierend stehen hier die Größe und die Vielzahl der – diachron wie synchron – involvierten Akteure heraus und eine wenig effizient erscheinende Kommunikation und Koordination sowohl untereinander als auch innerhalb der beteiligten Institutionen. Kurze Projektzyklen, der Umstand, zu viel in zu kurzer Zeit angehen zu wollen, fehlende Flexibilität, Ganzheitlichkeit und Multidisziplinarität sowie zögerliche Finanzierungszusagen schlugen ebenfalls negativ zu Buche. Partizipation, obwohl immer wieder gefordert, wurde nur unzureichend umgesetzt, die Zivilbevölkerung und Angehörigen des Sicherheitssektors wenig einbezogen. Insgesamt ergibt sich der Eindruck, dass viel zu oft statt tatsächlicher Selbstbestimmung nur ein Minimum an lokaler Mitbestimmung in Form punktueller Konsultationen gewährleistet war. Daher konnten verschiedene Wahrnehmungen und Erwartungen in Guinea-Bissau und in der internationalen Gemeinschaft nicht geklärt bzw. erfüllt werden. Tatsächlich wurde die Idee von „local ownership“ auch in anderen Länderkontexten kritisiert (siehe u.a. Reich 2006; Nathan 2007; Donais 2009; Mobekk 2010; Wilén/Chapaux 2011; Keane/Downes 2012; Oosterveld/Garland 2012; Richmond 2012): Oft werde der Terminus nur als Lippenbekenntnis gebraucht, zumal ohnehin oft nicht klar sei, wer die „locals“ überhaupt seien. So seien die Einheimischen keine homogene Masse, die über eine kohärente Meinung verfügen. Meistens ist daher neuerdings von „national“ oder „government ownership“ die Rede. Den Regierungsvertretern wird von Experten häufig Grund- und Sachkompetenz abgesprochen, an Reformen mitzuwirken, da die Geber ohnehin wüssten, wie eine Reform am besten zu planen und umzusetzen sei. Auf internationalen Lehrgängen zu Sicherheitssektorreformen wird „local ownership“ zwar als zentral betont, im selben Atemzug aber als nur bedingt umsetzbar dargestellt. Tatsächlich scheint der Begriff der Kaschierung asymmetrischer Machtverhältnisse zwischen dem globalen Norden und den Ländern des Südens Vorschub zu leisten. Schließlich ersetzt er häufig den Begriff der „Selbstbestimmung“, denn oft haben die Regierungen des Südens kaum eine Wahl, worüber sie „ownership“ besitzen. Mit anderen Worten: lokale Eigenverantwortung kann als ein Code für Konditionalität interpretiert werden, der dazu dient, die Folgsamkeit von Akteuren in den Ländern des Südens sicherzustellen (Richmond 2012: 358-360, 372).

Zum schlechten Abschneiden bisheriger Sicherheitssektorreformen führte nicht zuletzt auch deren teilweise Politisierung. Missverständnisse, berufsbiographische Beschränkungen

und mangelnde „kulturelle Imprägnierung“ internationaler Akteure tragen dazu bei. Hierdurch wird eine „Sicherheitssektorreform in Würde“ (Omeregie 2010) – so der damalige Oberbefehlshaber der Streitkräfte Guinea-Bissaus – nicht erzielt. Umgekehrt waren mangelnde Kapazitäten und Überforderung angesichts der Komplexität und der Diversität des Sicherheitssektorreform-Themas, das Versickern von Geldern, Empfindungen des Ausschlusses und „Überrolltwerdens“ von Prozessen, Furcht vor Veränderungen und unabsehbaren Folgen, paternalistische Einstellungen und damit verbundene Patronage-Netzwerke auf bissau-guineischer Seite den bisherigen Sicherheitssektorreform-Versuchen abträglich (zu diesem Absatz auch Mainzinger 2011: 69, 78).

Alternative Ansätze könnten mit einer breiten öffentlichen Diskussion und besserer Einbindung verschiedener lokaler Perspektiven beginnen, um – unter Mitwirkung von Experten mit verschiedenen Qualifikationen – flexible Reformstrategien zu erarbeiten. Zudem müsste den betroffenen Beschäftigten im Sicherheitssektor ein greifbarer Nutzen vor Augen geführt werden: Im Unterschied zu bloßer Theorievermittlung in Kursen sollten die Betroffenen in der Praxis Innovationen erfahren, was als „knowledge *in practice*“ bezeichnet wird (Hills 2012: 742, 754). Die Hintergründe von Ängsten und Widerständen aus der Politik und aus den Reihen des Sicherheitssektors sollten offen angesprochen, Pläne schrittweise erklärt und angegangen werden, um Beteiligten das Unbehagen vor unbekanntem Prozessen und Veränderungen zu nehmen (vgl. Vermaak 2012: 237, 243). Doch es gibt Hindernisse, die kurzfristig kaum ausgeräumt werden können. Gravierend ist der Umstand, dass die bisherigen Reformversuche der Aufheizung und Destabilisierung der politischen Lage in Guinea-Bissau Vorschub geleistet haben. Mit den bisherigen Maßnahmen und Fehlschlägen ist das Misstrauen in Teilen von Politik, Polizei und Armee und damit deren kritische Einstellung gegenüber jeglichen Reformversuchen eher noch gewachsen. Es müssten aber Mehrheiten für eine Reform gefunden werden. Wie soll außerdem eine verbesserte Koordination erreicht werden, wenn zentrale internationale Akteure mitunter gegensätzliche (geostrategische) Interessen verfolgen? Strukturelle Zwänge auf der Geber-Seite sind ein gewichtiger Faktor, der wenig Hoffnung auf einen Wandel der Ansätze zur Sicherheitssektorreform in großen Organisationen wie UN und EU macht. Es erscheint unwahrscheinlich, dass sich Veränderungen hinsichtlich der zu kurzen Projektzyklen, starrer Projektplanungen und knapper und immer wieder neu zu verhandelnder Finanzierungen ergeben.

Grundsätzlicher ist indessen auch zu hinterfragen, ob eine Anpassung an aktuelle lokale Erfordernisse und Perspektiven, also ein Mehr an lokaler Mit- bzw. Selbstbestimmung, tatsächlich Besseres bewirkt hätte. In vielen Lebensbereichen muss man sich in Guinea-Bissau „durchschlagen“ (in der nationalen Verkehrssprache Kriol „*dubri*“ genannt). Dies schließt auch staatlich gesetzte Normen ein, die in der sozialen Praxis vor Ort häufig und bis zu einem gewissen Grad verhandelbar sind. Demzufolge ist wenig verwunderlich, dass für von mir befragte Polizei- und Armeemitglieder materielle vor organisationsstrukturellen Faktoren rangierten. Entsprechend müssten die Reformprojekte sozioökonomische Ängste und Bedürfnisse wesentlich stärker berücksichtigen, um die Betroffenen für die Reform zu gewinnen. Darüber hinaus wäre grundsätzlich die Hebung des (Aus-)Bildungsniveaus eine Grundvoraussetzung, um langfristig adäquate Voraussetzungen für die Durchführung von Reformen zu gewinnen. Selbst hochrangige Offiziere

verfügen in Guinea-Bissau oft nur über eine rudimentäre Schulbildung, wenn überhaupt. Viele Vertreter des Sicherheitssektors sind deshalb nur eingeschränkt oder gar nicht befähigt, sich in der Reformarena einzubringen. Dies stellt nicht ihre Auffassungsgabe in Abrede und rechtfertigt nicht, sie zu unterschätzen, zu ignorieren oder auszuschließen. Sie sind jedoch leichter manipulierbar, als mit einem Mehr an Bildung zu erwarten wäre. Anders als es derzeit geschieht, müsste also eine Sicherheitssektorreform in einem politisch instabilen und von einem geringen Ausbildungsniveau gekennzeichneten Land wie Guinea-Bissau, dessen Sicherheitssektorakteure bisweilen starke Eigeninteressen verfolgen, wesentlich langfristiger und flexibler erfolgen. Viel stärker müssten lokale Perspektiven und Interessen mit einbezogen, Ängste vor Veränderungen mit Empathie abgebaut und der greifbare Nutzen für die Betroffenen herausgestellt werden.

Abschließend stellt sich die Frage, inwieweit die bissau-guineische Regierungs- und Verwaltungsseite als Korrektiv von Fehlentwicklungen dienen könnte, sofern man sie selbstbestimmt eine Reform-Strategie erarbeiten ließe. Sieht man einmal ab von Kapazitätsproblemen und paternalistischen Einstellungen politisch Verantwortlicher gegenüber Gebern und der Zivilbevölkerung, lassen entwicklungssoziologische und -ethnologische Forschungsergebnisse Zweifel daran hegen. Die einschlägige Literatur hat bereits vor Jahrzehnten die Fixierung von strategischen Gruppen (wie zum Beispiel Ministerialbürokratien) auf relativ einfach verfügbare Revenuen aus der Entwicklungszusammenarbeit beschrieben und analysiert (vgl. Evers/Schiel 1988: 228). Eine Reformrhetorik gegenüber den Gebern soll Projekte und Finanzmittel anlocken (vgl. Hills 2012: 743). Wirtschaftliche Erwägungen spielen somit eine nicht zu unterschätzende Rolle. Gerade in einem Land wie Guinea-Bissau, das seit seiner Unabhängigkeit auf Gelder aus der Entwicklungs- und finanziellen Zusammenarbeit fixiert und von diesen abhängig ist, ist das Motiv der „Extraversion“ von zentraler Bedeutung. Extraversion bezeichnet eine Strategie afrikanischer Gesellschaften, Abhängigkeit in eine Ressource zu verwandeln: Mit der gezielten Mobilisierung auswärtiger Ressourcen wird ein steter Finanzfluss, aber auch anhaltende Abhängigkeit gewährleistet (Bayart 2012).

Eine Möglichkeit, die Erfolgsaussichten von Sicherheitssektorreformen zu erhöhen, bestünde in einer tatsächlichen Selbstbestimmung bzw. stärkeren Mitbestimmung lokaler Regierungsinstitutionen und der Zivilbevölkerung sowie einer stärkeren Basisorientierung der Zusammenarbeit. Eine verstärkte Basisorientierung sollte durch eine Einbindung auch unterer und mittlerer Ebenen lokaler Sicherheitssektorakteure sowie von Fokusgruppen aus der Bevölkerung erfolgen. Basisorientierte Projektansätze sollten den dominierenden „holistischen“ Makro-Ansätzen vorausgehen, um überhaupt erst Grundlagen für eine primär strukturelle Sicherheitssektorreform zu schaffen (vgl. Mannitz i.E.). Eine verbesserte Koordination und Kommunikation sind unabdingbare Voraussetzungen, um Reformen im Sicherheitssektor zu optimieren.

6. Literatur

- Bahnson, Caroline* 2013: The European Union and SSR in Guinea-Bissau, in: Ekengren, Magnus/Simons, Greg (Hrsg.): The Politics of Security Sector Reform. Challenges and Opportunities for the European Union's Global Role. Surrey, Burlington: Ashgate, 259-272.
- Bayart, François* 2012: Preface to the second English edition. Africa in the World: A History of Extraversion, in: Bayart, François: The State in Africa: The Politics of the Belly. 2. Aufl. Cambridge: PolityPress, x-lxxiv.
- Bethke, Felix S.* 2012: Zuverlässig invalide – Indizes zur Messung fragiler Staatlichkeit. Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 6, 19-37.
- Bloching, Sebastian* 2010: EU-SSR Guinea-Bissau: Lessons Identified, in: ISIS Europe – European Security Review 52.
- de Barros, Miguel/Godinho Gomes, Patrícia/Correia, Domingo* 2013: Les Conséquences du Narcotrafic sur un État Fragile: le Cas de la Guinée-Bissau, in: Alternatives Sud 20, 145-158.
- Dhada, Mustafa* 1993: Warriors at Work. How Guinea Was Really Set Free. Niwot, Colorado: University Press of Colorado.
- Donais, Timothy* 2009: Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes, in: Peace and Change 34 (1), 3-26.
- ECOWAS* 2013: Regional Defence Chiefs to meet on ECOWAS Mission in Guinea-Bissau. Pressemitteilung, 26. Mai.
- European Union* 2008: Agreement between the European Union and the Republic of Guinea-Bissau on the Status of the European Union Mission in Support of Security Sector Reform in the Republic of Guinea-Bissau, in: Official Journal of the European Union L 219, 66-71.
- European Union Mission for the Security Sector Reform in Guinea-Bissau* 2010: EU-SSR GB Newsletter 10, August-September.
- Evers, Hans-Dieter/Schiel, Tilman* 1988: Strategische Gruppen. Vergleichende Studien zu Staat, Bürokratie und Klassenbildung. Berlin: Dietrich Reimer Verlag.
- Gardner, Katy/Lewis, David* 1996: Anthropology, Development and the Post-modern Challenge. London, Sterling: Pluto Press.
- Fiott, Daniel* 2008: European Union Security Sector Reform Missions: The Case of Guinea-Bissau, in: ISIS Europe – European Security Review 38.
- Girão de Sousa, Miguel* 2013: A Missão da União Europeia para a Reforma do Sector de Segurança na Guiné-Bissau. Constrangimentos, dificuldades e resultados. Mestrado-Arbeit, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa.
- Gomes, G.* 2009: Da teoria à prática: Desafios da Reforma do Sector da Segurança na Guiné-Bissau, in: Pela Lei e Pela Grei, Oktober-Dezember, 22-31.

- Guerreiro, Sara* 2011 (Hrsg.): Access to Justice Assessment in Guinea-Bissau: Regions of Cacheu and Oio and Bissau Autonomous Sector. Bissau: Ministry of Justice, UNDP.
- Gya, Giji/Fiott, Daniel/Vainio, Lisa* 2008: Responsibility to Rebuild – Guinea-Bissau, in: ISIS Europe Briefing Note 1.
- Gya, Giji/Thomsen, Vibeke B.* 2009: Beyond Implementation – Making EU-SSR Effective, in: ISIS Europe – European Security Review, 46.
- Handem, Adelino* 2008: Guinea-Bissau, in: Bryden, Alan/N'Diaye, Boubacar/Olonisakin, 'Funmi (Hrsg.): Challenges of Security Sector Governance in West Africa. Münster: Lit, 151-168.
- Helly, Damien* 2006: Developing an EU Strategy for Security Sector Reform, in: ISIS Europe – European Security Review 28.
- Herbert, Ross* 2003: Security Sector Governance: An Analysis of Guinea-Bissau, in: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' Working Paper 8.
- Hills, Alice* 2012: Lost in translation: Why Nigeria's Police Don't Implement Democratic Reforms, in: International Affairs 88, 739-755.
- Hutton, Lauren* 2010: Following the Yellow Brick Road? Current and Future Challenges for Security Sector Reform in Africa, in: Sedra, Mark (Hrsg.): The Future of Security Sector Reform. Waterloo (Ontario, Canada): The Centre for International Governance Innovation, 192-207.
- International Crisis Group* 2012: Beyond Turf Wars: Managing the Post-Coup Transition in Guinea-Bissau, in: Africa Report 190.
- ISSAT (International Security Sector Advisory Team)* (o.J.): ISSAT Background Note on Security Sector Reform in Guinea-Bissau, Manuskript, Genf.
- Keane, Rory/Downes, Mark* 2012: Security Sector reform applied: Nine Ways to Move from Policy to Implementation, in: International Peace Institute (IPI) Policy Paper.
- Kohl, Christoph* 2013: Auswege und Irrwege – Guinea-Bissau nach dem Putsch vom April 2012, Frankfurt: HSFK-Standpunkt 1.
- Kohl, Christoph/Schroven, Anita* i.E.: Suffering for the Nation: Bottom-up and Top-down Conceptualizations of the Nation in Guinea and Guinea-Bissau, in: Max Planck Institute for Social Anthropology Working Papers.
- Liga Guineense dos Direitos Humanos* 2013: Comunicado da Liga Guineense dos Direitos Humanos, 23.4.2013: <http://ditaduradoconsenso.blogspot.de/2013/04/comunicado-da-liga-guineense-dos.html> (18.2.2014).
- Luckham, Robin/Kirk, Thomas* 2013: The Two Faces of Security in Hybrid Political Orders: A Framework for Analysis and Research Stability, in: International Journal of Security & Development 2(2): 44, 1-30.
- Mainzinger, Christian Markus* 2011: Internationale Friedenseinsätze – Organisationsentwicklung von Polizeibehörden in post-konflikt Gesellschaften im Kontext umfassender Sicherheitssektorreform, in: Möller, Martin/van Ooyen, Robert (Hrsg.):

- Europäisierung und Internationalisierung der Polizei. Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft, 53-81.
- Malik, Khalid (Hrsg.) 2013: Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World. New York: United Nations Development Programme.
- Mannitz, Sabine (i.E.): From Paternalism to Facilitation. SSR Shortcomings and the Potential of Social Anthropological Perspectives, in: Hills, Alice/Schröder, Ursula (Hrsg.): Exploring the Role of Domestic Actors in Security Sector Reform: Patterns of Cooperation and Contestation in Comparative Perspective, Special Issue der Zeitschrift International Peacekeeping.
- Marischka, Christoph 2008: Was kostet Guinea-Bissau? Per Geheimabkommen wird Guinea-Bissau zur Brüssler Kolonie, in: Ausdruck IMI-Magazin, August, 14-16.
- Ministério de Justiça 2011a: Política Nacional para o Sector da Justiça 2010-2015, Bissau.
- Ministério de Justiça 2011b: Plano Estratégico para o Sector da Justiça 2010-2015, Bissau.
- Mobekk, Eirin 2010: Security Sector Reform and the Challenges of Ownership, in: Sedra, Mark (Hrsg.): The Future of Security Sector Reform. Waterloo (Ontario, Canada): The Centre for International Governance Innovation, 230-243.
- Monteiro, André/Morgado, Miguel 2009: Last Chance for Security Sector Reform in Guinea-Bissau, in: IPRIS Viewpoints, April.
- Nathan, Laurie 2007: No Ownership, no Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform. Birmingham: University of Birmingham.
- Observatoire de l'Afrique 2008: Security Sector Reform (SSR) in Guinea-Bissau, in: Africa Briefing Report.
- OECD 2005: DAC Guidelines and Reference Series Security System Reform and Governance. Paris: OECD.
- OECD 2007: The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR), Supporting Security and Justice. Paris: OECD.
- . (o.J.): The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action. Paris: OECD.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre/Bierschenk, Thomas 1993: Les Courtiers Locaux du Développement, in: Bulletin de l'APAD 5, 71-76.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre 1995: La Politique du Terrain. Sur la Production des Données en Anthropologie, in: Enquête 1/1995, 71-109.
- Omorie, Shola Jonathan 2010: Challenges Facing the Implementation of Security Sector Reform Programme in Guinea-Bissau. Paper, 15. November; www.africapeacesupport.com/images/1/Guinea-Bissau.pdf (17.2.2014).
- Oosterveld, Willem/Galand, Renaud 2012: Justice Reform, Security Sector Reform and Local Ownership, in: Hague Journal on the Rule of Law 4(1), 194-209.

- Peacebuilding Commission* 2008: Country Specific Configuration on Guinea-Bissau. Thematic Discussion on Security Sector Reform and the Rule of Law – 18 Juni 2008, Paper.
- PNUD* 2011: FORTES Informa – Boletim do Programa de Fortalecimento do Estado de Direito e Segurança 1(6).
- Reich, Hannah* 2006: „Local ownership“ in Conflict Transformation Projects. Partnership, Participation or Patronage?, in: Berghof Occasional Papers 27.
- Reitano, Tuesday/Shaw, Mark* 2013: The End of impunity? After the Kingpins, What Next or Guinea-Bissau?, in: Institute for Security Studies Policy Brief 44.
- Republic of Guinea-Bissau* 2006: Round Table Conference: Restructuring and Modernization of the Defence and Security Sector. Strategy Document, Genf.
- Richmond, Oliver P.* 2012: Beyond Local Ownership in the Architecture of International Peacebuilding, in: *Ethnopolitics* 11(4), 354-375.
- Roque, Sílvia* 2009: Peacebuilding in Guinea-Bissau: A Critical Approach, in: NOREF [Norwegian Peacebuilding Centre] Guinea-Bissau Report.
- Rudebeck, Lars* 1974: Guinea-Bissau. A Study of Political Mobilization. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies.
- Security Council Report* 2013: The Security Council and the UN Peacebuilding Commission, in: Security Council Report, Special Research Report 1.
- Sedra, Mark* 2010: Towards Second Generation Security Sector Reform, in: Sedra, Mark (Hrsg.): The Future of Security Sector Reform. Waterloo (Ontario, Canada): The Centre for International Governance Innovation, 102-116.
- Semedo, Rui Jorge* 2011: O Estado da Guiné-Bissau e os Desafios Político-Institucionais, in: *Tensões Mundiais* 7/13, 95-115.
- Sherriff, Andrew* 2008: Security Sector Reform and EU Norm Implementation, in: Law, David (Hrsg.): Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform. Münster: Lit, 85-102.
- Sousa Galito, Maria* 2011: CPLP e Guiné-Bissau – Segurança e Defesa, in: *CI-CIPRI*, AI 10, 1-14.
- Telatin, Michela* 2009: Questioning the EU-SSR in Guinea-Bissau, in: *Portuguese Journal of International Affairs* 2, 27-35.
- Temudo, Marina Padrão* 2008: From 'People's Struggle' to 'this War of Today': Entanglements to Peace and Conflict in Guinea Bissau, in: *Africa* 78, 245-263.
- UNDP* 2011: FORTES Informa – Newsletter of the Rule of Law and Security Programme 1(1).
- United Nations Department of Peacekeeping Operations Security Sector Reform Unit* 2012: The United Nations SSR Perspective. New York: United Nations.
- United Nations General Assembly Security Council* 2008: Securing Peace and Development: the Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform.

Report of the Secretary-General. Sitzung des Sicherheitsrates vom 23. Januar (A/62/659-S/2008/39).

United Nations General Assembly Security Council 2013: Securing States and Societies: Strengthening the United Nations Comprehensive Support to Security Sector Reform. Report of the Secretary-General. Sitzung des Sicherheitsrates vom 13. August (A/67/970-S/2013/480).

Vereinte Nationen Sicherheitsrat 2013: Resolution 2103 verabschiedet auf der 6968. Sitzung des Sicherheitsrats am 22. Mai (S/RES/2103), New York.

Vermaak, Hans 2012: Facilitating Local Ownership Through Paradoxical Interventions, in: *Journal of Applied Behavioral Science* 48, 225-247.

Wilén, Nina/Chapaux, Vincent 2011: Problem of Local Participation and Collaboration with the UN in a Post-Conflict Environment: Who are the 'Locals'?, in: *Global Society* 25(4), 53.

Abkürzungsverzeichnis

AU	Afrikanische Union
CAJ	Justizzugangszentrum; port. Centro de Acesso à Justiça
CENFOJ	Nationales Justizausbildungszentrum; port. Centro Nacional de Formação Judiciária
CPLP	Gemeinschaft der Portugiesischsprachigen Länder; port. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DDR	Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration; engl. Disarmament, Demobilisation and Reintegration
ECOMIB	ECOWAS Mission in Guinea-Bissau
ECOWAS	Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft, engl. Economic Community of West African States
EU	Europäische Union
EU-SSR	EU-Mission zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors in Guinea-Bissau, engl. EU mission in support of the Security Sector Reform in Guinea-Bissau
FORTES	engl. Rule of Law and Security Programme; port. Programa de Fortalecimento do Estado de Direito e Segurança
ISSAT	The International Security Sector Advisory Team
MISSANG	Angolanische Militärmission in Guinea-Bissau, port. Missão Militar de Angola na Guiné-Bissau
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; engl. Organisation for Economic Co-operation and Development
PAIGC	Afrikanischen Partei für die Unabhängigkeit von Guinea[-Bissau] und Kapverde, port. Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde
PAOSED	Unterstützungsprogramm der hoheitlichen und rechtsstaatlichen Organe in Guinea-Bissau, port. Programa de Apoio aos Órgãos de Soberania e Estado de Direito da Guiné-Bissau
UN	Vereinte Nationen, engl. United Nations
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen; engl. United Nations Development Programme
UNOGBIS	United Nations Peace-Building Support Office in Guinea-Bissau
UNIOGBIS	United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau
UNODC	Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, engl. United Nations Office on Drugs and Crime