



Zwischen Ertüchtigung und Wertewandel

Internationale Trends und Erfahrungen bei der
Unterstützung von Sicherheitssektorreform

STEFFEN ECKHARD
November 2014

- Sicherheitssektorreform (SSR) wird oft fälschlicherweise auf die »Ertüchtigung« von Sicherheitskräften reduziert. Dabei ist SSR in vielen Ländern Teil von Staatsaufbau, reduziert konkrete Sicherheitsrisiken für die Bevölkerung und soll immer auch zum gesellschaftlichem Wertewandel beitragen.
- Somit ist SSR keine primär technische sondern eine politische Aufgabe. Sie berührt Kernfragen der Machtverteilung und erfordert enge Zusammenarbeit mit lokalen Eliten und unter Umständen flankierende Anreize und Konditionalitäten.
- Auf lange Sicht gewährleistet ein demokratisch kontrollierter Sicherheitssektor die Sicherheit der Bevölkerung am zuverlässigsten. Unterstützer von SSR-Prozessen sollten also langfristig ambitioniert, in der Wahl der Zwischenziele aber sehr realistisch sein: Nur wenn lokale Akteure die Prozesse mittragen, bewirken sie eine nachhaltige Veränderung.
- Das Potential zivilgesellschaftlicher Organisationen in diesem Feld wird unterschätzt. Sie agieren unterhalb der Schwelle staatlicher Diplomatie, sind oft seit Jahren vor Ort und gut vernetzt. Sie können politisch schwierige Zeiten überdauern und das nötige Vertrauen bei wichtigen Eliten aufbauen.
- International bestehen Lücken bei der SSR-Unterstützung, gerade in einer Reihe von politisch stabilen Ländern mit massiven Gewaltphänomenen und einer unzureichenden zivil-demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors. Hier kämen die komparativen Vorteile zivilgesellschaftlicher Akteure besonders gut zum Tragen.



Inhalt

Abbildungsverzeichnis	2
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorwort	4
Zusammenfassung	7
1. Einleitung	9
2. Internationale Trends bei der SSR-Unterstützung	12
2.1 SSR seit dem Kalten Krieg	12
2.2 Das Konzept: Ziele, Gegenstand, Aktivitäten und Prinzipien von SSR.....	14
2.3 Die Akteure: Blinde Flecken beim bisherigen SSR-Engagement.....	17
2.4 Neue Akteure: Andere Interessen bei kommerziellen Firmen und neuen Gebern?	20
2.5 Die Umsetzung von SSR: Eine Lücke zwischen Anspruch und Realität	22
3. Herausforderungen bei der Umsetzung von SSR-Maßnahmen	23
3.1 Eine Typologie zu SSR-Maßnahmen in der Praxis	23
3.2 Ertüchtigung	25
3.3 Staatsaufbau	27
3.4 Risikoreduktion vor Ort	29
3.5 Wertewandel	30
4. Ansätze für Lösungsstrategien aus der Praxis	33
4.1 Strategische Partnerschaften für ganzheitliche SSR	33
4.2 Strategien für mehr Nachhaltigkeit bei SSR	33
4.3 Geber sollten SSR als politischen Prozess behandeln	35
4.4 Umgang mit einem Mangel an lokalem politischen Willen	36
4.5 Mit dezentralen Projekten Breitenwirkung erzielen	37
4.6 Erfolgreicher Wertewandel ohne politisches Mandat	38
5. Innovationen beim Management von SSR-Projekten	40
5.1 Mehr Flexibilität in der Projektplanung und Umsetzung	40
5.2 Drei Wege der Koordination bei der Projektumsetzung	41
5.3 Mehr Evaluation mit kontextangepassten Methoden	42
6. Zwischen Ertüchtigung und Wertewandel:	
Ein politischer Ansatz für erfolgreiche SSR-Unterstützung	44
6.1 Die internationale SSR-Unterstützung: Mehr als nur Ertüchtigen!	44
6.2 Deutsches bilaterales SSR-Engagement: Umfangreich aber konzeptlos	49
6.3 Deutsches zivilgesellschaftliches SSR-Engagement: Wertvoll aber ausbaufähig	53
6.4 Sechs Empfehlungen für zivilgesellschaftliches SSR-Engagement	55
Literatur	59



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht der interviewten Organisationen/Anzahl Expert_innen	10
Abbildung 2: Wichtige SSR-Konzepte seit 1997	14
Abbildung 3: Ein umfassender Ansatz zur Reform des Sicherheitssektors	16
Abbildung 4: SSR-Engagement in Regionen (2005–2012)	18
Abbildung 5: Vergleich: Länder mit hohem SSR-Engagement (Kreise) und hohem Gewaltniveau	19
Abbildung 6: Eine Typologie für SSR-Maßnahmen	24
Abbildung 7: Lösungsansätze aus der Praxis: Gestaltung und Umsetzung von SSR-Maßnahmen	47
Abbildung 8: Lösungsansätze aus der Praxis: Management von SSR-Maßnahmen	48
Abbildung 9: Deutsche SSR-Unterstützung 2012: Länder und Regionen (ohne Afghanistan)	51

Diese Studie entstand zwischen 2013 und 2014 als Kooperationsprojekt zwischen der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) und dem GPPI. Der Verfasser dankt Catherine Craven, Hendrik Schopmans und Zi Wang für ihre hervorragende Unterstützung bei der Arbeit an dieser Studie. Marius Müller-Hennig und Julia Kühne von der Friedrich-Ebert-Stiftung danke ich für die vertrauensvolle Zusammenarbeit. Elisabeth Strohscheidt, Natascha Zupan, Andreas Wittkowsky, Thomas Mättig und Sebastian Sperling danke ich für ihre Kommentare zum Studienentwurf. Ganz besonderer Dank geht an Philipp Rotmann. Einige Argumente der Studie beruhen auf unserer gemeinsamen Arbeit zu Friedensinterventionen und Konfliktbearbeitung, die wir auch an anderer Stelle veröffentlichten (Eckhard & Rotmann 2014).



Abkürzungsverzeichnis

AU	Afrikanische Union
BICC	Bonn International Center for Conversion
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CPCS	Center for Peace and Conflict Studies
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DCAF-ISSAT	DCAF International Security Sector Advisory Team
DFID	UK Department for International Development
DG-DEVCO	EU Directorate General for Development and Cooperation
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DR Kongo	Demokratische Republik Kongo
E2I	Enable and Enhance Initiative
EAD/EEAS	Europäischer Auswärtiger Dienst/European External Action Service
ECOWAS	Economic Community Of West African States
EPLO	European Peacebuilding Liaison Office
EU	Europäische Union
EUAVSEC	EU-Mission im Südsudan
EULEX	EU-Mission in Kosovo
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
GCSP	Geneva Centre for Security Policy
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
ICITAP	International Criminal Investigative Training Assistance Program (US)
IRZ	Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
MONUSCO	UN-Mission in der DR Kongo
NATO	Nordatlantische Bündnisorganisation
NGO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OECD-DAC	Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
RUSI	Royal United Services Institute
SGBV	Sexual and Gender-based Violence
SSG	Sicherheitssektorgovernance
SSR	Sicherheitssektorreform
UK	Vereinigtes Königreich
UN	Vereinte Nationen
UN DPKO	Hauptabteilung der UN für Friedenssicherungseinsätze
UNMISS	UN-Mission im Südsudan
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNMIL	UN-Mission in Liberia
US/ USA	Vereinigte Staaten von Amerika
USAID	United States Agency for International Development
WFD	Weltfriedensdienst
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze

Vorwort

Sicherheitssektorreform – dieser Begriff klingt für die einen sehr technisch oder gar langweilig, bei anderen läuten hingegen sämtliche Alarmglocken. In der Tat ist Sicherheitssektorreform (SSR) kein vorrangig technisches Thema, wie der Autor der Studie konstatiert und anhand verschiedener Beispiele belegt. Es ist im Gegenteil hochgradig politisch und in vielen Fällen heikel und hochsensibel. Gleichzeitig sind aber gerade diese Prozesse für nachhaltigen Frieden und demokratische Transformation in vielen Ländern von entscheidender Bedeutung.

Zivilgesellschaftliche Akteure begleiten gesellschaftlichen Wandel weltweit in unterschiedlichsten Ländern und Kontexten. Während in den Zeiten nach Ende des Kalten Krieges gesellschaftlicher Wandel oftmals sehr positiv und vergleichsweise unkritisch gesehen wurde, haben gerade die letzten Jahre gezeigt, mit welchen Risiken und Gefahren solche Transformationsprozesse verbunden sein können – allen voran die Entwicklungen im Zuge des Arabischen Frühlings. Als Konsequenz aus diesen ernüchternden Erfahrungen sollte indes keinesfalls die Konsequenz gezogen werden, die Hoffnung auf gesellschaftlichen Wandel aufzugeben. Es muss vielmehr um eine realistischere Einschätzung der Möglichkeiten gehen, wie dieser Wandel begleitet und unterstützt werden kann. Die Unterstützung von Reformprozessen im Sicherheitssektor ist einer der Bereiche, die hierbei zukünftig mehr kritischer Aufmerksamkeit bedürfen.

Sobald staatliche Strukturen und Machteliten sich bzw. ihre Position gefährdet sehen und etablierte Verfahren der Konfliktregelung und Machtbalancen ins Wanken geraten, droht der Ausbruch von Gewalt. Spätestens an diesem Punkt sind gesellschaftliche Veränderungsprozesse genauso wie die individuelle menschliche Sicherheit existenziell abhängig vom Handeln oder Nichthandeln von Polizei, Militär und Geheimdiensten – also dem Sicherheitssektor im engeren Sinne. Als meist eben nicht demokratisch kontrollierte Institutionen und De-facto-Inhaber des Gewaltmonopols beeinflussen sie das Ergebnis gesellschaftlichen Wandels ganz entscheidend mit: Unterdrücken sie zivilen Protest und Ungehorsam im Sinne des Machterhalts der herrschenden Eliten? Sind sie in der Lage und willens, extremistische Organisationen, die die Sicherheit der Bürger_innen und rechtmäßig gewählter politischer Entscheidungsträger_innen gewaltsam bedrohen, in Schach zu halten? Oder nutzen sie ihre physische

Machtfülle gar zur eigenen Übernahme und Ausübung der politischen Macht? In all diesen und vielen weiteren gesellschaftspolitischen Konstellationen spielt der Sicherheitssektor eine wichtige, wenn nicht gar die zentrale Rolle. Daher sollten wir auch dem Reformbedarf in diesem Bereich mehr Aufmerksamkeit widmen.

Die Motivation der FES: Frieden- und Sicherheitspolitik sowie Demokratieförderung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung engagiert sich für internationalen Dialog und Demokratie weltweit. Neben der Demokratieförderung hat sich eine Reihe zentraler Querschnittsthemen herauskristallisiert, zu denen die FES international schwerpunktmäßig arbeitet. Eines dieser Themen ist die Friedens- und Sicherheitspolitik, da sozioökonomische Entwicklung sowie eine sozial gerechte Gestaltung der Globalisierung wesentlich von einem sicheren und friedlichen nationalen und internationalen Umfeld abhängen. Demgemäß hat die FES ein doppeltes Interesse an dem Thema der Sicherheitssektorreform und Sicherheitssektorgovernance (SSG): Sowohl für demokratische Transitionen und die Konsolidierung von Demokratie als auch für die Wahrung von Frieden und Sicherheit spielt die Gestaltung des Sicherheitssektors eine entscheidende Rolle.

Zudem hat die FES gerade in den vergangenen Jahren verstärkt zu diesem Thema gearbeitet: Nach einer ersten internationalen Konferenz in Abuja im November 2011 fand im Juni des darauffolgenden Jahres ein weiterer Workshop in Deutschland statt, der das Thema SSR/SSG im spezifisch deutschen Kontext unter Beteiligung verschiedener Ressorts, von Think-Tanks und der Zivilgesellschaft aufgriff. Im Anschluss an diesen Workshop wurden drei FES-Perspektiven zu Fragen von SSR/SSG veröffentlicht und schließlich die vorliegende Studie in Angriff genommen.

Die Zielrichtung der Studie: operative Arbeit und politischer Impuls

Die vorliegende Studie hat zwei einander ergänzende Zielsetzungen:

- Operativ: Zum einen engagiert sich die Friedrich-Ebert-Stiftung in verschiedenen Projekten weltweit im Bereich der Sicherheitspolitik und der SSR. Insofern

liefert die Studie für unsere eigenen Arbeitsansätze einen wichtigen Orientierungsrahmen. Wie engagieren sich andere Akteure in diesem Feld? Welche Ansätze werden verfolgt? Welche Erfahrungen wurden hierbei gesammelt? Zusammen mit der internen Evaluation unserer eigenen Ansätze trägt die Studie damit zu einer Weiterentwicklung unseres praktischen Engagements in diesem Bereich bei.

- Politisch: Zum anderen wollen wir mit dieser Studie auch bewusst einen Impuls für die weitere deutsche Debatte und Konzeptentwicklung geben. Sowohl die politische Diskussion als auch die engere Fachdiskussion zu Fragen von SSR/SSG finden bisher vornehmlich im angelsächsischen Raum statt und werden nur punktuell von deutschen Akteuren reflektiert. Die vorliegende Studie, die speziell für eine deutsche Leser_innenschaft konzipiert wurde, bietet deutschen Akteuren aus den Bereichen Friedensförderung, Entwicklungszusammenarbeit, Demokratieförderung und Sicherheitspolitik Anstöße und Anknüpfungspunkte für weitere Debatten.

Deutsches Engagement im Bereich SSR: ungenutzte Potenziale und mangelnde politische Aufmerksamkeit

Obwohl es derzeit noch weitgehend an einer intensiven und systematischen Diskussion zum Thema SSR in Deutschland fehlt, wurde die Relevanz dieses Politikfeldes doch schon früh erkannt. Im 2004 verabschiedeten Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« der damaligen rot-grünen Bundesregierung wird SSR an verschiedenen Stellen prominent erwähnt, und der zugehörige Ressortkreis »Zivile Krisenprävention« richtete sogar eine eigene Arbeitsgruppe zum Thema SSR ein, die 2006 ein »Interministerielles Rahmenkonzept zur Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors in Entwicklungs- und Transformationsländern« vorlegte.

Jenseits dieser konzeptionellen Bezüge hat aber auch eine ganze Reihe von praktischen Erfahrungen die Relevanz von Sicherheitssektorreform für deutsche Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik unterstrichen, allen voran auf dem Balkan und in Afghanistan, wo Deutschland zeitweise sogar als »Lead Nation« für den Polizeiaufbau fungierte.

Trotz dieser Betroffenheit bzw. praktischen Relevanz entwickelte das Thema politisch bisher in Deutschland kaum Dynamik. Am deutlichsten wird die deutsche Zurückhaltung in Genf, wo man zwar formal Mitglied der größten internationalen SSR-Institution ist, dem Geneva *Center for the Democratic Control of the Armed Forces* (DCAF), dort aber bisher eher passiv agiert. Ein weiterer Indikator für die begrenzte politische Aufmerksamkeit für diesen Bereich fand sich bei der jüngsten offenen Diskussion des UN-Sicherheitsrates zum Thema SSR: Im Gegensatz zu verschiedenen anderen EU-Mitgliedstaaten leistete Deutschland hier keinen eigenen Beitrag, sondern verwies lediglich auf die gemeinsame Position der EU. Dies lässt sich zwar durchaus positiv als Unterstützung der gemeinsamen europäischen Außenpolitik werten, gleichzeitig verpasste Deutschland jedoch die Gelegenheit, eigene Akzente zu setzen und die Bedeutung, die das Thema für die eigene Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik hat, zu unterstreichen.

Warum es Zeit ist, SSR nachdrücklich zu betreiben

Die vorliegende Studie beschreibt eine Reihe von Trends, die es dringend nahelegen, diesem Tätigkeitsfeld deutscher Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik mehr Bedeutung beizumessen. Zwar sind die für SSR-Maßnahmen international zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel in den letzten Jahren deutlich gestiegen, und angesichts der voraussichtlichen Einbeziehung von Friedens- und Sicherheitszielen in das Post-MDG-Zielsystem ist durchaus damit zu rechnen, dass sie auch weiter steigen werden; gleichzeitig zeigt die bisherige Mittelverwendung aber einen deutlichen Schwerpunkt im Bereich klassischer Ertüchtigungsansätze in einzelnen Ländern wie Afghanistan. Dies wird jedoch weder der Bedeutung von SSR für menschliche Sicherheit und gesellschaftliche Transformationsprozesse in vielen anderen Ländern gerecht noch widmet es der entscheidenden Rolle lokaler Eliten sowie der Notwendigkeit der zivilen demokratischen Kontrolle der Sicherheitssektoren genügend Aufmerksamkeit.

Insgesamt ist das internationale Engagement bei der SSR-Unterstützung, trotz enormer konzeptioneller Fortschritte, bisher wenig systematisch und weist blinde Flecken sowie nicht realisierte Synergiepotenziale auf. Schließlich muss die Rolle von neuen Gebern ebenso ernsthaft in den Blick genommen werden wie die Rolle von privaten

Akteuren aus den Bereichen der Sicherheitsdienstleister und der Unternehmensberatungsbranche, die sich verstärkt im Bereich der Unterstützung von Sicherheitssektorreform engagieren.

Warum es gerade seitens der Zivilgesellschaft eines größeren Engagements bedarf

Folgt man der Studie in der Einschätzung, dass es eine starke Anbindung an gesamtgesellschaftliche Veränderungsprozesse und eine bewusste Berücksichtigung der politischen Dimension von Sicherheitssektorreform braucht, dann muss auch das eigene Engagement kritisch überprüft und ggf. neu ausgerichtet werden. Gerade wenn es um einen Wertewandel im Sicherheitssektor im weiteren Sinne – d. h. inklusive der Kontrollinstanzen – gehen soll, dürften die treibenden Faktoren für ein Engagement weder allein noch primär das Profitstreben von Unternehmen und die eigenen Sicherheitsinteressen westlicher Staaten sein. Zivilgesellschaftliche Akteure haben hier einerseits einen wichtigen komparativen Vorteil, andererseits sind sie bisher nur äußerst begrenzt bei der SSR-Unterstützung aktiv. Deswegen legt die Studie einen besonderen Fokus auf das Potenzial und mögliche Einstiegspunkte für mehr zivilgesellschaftliches Engagement bei der Unterstützung von Prozessen der Sicherheitssektorreform.

Das Rad nicht neu erfinden: internationale Erfahrungen zur Kenntnis nehmen

Der Ansatz der Studie ist es, die reichen Erfahrungen, die bisher in diesem Arbeitsbereich von unterschiedlichsten Akteuren gemacht wurden, auszuwerten und Schlussfolgerungen für zukünftiges Engagement zu ziehen. Die Unterstützung von Sicherheitssektorreform muss nicht bei null anfangen. Obwohl das deutsche Engagement in diesem Feld bisher eher beschränkt und fragmentiert gewesen ist, bestehen doch gute Gründe gerade für ein deutsches Engagement. Die historischen Erfahrungen mit dem Verhältnis von Sicherheitsapparat, Staat und Gesellschaft sind prägend für die deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts gewesen. Die starke Verankerung der Sicherheitsinstitutionen in der deutschen Demokratie und im deutschen Rechtsstaat nach dem Zweiten Weltkrieg ist direkte Folge desaströser Lehren aus der eigenen Geschichte. Dieser spezifische Kontext bietet sich als Referenzpunkt und normative Basis für entsprechendes Engagement zusammen mit Partnern weltweit geradezu an. Die vorliegende Studie soll für die notwendige Debatte einen Anstoß bieten.

Zum Abschluss geht ein herzlicher Dank an den Autor der Studie, Steffen Eckhard, sowie an Philipp Rotmann und das gesamte Team von GPPI, welches in die Erstellung der Studie einbezogen war. Das Engagement und die Expertise, die in den gesamten Prozess – von der *Inception Study* über die Interview-Phase bis hin zu den Feedback-Workshops – eingeflossen sind, schlagen sich sichtbar im Endprodukt nieder. Ein weiterer Dank gilt Thomas Mättig, Sebastian Sperling, Elisabeth Strohscheid, Andreas Wittkowsky und Natascha Zupan, deren Input und Feedback an verschiedenen Punkten im Prozess der Studienentstehung sehr hilfreich waren.

Berlin, September 2014
Marius Müller-Hennig

Zusammenfassung

Allgemein gesprochen meint *Sicherheitssektorreform* (SSR) eine planmäßige Verbesserung der bestehenden Strukturen und Arbeitsweisen im Sicherheitssektor eines Landes mit dem Ziel, mehr Sicherheit für die Bevölkerung zu schaffen. Einerseits kann dies erreicht werden, wenn Polizist_innen und Soldat_innen in einem Land gut ausgestattet und ausgebildet sind; sie müssen Ermitteln, Patrouillieren und Schießen können. Andererseits garantiert nur die Kontrolle durch eine demokratisch gewählte Regierung, dass Sicherheitsorganisationen ihre Macht nicht für Partikularinteressen und repressiv gegen die eigene Bevölkerung einsetzen. In vielen Entwicklungs- und Konfliktländern fehlt es oftmals an beidem: Demokratie und effektiven Sicherheitskräften. Nachhaltige Entwicklung wird jedoch nur durch ein sicheres und stabiles Umfeld ermöglicht. Das Konzept der SSR beschäftigt sich daher mit Wegen der externen Unterstützung bei der Neuordnung des Sicherheitssektors nach den Kriterien des demokratischen Rechtsstaats, um so letztlich die Sicherheit für die Bevölkerung zu erhöhen.

Diese Studie verfolgt drei Ziele: Zunächst gibt sie einen Überblick über das Konzept der SSR-Unterstützung und analysiert, welche Entwicklungen und Trends bei den relevanten Akteuren zuletzt zu beobachten waren. Auf dieser Basis identifiziert sie die Herausforderungen, mit denen sich Praktiker_innen bei der Umsetzung von SSR-Maßnahmen konfrontiert sehen und welche Lösungsstrategien sie dabei verfolgen. Abschließend legt sie mit Blick auf diese Informationen Gründe und Ansätze für SSR-Engagement der deutschen Zivilgesellschaft dar. Die Datengrundlage bilden 59 Interviews mit Experten und Expertinnen sowie die Analyse von Konzeptpapieren und Studien zur SSR-Thematik.


Vier Trends lassen sich bei den Akteuren international beobachten: (1) Einige wenige Staaten ziehen den Großteil der westlichen SSR-Unterstützung auf sich. 2011 entfiel mehr als die Hälfte der von der OECD erfassten SSR-Unterstützung auf nur zwei Staaten: Afghanistan und Kosovo. Durch das Raster der globalen Aufmerksamkeit fallen dagegen Länder, in denen zwar kein offener Bürgerkrieg herrscht, aber ein hohes Gewaltniveau besteht. (2) Wie auch in der Entwicklungszusammenarbeit allgemein, treten bei SSR nicht-westliche Staaten als neue Geber in Erscheinung. Sie lehnen die Wertekondi-

tionierung externer Hilfe ab, das heißt den Export demokratischer Werte als Teil der Sicherheitssektorreform. (3) Auch Organisationen mit kommerziellen Absichten spielen eine wachsende Rolle bei SSR. Sie vernachlässigen aus Sicht von Kritiker_innen »weiche Ziele« von SSR, wie demokratische Kontrolle oder Menschenrechte. (4) Zuletzt zeigt sich eine deutliche Kluft zwischen den anspruchsvollen Zielen der demokratischen SSR und den – angesichts von Millioneninvestitionen – recht dürftigen Resultaten in einigen Ländern.

Bei der Ausgestaltung von SSR-Maßnahmen verfolgen Praktiker_innen vier idealtypische Ansätze: *Ertüchtigung* steht für Maßnahmen, deren Ziel primär der Kapazitätsaufbau von Fachorganisationen durch Amtshilfe ist. *Staatsaufbau* ist umfassender, steht aber vor dem Problem einer wirksamen Transformation eines komplexen Gesamtsystems. *Risikoreduktion vor Ort* ist ein dezentraler Ansatz, bei dem die menschliche Sicherheit der Bevölkerung im Vordergrund steht. Auch *Wertewandel* hat den Schutz der Bevölkerung im Blick, allerdings vor allem durch die Sicherstellung wirksamer demokratischer Sicherheitsgovernance.

Der richtige Kompromiss zwischen hohem Anspruch und Realismus ist noch nicht gefunden. Einerseits zeigt sich beim Vergleich der vier Ansätze, dass empirisch heute Maßnahmen dominieren, die in technischen Nischen die Ertüchtigung von Sicherheitsbehörden wie dem Militär, der Polizei oder der Justiz vorantreiben. Das Ziel ist die Verbesserung der Sicherheitsleistung, nicht die Veränderung von Sicherheitsgovernance. Andererseits betonen Expert_innen, dass nur ein demokratisch kontrollierter Sicherheitssektor langfristig den Schutz der Bevölkerung sicherstellen kann. Dies beugt Machtmissbrauch vor und schafft einen Interessensausgleich zwischen den Sicherheitsinteressen des Staates und denen der Bevölkerung. Bei SSR ohne demokratischen Wandel droht letztlich nur die nächste Autokratie.

Demokratischer Wandel steht bei SSR heute aus zwei Gründen nicht im Mittelpunkt: Erstens lehnen neue Geber Demokratieförderung als Teil von SSR ab. Die SSR-Konzepte der UN sprechen heute nur von »ziviler Kontrolle«, ohne zu klären, wie diese ausgestaltet sein soll. Zweitens führt die Erfahrung dürftiger Resultate bei einigen SSR-Prozessen dazu, dass neuere Projekte heute bescheidenere Ziele setzen. Diese Erosion der SSR-Agenda riskiert, dass die demokratische Sicherheitsgover-



nance noch weiter aus dem Blick gerät. Daher braucht es realistische Zwischenziele, während langfristig das Ziel einer umfassenden Transformation nicht aus dem Blick geraten darf.

Ein weiterer Schlüssel ist ein politisches Verständnis von SSR. Externe Unterstützer dürfen sich nicht alleine auf den Aufbau funktionaler Kapazitäten konzentrieren. Im Zentrum der Aufmerksamkeit müssen neben den formalen Sicherheitsorganisationen vor allem die Machteliten eines Landes stehen. Jede Reform führt zu Gewinnern und Verlierern. Gerade in autoritär regierten Ländern droht den Eliten nach einer Reform die Aufarbeitung ihres repressiven Handelns – mit teilweise gravierenden persönlichen Konsequenzen. Hier können externe Akteure Garantien anbieten oder gegebenenfalls Druck ausüben.

SSR kann nur Erfolg haben, wenn vor Ort Interesse am Wandel (*ownership*) besteht. Da dies nicht immer der Fall ist, müssen externe Akteure noch differenzierter ansetzen und geduldiger sein als bisher. In autokratischen Staaten sollte es zunächst darum gehen, langsam Raum für Reformen zu schaffen. In Nachkriegsgesellschaften ist hingegen kurzfristige Stabilität gefragt. Auch hier sind Machtkontrollen wichtig, jedoch nicht immer umgehend durch demokratische Institutionen. Fehlt es in einem Land an jeglichem Raum für Wandel, ist keine Hilfe besser, anstatt die falschen Gruppen zu unterstützen.

Eine politische SSR-Unterstützung sollte vor Ort vor allem von einflussreichen Botschaften oder Friedensmissionen getragen werden. Doch auch deren Einfluss ist nur sehr begrenzt. Neue Geber bieten SSR heute ohne entwicklungspolitische Konditionalität an. Am besten funktioniert SSR daher im Zusammenspiel mit einem bereits bestehenden gesellschaftlichen Transformationsprozess. Risiken bestehen jedoch immer: Vernachlässigt SSR die demokratische Kontrolle, drohen Rückschritte beim Wandel der Gesellschaft; ignoriert SSR die Machtinteressen einflussreicher Eliten, droht Gewalt.

Zivilgesellschaftliche Organisationen können bei SSR eine wichtige Rolle spielen. Aufgrund ihrer langfristigen Perspektive und Vernetzung vor Ort sind sie besonders gut in der Lage, unterhalb der Schwelle von offiziellen zwischenstaatlichen Verhandlungen den Dialog mit Sicherheitsakteuren zu führen und politisch schwierige Zeiten zu überdauern. Natürlich ist ihr Einfluss beschränkt, und in vielen Ländern werden sie mehr geduldet als akzeptiert. Doch gerade wenn es vor Ort an politischem Interesse für Reformen mangelt, können sie die lokale Zivilgesellschaft unterstützen, bei einflussreichen Eliten für Veränderungen werben und erste Schritte anstoßen.

1. Einleitung

Am 15. Dezember 2013 richteten in der südsudanesischen Hauptstadt Juba Soldaten einer Eliteeinheit ihre Waffen aufeinander. Tags zuvor hatten sie in ihrer Kaserne noch gemeinsam trainiert. Innerhalb kürzester Zeit erreichten die Gefechte in der Garde des südsudanesischen Präsidenten Salva Kiir andere Landesteile. Nach wenigen Tagen waren bereits eine halbe Million Menschen auf der Flucht, Zehntausende suchten Schutz in den Stützpunkten der UN-Friedensmission in Juba und nach UN-Schätzungen kosteten die Kämpfe mehr als 1 000 Menschen das Leben.¹ Im Südsudan, das unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen erst zwei Jahre zuvor unabhängig geworden war, eskalierte der Machtkampf zwischen Präsident Kiir und seinem Konkurrenten, dem zuvor entlassenen Vizepräsidenten Riek Machar.

Auch im Irak, wo vor allem die USA seit ihrer Intervention im Jahr 2003 die Reform des Sicherheitssektors unterstützen, zeigten sich im Zuge des Vormarsches der islamistischen Terrororganisation ISIS im Frühsommer 2014 eklatante Schwächen bei Armee und Polizei. Nicht wenige Analyst_innen sehen im Ausmaß der Gewalt im Südsudan und im Irak ein Versagen der Bemühungen um die Reform der Sicherheitsinstitutionen.² Insbesondere blieben in beiden Ländern ethnische Gräben und Loyalitäten innerhalb des Militärs bestehen. Im Südsudan floss zuletzt sogar mehr als die Hälfte des Staatshaushaltes in den Sicherheitssektor, während weit über die Hälfte aller Männer nach wie vor Waffen besaßen.³

Sicherheitssektorreform in Entwicklungs- und Konfliktländern bedeutet mehr als nur die Entwaffnung von Kämpfern, die Ausstattung von Sicherheitsorganisationen mit besserer Ausrüstung sowie die Ausbildung von Polizist_innen und Militärs an diesem Gerät. Es ist ein Eingriff in das fragile politische Gleichgewicht von Staaten, die autokratisch regiert werden oder in denen die Idee von Demokratie erst langsam Fuß zu fassen beginnt. Selbst in gefestigten westlichen Demokratien ist

Sicherheitssektorreform ein politisch heikles Thema. In Deutschland müssen sich als Konsequenz solcher Reformen, wie beispielsweise im Zuge des Skandals um den Nationalsozialistischen Untergrund (NSU), hochbezahlte Beamte_innen jedoch maximal in den einstweiligen Ruhestand zurückziehen.⁴ Für politische Eliten in autoritär regierten oder fragilen Ländern ist der Zugriff auf Sicherheitskräfte hingegen die Grundlage ihrer politischen Macht, im Extremfall ihres Überlebens. So wird Gewalt zur Option, wenn sie ihre Ziele nicht mit anderen politischen Mitteln erreichen können. Die Hürden für einen solchen Gewaltmissbrauch zu erhöhen und damit die friedliche (Weiter-)Entwicklung eines Landes zu ermöglichen, steht daher im Zentrum des Konzepts der Sicherheitssektorreform.

Die Unterstützung bei einem Prozess der Sicherheitssektorreform soll dabei helfen, die Strukturen, Gesetze, Prozesse (Sicherheitssektorgovernance) sowie das Verhalten von Individuen im Sicherheitssektor so zu verändern, dass Sicherheitskräfte nicht zum Spielball politischer Interessen werden können und gleichzeitig in der Lage sind, die Sicherheit der Bevölkerung nach innen und außen zu gewährleisten. In diesem Sinne verwendet diese Studie die Begriffe der Sicherheitssektorreform (SSR) und Sicherheitssektorgovernance (SSG): »*Fundamentally, >good< SSG is understood as the effective and efficient provision of state and human security within a framework of democratic governance, while SSR describes efforts to achieve this goal*« (Bryden & N'Diaye 2011: 10).

In vielen Ländern bilden Sicherheitsorganisationen eine nur schwer zu kontrollierende Quelle von Gewalt und Menschenrechtsverletzungen. Zahlreiche Studien betonen aber, wie wichtig ein stabiles und sicheres Umfeld für die sozioökonomische Entwicklung eines Landes ist (stellvertretend Weltbank 2011). Dies erklärt das Engagement entwicklungspolitischer Organisationen bei SSR. Allerdings sehen auch westliche Staaten ihre innere Sicherheit von Ländern ohne funktionierenden Sicherheitssektor bedroht, da diese zum Rückzugsraum für organisierte Kriminalität und Terrorismus werden können

1. Nach Angaben der UN-Mission UNMISS: <http://unmiss.unmissions.org/> (Zugriff am 1.6.2014).

2. Siehe Jok (2014) zum Südsudan sowie Sullivan und Jaffe zum Irak: http://www.washingtonpost.com/world/national-security/collapse-of-iraqi-army-a-failure-for-nations-premier-and-for-us-military/2014/06/12/25191bc0-f24f-11e3-914c-1fbd0614e2d4_story.html (Zugriff am 20.6.2014).

3. Interview mit einem Vertreter des Auswärtigen Amtes in Berlin (Mai 2014). Siehe auch: Bericht des Journalisten Brian Adebaba, 18.12.2013; <http://www.ssrresourcecentre.org/2013/12/18/the-coup-and-implications-for-security-sector-reform-in-south-sudan/> (Zugriff am 1.6.2014).

4. Der Nationalsozialistische Untergrund ist eine im November 2011 öffentlich bekannt gewordene rechtsextreme terroristische Vereinigung, der eine fremdenfeindlich motivierte Mordserie aus den Jahren 2000 bis 2007 zugeordnet wird. Deutsche Sicherheitsinstitutionen hatten weder die Serie noch den rechtsextremen Hintergrund erkannt, weshalb es ab 2012 zu einer Reihe von Entlassungen und Rücktritten in deutschen Sicherheitsorganisationen kam.

(Auswärtiges Amt, Bundesministerium des Inneren & Vereinte Nationen 2013). Schon aufgrund dieser unterschiedlichen Interessen und politischen Ziele aufseiten der internationaler Akteure ist die SSR-Unterstützung von außen ein kompliziertes Unterfangen. Rechnet man die politischen Interessen der Empfängerseite hinzu, steigert sich die Komplexität, wie im Südsudan oder Irak, noch zusätzlich. So führten in einer ganzen Reihe von Entwicklungs- und Konfliktländern Millioneninvestitionen in SSR-Prozesse nicht zu den gewünschten Ergebnissen (Schnabel & Born 2011). Nach Jahren der Euphorie ist daher nun breite Ernüchterung bei SSR-Expert_innen eingeleitet.

Das Ziel dieser Studie ist es, eine realistische Einschätzung über das gegenwärtige internationale SSR-Engagement zu geben. Dabei fragt die Studie, welche Lehren und Erfahrungswerte sich unter Praktiker_innen bei der Umsetzung von Projekten zur externen Unterstützung von SSR identifizieren lassen? Auf Basis dieser Analyse werden schließlich Ansatzpunkte für das SSR-Engagement deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen entwickelt.

Ziel dieser Studie ist es nicht, ein umfassendes Bild über die Bedingungen aufzuzeigen, unter denen SSR-Maßnahmen zum Erfolg führen könnten. Hierfür wären, aufgrund der von Fall zu Fall unterschiedlichen politischen, historischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen von SSR, enorme akademische Ressourcen notwendig. Nichtsdestotrotz lernen die an der Umsetzung von SSR-Maßnahmen beteiligten Personen und Organisationen ständig hinzu. Von Projekt zu Projekt entstehen Erfahrungswerte, die analog eines Evolutionsprozesses bewährte Maßnahmen bestätigen und ungeeignete Aktivitäten ausselektieren. Diese Studie bildet den Stand dieses Prozesses ab.

Datengrundlage

Die wichtigste Datengrundlage bilden, neben öffentlich verfügbaren Büchern und Studien, 59 Interviews mit Experten und Expertinnen, die der Autor zwischen November 2013 und Mai 2014 durchführte.⁵ Diese fanden in den Zentralen der wichtigsten westlichen Geber und Durchführungsorganisationen im Bereich der SSR-Unterstützung statt – in Berlin, Brüssel, Genf, London, New York und Washington, D. C. (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Übersicht der interviewten Organisationen/Anzahl Expert_innen

Organisation	# Personen	Organisation	# Personen	Organisation	# Personen
Auswärtiges Amt	1	EPLO	1	Oxfam	1
BICC	1	DG-DEVCO (EU)	3	Pentagon	2
BMVg	1	FES	3	Saferworld	2
BMZ	1	GCSP (Genf)	1	Schweizer Außenamt	1
Care International	1	GIZ	2	The Asia Foundation	1
The Graduate Institute	1	UK Stabilisation Unit	1	UN DPKO	1
Clingendael	1	ICITAP	3	UN SSR Unit	1
CPCS	1	IRZ	1	UNDP	2
DCAF	5	International Alert	1	USAID	1
DCAF-ISSAT	2	Misereor	1	US-Außenministerium	1
EAD/EEAS	2	NATO	6	Weltbank	3
Engility Corp.	1	ODI	1	ZIF	1

5. Zwei Interviews wurden telefonisch geführt, alle anderen im persönlichen Gespräch. Zwei weitere Interviews mit einem Experten der GIZ und einem Experten von ICITAP entstammen einem früheren Forschungsprojekt vom Juni 2011 in Islamabad, Pakistan.

Gesprächspartner_innen waren Personen, die auf einer Programmebene für SSR-Aktivitäten verantwortlich sind. Aus Ressourcengründen war es nicht möglich, Expert_innen auch dort zu interviewen, wo SSR-Maßnahmen umgesetzt werden – das heißt im Südsudan, im Irak, in Afghanistan oder in Indonesien. Die meisten der interviewten Expert_innen besitzen aufgrund früherer beruflicher Engagements jedoch auch Erfahrungen aus der Arbeit vor Ort. Die Interviews fanden unter der Zusicherung von Anonymität statt.

Vorgehen

Die Studie gliedert sich in drei zentrale Teile:

(1) Kapitel 2 erläutert den historischen Hintergrund des SSR-Konzepts, welche Kontroversen sich hierbei ergeben haben und was heute der Anspruch bei SSR ist. Zudem bietet das Kapitel eine Übersicht der wesentlichen Trends bei der globalen SSR-Unterstützung, wie regionale Schwerpunkte, Lücken und neue Akteure.

(2) Kapitel 3 wendet sich der Frage zu, welche Erfahrungswerte und Lehren aus Sicht von Praktiker_innen

bei der Umsetzung von SSR-Maßnahmen bestehen. Um diese systematisch zu erfassen, wird als erster Schritt (Kapitel 3.1) eine Typologie von SSR-Maßnahmen eingeführt. Sie basiert auf zwei für Praktiker_innen bei der Projektausgestaltung relevanten Fragen: Welches Ziel hat eine SSR-Maßnahme und welchem Ansatz bedient sie sich? Daraus ergeben sich vier Idealtypen von SSR-Maßnahmen: Ertüchtigung, Staatsaufbau, Risikoreduktion vor Ort und Wertewandel. Kapitel 3.2 bis 3.5 stellen diese Idealtypen vor und identifizieren die wesentlichen Herausforderungen bei der Projektumsetzung. Für jede dieser Herausforderungen entwickelten Praktiker_innen Lösungsstrategien, von denen Kapitel 4 und 5 die zehn relevantesten vorstellen.

(3) Kapitel 6.1 fasst die Ergebnisse der Analyse zu Erfahrungswerten und Lösungsstrategien zusammen und bewertet, welche Konsequenzen sich daraus insgesamt für die internationale SSR-Unterstützung ergeben. Kapitel 6.2 wendet sich dann dem bilateralen deutschen SSR-Engagement zu. Nach einer knappen Übersicht über die Rolle deutscher zivilgesellschaftlicher Akteure bei der SSR-Unterstützung in Kapitel 6.3, gibt Kapitel 6.4 sechs Empfehlungen für Handlungsbereiche der deutschen Zivilgesellschaft bei der SSR-Unterstützung.

2. Internationale Trends bei der SSR-Unterstützung

Dieses Kapitel spannt als Einstieg in die Materie der SSR-Unterstützung einen weiten Bogen. Es beschreibt zunächst drei Entwicklungsstränge, die zur heutigen Ausgestaltung des SSR-Konzepts beigetragen haben (Kapitel 2.1). Dies dient als Vorbereitung für die Darstellung der Schlüsselthemen, nach denen sich Akteure bei ihrer Arbeit im Sicherheitssektor unterscheiden: die Definition der Ziele von SSR, der Umfang des Sicherheitssektors, die zur Reform gehörenden Aktivitäten sowie die Prinzipien von SSR (Kapitel 2.2). Im nächsten Schritt wird eine Übersicht der wesentlichen SSR-Akteure und einiger gegenwärtig besonders relevanter Trends gegeben (Kapitel 2.3 und 2.4). Kapitel 2.5 legt schließlich dar, dass es in der Praxis in vielen Ländern zu Problemen bei der Umsetzung von SSR-Maßnahmen kommt. Dies wirft Fragen nach neuen konzeptionellen Wegen und praktischen Lösungsansätzen auf.

2.1 SSR seit dem Kalten Krieg

Der Ursprung des heutigen Verständnisses von SSR im Kontext von Demokratisierung, Entwicklungs-, Friedens- und Sicherheitspolitik liegt in den frühen 1990er Jahren und steht in direktem Zusammenhang mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion.⁶ Doch auch wenn das Konzept erst dann unter dem Namen der SSR bekannt wurde, gehörte die Unterstützung von Sicherheitsorganisationen dritter Staaten schon seit Jahrhunderten zum Werkzeugkasten globaler Machtpolitik. Nach dem Zweiten Weltkrieg trat dies insbesondere während des Kalten Krieges zutage, als die Großmächte verbündete Regierungen oder Untergrundbewegungen in geostrategisch relevanten Staaten in erheblichem Umfang militärisch unterstützten. Organisator dieser militärischen Hilfen waren auf beiden Seiten die Streitkräfte; sie lieferten Ausrüstungsgegenstände und entsandten militärische Ausbilder_innen. In den USA und Frankreich wurde dies zum Bestandteil der offiziellen staatlichen Entwicklungshilfe. Die Mittel überstiegen zeitweise sogar die eigentliche, nicht militärische Entwicklungshilfe (Wulf 2000; 2011: 341). Aus dieser Zeit stammt das Misstrauen vieler Teile der entwicklungs- und friedenspolitischen Zivilgesellschaft gegenüber einer als geostrategische

6. Vergleiche zur Darstellung in diesem Absatz Bryden (2007) und Ball (2010).

Interessenspolitik wahrgenommenen Unterstützung von Sicherheitsakteuren in teilweise autoritär regierten Staaten.

Mit dem Ende der bipolaren Weltordnung brachen in vielen postkolonialen Staaten, auf dem Balkan, in Zentralasien und in Afrika gewaltsame innere Konflikte aus, die eine Hochphase von internationalen Interventionen zur Friedenserzwingung und -sicherung nach sich zogen. Vor Ort überschritten sich dabei Maßnahmen zur Krisenprävention, Entwicklungshilfe und dem Aufbau von Sicherheitsinstitutionen. Nachdem das Konzept der SSR seit den 1990er Jahren von drei separaten Gruppen aus Experten und Expertinnen der Entwicklungs- und Sicherheitspolitik vorangetrieben worden war,⁷ brachen die Grenzen zuletzt auf, sodass sich in vielen Entwicklungs- und Konfliktländern ein zunehmend offener Austausch zwischen Entwicklungsexpert_innen, Diplomat_innen, Konfliktexpert_innen, Polizist_innen, Soldat_innen und Jurist_innen etablierte.

Demokratisierung in den ehemaligen Ostblockstaaten

Der erste Entwicklungsstrang geht auf die Transformations- und Demokratisierungsprozesse in den Ländern des ehemaligen Ostblocks zurück. Hier engagierten sich europäische Diplomat_innen und Expert_innen von Sicherheitsorganisationen, wie der NATO oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), in Form von Ausbildungs- und Ausstattungshilfen sowie durch Bemühungen um eine zivile Kontrolle der Streitkräfte, der Polizei und der Nachrichtendienste. Dabei legte die NATO-Erweiterungsdiplomatie großes Gewicht auf die Förderung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte; sehr zum Leidwesen mancher Generäle, die stattdessen lieber Ausbildungs- und Ausstattungshilfen gesehen hätten. Als politischer Anreiz spielten die Beitrittskriterien der NATO eine gewichtige Rolle für Durchsetzung einer zivile Kontrolle des Sicherheitssektors (Cotter & Forster 2004; Hänggi 2005). Daher gilt der SSR-Prozess in den osteuropäischen Staaten heute überwiegend als Erfolg, auch wenn der Fokus aus

7. So schreiben Hänggi und Tanner (2005: 41): »references to security sector governance (...) appear to be isolated from one another, reflecting different policy discourses each linked to another epistemic community: security policy, development cooperation and, to a lesser extent, the promotion of democracy.«

Sicht der Kritiker_innen zu sehr auf die staatlichen Institutionen gelegt wurde und nicht auf die Stärkung der Zivilgesellschaft als nicht-staatliche Kontrollinstanz.⁸

Entwicklungszusammenarbeit und das Konzept der menschlichen Sicherheit

Der zweite Entwicklungsstrang ging von den Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit aus. Entscheidend war hierbei das Konzept der »menschlichen Sicherheit«, welches mit seinem Fokus auf die Sicherheit des Individuums und dessen Menschenwürde in den 1990er Jahren als Gegenentwurf zum staatszentrierten Denken bei der SSR-Unterstützung Einzug in internationale Debatten hielt. Aus diesem Blickwinkel sahen die Vordenker einer entwicklungspolitischen Bearbeitung des Sicherheitssektors sowohl übertrieben militärlastige Staatshaushalte als auch die mangelnde Sicherheit der Bevölkerung als entscheidende Hindernisse für die Armutsbekämpfung und langfristige Entwicklung. Das britische *Department for International Development* (DFID), das unter seiner damaligen Ministerin Clare Short von manchen als Schöpfer des heutigen Konzepts der Sicherheitssektorreform bezeichnet wird, war einer der ersten Akteure, die sich an die Umsetzung von Maßnahmen im Sicherheitssektor wagten – zunächst jedoch mit deutlichem Fokus auf die Streitkräfte von Entwicklungsländern.⁹ Erste Projekte drehten sich um die lang vernachlässigte Vermittlung von Menschenrechtsstandards und die Verantwortung des Militärs für die Sicherheit der Bevölkerung. Später kamen Projekte mit der Polizei, Justiz, dem Justizvollzug, der Zivilgesellschaft sowie außerstaatlichen Sicherheitsinstitutionen hinzu (Ball 2010; Brzoska 2003). Seit dem Ende der 1990er Jahre betonen mehr und mehr Studien, dass nachhaltige Entwicklung langfristig nur in einem sicheren Umfeld möglich ist (Weltbank 2011; Wulf 2000).

2005 erweiterte schließlich auch der Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD (OECD-DAC) seine seit den 1960er Jahren laufende, statistische Erfassung der »Offiziellen Entwicklungshilfe« (*Official Development Assistance*, ODA) um den Sicherheitsbereich (OECD 2005a). Seitdem gehören Maßnahmen zur zivilen Kontrolle des

Sicherheitssektors, ziviles *peacebuilding*, die Arbeit mit Kindersoldat_innen sowie die Kontrolle von Klein- und Leichtwaffen zu dem, was Staaten als Teil der offiziellen Entwicklungshilfe ausweisen können. Aus Angst vor einer schleichenden Militarisierung der Entwicklungszusammenarbeit sind Ausstattungs- und Trainingsmaßnahmen für Streitkräfte dagegen explizit ausgeschlossen, selbst wenn es um (die Einhaltung von) Menschenrechtsstandards geht (Pachon 2012).

Ein weiterer wichtiger Schritt war der im südkoreanischen Busan vereinbarte *New Deal for Engagement in Fragile States*.¹⁰ Dabei stellten die Expert_innen fest, dass eine Gruppe von 45 »fragilen« Staaten in den vorangegangenen Jahren nahezu keine Fortschritte beim Erreichen der *Millennium Development Goals* (MDG) gemacht hatten. In Busan beschlossen Teilnehmer_innen, sich von nun an ganz besonders um diese (inzwischen 47) fragilen Staaten zu bemühen. Da Sicherheit als Grundlage für nachhaltige Entwicklung gilt, ist auch die SSR ein wichtiger Teil dieser Agenda (OECD 2012). Gegenwärtig gibt es Überlegungen, im Rahmen des für 2015 geplanten MDG-Nachfolge-Abkommens Ziele und Indikatoren für stabile und friedliche Gesellschaften einzuführen. Dies wäre ein großer Schritt hin zu einer Erweiterung der internationalen Schwerpunkte von Entwicklungszusammenarbeit über die bisherigen acht Ziele hinaus, in denen Frieden und Sicherheit im Gegensatz zur Millenniumserklärung nicht berücksichtigt wurden.¹¹

Konfliktbearbeitung und Friedensförderung

Der dritte Blickwinkel auf SSR ergibt sich aus der Perspektive der Friedensförderung in Konfliktländern und Nachkriegsgesellschaften. Anders als beim friedlichen

10. Dieser ist Teil des 2005 in Paris begonnenen *High Level Forum on Aid Effectiveness*. Dabei handelt es sich um einen Zusammenschluss von etwa 50 Staaten und internationalen Organisationen, die sich unter dem Dach der OECD um die Verbesserung der Rahmendbedingungen für Entwicklungszusammenarbeit bemühen. Siehe: <http://www.pbsdialogue.org/> (Zugriff am 1.6.2014).

11. Die Verfasser_innen der vorbereitenden Kommission schreiben: »We included in our illustrative list a goal on ensuring stable and peaceful societies, with targets that cover violent deaths, access to justice, stemming the external causes of conflict, such as organised crime, and enhancing the legitimacy and accountability of security forces, police and the judiciary.« Siehe den Bericht des *High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*: http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf, S. 16 (Zugriff am 1.6.2014). Auch der erste »Zero-Draft« der post-2015-Erklärung beinhaltet einen konkreten Verweis auf SSR (Ziel Nr. 16.10). Siehe: <http://sustainabledevelopment.un.org/focusdgs.html> (Zugriff am 20.6.2014).

8. Interview mit Vertretern von NATO und EPLO in Brüssel (Dezember 2013).

9. Siehe eine Rede der Politikerin im Mai 1998 am Royal College of Defence Studies: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/news/speeches/files/sp13may.html> (Zugriff am 1.6.2014).

politischen Übergang in einigen Ländern Lateinamerikas und in Osteuropa kam es seit Beginn der 1990er Jahre, vor allem auf dem Balkan, in Südostasien, Afrika und zunehmend auch im Nahen und Mittleren Osten, zu gewaltsamen innerstaatlichen Konflikten. Diese gefährden nicht nur die menschliche Sicherheit in den betroffenen Ländern, sondern auch die internationale Stabilität, da sie sich einerseits regional ausbreiten können und andererseits Räume begrenzter Staatlichkeit ausbilden, die zu Rückzugsorten für organisierte Kriminalität und Terrorismus werden können.¹² Daher gilt es als Ziel der SSR-Unterstützung, diese Risiken für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit zu vermindern oder ganz zu vermeiden. Zur Entschärfung dieser Konflikte setzte die internationale Gemeinschaft zunächst vor allem auf diplomatische Vermittlung und den Einsatz von Blauhelmsoldaten zur Überwachung von Waffenstillstandsabkommen. Spätestens nach dem Genozid in Ruanda und dem Massaker in Srebrenica verbreitete sich jedoch die Erkenntnis, dass stabiler Frieden in Einzelfällen nur durch militärische Intervention (*peace enforcement*) und langfristiges Engagement zum Wiederaufbau der zerrütteten Staaten erreicht werden könne. Unter dem Banner des *peace- and statebuilding* engagieren sich seitdem die großen internationalen und regionalen Si-

cherheitsorganisationen (UN, OSZE, EU, AU). Der Sicherheitssektor ist dabei nur einer von mehreren Bereichen, die es im Rahmen von Friedenseinsätzen aufzubauen bzw. zu reformieren gilt: »SSR (...) is a core element of multidimensional peacekeeping and peacebuilding, essential for addressing the roots of conflict and building the foundations of long-term peace and development« (United Nations 2012). Hinzu kommt, dass Nachkriegsgesellschaften in der Regel politisch höchst instabil sind. Aktive Kämpfer_innen müssen entwaffnet und wieder in die Gesellschaft, in Armee oder Polizei eingegliedert werden. SSR im Kontext von Staatsaufbau findet also unter enorm erschwerten Bedingungen statt, ist gleichzeitig aber die Voraussetzung für den Abzug der internationalen Kräfte (*exit strategy*).

2.2 Das Konzept: Ziele, Gegenstand, Aktivitäten und Prinzipien von SSR

Das Konzept der SSR entwickelt sich seit den 1990er Jahren kontinuierlich weiter. Lange Zeit dominierten hierbei die von der OECD entwickelten Modelle. Seit einigen Jahren verabschiedeten aber auch die UN Konzepte und Resolutionen zu SSR, zuletzt der Sicherheitsrat im April 2014

Abbildung 2: Wichtige SSR-Konzepte seit 1997¹³

Jahr	Akteur	Dokumententitel
1997	OECD	Conflict, Peace and Development Co-Operation on the Threshold of the 21st Century
2001	OECD	Helping Prevent Violent Conflict: Orientations for External Partners
2002	DFID	Understanding and Supporting Security Sector Reform
2004	OECD	Security Sector Reform and Governance
2005	EU	EU Council Concept for ESDP support to Security Sector Reform
2006	EU	EU Commission Communication on Support to SSR
2007	OECD	Handbook on Security Sector Reform
2008	UN	Securing Peace and Development: The Role of the United Nations in Supporting SSR
2009	US Gov.	Security Sector Reform: US State Department, US Department of Defence and USAID
2011	NATO	Political Guidance: Ways to Improve NATO's Involvement in Stabilization and Reconstruction
2013	AU	Policy Framework for Security Sector Reform
2014	UN	Security Council Resolution 2151 on Security Sector Reform

12. Siehe die Rede des deutschen Innenministers Peter Friedrich bei einer Tagung zum Thema Internationales Polizei-Peacekeeping in Berlin am 25.10.2012 (Auswärtiges Amt et al. 2013). Auch die EU-Sicherheitsstrategie vom 12.12.2003 stellt diesen Zusammenhang her (EU Council 2003).

13. Die Übersicht basiert teilweise auf Bryden (2007: 69); siehe auch Wulf (2011).

(Abbildung 2). Ein global verbindliches SSR-Konzept existiert bis heute aber nicht. Wie in Kapitel 2.4 weiter ausgeführt wird, scheiden sich die Geister vor allem an der Frage, ob SSR Teil eines demokratischen Transformationsprozesses sein soll oder lediglich einer funktionalen Verbesserung des Sicherheitssektors dient. Zumindest das westliche SSR-Konzept ist in seiner theoretischen Zielsetzung höchst ambitioniert, sowohl was die Definition der Ziele von SSR angeht als auch die Fragen, welche Akteure zum Sicherheitssektor gehören, welche Aktivitäten unter den Begriff der Reform fallen und auf Basis welcher Prinzipien SSR stattfinden soll.

Die Definition von SSR-Zielen

SSR-Maßnahmen drehten sich früher exklusiv um den Staat sowie seine Fähigkeit, das Gewaltmonopol im gesamten Territorium durchzusetzen, und damit Sicherheit nach innen wie außen garantieren zu können (Ebo 2005: 1). Als Alternative sehen viele Akteure SSR heute als ein Mittel zur Erhöhung menschlicher Sicherheit. Ziel ist die Sicherheit des Individuums vor direkter und struktureller Gewalt.¹⁴ Die beiden Perspektiven schließen sich nicht aus. Wie in Kapitel 3.5 weiter ausgeführt wird, ist ein demokratisch kontrollierter Sicherheitssektor das beste Mittel zur Erhöhung menschlicher Sicherheit (Sedra 2010a). Das hier stellvertretend genannte Konzept des Rats der EU beschreibt das Ziel von SSR daher auch folgendermaßen: »*Security Sector Reform will contribute to an accountable, effective and efficient security system, operating under civilian control consistent with democratic norms and principles of good governance, transparency and the rule of law, and acting according to international standards and respecting human rights, which can be a force for peace and stability, fostering democracy and promoting local and regional stability*« (EU Council 2005a: 4).

Heute kommen selbst in der militärischen Doktrin von NATO-Staaten keine Trainings- und Ausbildungsmaßnahmen mehr vor, die eine gleichzeitige Förderung von Menschen-

rechten oder Demokratie nicht zumindest theoretisch beabsichtigen. Während der funktionale Aufbau von Kapazitäten weiterhin einen Teil des Konzepts ausmacht, spiegeln insbesondere die Aspekte Menschenrechte, Rechenschaft und zivile, demokratische Kontrolle den Einfluss der menschlichen Sicherheit auf das Konzept wider. Das Ziel ist heutzutage also nicht mehr, nur die personellen und materiellen Kapazitäten des Sicherheitssektors zu entwickeln, sondern auch die Sicherheitsgovernance substanziell zu verändern. Bürokratische Vorgaben und demokratische Kontrollinstanzen (Sicherheitssektorgovernance) regeln dabei die legitime Sicherheitserbringung und verhindern den Missbrauch des Gewaltmonopols (Born, Fluri & Lunn 2003). Diese Sicherheitssektorgovernance (nachfolgend auch Sicherheitsgovernance) steht bei SSR heute im Vordergrund. Sie zu berücksichtigen und gleichzeitig die Effektivität der Sicherheitserbringung zu gewährleisten, ist die eigentliche Herausforderung bei der SSR-Unterstützung (Ball 2002: ii; Wulf 2011: 338).

Der Umfang des Sicherheitssektors

Neben der Dichotomie der Sicherheit des Staates auf der einen und der menschlichen Sicherheit auf der anderen Seite besteht historisch gesehen auch ein Spannungsverhältnis zwischen einer engen und einer breiten Definition des Sicherheitssektors. Eng bezieht sich hierbei lediglich auf das Militär in einem Land (Schnabel & Born 2011). Aus heutiger Sicht spielt dieser eingeschränkte Blick auf den Sicherheitssektor in den öffentlich verfügbaren SSR-Konzepten jedoch keine Rolle mehr.¹⁵ So dehnten Geber ihre Konzepte zunächst auf die Polizei und die zentralstaatlichen zivilen Institutionen des Sicherheitssektors aus, und anschließend weiter auf den Justizsektor sowie Sicherheitsinstitutionen auf der Lokalebene, die bisweilen sogar außerhalb des staatlichen Systems stehen. Eine breite Definition des Sicherheitssektors ist heute Grundlage aller wesentlichen bilateralen und internationalen Geberorganisationen (EU Council 2005b; OECD-DAC 2007; United Nations 2012; US Government 2009). Traditionelle oder private Sicherheitsakteure sind in vielen Ländern für die Sicherheitserbringung und Konfliktlösung relevant, stehen im engeren Sinne aber außerhalb des staatlichen Sektors. In der Praxis fehlt es oftmals an realistischen Ansätzen zum Umgang mit diesen Institutionen (Abrahamsen & Williams 2006).

14. Menschliche Sicherheit bedeutet, wie Schnabel und Farr (2012: 4) es beschreiben: »*Commitment to the human security concept, which, like SSR, is a product of the progressive understanding and new security thinking that emerged from the end of the Cold War, is a central component of people-centred approaches to both security and development; contested as it may be, human security has focused on the primacy of freedom from fear and want, and the provision of security from both direct and structural violence and threats.*«

15. Interview mit DCAF Expert_innen in Genf (Dezember 2013).

Das Spektrum der SSR-Aktivitäten

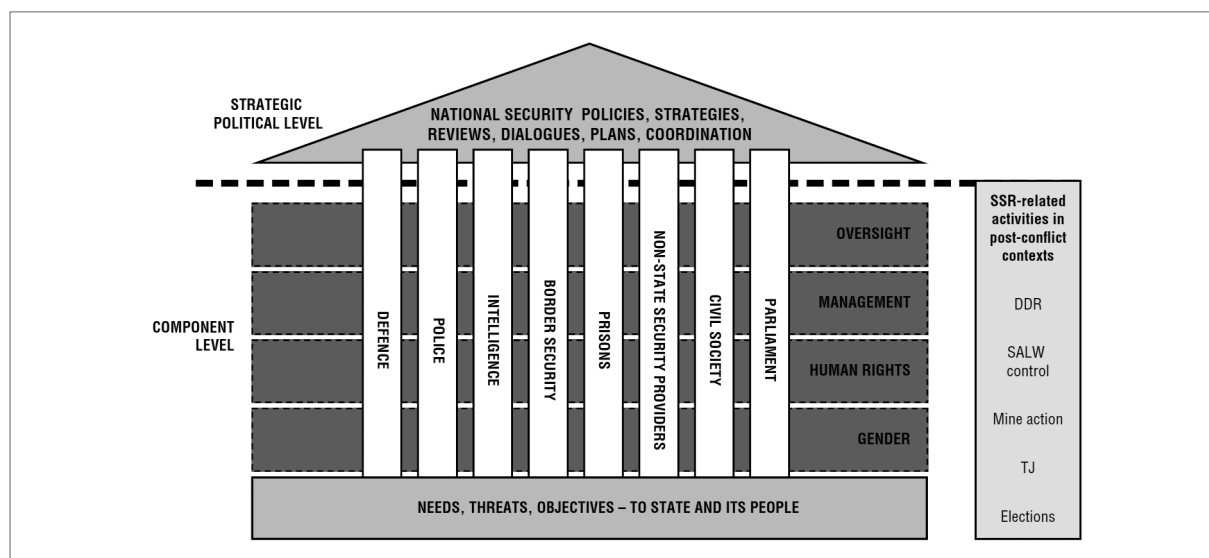
Während sich Akteure bei der Definition von Zielen und Umfang des Sicherheitssektors angeeglichen haben, bestehen aus ganz pragmatischen Gründen große Unterschiede bei den Aktivitäten, die ein Akteur vor Ort durchführt. Während sich die »klassischen« SSR-Projekte primär auf Ausbildungs- und Ausstattungshilfen beschränkten, kamen mit den Demokratisierungsbewegungen in Osteuropa in den 1990er Jahren Maßnahmen zur zivilen Kontrolle des Sicherheitssektors hinzu, wie zum Beispiel Finanzführung, Managementfähigkeiten und Strategiebildung. Diesen folgte in den 2000er Jahren mit dem Konzept der menschlichen Sicherheit ein noch breiterer Zugang, der nunmehr alle Maßnahmen unter dem Begriff der SSR versammelt, die der Förderung von Sicherheit der Bevölkerung eines Staates dienen. Hierzu gehören im weitesten Sinne auch Maßnahmen wie die Installation von Straßenbeleuchtung an Kriminalitätsschwerpunkten. Bei der Ausrichtung einzelner SSR-Projekte wählen Akteure heute in der Regel einen oder mehrere Schwerpunkte innerhalb der in Abbildung 3 dargestellten Bereiche und Aktivitäten von SSR. Die von der SSR Task Force der Vereinten Nationen bereitgestellte Grafik verdeutlicht, welche eine Viel-

zahl an Maßnahmen heute unter einen ganzheitlichen SSR-Ansatz fällt. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass kein einheitliches Vorbild für die Reform eines Sicherheitssektors besteht: »no single model of a security sector exists« (United Nations 2012). Laut UN-Konzept ist dies auch von Vorteil, da jede Gesellschaft die Details des Sicherheitssektors auf die eigenen historischen und kulturellen Bedürfnisse abstimmen sollte.

Die Prinzipien von SSR

In Ermangelung einer normativen Zielbeschreibung des idealen Sicherheitssektors betonen die gängigen SSR-Konzepte eine Reihe von Prinzipien. Diese beinhalten Erfahrungswerte aus der Vergangenheit und berufen sich auf unumstößliche (normative) Grundsätze – gerade auch in Abgrenzung zu klassischen *train-and-equip*-Ansätzen. Insbesondere seit der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* von 2005¹⁷ verpflichten sich Geber daher, ihre Unterstützung von SSR-Prozessen an den Prioritäten und Strategien lokaler Akteure auszurichten (*local ownership*). Sie sollen die Achtung von Menschenrechten fördern, eine Gender-Perspektive enthalten sowie die Grundsätze von Transparenz, *good governance* und

Abbildung 3: Ein umfassender Ansatz zur Reform des Sicherheitssektors¹⁶



16. Abbildung nach Downs und Muggah (2010: 139), die auf eine Präsentation der UN SSR Task Force verweisen.

17. Siehe Punkt I.3 der Erklärung der von der OECD organisierten und ausgerichteten Konferenz: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34428351.pdf> (Zugriff am 1.6.2014).

*do-no-harm*¹⁸ berücksichtigen. Zudem sollen SSR-Programme auf einer klar definierten und gut koordinierten Strategie beruhen und dabei effektive Monitoring- und Evaluierungsmechanismen umfassen (Schnabel & Born 2011: 12f.). In der Praxis wird allerdings kaum ein Akteur diesen ambitionierten Prinzipien und Grundsätzen vollständig gerecht.¹⁹

2.3 Die Akteure: Blinde Flecken beim bisherigen SSR-Engagement

Dieses Kapitel gibt eine Übersicht über die wesentlichen Akteure bei der externen SSR-Unterstützung und ihr regionales Engagement. Da es dabei primär um die SSR-Unterstützung westlicher Staaten und multilateraler Organisationen geht, widmet sich Kapitel 2.4 explizit dem Ansatz »neuer Geber« bei der Unterstützung von Sicherheitsinstitutionen in Drittstaaten.

Die wichtigsten Akteure bei der externen SSR-Unterstützung

Seit den 1990er Jahren kommt es zu einem stetigen Anstieg von Organisationen, die sich im Bereich der SSR-Unterstützung engagieren. Sie beteiligen sich an der globalen konzeptionellen Diskussion zu SSR, konzipieren Strategien zur SSR-Unterstützung für einzelne Länder und Regionen oder setzen als Durchführungsorganisationen einzelne Projekte zur Unterstützung von SSR-Prozessen um.²⁰ Hinsichtlich ihrer Schwerpunkte in diesem Aufgabenspektrum sind fünf Akteurstypen zu unterscheiden:

- *Geberorganisationen* sind bi- oder multilaterale Geber die ein umfangreiches Budget zur Finanzierung von SSR-Maßnahmen besitzen, selbst aber keine Projekte umsetzen. Stattdessen formulieren sie regionale oder länderbezogene SSR-Strategien und vergeben für deren Umsetzung Programme oder Einzelprojekte an Durch-

führungsorganisationen. Beispiele sind Ministerien (Auswärtiges Amt, BMZ), Agenturen (DFID, USAID) und die EU-Kommission (DG DEVCO).

- *Staatliche Durchführungsorganisationen* sind solche Behörden und halbstaatliche Organisationen, die Programme oder Projekte zur SSR-Unterstützung mit eigenem Personal und Expertise in Drittländern umsetzen. Sie arbeiten vor allem im Auftrag von Geberorganisationen; nur manche haben ein eigenes Budget. Beispiele sind nationale Streitkräfte, das *International Criminal Investigative Training Assistance Program* (ICITAP) des US-Justizministeriums oder die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

- *Internationale (Regierungs-)Organisationen* setzen je nach Mandat SSR-Maßnahmen um oder arbeiten an SSR-Strategien und Konzepten mit – entweder auf Basis eigener Budgets, Sonderbudgets oder im Auftrag der Geber. Beispiele sind das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), die OECD, die Friedens- oder Stabilisierungsmissionen der UN (DPKO), die OSZE, die Europäische Union (im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik) oder NATO (z. B. die *NATO Training Mission Afghanistan*).

- *Private und semiprivat nicht kommerzielle Organisationen* beeinflussen entweder als zivilgesellschaftliche Akteure die Formulierung von SSR-Konzepten und länderbezogenen SSR-Strategien oder setzen Projekte in Empfängerländern mit eigenen (Spenden-)mitteln und mit Mitteln von Geberorganisationen um. Beispiele sind Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wie *Saferworld*, *Oxfam* oder *Care* sowie einige Organisationen, die trotz teilweise staatlicher Kernfinanzierung weitgehend unabhängig agieren, wie die deutschen politischen Stiftungen oder DCAF in Genf.²¹

- *Kommerzielle Dienstleister* sind Beratungsfirmen im sicherheits- oder entwicklungspolitischen Bereich mit einer klaren kommerziellen Gewinnerzielungsabsicht. Sie beteiligen sich in der Regel kaum öffentlich an konzeptionellen SSR-Diskussionen, sondern setzen Projekte in Drittländern um. Beispiele sind Entwicklungsdienstleis-

18. Dabei handelt es sich um die Vermeidung einer Reihe von nicht beabsichtigten Konsequenzen humanitärer Entwicklungshilfe (Anderson 1999).

19. Interviews mit Vertreter_innen von DCAF, UNDP und ODI in Genf, New York und London (Dezember 2013).

20. Die Unterscheidung zwischen strategischer, Programm- und Projekzebene orientiert sich an der in der Entwicklungszusammenarbeit gängigen Planungs- und Projektmanagement-Literatur, auf deren Basis die meisten bi- und multilateralen Geber ihre Aktivitäten und Ausschreibungen konzipieren (vgl. Woodrow & Oatley 2013).

21. DCAF bezeichnet sich als »internationale Stiftung« (*international foundation*). Die Organisation hat Mitgliedsstaaten, die knapp die Hälfte des Budgets der Organisation stellen; die andere Hälfte geht auf Einzelprojekte zurück. Interview mit einer Vertreterin des Schweizer Außenamts in Genf (Dezember 2013).



ter (z. B. *Adam Smith* und die deutsche *Result Group*), Sicherheitsfirmen (z. B. *DynCorp*) oder Beratungsfirmen (z. B. *PriceWaterhouseCoopers*).

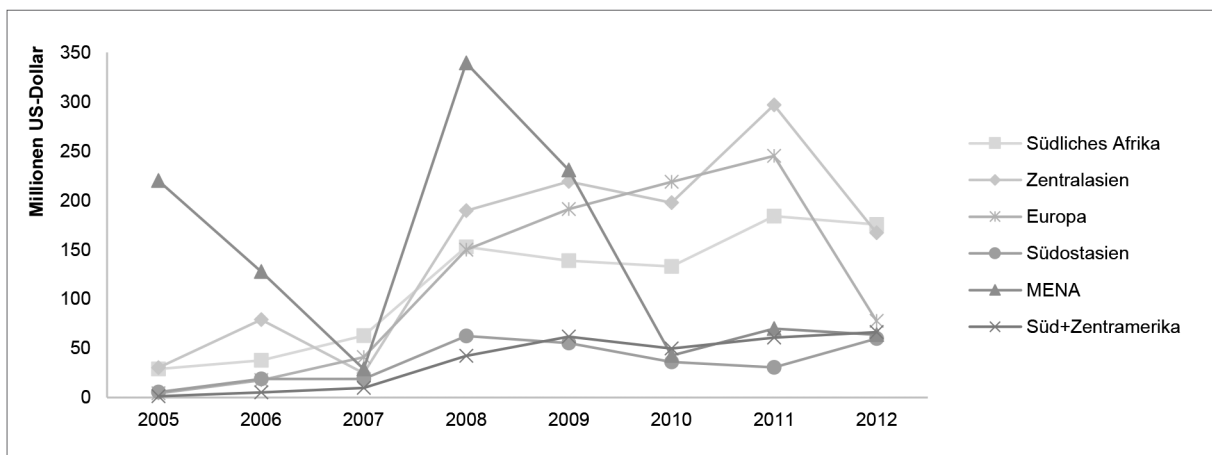
SSR-Unterstützung variiert frappierend – wenige Konfliktländer dominieren den Trend

Umfassende statistische Angaben zum Umfang der globalen SSR-Unterstützung existieren nicht. Einzig die Haushalte einiger westlicher Staaten sowie Berichte einzelner NGOs lassen Anhaltspunkte zu. Am umfassendsten ist das *Creditor Reporting System* der OECD. In diesem sind alle Projekte aufgelistet, welche die OECD-Mitgliedsstaaten als offizielle Entwicklungshilfe anrechnen lassen. Seit 2005 gehören dazu auch SSR-relevante Maßnahmen, allerdings nur soweit diese nicht dem Militär eines Partnerlandes zugutekommen.²² Damit sind Waffenlieferungen ausgeschlossen, aber auch direkte Beiträge zu internationalen *peacebuilding*-Missionen (separater Indikator) und Maßnahmen zur Demobilisierung und Kleinwaffenkontrolle (separater Indikator). Es ist damit insgesamt zu beachten, dass die OECD-Daten das globale SSR-Engagement systematisch unterschätzen, gleichzeitig aber die zivile Dimension von SSR

zum Ausdruck bringen, im Gegensatz zu klassischen militärischen Ausbildungs- und Ausstattungshilfen. Der Umfang der US-Militär- und Polizeihilfe in Latein- und Südamerika betrug in 2011 beispielsweise etwa 700 Millionen US-Dollar.²³ Die von den USA gleichzeitig an die OECD berichteten SSR-relevanten Maßnahmen in diesen Regionen umfassten nur knapp 10 Millionen US-Dollar. Von der OECD erfasste SSR-Maßnahmen dienen dem Schutz der menschlichen Sicherheit, der zivilen Kontrolle des Sicherheitssektors, dem Aufbau von Kapazitäten in Polizei oder Justiz oder der Förderung von Menschenrechten.

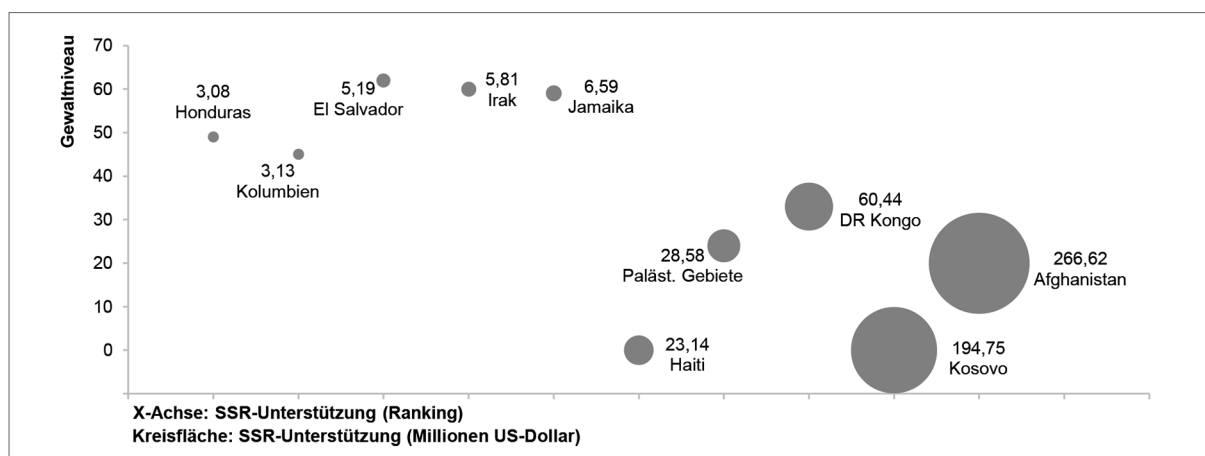
Mit Blick auf die verfügbaren OECD-Daten zeigt sich, dass der Umfang westlicher Aufwendungen für SSR-Unterstützung seit 2005 überwiegend ansteigt – der Höchststand lag im Jahr 2011 bei knapp einer Milliarde US-Dollar. Dabei bestehen teilweise erhebliche Schwankungen zwischen den Jahren und Regionen. Abbildung 4 gibt eine Übersicht der von ihren Mitgliedern an die OECD übermittelten Daten zur Unterstützung von Projekten im Bereich der SSR. Demnach waren die regionalen Schwerpunkte in den letzten Jahren vor allem Europa, das südliche Afrika, Zentralasien und die MENA-Region. Einige wenige Staaten und SSR-Projekte dominieren

Abbildung 4: SSR-Engagement in Regionen (2005–2012)



22. Alle nachfolgenden OECD-Daten beziehen sich auf das statistische Angebot der OECD: <http://stats.oecd.org>. Die Zahlen zu SSR beziehen sich auf den Indikator Nr. 15210 (*security system management and reform, gross disbursements in constant prices 2012*) in Mio. US-Dollar. Die OECD gibt eine Reihe von Hilfestellungen zur Klärung, welche Maßnahmen als Entwicklungshilfe anerkannt werden. Siehe: <http://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf> (Zugriff beide am 1.6.2014).

23. Dies umfasst Polizei- und Militärhilfen der USA für Drittländer, teilweise im Rahmen der gemeinsamen Verbrechensbekämpfung wie Anti-Drogen-Programme. Die Daten erhebt das US-Institut *Center for International Policy*. Siehe http://justf.org/All_Grants_Country (Zugriff am 1.6.2014).

Abbildung 5: Vergleich: Länder mit hohem SSR-Engagement (Kreise) und hohem Gewaltniveau²⁶

dabei den Trend. 2011 entfiel mehr als die Hälfte der globalen SSR-Ausgaben auf nur zwei Länder: Afghanistan und Kosovo. 2012 waren es immerhin acht Länder.²⁴ Hinter den Daten für Europa steht vor allem die Unterstützung des Kosovo. Die wechselnden Werte für die MENA-Region gehen auf den US-Einsatz im Irak zurück. Und der steile Einbruch im Jahr 2012 in Europa ist darauf zurückzuführen, dass die EU-Kommission ihr Engagement in Kosovo wohl aus buchhalterischen Gründen auf 2,6 Millionen US-Dollar reduzierte – gegenüber 149 Millionen im Vorjahr. Nach der EU (442 Millionen) vergaben im Jahr 2011 Großbritannien (102 Millionen), die USA (83 Millionen) und Deutschland (62 Millionen) die meiste OECD-relevante SSR-Unterstützung.

Diskrepanz zwischen Schwerpunkten der SSR-Unterstützung und Brennpunkten von Gewalt

Angetrieben von der gegenwärtigen Aufmerksamkeit auf fragile Staaten in der Entwicklungs- und Sicherheitspolitik (siehe Kapitel 2.1) entwickelt sich eine wachsende Diskrepanz zwischen den Ländern, in denen die westliche Staatengemeinschaft in hohem Umfang SSR-Unterstützung bereitstellt, und den Ländern, in denen die Sicherheitslage besonders problematisch ist. Dies verdeutlicht der Vergleich des Verhältnisses von OECD-

24. 2011 erhielten Afghanistan und Kosovo zusammen 461 Millionen US-Dollar SSR-Unterstützung; auf die verbleibenden 110 Empfänger entfielen 371 Millionen US-Dollar. 2012 entfielen 283 Millionen auf Afghanistan, die DR Kongo, die Ukraine, Libyen, Sudan, die palästinensischen Gebiete, Südsudan und Kasachstan; auf die restlichen 111 Länder 251 Millionen US-Dollar.

DAC-Daten zur internationalen SSR-Unterstützung und der Anzahl von gewaltsamen Tötungsdelikten in Staaten.

Abbildung 5 zeigt jeweils die fünf Länder mit dem global höchsten Gewaltniveau (y-Achse) und der höchsten SSR-Unterstützung (x-Achse; Kreise). Ein Großteil der internationalen SSR-Mittel fließt in Staaten, in denen sich die internationale Gemeinschaft mit einer Friedensmission engagiert (DR Kongo, die palästinensischen Gebiete, Kosovo, Afghanistan und Haiti). Missionen generieren politische Aufmerksamkeit sowie weitere bilaterale Projekte, weshalb die SSR-Unterstützung in diesen Konfliktstaaten sehr hoch ist. Gleichzeitig ist das Gewaltniveau in einer anderen Gruppe von Staaten am höchsten, vor allem in Süd- und Lateinamerika.²⁵ Dies sind vornehmlich Länder mit enormen gesellschaftlichen Spannungen in urbanen Gegenden, Drogenkriegen oder ähnlichen Problemen, die nicht primär auf dem Radar der Konflikt-

25. Die USA stellen zwar in hohem Umfang Polizei- und Militärhilfen bereit, doch dienen diese Primär dem operativen Drogenkrieg und nicht der Reform von Sicherheitsgovernance. Doch der Umfang ist erheblich. 2011 flossen aus den USA 340 Millionen US-Dollar an Polizei- und Militärhilfe allein nach Kolumbien. Siehe Daten des *Center for International Policy*: http://justf.org/All_Grants_Country (Zugriff am 1.6.2014).

26. Die Daten zur SSR-Unterstützung entstammen der OECD (vgl. Daten zu Abb. 4); Länder sind auf der X-Achse nach steigendem Ausmaß der Unterstützung abgebildet. Die Daten zum Gewaltniveau beziehen sich auf die durchschnittliche Anzahl von gewaltsamen Toten je 100.000 Einwohner zwischen 2004 und 2009. Die Werte wurden annäherungsweise dem *Global Burden of Armed Violence*-Bericht entnommen. Kosovo und Haiti liegen unterhalb der erfassten Rangliste der 58 gewaltsamsten Länder und sind daher in der Abbildung am unteren Ende der Skala platziert. Siehe: <http://www.genevadeclaration.org/en/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2011.html> (Zugriff am 1.6.2014).

bearbeitung der internationalen Gemeinschaft auftauchen. Der kriminelle Hintergrund von Gewalt in diesen Ländern ist ein Problem für die menschliche Sicherheit, aber auch für SSR. Denn Gewalt rechtfertigt die Verweigerung von *echten* Reformen: »Vielfach erhält dann die ›Sicherheit‹ den Vorrang und die Demokratisierung wird hintenangestellt« (Kurtenbach 2013: 7).

2.4 Neue Akteure: Andere Interessen bei kommerziellen Firmen und neuen Gebern?

Die Rolle kommerzieller Dienstleister bei der SSR-Unterstützung

Nach OECD-Angaben flossen im Jahr 2011 aus westlichen Geberländern fast eine Milliarde US-Dollar in die SSR-Unterstützung von Drittstaaten. Das ist zwar weniger als 1 Prozent der 134 Milliarden US-Dollar an globaler Entwicklungshilfe²⁷, doch ist es gleichzeitig nur die Spitze des Eisbergs: Ein erheblicher Anteil an Ausstattungs- und Ausbildungshilfen taucht in den Statistiken der OECD gar nicht auf. Damit hat sich schon alleine aus Entwicklungsperspektive der finanzielle Umfang des Sektors seit 2005 verdreifacht. Nicht zuletzt aus diesem Grund entdecken immer mehr kommerzielle Akteure die Unterstützung von SSR-Prozessen in Drittstaaten im Sinne der Kriterien der *Official Development Assistance* (ODA) als Geschäftsfeld.

Zum einen sind dies die klassischen privaten Sicherheitsfirmen wie *DynCorp* oder *Academi* (ehemals *Blackwater*), die seit den 1990er Jahren vor allem von den USA bei der Umsetzung militärischer Ausstattungs- und Ausbildungshilfen eingesetzt wurden.²⁸ Nach Einschätzung von Expert_innen haben diese Akteure den Trend wachsender entwicklungspolitischer Mittel im Bereich der SSR-Unterstützung verschlafen, drängen gegenwärtig aber zunehmend in den Sektor.²⁹ Zum anderen sind dies kommerzielle Durchführungsorganisationen, die schon länger in der Entwicklungszusammenarbeit aktiv sind

und nun auch im Sicherheitsbereich aktiv werden, wie zum Beispiel *PriceWaterhouseCoopers* oder *DIA*. Dies wird ihnen auch dadurch ermöglicht, dass Geber wie das britische *Department for International Development* (DFID) dazu tendieren, immer umfangreichere Projekte auszuschreiben.³⁰ Da Projektausgaben mindestens ein halbes Jahr vorfinanziert werden müssen, können sich nur noch große Beratungsfirmen oder Konsortien auf die Ausschreibungen bewerben. Kleinere NGOs werden dabei zunehmend vom Markt verdrängt.³¹

Welche Auswirkungen es haben wird, wenn zunehmend Organisationen mit kommerzieller Zielsetzung bei der SSR-Unterstützung aktiv sind, ist gegenwärtig noch offen. Vereinzelt gibt es Bemühungen, ihr Handeln in Konflikt- und Entwicklungsländern zu regulieren,³² doch beziehen sich diese vor allem auf den Einsatz von Gewalt durch private Sicherheitsfirmen und weniger auf die Art der Unterstützung von SSR-Prozessen. Kommerzielle Dienstleister argumentieren, dass ihre erfahrenen Fachkräfte vor Ort mit demselben professionellen Engagement aus- und weiterbilden wie die noch aktiven Polizist_innen in einer internationalen Friedensmission. Als kommerzielle Organisationen seien sie darüber hinaus in der Lage, Projekte professioneller und effizienter durchzuführen.³³ Aus Sicht von Kritiker_innen sind kommerzielle Dienstleister hingegen schneller bereit, bei der Projektumsetzung auf die »weicheren Ziele« von SSR zu verzichten – wie demokratische Kontrolle oder Menschenrechte –, wenn vor Ort kein unmittelbares Interesse daran besteht. Für nicht kommerzielle Organisationen und Stiftungen sind Demokratieförderung und die Verbesserung menschlicher Sicherheit dagegen überhaupt erst der Grund, sich im Sicherheitsbereich zu engagieren. Daher würden Sie selbst bei widrigen Umständen auf die Verfolgung dieser Ziele pochen.³⁴

27. Höhe der ODA der OECD-DAC-Mitgliedsstaaten. Siehe: <http://www.oecd.org/investment/stats/50060310.pdf> (Zugriff am 1.6.2013).

28. Insgesamt operieren nach Singer (2007) etwa 100 dieser Organisationen weltweit. Ihre Dienstleistungen reichen vom Schutz der Infrastruktur über Ausbildungen bis hin zu vollständigen Militäreinsätzen, vor allem in Staaten mit einem aktiven gewaltsamen Konflikt.

29. Interview mit DCAF-Vertreter_innen in Genf (Dezember 2013).

30. Beispiele für solche Projekte finden sich in der DR Kongo (ein Projekt seit 2008: 100 Millionen US-Dollar) und in Nigeria (zwei Projekte seit 2008/2010: 86/63 Millionen US-Dollar). Siehe: <http://devtracker.dfid.gov.uk/sector/4/categories/152/projects/15210/> (Zugriff am 1.6.2014).

31. Interview mit Vertreter_innen von ODI, *Care*, *Saferworld* und *Stabilisation Unit in London* (Dezember 2013).

32. Am bekanntesten sind in diesem Zusammenhang der *International Code of Conduct for Private Security Providers* mit 208 Unterzeichnern (<http://www.icoc-ppsp.org>) und das von der Schweizer Regierung vorangetriebene Montreux-Dokument (<http://www.eda.admin.ch/pspc>) (Zugriff beide am 1.6.2014).

33. Interview mit Vertreter_innen von *Stabilisation Unit* und *Engility Corp.* in London und Washington, D. C. (Dezember 2013).

34. Interview mit DCAF, ODI, *Saferworld* und *Oxfam* in Genf, London und Washington, D. C. (Dezember 2013).

Neue Geber: SSR mit anderen Interessen?

Auch wenn die Vereinten Nationen heute global abgestimmte Richtlinien für SSR veröffentlichen, sollte dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Konzept der SSR-Unterstützung international umstritten ist. Aus Sicht von Kritiker_innen dominiert darin ein westliches Staats- und Sicherheitsverständnis (siehe Kapitel 2.2); sie sehen SSR als Teil einer globalen Wertedominanz des Westens. Das »Aufzwingen westlich-liberaler Werte« wird dabei selbst zu einem gewaltsamen Prozess (Chandler 2006).³⁵

Eine ähnliche Perspektive vertreten auch neue Geber bei der SSR-Unterstützung, beispielsweise die sogenannten *emerging donors* wie die BRICS-Staaten Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika. Von ihnen gingen 2008 immerhin zehn Prozent der globalen ODA-Mittel aus (Smith, Fordelone & Zimmermann 2010: 2). Sie sehen ihr eigenes Engagement in Drittstaaten als Gegenentwurf zum westlichen Modell der Entwicklungszusammenarbeit und lehnen eine Terminologie ab, die zwischen »Gebern« und »Empfängern« unterscheidet und Letztere dabei als Empfänger von »Hilfe« ansieht. Vielmehr geht es ihnen um wechselseitige Vorteile. Im Zentrum der Unterstützung stehen der Austausch technischen Wissens, Wirtschaftsbeziehungen und bei manchen arabischen Staaten auch Solidarität und religiöse Verpflichtungen gegenüber anderen arabischen Staaten. Zudem – und dies ist auch für SSR besonders wichtig – lehnen viele neue Geber die von westlichen Gebern betriebene Wertekonditionalität ab. Sie stellen sich gegen eine Gewährung von Entwicklungshilfe, die an (demokratische) Veränderungen im politisch-administrativen System des Empfängerlandes gebunden ist (ebd.: 6f.). Dies schließt die normative Verknüpfung von SSR mit demokratischem Wandel ein.

Im Gegensatz zur westlichen SSR-Landschaft ist das SSR-Engagement neuer Geber nach verfügbarer Quellenlage fest in staatlicher Hand.³⁶ Über ein signifikantes Engagement unabhängiger Stiftungen und anderer nicht vom

Staat kontrollierter Akteure ist nichts bekannt.³⁷ Einige Beispiele einzelner Maßnahmen bestätigen die oben genannten Motivationen für SSR-Unterstützung. Im Jahr 2011 übermittelten die Vereinigten Arabischen Emirate als einziges nicht westliches Land Daten über ihre SSR-Unterstützung an die OECD. Die etwas über 2 Millionen US-Dollar gingen ausnahmslos an Länder mit großen muslimischen Bevölkerungsgruppen: vor allem an Jordanien und in kleinerem Umfang an Jemen, Ägypten, die palästinensischen Gebiete, Indien und Pakistan.³⁸ Hinter Chinas Engagement im Sicherheitssektor einiger afrikanischer Staaten werden vor allem wirtschaftliche Interessen vermutet. China kooperiert militärisch mit Staaten, von denen es Rohstoffe importiert; oder afrikanische Staaten treten als Kunden chinesischer Sicherheitsprodukte auf. Dabei variiert zwar der Gegenstand der Kooperation, in der Regel geht es aber um »finanzielle Hilfe für militärische Infrastruktur, Minenräumung und die Ausbildung afrikanischer Sicherheitskräfte« (Safeworld 2011a: iii). China stellt keine menschenrechtlichen Fragen, weshalb es eine »attraktive Quelle für die Waffenbeschaffung darstellt – insbesondere für Länder mit problematischer Menschenrechtslage« (ebd.: 49).

Neben diesen Aspekten spielen, wie bei westlichen Staaten auch, regionalpolitische Interessen eine Rolle. Russland beispielsweise will in Zentralasien gegen Drogenhandel und Terrorismus vorgehen und unterstützt deshalb Tadschikistan beim Bau eines Militärkrankenhauses und bildet in Kirgistan Grenzpolizist_innen aus (Paramonov & Stolpovski 2008: 8). Länder wie die Türkei wollen international und in ihren Regionen als einflussreiche Akteure wahrgenommen werden und engagieren sich aus diesem Grund im Rahmen internationaler Kriseninterventionen bei SSR. So entsendet die Türkei in wachsendem Ausmaß Polizist_innen in die Vereinten Nationen und die OSZE. Zudem engagiert sie sich in Afghanistan mit Ausbildungs- und Ausstattungshilfen bei der Reform der afghanischen Sicherheitskräfte.³⁹

35. Dass viele der nicht westlichen Staaten diesen Blick auf die SSR-Programmatik teilen, bestätigten auch einige SSR-Expert_innen. Interview mit Vertreter_innen von DCAF und den Vereinten Nationen in Genf und New York (Dezember 2013).

36. Interview mit Vertreter_innen von DCAF und DPKO in Genf und New York (Dezember 2013).

37. Russland zum Beispiel bemühte sich noch vor einigen Jahren um eine Entwicklungsstrategie und verkündete 2011 den Aufbau einer neuen Entwicklungsagentur, die bis heute aber nicht existiert. Siehe: http://www1.minfin.ru/en/financial_affairs/Dev_Assis/concept_rus/ (Zugriff am 1.6.2014). Die Entwicklungsagenturen der Golfstaaten sind fest in staatlicher Hand (Wiese 2012).

38. Entsprechend der in Kapitel 2.3 verwendeten OECD-DAC-Daten.

39. So steht auf der Webseite der UN-Vertretung der Türkei: »Preparations are under way to fully train and equip an Afghan artillery battalion. Three artillery battalions, with a total of 24 pieces of 155 mm. howitzers, are to be provided to the Afghan national army.« Siehe: <http://www.un.int/turkey/page167.html> (Zugriff am 1.6.2014).

Neue Geber spielen eine wachsende Rolle bei der internationalen SSR-Unterstützung. Ob nun aus geopolitischen, wirtschaftlichen oder anderen Gründen, die oben genannten Akteure vereint, dass sie bei SSR keine normativ-demokratische Ausrichtung verfolgen. Insgesamt bringen sich die neuen Geber bisher kaum in den konzeptionellen Diskurs zu SSR ein. Einige Expert_innen verweisen allerdings darauf, dass vor allem die chinesische Regierung im Südsudan gegenwärtig die Erfahrung macht, dass ihr Engagement dort lokale Konflikte anheizen kann,⁴⁰ was wiederum den eigenen wirtschaftlichen Interessen schadet (Large 2012; Patey 2014). Zuletzt überraschte China im Südsudan daher mit konfliktsensitiveren Äußerungen⁴¹ und engagierte sich in afrikanischen UN-Missionen.⁴² Expert_innen sehen aufseiten Chinas heute zunehmendes Interesse an Kooperationen mit westlichen Gebern zur SSR-Unterstützung in Afrika.⁴³

2.5 Die Umsetzung von SSR: Eine Lücke zwischen Anspruch und Realität

Vor dem Fall des Eisernen Vorhangs engagierten sich vor allem die USA, Frankreich, Großbritannien und die Sowjetunion bei der Stärkung von Sicherheitskräften in anderen Ländern. 25 Jahre später existieren weltweit zahlreiche Stiftungen, NGOs und internationale Organisationen, die SSR in Konflikt- und Entwicklungsstaaten unterstützen. In ihren Zielen, Definitionen und Prinzipien glichen sich diese Organisationen zunehmend an, sodass sich heute selbst militärische Organisationen bei ihrer Arbeit im Sicherheitssektor zumeist auf demokratische Werte und menschliche Sicherheit beziehen. Angesichts der gegenwärtigen Diskussion um die Neuauflage der Millennium-Entwicklungsziele sowie der Frage, ob

darin ein Ziel für stabile und friedliche Gesellschaften aufgenommen werden sollte, ist zu erwarten, dass die Arbeit mit Sicherheitsinstitutionen in Krisen- und Entwicklungsländern auch zukünftig hohe Aufmerksamkeit genießen wird.

Bedeuten die Milliarden an US-Dollar, die Jahr für Jahr für SSR-Maßnahmen investiert werden, auch eine Verbesserung der Lebensumstände für die Menschen in den betroffenen Ländern? Schafft die Hilfe von außen tatsächlich mehr Stabilität und Sicherheit? Diese Fragen abschließend zu beantworten, ist äußerst schwierig, da breit fundierte wissenschaftliche Studien hierzu fehlen. Die vorliegende Literatur kommt allerdings zu einem eher ernüchternden Ergebnis: Ob in Afghanistan, Liberia, Sierra Leone, Irak, der DR Kongo oder in Osttimor, überall kritisieren Autoren das Erreichte und zweifeln am Erfolg von SSR-Maßnahmen (Albrecht 2010; Ebo 2005; Funaki 2009; Gbla 2006; Hood 2006; Jaye 2009; Mackay, Sedra & Burt 2011; Murray 2009; Sedra 2007, 2010b). Auch wenn eine vergleichende Studie noch aussteht, die mit überzeugenden Kriterien eine fundierte Aussage über den Erfolg oder Misserfolg von SSR in Konflikt- und Entwicklungsländern erlaubt, stellt sich in der Summe doch die Frage, ob die Euphorie der vergangenen Jahre um das SSR-Konzept vielleicht verfrüht aufkam? Oder sind die unrealistisch hohen konzeptionellen Ansprüche schuld daran, dass Expert_innen heute in großer Übereinstimmung von einer wachsenden Lücke zwischen Anspruch und Realität bei SSR sprechen (Peake 2009; Scheye 2010; Schnabel & Born 2011)?

Auf der Suche nach Antworten geht es in den folgenden Kapiteln um die Praxis und die vielfältigen Maßnahmen, die Expert_innen in Krisen- und Entwicklungsländern unter dem Schlagwort der SSR umsetzen.

40. So *Saferworld* in einem Bericht zum Südsudan: »The perception that Chinese actors have not sufficiently helped communities risks inflaming local grievances and fuelling wider patterns of insecurity.« Siehe: <http://www.saferworld.org.uk/news-and-views/comment/103-conflict-sensitivity-in-south-sudan-ensuring-economic-development-supports-peace> (Zugriff am 1.6.2014).

41. So auch der *Guardian* in einem Bericht vom 1.1.2014: »In a rare overt political intervention in Africa, the Chinese foreign minister, Wang Yi, said he was deeply concerned by the unrest in South Sudan, which has left more than 1,000 people dead and reduced oil flows by about a fifth.« Siehe: <http://www.theguardian.com/world/2014/jan/06/presidents-sudan-south-sudan-meet-juba-discuss-conflict> (Zugriff am 1.6.2014).

42. Details finden sich auf der Webseite der UN unter: <https://www.un.org/en/peacekeeping/> (Zugriff am 1.6.2014).

43. Interviews mit Expert_innen von DCAF und *Saferworld* in Genf und London (Dezember 2013).

3. Herausforderungen bei der Umsetzung von SSR-Maßnahmen

Nach den bisherigen Schwerpunkten der Theorien und Konzepte stehen in den nachfolgenden Abschnitten die Erfahrungen von Praktiker_innen bei der Umsetzung von SSR-Maßnahmen im Mittelpunkt. Hierbei muss die Studie nicht bei null beginnen. Kapitel 2.5 bezieht sich auf eine Reihe von Studien zu SSR-Prozessen in verschiedenen Ländern, die in der Summe eine wachsende Lücke zwischen Theorie und Praxis bei der Umsetzung von SSR-Maßnahmen (Peake 2009; Scheye 2010; Schnabel & Born 2011) konstatieren. Es wäre zu erwarten, dass in dieser Literatur auch praktische Lehren zu Erfolgsfaktoren vorliegen. Dies ist jedoch nur eingeschränkt der Fall. Da von einzelnen Ausnahmen abgesehen (z.B. Egnell & Haldén 2009) keine vergleichenden Studien vorliegen, kann die Literatur bestenfalls lange Auflistungen von Faktoren anbieten, die in Einzelfällen SSR-Maßnahmen behinderten oder erleichterten.⁴⁴ Ohne eine Differenzierung nach unterschiedlichen Kontexten, Arten oder Kategorien von SSR-Maßnahmen und der damit verbundenen Komplexitätsreduktion ist eine solche Auflistung aber für die Praxis wenig hilfreich.

Die vorliegende Studie entwickelt eine neue Systematik, um praxisrelevante Herausforderungen und Lösungsansätze bei SSR-Maßnahmen zu identifizieren. Die in früheren Studien⁴⁵ erfolgte Klassifikation auf Basis von Konzepten und Definitionen wird aufgrund der von Expert_innen konstatierten Kluft zwischen »*gospel and reality*« nicht gewählt (Peake 2009). Stattdessen stellt Kapitel 3.1 einen neuen Ansatz zur Unterscheidung von vier Idealtypen von SSR-Maßnahmen vor. Die Kapitel

3.2 bis 3.5 zeigen anhand dieser Typen auf, mit welchen Herausforderungen sich Expert_innen in der SSR-Praxis konfrontiert sehen. In Kapitel 4 wird anschließend dargestellt, welche Lösungsansätze sie entwickelt haben.

3.1 Eine Typologie zu SSR-Maßnahmen in der Praxis

Die Identifikation praktischer Herausforderungen und Lehren kann und soll keine allgemeingültigen Aussagen über die Realität treffen. Sie ist vielmehr Teil eines schrittweisen Lernprozesses. Ein solcher Prozess der Wissensgenerierung ist allerdings nur sinnvoll, wenn es gelingt, die Komplexität der Realität vereinfacht darzustellen. Eine gängige Strategie der Informationsreduktion bei gleichzeitigem Wissensgewinn ist das Bilden einer Typologie. Typologien beruhen auf der Auswahl von Kriterien, die es erlauben, verschiedene Gruppen von Aktivitäten mit einer jeweils charakteristischen Anordnung von Merkmalsausprägungen und Eigenschaften zusammenzufassen. Wichtig für das Verständnis der Typologie ist die von Max Weber (1946) eingeführte Differenzierung zwischen Idealtypen und Realtypen. Realtypen leiten sich explizit aus empirisch vorkommenden Durchschnittswerten ab, während die in dieser Studie gebildeten Idealtypen Produkte der Isolierung und Überspitzung empirischer Tatsachen sind. Während Akademiker_innen in der positivistischen Wissenschaftstradition Idealtypen zur Formulierung von Ursache-Wirkungs-Hypothesen heranziehen, ermöglichen sie Praktiker_innen die Reflexion des eigenen Handelns im Spiegel des idealtypischen Schemas im Sinne eines Lernprozesses (vgl. Hopf 1991).

Der wichtigste Aspekt bei der Bildung einer Typologie ist die Auswahl der Kriterien, nach denen Aktivitäten zusammengefasst werden. Dabei soll ein möglichst großes Maß an Homogenität innerhalb einer Gruppe und an Heterogenität zwischen den Gruppen bestehen. In dieser Studie stehen Praxiserfahrungen bei SSR-Maßnahmen im Vordergrund. Nach Auswertung der für diese Studie vorgenommenen Interviews mit Experten und Expertinnen fiel die Wahl auf zwei Leitfragen, die für Praktiker_innen bei der Ausgestaltung von SSR-Maßnahmen relevant sind: Erstens, welches Ziel soll mit einer SSR-Maßnahme erreicht werden? Und zweitens, welcher grundlegende Ansatz wird dabei angewandt?

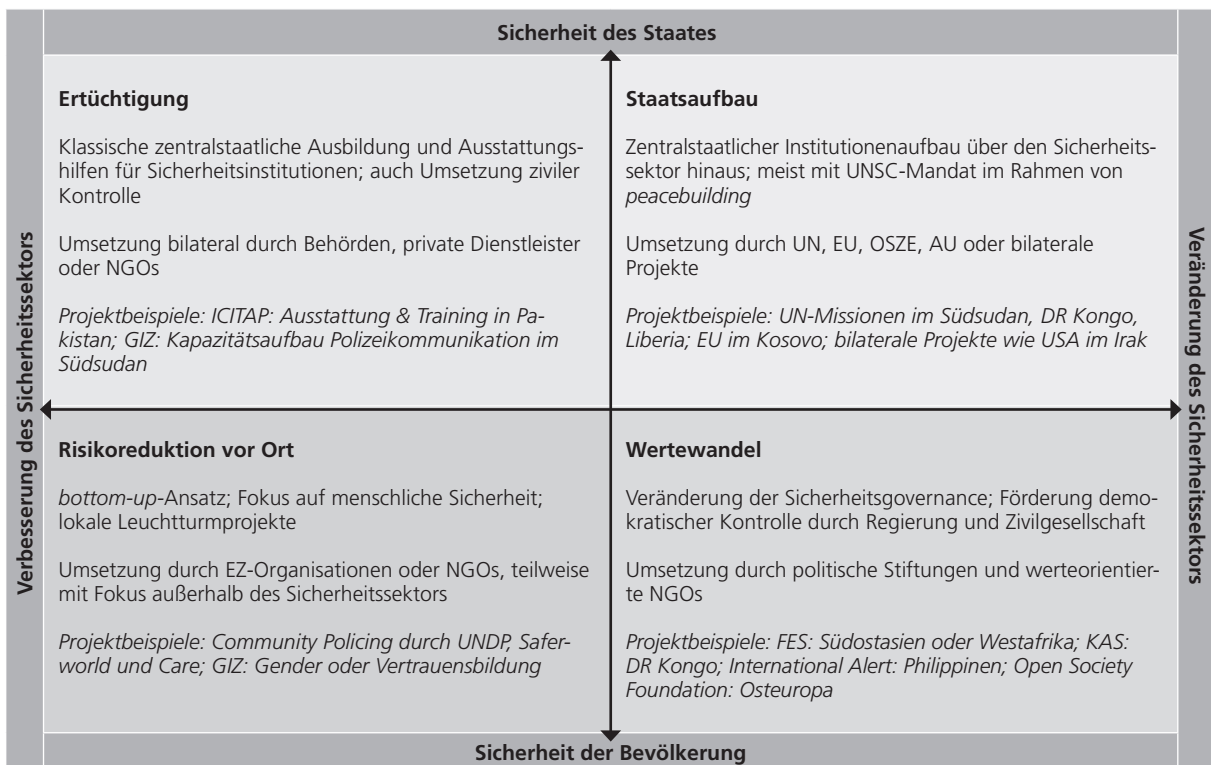
44. Laut Schnabel und Born (2011: 30f.) sind die folgenden Faktoren dem Erfolg von SSR-Maßnahmen abträglich: »*corruption; impunity and inadequate steps to deal with the past; and work on crimes committed during times of armed conflict; poverty; ongoing military conflict and/or structural violence; prevalence of small arms and light weapons; lack of donor funds and programme coherence; rigid funding cycles by donors; national agendas and vested interests of donors; donor fatigue; donors' fear of getting pulled into local violence; »stolen« elections; lack of democratic traditions; a government's lack of political legitimacy and credibility; lack of public confidence in security providers; organised crime; national and regional resource conflicts; activities of armed non-state actors; inadequate, poorly designed and ill-conceived peace agreements; insufficient levels of social capital; insufficiently developed and possibly oppressed civil society; and lack of cultures of accountability and transparency – and other principles of good security governance – among security institutions and oversight mechanisms.*«

45. Siehe zum Beispiel das Projekt »*Security Sector Reform Best Practices and Lessons Learned Repository*« des Stimson Center von 2009: <http://www.stimson.org/books-reports/security-sector-reform-best-practices-and-lessons-learned-repository/> (Zugriff am 1.6.2014).

Ziel: Das Ziel der Verbesserung des Sicherheitssektors bezieht sich auf solche SSR-Maßnahmen, die einen Staat befähigen sollen, seine Sicherheitsaufgaben innerhalb des gegebenen Systems effektiver erfüllen zu können. SSR-Projekte mit diesem Ziel setzen auf der Fachebene der offiziellen Sicherheitsinstitutionen eines Landes an. Diese kann neben der zentralen auch die lokale Ebene umfassen, ebenso wie Justizbehörden oder das Parlament mit Blick auf die Professionalisierung parlamentarischer Kontrolle. Weit über die Effektivitätsoptimierung hinaus geht dagegen das Ziel der Veränderung des Sicherheitssektors. Neben der reinen Sicherheitsoptimierung beabsichtigen SSR-Maßnahmen hierbei eine grundlegendere Veränderung der Sicherheitsgovernance. Konkrete Ziele sind zum Beispiel, Sicherheitskräfte dazu zu bewegen, Menschenrechte zu achten, oder die Beziehung zwischen Sicherheitsbehörden und der Bevölkerung auf ein zunehmend demokratisches Fundament zu stellen. Entscheidend ist der normative Gestaltungsanspruch bei der Unterstützung von außen.

Ansatz: Unabhängig davon, ob das Ziel einer SSR-Maßnahme in der Verbesserung oder Veränderung des Sicherheitssektors liegt, unterscheiden Praktiker_innen zwischen zwei grundsätzlichen Herangehensweisen (Denkschulen) (Ebo 2005; Sedra 2010a). Die erste betreibt SSR-Unterstützung mit Fokus auf der Sicherheit des Staates. Aus dieser Perspektive dient SSR an erster Stelle der Integrität des Staates. SSR hat die primäre Aufgabe, die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols nach innen und außen (wieder) zu gewährleisten. Dadurch ergeben sich indirekt mittel- und langfristige Verbesserungen für die Sicherheit des Einzelnen, die aber erst an zweiter Stelle stehen. Dem gegenüber steht die SSR-Unterstützung mit Fokus auf der Sicherheit der Bevölkerung. Aus dieser Perspektive dient SSR an erster Stelle der menschlichen Sicherheit (Krause 2007; MacRae & Hubert 2001; UNDP 1994). Maßstab erfolgreicher Projekte ist nicht die Sicherheitserbringung staatlicher Organe, sondern die Frage, ob sich nach einer Maßnahme die Freiheit von direkter oder struktureller Gewalt für den Einzelnen unmittelbar erhöht. Schwerpunkte sind Projektaktivitäten in ländlichen oder urbanen Räumen – in vielen Fällen jenseits formaler staatlicher Institutionen.

Abbildung 6: Eine Typologie für SSR-Maßnahmen



Die Typologie umfasst vier Idealtypen, die sich in einer 2x2-Feldertabelle darstellen lassen (siehe Abbildung 6): Ertüchtigung, Staatsaufbau, Risikoreduktion vor Ort und Wertewandel. Als Idealtypen bilden die vier Felder die empirische Realität nicht völlig trennscharf ab. Praktiker_innen werden ihre Maßnahmen daher durchaus auch an der Schnittstelle zwischen einzelnen Idealtypen verorten oder verschiedene Schwerpunkte ihrer Projekte unterschiedlichen Feldern zuordnen können. Dennoch erleichtert solch eine Typologie die Identifikation der jeweils zentralen Herausforderungen (Kapitel 3.2 bis 3.5) sowie die Darstellung der Lösungsansätze, die Akteure dabei entwickelt haben (Kapitel 4).

3.2 Ertüchtigung

Der SSR-Ansatz der Ertüchtigung konzentriert sich auf die Verbesserung von Sicherheitsgovernance auf der zentralstaatlichen Ebene. Dazu gehören der Ausbau des staatlichen Gewaltmonopols und die damit verbundene Stärkung staatlicher Autorität. Dies geschieht in erster Linie durch Amtshilfe auf der Fachebene von Militär, Polizei, Gerichten, Ministerien und – seltener – bis hin zum Parlament. Abgrenzendes Element ist in jedem Fall, dass sich Ertüchtigung formell auf die Zielsetzung effektiver Sicherheitsleistung beschränkt und dafür auf Maßnahmen wie Ausstattungshilfen, Aus- und Fortbildungen, Gesetzesvorhaben und die Unterstützung bei Sicherheitsstrategien setzt.

Ein Beispiel für einen Ertüchtigungsansatz findet sich in Pakistan, das sich seit seiner Unabhängigkeit 1948 in einem vielfach unterbrochenen und durch Militärdiktaturen zurückgeworfenen Demokratisierungsprozess befindet. Grundsätzlich liegen die Ausgangsbedingungen vor, um diesen Prozess durch SSR zu unterstützen. Pakistan ist aber auch ein wichtiger Nachbar Afghanistans – ein Land, in dem eine NATO-geführte Koalition seit 2001 gegen die Reste der einstigen Taliban-Herrschaft kämpft. In den Stammesgebieten zwischen Afghanistan und Pakistan befinden sich deren Rückzugsgebiete. Aus dem Konflikt im Nachbarland wird somit zunehmend auch ein Risiko für die Stabilität Pakistans (Malik 2009). Vor allem die Vereinigten Staaten bemühen sich seit Jahren mit unterschiedlichsten Programmen um die Reform und Stärkung pakistanischer Sicherheitsbehörden. Der Fokus lag hierbei überwiegend auf technischen Ausbildungs- und Ausstattungshilfen. Allein

über das US-Außenministerium flossen zwischen 2006 und 2010 jährlich um die 300 Millionen US-Dollar an *Foreign Military Financing* in das Land.⁴⁶ Die maßgeblichen vor Ort agierenden US-Behörden sind das *Bureau for International Narcotics and Law Enforcement* des US-Außenministeriums und das *International Criminal Investigative Training Assistance Program* (ICITAP) des US-Justizministeriums. ICITAP setzt seit 2002 beispielsweise ein Projekt um, dessen Ziel die Unterstützung der pakistanischen Polizei bei der Bekämpfung schwerer Kriminalität ist. Hierzu arbeiten die ICITAP-Berater_innen direkt mit der pakistanischen Polizeischule zusammen, verbessern deren Lehrplan, bieten Kurse zu Sicherheitsmethoden, aber auch Managementkompetenzen an und stellen Ausrüstungen wie digitale Systeme zur Verwaltung von Fingerabdrücken bereit (GAO 2009: 30).⁴⁷

Geberstaaten wie die USA und ihre Behörden verbinden SSR-Maßnahmen nach dem Ertüchtigungsmodell in vielen Fällen mit konkreten außenpolitischen Zielen⁴⁸ – insbesondere mit der Erwartung, dass ein Staat durch die Verbesserung seiner Sicherheitsinstitutionen in die Lage versetzt wird, seine inneren Sicherheitsprobleme ohne Einmischung von außen lösen zu können. In Pakistan bezieht sich dies insbesondere auf den Kampf gegen den Terrorismus und gegen die Taliban in den Stammesgebieten an der Grenze zu Afghanistan.⁴⁹ Am Golf von Guinea, so ein 2013 in der EU diskutiertes Papier aus deutsch-dänisch-portugiesischer Feder,⁵⁰ ist es eine Idee, Regionalmächte zu ertüchtigen, innerhalb ihres Einflussgebietes für Stabilität zu sorgen (vgl. Puglierin, Feyock & van Diepen 2014). Aufgrund dieser politischen Ziele ist es für Praktiker_innen bei der Ausgestaltung von Ertüchtigungsprojekten vor allem relevant, die operativen

46. Nach Angaben des US-Außenministeriums. Siehe: <http://www.state.gov/t/pm/ppa/sat/c14560.htm> (Zugriff am 1.6.2014).

47. Interview mit einem Vertreter von ICITAP in Islamabad (Juni 2011).

48. Interview mit Vertretern von ICITAP und dem US-Außenministerium in Washington, D. C. (Dezember 2013). Dies ist für Organisationen wie ICITAP auch kein Geheimnis. Auf ihrer Webseite schreiben sie: »ICITAP is a law enforcement development organization whose mission is to work with foreign governments to develop effective, professional, and transparent law enforcement capacity that protects human rights, combats corruption, and reduces the threat of transnational crime and terrorism, in support of U. S. foreign policy and national security objectives.« Siehe: <http://www.justice.gov/criminal/icitap/fact-sheets/> (Zugriff am 1.6.2014).

49. So hat auch der ehemalige deutsche Verteidigungsminister de Maizière im Gespräch mit dem *Spiegel* am 28.11.2012 den Begriff der »Ertüchtigung statt Einmischung« geprägt. Siehe: http://www.bicc.de/fileadmin/Dateien/pdf/press/2012/Interview_ruestungsexporten_031212.pdf (Zugriff am 1.6.2014).

50. *Non-Paper* der Regierungen Deutschlands, Dänemarks und Portugals vom 17.10.2013. Liegt dem Autor vor.

Fähigkeiten von Streitkräften und Polizei zu verbessern. Dabei besteht die Gefahr – und das ist die erste Herausforderung der Ertüchtigung –, dass »weichere« zivile und demokratische Institutionen nicht, oder nur unzureichend unterstützt werden.⁵¹ Dies beobachten Expert_innen nicht nur in Pakistan. Auch in anderen Ländern wie Afghanistan (Mackay et al. 2011; Sedra 2006), Sierra Leone (Albrecht 2010; Gbla 2006), Osttimor (Hood 2006) oder dem Irak (Wilcke 2006) bestehen Defizite bei der Unterstützung der zivilen Seite des Sicherheitssektors und demokratischer Kontrollinstitutionen.

Die Konsequenzen können fatal sein. So beobachten Analyst_innen im Umfeld von Ertüchtigungsmaßnahmen einen hohen Grad an Korruption und die Veruntreuung öffentlicher Gelder, was letztlich die Erfolge von Ausbildungsmaßnahmen und Strukturreformen unterminiert. Ein bekanntes Muster der Entlohnung von Sicherheitskräften spielt sich in Ländern ab, die über keinen entpersonalisierten, bürokratischen Staat verfügen. Dort werden Gehälter am einfachsten entlang der Organisationshierarchie von oben nach unten verteilt. Somit sichert sich jede Ebene die Loyalität der darunterliegenden. Um bei diesem System in die eigene Tasche wirtschaften zu können, erfinden in Afghanistan oder der DR Kongo Vorgesetzte auf jeder Ebene sogenannte Phantom-Soldat_innen oder – Polizist_innen. Da diese Praxis in vielen Organisationsbereichen und Hierarchiestufen besteht, kommt bei den einzelnen Empfänger_innen letztlich nichts, oder nur sehr wenig an. Sie sind dann gezwungen anderweitig für ein Auskommen zu sorgen – oftmals, und zum Leid der Bevölkerung, durch kriminelle Aktivitäten oder Straßensperren, an denen sie der Bevölkerung ein »Benzingeld«⁵² abpressen (Thomas-Jensen & Gingerich 2010: 32).

Neben Korruption und Misswirtschaft liegt das zweite zentrale Problem bei der Ertüchtigung in der Nachhaltigkeit von SSR-Maßnahmen. In Afghanistan war es für die USA beispielsweise eine militärische Priorität, afghanische Soldat_innen und Polizist_innen zur Unterstüt-

zung im Kampf gegen die Taliban auszubilden (Perito 2009, 2012). Das Resultat ist ein Sicherheitssektor, der gegenwärtig über 350 000 Personen umfasst. Geplant ist dort zwar für die Zeit nach 2014 ein Personalabbau auf ungefähr 230 000 Bedienstete im Sicherheitssektor, doch selbst dann wird das Land den auf etwa 4,1 Milliarden US-Dollar veranschlagten Sicherheitshaushalt nicht selbst tragen können. Gegenwärtig verfügt der afghanische Staat nur über Staatseinkommen in Höhe von knapp einer Milliarde US-Dollar.⁵³

Auch in Liberia, wo seit dem Rücktritt von Präsident Charles Taylor 2003 im Rahmen des *Comprehensive Peace Agreement* eine Reform des Sicherheitssektors stattfindet, kann der Staat seine Sicherheitskräfte nicht bezahlen. Beim Aufbau der Polizei beteiligten sich zum Beispiel die UN-Mission UNMIL, amerikanische Polizeiausbilder_innen und ein von der britischen Regierung finanziertes und vom *United Nations Development Programme* (UNDP) umgesetztes Projekt. Die Trainingskomponente hatte bis 2011 etwa 4 400 Polizeibedienstete ausgebildet. Doch selbst diese vergleichsweise geringe Anzahl überfordert schon den Haushalt Liberias, weshalb das Land weiterhin von erheblichen Zuschüssen aus den USA, Deutschland, Norwegen und Irland abhängig ist (Human Rights Watch 2013; ICG 2009). Daneben leistet das UNDP-Projekt Unterstützung bei der Formulierung und Umsetzung einer nationalen Sicherheitsstrategie.⁵⁴ Hierfür rekrutierte UNDP zahlreiche Berater_innen aus westlichen und afrikanischen Ländern, die gleich eine ganze Reihe von sicherheitsrelevanten Konzeptpapieren und Gesetzen verfassten. Ohne dass Vertreter der liberianischen Institutionen daran groß mitgewirkt hätten, wurden diese dann Teil der dortigen Sicherheitsarchitektur. Jedoch spielen diese Gesetze und Verordnungen in der Sicherheitspraxis Liberias keine Rolle (Scheye 2011). Dies liegt daran, dass die Gesetze von außen kamen, dem Kontext Liberias nicht angepasst wurden und innerhalb der lokalen Polizei und Streitkräfte keine Lobby haben.⁵⁵

51. Beispielsweise schreibt Ebo (2005: 29): »Overall, the reform of the security sector betrays an overwhelming focus on operational efficiency and inadequate attention and emphasis on the need for democratic control and oversight of the armed and security forces (...) operational efficiency without effective democratic oversight is a recipe for the brutalisation and oppression of the population by armed and security forces, particularly of the poor and vulnerable.«

52. Beispiel aus der DR Kongo. Siehe einen Bericht der Konrad-Adenauer-Stiftung: <http://www.kas.de/kongo/de/publications/35010/> (Zugriff am 1.6.2014).

53. Interview mit Vertreter_innen von USAID, US-Außenministerium und ICITAP in Washington, D. C. (Dezember 2013). Zum Budget der afghanischen Regierung vergleiche Cookman und Wadhams (2010).

54. Nach Informationen auf der DFID Webseite: <http://devtracker.dfid.gov.uk/projects/GB-1-103672/> (Zugriff am 1.6.2014).

55. Interview mit Expert_innen von DCAF, ODI und DPKO in Genf, London und New York (Dezember 2013). Das ganze Projekt basiert laut Vertrag sogar explizit auf dem Vorbild einer ähnlichen Maßnahme in Sierra Leone: <http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/projects/LBR/00060499/JSP%20Trust%20Fund.pdf> (Zugriff am 1.6.2014).

Dass sich Ertüchtigung nicht immer nur auf den Sicherheitssektor im engeren Sinne konzentriert, veranschaulicht ein UNDP-Projekt im Irak. Seit dem Sturz Saddam Husseins und der Auflösung der irakischen Armee engagierten sich dort vor allem die USA und Großbritannien. Deren Fokus lag – nicht zuletzt angesichts andauernder Gewalt – in erster Linie auf dem Aufbau der irakischen Sicherheitskräfte. Bis 2011 waren bis zu 50 000 Ausbilder_innen und Militärberater_innen im Land, vor allem um an der Ausbildung und Ausstattung von Polizei und Streitkräften mitzuwirken. Dagegen erhielt gerade das Parlament – eine der wenigen religionsgruppenübergreifenden Institutionen des Landes – nur wenig Unterstützung und leidet bis heute unter krassen Kapazitätsmängeln. Viele Parlamentarier_innen haben keine Mitarbeiter_innen, können ihre demokratischen Rechte und Pflichten nur unzureichend durchsetzen und leiden unter Repressionen. UNDP unterstützt das irakische Parlament durch Weiterbildung bei der Umsetzung seiner Rechte gegenüber den Sicherheitsbehörden, beispielsweise zur Durchsetzung seiner finanziellen Kontrollfunktion gegenüber dem Sicherheitssektor. UNDP unterstützte daher den *National Security Council*, die Expansionspläne der Luftwaffe zu reduzieren. So konnten im Zuge des Projekts einflussreiche Generäle überzeugt werden, weniger Kampfflieger anzuschaffen als geplant, wodurch das Parlament die freigebliebenen Mittel für zivile Infrastrukturinvestitionen aufwenden konnte.⁵⁶ Wie wenig es der internationalen Gemeinschaft und vor allem den USA dennoch gelungen war, durch ihre Ertüchtigungsmaßnahmen kohärente und effektive Sicherheitsorgane zu hinterlassen, zeigte sich im Frühsommer 2014 anhand der Geschwindigkeit, mit der die zahlenmäßig vergleichsweise kleine islamistische Gruppierung ISIS weite Teile des Nordiraks unter ihre Kontrolle bringen konnte. Es deutet sich an, dass der Erfolg von SSR von weit mehr abhängig ist als nur von der Summe der Fähigkeiten von Sicherheitskräften und ihrer Kontrollorgane. Im Irak steckt hinter dem zunehmend zerfallenden Staat ebenso das Versagen der politischen Elite, alle Bevölkerungsteile gleichermaßen zu repräsentieren – auch in den Sicherheitskräften.⁵⁷

Ertüchtigungsmaßnahmen sind mit zwei wesentlichen Herausforderungen konfrontiert. Erstens, obwohl vereinzelt auch Maßnahmen im zivilen Bereich des Sicher-

heitssektors durchgeführt werden, ist die demokratische Kontrolle nicht der Schwerpunkt von Ertüchtigungsprojekten, die überwiegend durch Fachpersonal in Sicherheitsorganisationen geplant und umgesetzt werden. Die eingesetzten Personen aus Polizei, Streitkräften und der Justiz sind keine Expert_innen für Demokratisierung. Daher droht das Auseinanderdriften von Sicherheitsorganen, Regierung und Gesellschaft, wenn die Effektivität von Polizei und Streitkräften durch Ausbildungsunterstützung zunimmt, ohne dass die Kontrollmechanismen und deren Akzeptanz im Sicherheitsapparat mitwachsen.⁵⁸ Natürlich kann auch eine demokratische Regierung Polizei repressiv einsetzen, doch führen autonome Sicherheitsinstitutionen häufig zur Verrohung und Unterdrückung der Bevölkerung (Ebo 2005: ii). Zweitens stecken hinter Ertüchtigungsansätzen oftmals Situationen, in denen sich politische Entscheidungsträger_innen eher von Zeitdruck oder geostrategischen Überlegungen leiten lassen als von lokalen Konflikt- und Bedarfsanalysen. Daraus resultiert eine mangelnde Anpassung an den lokalen politischen Kontext. Wie sich im Irak andeutet, gefährdet die Trennung von SSR und der politischen Konfliktbearbeitung in hohem Maße die Nachhaltigkeit des SSR-Prozesses.

3.3 Staatsaufbau

Während sich Ertüchtigungsmaßnahmen in der Regel auf einen kleineren Ausschnitt des Sicherheitssektors in einem Land konzentrieren, geht SSR beim Staatsaufbau umfassender vor. Staatsaufbau findet vornehmlich in Ländern statt, die aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, Bürgerkriegszustände oder extreme Fragilität zu überwinden. Im Gegensatz zur Ertüchtigung steht beim Staatsaufbau nicht nur das effektive Funktionieren einzelner Teile des Sicherheitssektors im Vordergrund, sondern vielmehr die langfristige zivile Kontrolle der Sicherheitskräfte. Diese zivile Seite ist im Idealfall demokratisch legitimiert. Nur ein demokratisch legitimierter und kontrollierter Sicherheitssektor, so das Verständnis, dient letztlich dem Wohl der Bevölkerung und garantiert langfristig die friedliche Entwicklung eines Landes (Born et al. 2003; Luckham 2003). Daher setzen SSR-Projekte zum Staatsaufbau, wie schon bei der Ertüchtigung, primär auf der zentralstaatlichen Ebene an. Dabei schließen

56. Interview mit Vertreter_innen von UNDP in New York (Dezember 2013).

57. Siehe zum Beispiel die Analyse von Fawaz A. Gerges vom 17.6.2014 auf der Webseite der BBC: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27883157> (Zugriff am 18.6.2014).

58. Interview mit Vertreter_innen von *International Alert*, NATO, EPLO, DCAF und DPKO in London, Brüssel, Genf und New York (Dezember 2013).

sich diese Ansätze nicht gegenseitig aus. Vielmehr kann der Staatsaufbau auch eine Reihe von Ertüchtigungsmaßnahmen umfassen. Entscheidend sind allerdings ihre Bündelung und der Anspruch, den Sicherheitssektor auf Basis demokratischer Normen aufzubauen bzw. zu verändern.

Wie dies in der Praxis aussieht, zeigt das Beispiel Südsudan. Nach der Unabhängigkeitserklärung des Landes im Juli 2011 rief der UN-Sicherheitsrat die Mission UNMISS ins Leben und gab ihr das Mandat, das Land bei der Friedenskonsolidierung und beim Aufbau demokratischer staatlicher Institutionen zu unterstützen. Im Sicherheitsbereich gehörte dazu die Unterstützung auf mehreren Ebenen: bei der Entwicklung einer SSR-Strategie, der Umsetzung eines Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramms und beim Aufbau der südsudanesischen Polizei, das heißt ganz konkret durch Ausstattung, Ausbildung und die Formulierung von Gesetzen und Organisationsrichtlinien. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Studie operierte die Mission mit einem Budget von 924 Millionen US-Dollar und bestand im Dezember 2013 aus etwa 3 000 zivilen Expert_innen und Polizist_innen sowie 7 000 Blauhelmsoldat_innen.⁵⁹ Unter dem Dach von UNMISS und durch die SSR-Einheit der Mission lose koordiniert, engagieren sich gleichzeitig eine ganze Reihe von Durchführungsorganisationen im Südsudan. Diese setzen einzelne, meistens von bilateralen Gebern finanzierte Ertüchtigungsprojekte um, deren Ziel lediglich die Verbesserung von Sicherheitsleistungen in einem begrenzten Bereich ist. Ein Beispiel ist ein von Deutschland, Kanada und der britischen Regierung finanziertes Projekt der GIZ zur »Stärkung der Funktionsfähigkeit der Polizei im Südsudan«. Dabei geht es um die Bereitstellung und Schulung der Polizei an einem funktionsgestützten Kommunikationssystem zum Sprach- und Datenaustausch.⁶⁰ Kennzeichen und Herausforderung des Staatsaufbaus ist daher, diese Ertüchtigungsmaßnahmen durch einen einzelnen Akteur zu koordinieren, der auch gegenüber der lokalen Regierung in dieser Rolle auftritt. In den meisten Fällen übernimmt eine vom UN-Sicherheitsrat mandatierte Friedensmission diese Funktion.

59. Nach Angaben der UN. Siehe: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.5/68/21 und <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/facts.shtml> (Zugriff am 1.6.2014).

60. Bis Ende 2012 wurden nach eigenen Angaben der GIZ mehr als 80 Polizeiposten und über 200 Fahrzeuge mit Funkstationen und Funkausrüstung ausgestattet sowie über 275 Polizeikräfte geschult. Siehe: <http://www.giz.de/de/weltweit/20622.html> (Zugriff am 1.6.2014).

In jedem einzelnen Projekt hat der Staatsaufbau mit ähnlichen Problemen zu kämpfen wie bei der Ertüchtigung. Darüber hinaus ist es aber eine zentrale Herausforderung für die internationale Gemeinschaft, mit einer einheitlichen politischen Reformagenda gegenüber der lokalen Regierung aufzutreten. Dies beinhaltet auch, den Staatsaufbau so anzugehen, dass letztlich ein Mindestmaß an demokratischer Sicherheitsgovernance zum Tragen kommt. In vielen Ländern ist dies keine Priorität lokaler Politiker_innen, Polizist_innen und Militärs. Daher liegt die vielleicht komplexeste Herausforderung darin, sicherzustellen, dass auf der Seite der lokalen Regierung und der Sicherheitskräfte zunächst ein hinreichendes Maß an politischem Willen zur friedlichen Entwicklung des Staates und seiner Sicherheitsinstitutionen besteht.

Genau dies ist im Südsudan letztlich nicht gelungen. Dort hatten ethnische Spannungen, auch innerhalb der Sicherheitsinstitutionen, keine ausreichende Beachtung gefunden. Internationale Geber wählten sich stattdessen mit den umfassenden Programmen zur Ausstattung und Ausbildung auf dem richtigen Weg.⁶¹ So versäumte es UNMISS, gegenüber dem Elitezirkel um Staatspräsident Salva Kiir und seinen ehemaligen Stellvertreter Riek Machar auf eine politische Lösung ihrer wirtschaftlichen und politischen Differenzen zu drängen. Das vorläufige Ergebnis dieser Entwicklung wurde eingangs dargestellt.

Abgesehen vom Südsudan eskalierten auch in anderen Ländern politische Konflikte in Gewalt zwischen Sicherheitskräften, während gleichzeitig ein von außen unterstützter SSR-Prozess stattfand. Zum erneuten Ausbruch von Gewalt in Guinea-Bissau Anfang 2009 schrieb daher der südafrikanische Analyst David Zounmenou:⁶² »[it] exposes the precarious socio-political environment in Guinea Bissau with an army fractured around factions, each aligned behind political leaders and prepared to go to the extremes to preserve interests«. Fehlt beim Staatsaufbau also ein Mindestmaß an politischer Führung auf der Seite der lokalen Gesellschaft, droht Stillstand oder ein Rückschritt zur Gewalt.

61. Siehe den Bericht des Journalisten Brian Adebayo vom 18.12.2013, Südsudan: <http://www.ssrresourcecentre.org/2013/12/18/the-coup-and-implications-for-security-sector-reform-in-south-sudan/> (Zugriff am 1.6.2014).

62. Der Experte des südafrikanischen *Institute for Security Studies* wird auf einem Blog zitiert: <http://africansecuritysector.blogspot.de/2009/03/guinea-bissau-military-reform-more.html> (Zugriff am 1.1.2014).

Der Fall Ruanda zeigt dagegen das Ergebnis einer Konstellation, in welcher der lokale Wille zur Ertüchtigung des Sicherheitssektors zwar vorhanden ist, der Wille zum demokratischen Wandel aber nicht. Schon vor dem Genozid 1994 hatten sich dort die Vereinigten Staaten mit einer Ausbildungs- und Ausbildungsinitiative im Sicherheitssektor engagiert. Nach 1994 weiteten das US-Außenministerium und das Pentagon dieses Engagement aus, primär durch die Unterstützung von Demobilisierungs-, Trainings- und Ausbildungsprogrammen, die vor Ort von der kommerziellen US-Sicherheitsfirma *Roncor* umgesetzt wurden.⁶³ Heute verfügt Ruanda über effektive Streitkräfte (Wilén 2012), welche auch in internationale Stabilisierungseinsätze entsandt werden.⁶⁴ Gleichzeitig steht das Land an der Grenze zum autokratischen Staat (Stroh 2007, 2008). Ein Grund mag darin liegen, dass in Ruanda eben kein zentraler internationaler Akteur vorhanden war, der auf demokratische Reformen im Sicherheitssektor und darüber hinaus drängte, so wie es beim Staatsaufbau der Fall ist.

Gerade beim Staatsaufbau auf der Basis rudimentärer Strukturen hängt der Erfolg externer Unterstützung vom Willen lokaler Akteure ab. So schreibt auch Mazarr (2014): »As success stories from South Korea to Chile show, the path from state weakness to strength has to be traveled by the states themselves, gradually and fitfully, most often under the influence of strong, decisive leadership from visionary architects of governance.« Leider zeigt sich oft, dass diese vor allem an Ertüchtigungsmaßnahmen interessiert sind – und eben nicht an demokratischer Sicherheitsgovernance. Der Ausgang der SSR-Bemühungen in Ruanda ist daher weiter unklar. Für internationale Akteure bestehen bei SSR-Maßnahmen im Rahmen von Staatsaufbau also zwei zentrale Herausforderungen: Einerseits müssen sie international eine einheitliche politische Linie erreichen, und andererseits sicherstellen, dass auf der lokalen Seite der Wille nicht nur zur Verbesserung von Sicherheitskräften vorhanden ist, sondern zur Veränderung der Sicherheitsgovernance auf Basis ziviler Kontrolle und demokratischer Normen.

63. Siehe eine vom Pentagon herausgegebene Übersicht der US-Aktivitäten in Ruanda zwischen 1994 und 1997: <http://www.dod.mil/pubs/rwanda/summary.html> (Zugriff am 1.6.2014).

64. Siehe die Webseite der Vertretung Ruandas bei den Vereinten Nationen: <http://rwandaun.org/site/un-peacekeeping/> (Zugriff am 1.6.2014).

3.4 Risikoreduktion vor Ort

Viel stärker als bei Ertüchtigung und Staatsaufbau steht das Konzept der menschlichen Sicherheit bei der Risikoreduktion vor Ort an erster Stelle. Dies bedeutet entsprechend der gängigen Definitionen der Vereinten Nationen, dass sich nach Umsetzung einer SSR-Maßnahme die Sicherheit für den einzelnen Menschen in seinem spezifischen Lebenskontext verbessert haben sollte (Krause 2007; MacRae & Hubert 2001; UNDP 1994).⁶⁵ Der Bezug auf die menschliche Sicherheit bei SSR lässt sich auf eine Kritik an den staatszentrierten Ansätzen zurückführen. In vielen Fällen bedeutete eine Ertüchtigung von staatlichen Sicherheitsinstitutionen nämlich keine Verbesserung der menschlichen Sicherheit, entweder weil die Maßnahmen nicht griffen oder weil Bedienstete in Polizei, Justiz oder Streitkräften ihre Befugnisse missbrauchten (Ball & Hendrickson 2006; Jaye 2009). Diese Umsetzungslücke versuchen vor allem Organisationen mit einem Hintergrund in der Entwicklungszusammenarbeit zu schließen.⁶⁶ In der Praxis bedeutet dies, dass viele der vor Ort aktiven Organisationen mit einer nicht primär auf den Sicherheitssektor ausgerichteten Agenda in einem Land arbeiten. Vor allem NGOs wie *International Alert*, *Care* oder *Oxfam* sind dafür bekannt, sich eher für Konfliktlösung, Menschenrechte, Jugendgewalt oder Frauenrechte einzusetzen als für die explizite Unterstützung von SSR-Prozessen.

Zwei Beispiele aus dem Südsudan und aus der DR Kongo verdeutlichen, wie SSR-Projekte die Risikoreduktion vor Ort betreiben: Im Südsudan setzen externe Geber wie USAID⁶⁷ und UNDP zusammen mit der südsudanesischen Regierung Maßnahmen zur Erhöhung menschlicher Sicherheit auf der Landkreis- und Gemeindeebene um. In vielen Gemeinden organisierten SSR-Expert_innen zunächst eine Reihe von Fokusgruppen mit Stammesführern, Frauen und Jugendlichen, um eine Einschätzung der lokalen Sicherheitsrisiken zu erhalten. Im zweiten Schritt plante UNDP dann eine Reihe kleinerer Maßnahmen, für die pro Landkreis etwa 100 000 bis 200 000 US-Dollar zur Verfügung standen. In *Bailet County* wurden Vieh-

65. Siehe auch die Webseite des *United Nations Trust Fund for Human Security*: <http://www.unocha.org/humansecurity/human-security-unit/human-security-approach> (Zugriff am 1.6.2014).

66. Interview mit Vertreter_innen von *Saferworld*, *Care* und *Oxfam* in London und Washington, D. C. (Dezember 2013).

67. Zum Beispiel das von USAID finanzierte und von AECOM umgesetzte Akobo-Modell zur Konfliktreduktion. Siehe: <http://mptf.undp.org/document/download/4270> (Zugriff am 1.6.2014).

diebstähle, Arbeitslosigkeit, Gesundheitsprobleme und mangelnde Rechtsdurchsetzung als zentrale Sicherheitsrisiken identifiziert. Das UNDP-Projekt sollte daraufhin Polizeiposten an strategischen Punkten errichten.⁶⁸

Das zweite Beispiel, an dem sich auch die zentrale Herausforderung für diesen SSR-Ansatz aufzeigen lässt, stammt aus der DR Kongo. Dort sah das 2002 von Südafrika vermittelte *Sun City Powersharing Agreement* zwischen Präsident Kabila und mehreren Rebellengruppen unter anderem die Reform der Sicherheitskräfte vor. Vor allem in den östlichen *Kivus* war die Sicherheitslage für die Bevölkerung zuletzt mehr als prekär. Die UN-Mission MONUSCO und einige westliche Staaten wie die USA engagieren sich seitdem mit mehreren Programmen, um die Regierung Kabila beim SSR-Prozess zu unterstützen. Da Frauen besonders häufig Opfer von Gewalt sind, trieb die UN-Mission mithilfe externer Berater_innen die Verabschiedung eines Gesetzes zur Prävention von *Sexual and Gender-based Violence* (SGBV) voran. Dieses wurde 2006 vom kongolesischen Parlament verabschiedet. Doch auch hier zeigte sich, dass allein die Formulierung und Verabschiedung eines Gesetzes keine Veränderung bei den Sicherheitskräften bedeutet. Und so konstatierte ein Beobachter vor kurzem, die DR Kongo habe »probably one of the best laws in the world (...) to protect women. But how many women know about this law? How many men know about this law? Actually, it's not only a question of them knowing it, but the application«. ⁶⁹

Als Reaktion im Sinne eines dezentralen Ansatzes zur Risikoreduktion vor Ort erarbeitete USAID daher eine Strategie, um neben dem SGBV-Gesetz die Sicherheit für Frauen in ländlichen Gegenden zu verbessern.⁷⁰ Da USAID in der DR Kongo aber keine Projekte direkt umsetzt, sondern nur als Geber auftritt, wurden im Rahmen der Strategie mindestens drei Organisationen mit der Umsetzung beauftragt (Thomas-Jensen & Gingerich

2010): *DPK Consulting* organisiert Rechtsstaatlichkeits-trainings zu SGBV für zivile Angestellte der Gemeinden in der DR Kongo und unterstützt mobile Gerichte. *Avocats Sans Frontières* setzen kleinere Projekte um, die der Bevölkerung den Zugang zu rechtsstaatlichen Institutionen in ländlichen Gebieten ermöglichen sollen. Dabei werden Workshops in Nachbarschaften und Gemeinden gehalten und Radiospots gesendet, um insbesondere Frauen über ihre Rechte und Durchsetzungsmöglichkeiten aufzuklären. Zudem beauftragte USAID die Organisation *Global Rights*, Stakeholder-Treffen abzuhalten, um die Implementierung des 2006 verabschiedeten SGBV-Gesetzes in den südlichen *Kivus* voranzubringen. Doch all diese Maßnahmen konnten bis heute keine substantielle Änderung an der prekären Sicherheitslage von Frauen in der DR Kongo erreichen.⁷¹

Das Beispiel deutet auf ein grundlegendes Problem bei der Umsetzung von Projekten zur Risikoreduktion vor Ort hin: Wie kann bei einem dezentralen Ansatz auf der Basis einzelner Projekte ein Verbesserungseffekt für die Sicherheit der Bevölkerung insgesamt erzielt werden? Gerade für Durchführungsorganisationen stellt sich die Frage, wie ein finanziell und räumlich limitiertes Projekt so ausgestaltet werden kann, dass es bestenfalls – zumindest indirekt – die gesamte Bevölkerung in einem Land erreicht.

3.5 Wertewandel

Das Ziel des Wertewandels im Sicherheitssektor liegt darin, die Sicherheit des Einzelnen in der Gesellschaft durch einen demokratisch legitimierten Sicherheitssektor zu erhöhen. Dies folgt dem gleichen Zusammenhang zwischen Demokratie und Sicherheit, der auch dem Staatsaufbau zugrunde liegt: Nur durch einen demokratisch kontrollierten Sicherheitssektor kann letztlich die Sicherheit des Einzelnen effektiv gewährleistet werden. Born, Fluri und Lunn (2003: 7f.) nennen hierfür eine Reihe von Gründen: Dies beginnt beim Schutz vor autokratischer Herrschaftsausübung und der Legitima-

68. Interview mit BICC-Experten in Berlin (Dezember 2013). Siehe auch: <http://www.ss.undp.org/content/dam/southsudan/library/Documents/CSAC%20Reports/UNDP-SS-Lakes-consult-12.pdf> (Zugriff am 1.6.2014).

69. Zitat des kongolesischen Arztes Dr. Denis Mukwege nach einem Blogpost von Megan Bradley vom November 2013, die im Rahmen eines gemeinsamen Projekts der *London School of Economics* und dem *Brookings Institute* zur DR Kongo forscht. Siehe: <http://www.brookings.edu/blogs/africa-in-focus/posts/2013/11/12-sexual-gender-based-violence-congo-bradley> (Zugriff am 1.6.2014).

70. *US Strategy to Address Sexual and Gender-Based Violence in the Democratic Republic of the Congo* vom 29.4.2011. Siehe: <http://www.state.gov/s/gwi/rls/other/2011/162278.htm> (Zugriff am 1.6.2014).

71. Eine Untersuchung der UN kam 2014 zu dem Schluss, dass das Problem sexueller Gewalt in der DR Kongo ungebrochen ist. Die Hälfte aller registrierten Vergewaltigungen wurde von Soldaten der kongolesischen Armee und anderen Staatsakteuren begangen. Siehe: *Report of the United Nations joint Human Rights Office (MONUSCO-OHCHR) on progress and obstacles in the fight against impunity for sexual violence in the DRC*, April 2014: <http://www.ohchr.org/EN/Countries/AfricaRegion/Pages/CD-Reports.aspx> (Zugriff am 1.6.2014).

tion der Ausübung von Gewalt nach innen. Außerdem sind demokratische Systeme aus Sicht der Autoren am besten geeignet, langfristig einen Ausgleich zwischen der Einschränkung individueller Freiheitsrechte und den Sicherheitsbedürfnissen des Staates/der Gemeinschaft herzustellen. Parlamente schaffen öffentliche Akzeptanz bei Entscheidungen zur Verwendung öffentlicher Ressourcen im Sicherheitsbereich oder für andere Sektoren wie Bildung oder Gesundheit, und sie können Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung aus den Wahlkreisen in die Hauptstadt kommunizieren. Zuletzt, wie Popper (1962) argumentiert, gewährleistet nur ein demokratisches System, dass sich die Bevölkerung einer Regierung gewaltfrei entledigen kann, der es nicht mehr gelingt, ihre Aufgaben zur allgemeinen Zufriedenheit zu erfüllen.

Im Gegensatz zum Staatsaufbau verfügen externe Akteure beim Wertewandels nicht über ein internationales Mandat, die zentralstaatliche Sicherheitsgovernance direkt zu verändern. Sie arbeiten vielmehr mit einem klaren Werteprofil entsprechend ihrer eigenen Weltanschauung.⁷² Der Sicherheitssektor ist dabei oft nur ein Teilaspekt der eigentlichen Zielsetzung dieser Akteure, zum Beispiel um durch demokratische Sicherheitsgovernance einen fragilen Demokratisierungsprozess abzusichern und zu einem demokratiekompatiblen zivil-militärischen Verhältnis beizutragen.⁷³ Der Schwerpunkt beim Wertewandel liegt auf einem weiten Kreis von Ländern – nicht nur in extrem fragilen Kontexten, sondern auch in Staaten, die zwar ein stabiles politisches System, aber auch weitgehend autonome, repressive Sicherheitsorganisationen aufweisen, wie in Chile vor und während dem Übergang zur Demokratie oder gegenwärtig in Ägypten (Kurtenbach 2013). Oftmals werden wertebasierte SSR-Projekte von lokalen politischen Eliten nur geduldet und

können den Sicherheitssektor nur selten direkt durch Mitwirken an zentralstaatlicher Ausstattung, Organisationsreformen oder Gesetzten verändern. Ihnen bleibt als Ansatz vor allem der Dialog und die Zusammenarbeit mit individuellen Akteuren in Sicherheitsorganisationen oder Ministerien sowie die Unterstützung politischer Parteien, des Parlaments oder zivilgesellschaftlicher Gruppen wie Medien, Think Tanks etc. in Hauptstädten oder auf regionaler Ebene.

Projektbeispiele finden sich unter anderem bei deutschen politischen Stiftungen. Sie führen politische Dialogmaßnahmen ebenso wie kapazitätsbildende Maßnahmen mit Parlamenten und politischen Parteien durch. Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) unterstützt in einer ganzen Reihe von Staaten, vor allem in Lateinamerika, Westafrika und Südostasien, die Entwicklung einer demokratischen Sicherheitssektorgovernance. Hintergrund ist, wie die FES argumentiert,⁷⁴ dass ein »*professional and democratically embedded security sector can safeguard [local] liberty and freedom without encroaching upon civil liberties and interfering in the democratically legitimized policy processes*«. In Thailand werden daher Themen wie die demokratische Kontrolle des Sicherheitssektors mit politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie Gewerkschaftsvertreter_innen in einer Reihe von Dialogplattformen diskutiert. Lokale Partner sind beim von außen unterstützen Wertewandel im Sicherheitssektor ein wichtiges Element, nicht zuletzt um die Verankerung der SSR-Maßnahmen in der lokalen Zivilgesellschaft sicherzustellen.⁷⁵ Auf den Philippinen engagiert sich die FES mit Workshops und anderen kapazitätsfördernden Maßnahmen zusammen mit lokalen Partnern des *International Center for Innovation, Transformation and Excellence in Governance* für Parlamente. Zudem führt die FES zusammen mit der Genfer Organisation DCAF seit 2006 jährlich ein regionales *Inter-parliamentary Forum on Security Sector Governance* in Südostasien durch. Hierbei geht es um den Erfahrungsaustausch von Parlamentarier_innen zu Fragen der Erhöhung von Rechenschaft und der zivilen Kontrolle ihrer jeweiligen Sicherheitskräfte.⁷⁶

72. Die meisten Akteure verfolgen das Ziel, in anderen Ländern universelle Werte wie Demokratie und Menschenrechte zu fördern. Aber auch weniger universelle, zum Beispiel religiöse Ansichten können im Zentrum stehen. Dies ist bei arabischen Gebern der Fall (siehe Kapitel 2.4).

73. Die Abgrenzung zur Risikoreduktion ergibt sich auch aus dieser Zielsetzung. Organisationen wie *Saferworld* konzentrieren sich allein auf die Verbesserung menschlicher Sicherheit: »*Saferworld works to prevent and reduce violent conflict and promote cooperative approaches to security*«. Siehe: <http://www.saferworld.org.uk/cms.php?page=131> (Zugriff am 1.6.2014). Politische Stiftungen verfolgen dagegen Demokratisierung als Ziel der Arbeit im Sicherheitssektor und bei der Entwicklungszusammenarbeit: »Entwicklungspolitik sollte nicht nur Armutsbekämpfung sein. Sie sollte nachhaltig dazu führen, dass eine Gesellschaft ihre eigenen Ziele in einem demokratischen Prozess selbst formulieren und dann auch umsetzen kann. Wohlstand und Freiheit haben im Laufe der Geschichte dort dauerhaft floriert, wo sich die Bevölkerung eingemischt und mitbestimmt hat« (Maier & Fuchs 2013: 390).

74. <http://www.fes.de/GPol/en/projekt.examples.htm> (Zugriff 23.10.2014)

75. Interview mit Expert_innen von DCAF, FES, *Asia Foundation*, *Oxfam* und *International Alert* in Genf, London und Washington D. C. (Dezember 2013).

76. Interview mit Vertreter_innen von DCAF in Genf (Dezember 2013). Siehe auch: <http://ipf-ssg-sea.net/index.htm> (Zugriff 1.6.2014).

In einigen Ländern ist es internationalen Akteuren mit der Zielsetzung des Wertewandels nicht möglich, direkt mit dem Parlament, Ministerien oder Sicherheitsorganisationen zusammenzuarbeiten. Ein wichtiger und ebenso stark verbreiteter Ansatz ist daher die Unterstützung der Zivilgesellschaft. Spätestens seit George Soros in den 1990er Jahren mit seiner *Open Society Foundation* die zivilgesellschaftliche Landschaft Osteuropas nachhaltig beeinflusste, spielen zivilgesellschaftliche Akteure bei der außerparlamentarischen Kontrolle des Sicherheitssektors eine große Rolle.⁷⁷ Politische Stiftungen und NGOs arbeiten in vielen Ländern mit lokalen Medien, Think Tanks und NGOs zusammen und bemühen sich durch Projektfinanzierung und Trainings, deren Kapazitäten zu stärken und so demokratische Standards und die Wahrung von Menschenrechten im Sicherheitssektor zu fördern.

Die wertebasierte Arbeit im Sicherheitssektor ist in einigen Ländern hochsensibel. Es besteht teilweise ein erhebliches Risiko für externe Organisationen und ihre lokalen Partner, deren Aktivist_innen leicht zum Ziel staatlicher Repression werden können. Ebenso kommt es vor, dass lokale NGOs die internationale Unterstützung für eigene, abweichende politische Ziele instrumentalisieren.⁷⁸ Insgesamt, so berichten Expert_innen, nimmt der Raum für die wertebasierte Arbeit in vielen Ländern, vor allem solchen mit autokratischen Regierungen, seit Jahren stetig ab. So mussten zum Beispiel in Ägypten 2013 mehrere NGOs auf gerichtliche Anordnung ihre Büros schließen und es kam zu Verhaftungen lokaler Mitarbeiter. Hintergrund war offensichtlich das zivilgesellschaftliche Engagement dieser Organisationen im zeitlichen Zusammenhang mit dem arabischen Frühling. In dem Verfahren urteilten die Richter, die Aktivitäten der ausländischen NGOs seien »eine neue Form der Kontrolle und Dominanz und eine kostengünstigere Form eines sanften Kolonialismus« (zitiert in Maier & Fuchs 2013: 390). Das deutsche Auswärtige Amt finanzierte in Indonesien

zwischen 2006 und 2010 ein Programm zur Stärkung der parlamentarischen und zivilgesellschaftlichen Kontrolle der Streitkräfte und des rechtsstaatlichen und wirksamen Handelns der indonesischen Polizei. Schon in ihrem ersten Bericht schrieben die Verantwortlichen, dass hierbei der Spielraum für »direkte Kooperationen mit staatlichen indonesischen Institutionen (...) deutlich schmaler« als erwartet war.⁷⁹ Das ist wohl auch der Grund, warum das Auswärtige Amt später konstatierte:⁸⁰ »[N]icht alle gesteckten Ziele der Reformbemühungen konnten vollständig erreicht werden. Es hat sich herausgestellt, dass die Reform des Sicherheitssektors eine langfristige Maßnahme darstellt, die immer in dem Kontext des erreichten Stands der Demokratieentwicklung zu sehen ist.«

Die Betrachtung von SSR aus der Perspektive des Wertewandels bringt zwei Aspekte deutlich zum Ausdruck: Erstens besteht ein Zusammenhang zwischen dem Stand der Demokratie und dem Raum für SSR. Dabei ist es aber ein Irrglaube, wie Wulf (2011: 354) argumentiert, dass SSR-Maßnahmen in einem demokratischen Regime automatisch erfolgreich sind: »*democratisation is not by itself a guarantee of reform*«. Zweitens behindern sich Demokratisierung und die Reform des Sicherheitssektors bisweilen sogar gegenseitig. Einflussreiche Politiker_innen oder Sicherheitsakteure in einem autoritären Staat können Reformen blockieren oder zu gewaltsamen Mitteln greifen, wenn sie für die Zeit nach einem demokratischen Wandel Machtverlust und Vergeltung für ihre Taten befürchten müssen.⁸¹ Daher besteht bei SSR-Projekten zum Wertewandel immer das Risiko, dass sie ihrem Anspruch der Veränderung von Sicherheitsgovernance nicht, oder nur ganz langsam und mit Rückschlägen gerecht werden können.⁸² Die Herausforderung für SSR-Projekte beim Wertewandel ist es daher, effektive Projektansätze zu finden, die von den lokalen Eliten nicht als übermäßige Einmischung in innere Angelegenheiten empfunden werden.

79. Siehe den ersten Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« vom 31.5.2006, S. 121; <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/384196/publicationFile/4343/Aktionsplan-Bericht1-de.pdf> (Zugriff am 1.6.2014).

80. Siehe den dritten Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« vom 15.6.2010, S. 24; <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/384190/publicationFile/44790/Aktionsplan-Bericht3-de.pdf> (Zugriff am 1.6.2014).

81. Interview mit einem Vertreter von DCAF in Genf (Dezember 2013).

82. Interview mit Expert_innen von DCAF und *Graduate Institute* in Genf (Dezember 2013).

77. Interview mit Vertreter_innen von EPLO in Brüssel (Dezember 2013).

78. Interview mit Vertreter_innen von FES, DCAF und KAS in Genf, London und Islamabad (Dezember 2013 und Juni 2011).

4. Ansätze für Lösungsstrategien aus der Praxis

Viele der für diese Studie befragten Institutionen und Expert_innen entwickelten in den letzten Jahren innovative Ansätze, um mit den Herausforderungen bei der Unterstützung von SSR-Prozessen umzugehen. Diese stehen im folgenden Teil der Studie im Mittelpunkt. Es handelt sich um Beispiele aus der Praxis, die bei Interviews angesprochen worden waren und vom Autor anschließend nachrecherchiert wurden. Ziel war dabei nicht, konkrete Handlungsanweisungen zu skizzieren, sondern die aus Sicht von Expert_innen wichtigsten Lehren und Erfolgsbeispiele beim Umgang mit den oben identifizierten Herausforderungen aufzuzeigen. Diese können von Praktiker_innen auf ihren eigenen Arbeitskontext übertragen werden.

4.1 Strategische Partnerschaften für ganzheitliche SSR

Gerade bei Ertüchtigungsprojekten liegen aus Sicht der Geber oft konkurrierende politische Zielsetzungen vor. Diese untergraben eine ganzheitliche SSR-Unterstützung. Zwar argumentieren Vertreter_innen von NATO und Pentagon, dass die Streitkräfte in diesem Punkt dazugelernt haben und heute einen umfassenderen SSR-Ansatz verfolgen, der auch die zivile Seite des Sektors berücksichtigt,⁸³ doch sind die in Ertüchtigungsprojekten arbeitenden Personen oftmals Fachleute, das heißt aktive oder ehemalige Staatsbedienstete aus Polizei, Streitkräften oder der Justiz. Dies ist sowohl bei der militärischen Ausbildungshilfe der Fall, bei Polizei- oder Rechtsstaatsmissionen der EU oder UN als auch bei kommerziellen Dienstleistern, die überwiegend mit ehemaligen Polizist_innen oder Soldat_innen arbeiten. Je nachdem, in welchem Kontext diese Personen professionell sozialisiert worden sind, ist bei ihren Beratungs- und Ausbildungsleistungen ein Fokus auf zivile und demokratische Kontrolle und Menschenrechte mal mehr und mal weniger stark zu erwarten.⁸⁴

Dieses Problem lässt sich nur dann lösen, wenn SSR-Maßnahmen in enger Partnerschaft zwischen unterschiedlich spezialisierten Organisationen umgesetzt werden. Dies

83. Interview mit Vertretern von NATO und Pentagon in Brüssel und Washington, D. C. (Dezember 2013.).

84. Interview mit Vertreter_innen von *Oxfam* und UNDP in Washington, D. C. (Dezember 2013).

zeigte sich – nach Aussagen von US-ICITAP-Experten – am Beispiel eines ihrer seit 2006 in Nepal umgesetzten SSR-Programme.⁸⁵ Sie arbeiteten dort beim Aufbau regionaler Trainingszentren mit einer auf Menschenrechtsfragen spezialisierten NGO zusammen, die dieses Thema bei der Ausgestaltung der Ausbildungsinhalte mit dem notwendigen Gewicht einbrachte. Daneben haben strategisch ausgewählte Partnerschaften auch den Zweck, dass Expert_innen von außerhalb des Sicherheitssektors neue Perspektiven und innovative Lösungen für alte Probleme einbringen können. Das oben angesprochene Problem der Entlohnung von afghanischen Sicherheitskräften lösten UNDP-Expert_innen inzwischen mit einem neuen System der Überweisung von Gehältern über Mobilfunkgeräte (Perito 2012).

L - 1 Durch bewusst ausgewählte Partnerschaften zwischen spezialisierten Organisationen lassen sich die Stärken bei der Projektumsetzung im Sinne eines ganzheitlicheren SSR-Ansatzes kombinieren.

4.2 Strategien für mehr Nachhaltigkeit bei SSR

In vielen Fällen von Staatsaufbau und Ertüchtigung zeigt sich bereits nach kurzer Zeit, dass der Sicherheitssektor in der von externen Akteuren angestrebten Form nicht nachhaltig aufrechtzuerhalten ist. Bisher leisten internationale Geber in vielen Fällen Budgethilfe, um zumindest eine sanfte Landung zu ermöglichen. Doch spätestens, wenn das erhoffte Wirtschaftswachstum nur langsam eintritt oder ein Land mehr Eigenständigkeit von Gebern fordert, treten die Grenzen dieses Vorgehens zutage. Angesichts dieser Problematik argumentieren US-Polizeiexpert_innen heute, dass zukünftige Projekte auf die nachhaltige Ausbildung kleiner, wohltrainierter und effektiver Eliteeinheiten setzen werden. Kern dabei sei eine langfristige Ausbildung von Bediensteten für die Polizei, Streitkräfte und den Justizsektor von Partnerländern.

Dass dieser Ansatz kritisch gesehen werden muss, zeigt allerdings das Beispiel der DR Kongo. Nach den Wahlen 2006 hatte der US-Kongress dort ein erstes, fünf Millionen Dollar teures Ausbildungs- und Trainingsprogramm zum Aufbau der kongolesischen Armee genehmigt, für

85. Interview mit Vertretern von ICITAP in Washington, D. C. (Dezember 2013).

dessen Umsetzung eine Reihe private Dienstleister beauftragt worden waren (Thomas-Jensen & Gingerich 2010: 19). 2010 vergab das US-Außenministerium einen weiteren Auftrag über 35 Millionen US-Dollar zur Fortführung dieses Engagements an den privaten Sicherheitsdienstleister *DynCorp*. 2013 wurde dann bekannt, dass das von *DynCorp* als Modelleinheit ausgebildete 391. Bataillon in Massenvergewaltigungen nahe Goma verwickelt war, obwohl die Ausbildung nach US-Angaben auch Komponenten zu Menschenrechten und geschlechtsspezifischer Gewalt enthielten (Arieff & Coen 2013: 17). Auch die EU hatte in der DR Kongo seit 2005 eine Modell-Elitetruppe der Polizei ausgebildet. Der EU-Rechnungshof kritisierte einige Jahre später allerdings, dass die 1 000 Mann starke Truppe bei einem Besuch nicht auffindbar gewesen und schlicht verschwunden sei (*»we could find no trace of it«*).⁸⁶ Der mangelnde politische Wille stellt in der DR Kongo das größte Hindernis für nachhaltige Sicherheitsreformen dar. Die UN-Mission MONUSCO zeigt sich dort allerdings zunehmend ratlos, wie mit diesem Mangel an Interesse umgegangen werden soll.⁸⁷

Einige Expert_innen argumentieren daher heute, dass sich weder durch die schnelle Ausbildung einer hohen Anzahl von Sicherheitskräften noch durch die Ausbildung kleiner Eliteeinheiten nachhaltig SSR betreiben lässt. Vor dem Hintergrund beschränkter lokaler Ressourcen ist es zwar richtig, wenige Soldat_innen, Polizist_innen und Richter_innen besser auszubilden, doch schafft dies allein keine umfassende Reform. Stattdessen sei es wichtiger, aufseiten der lokalen Akteure in Politik und Sicherheitsinstitutionen zu gewährleisten, dass ein Interesse am Erfolg von SSR-Maßnahmen vorhanden ist.⁸⁸ In einzelnen Gemeinden setzen Expert_innen daher heute bei Polizeireformen auf Bürgernähe (*community policing*), um das Interesse der Bevölkerung an Reformprozessen zu erhöhen. Auf der nationalen Ebene ist es dagegen ein erfolgsversprechender Ansatz, einzelne Individuen als Champions zu identifizieren und langfristig zu fördern. In Kosovo identifizierte die US-Botschaft beispielsweise nach der Intervention 1999

einige junge, vielversprechende Individuen und finanzierte diesen Stipendien und ein Studium an amerikanischen Eliteuniversitäten. Seit ihrer Rückkehr engagieren sie sich teils in der Zivilgesellschaft, teils in der Regierung und treten mehr und mehr als politische Alternative gegenüber den etablierten und teilweise korrupten Führungspersonen auf.⁸⁹

L - 2 Die Umsetzung von Ertüchtigungsmaßnahmen allein garantiert keine nachhaltig erfolgreiche SSR. Externe Akteure müssen sicherstellen, dass vor Ort Interesse am Erfolg von SSR besteht. Die Unterstützung von lokalen Champions kann langfristig vielversprechend sein.

Damit im Zusammenhang steht ein zweiter Lösungsansatz für das Problem der Nachhaltigkeit von SSR-Unterstützung: Die Erfahrung hat gezeigt, dass neben reinen Ausbildungsmaßnahmen auch neue Sicherheitsgesetze und Strukturreformen oft wenig nachhaltige Wirkung zeigen, weil sie in der Praxis schlicht nicht angewandt werden. Dies ist insbesondere der Fall, wenn neue Gesetze oder Strategien schnell von Kurzzeitexpert_innen aus anderen Ländern vorangetrieben werden, die selten länger als ein Jahr am Stück vor Ort sind. Hier fehlt es an Akzeptanz (*local ownership*) durch die lokalen Sicherheitskräfte.

Daher argumentieren DCAF- und DPKO-Vertreter_innen, dass die Praxisrelevanz von Reformkonzepten, Strategien und Gesetzen maximiert werden kann, indem sichergestellt wird, dass sie durch lokale Akteure formuliert werden und eben nicht durch externe Berater_innen. Dieser Ansatz wurde von DCAF im Rahmen eines Projekts in Liberia verfolgt, das sich seit 2008 mit der Reduktion von sexueller Gewalt durch liberianische Sicherheitskräfte beschäftigt. Die entsprechenden Organisationsrichtlinien wurden hier nicht von außen eingebracht, sondern durch lokal besetzte Gremien formuliert, deren Zusammensetzung liberianische Sicherheitsinstitutionen und die Zivilgesellschaft reflektierte. Dadurch konnten die traditionellen Konfliktlösungsansätze der liberianischen Gesellschaft aufgegriffen werden, die wiederum das Ausmaß offener Widersprüche zwischen *top-down*-Verordnung und *bottom-up*-Realität reduzieren. Das Endkonzept entsprach zwar nicht in

86. So Hans Gustaf Wesseberg, einer der Autoren des Berichts (ECA 2013) auf einer Pressekonferenz. Zitiert nach einem Artikel des *EU Observers* vom 2.10.2013: *»1bn of EU aid to Congo wasted, auditors say«*. Siehe: <http://euobserver.com/economic/121637> (Zugriff am 1.6.2013).

87. Interview mit einem Vertreter des Auswärtigen Amtes in Berlin (Mai 2014). Siehe auch (Thomas-Jensen & Gingerich 2010).

88. Interview mit Expert_innen von DCAF, UN und ICITAP in Genf, New York und Washington, D. C. (Dezember 2013).

89. Beobachtung des Verfassers bei früheren Forschungen im Kosovo.

allen Punkten westlichen Idealvorstellungen, aber es war realistisch formuliert, lokal akzeptiert und die beteiligten Individuen wurden zu Multiplikatoren für seine Anwendung im Polizei- und Militäralltag.⁹⁰

L - 3 Der Einsatz externer Berater_innen bei der Formulierung von Gesetzen im Sicherheitssektor ist problematisch. Die Chancen für die nachhaltige Umsetzung steigen, wenn Gesetze in einem lokal getragenen Prozess entwickelt werden – auch wenn dieser langwierig ist und im Ergebnis westlichen Standards nicht immer entspricht.

4.3 Geber sollten SSR als politischen Prozess behandeln

Gerade beim Staatsaufbau ist eine wichtige Erkenntnis, dass es sich bei der SSR-Unterstützung von außen um einen politisch hochsensiblen Vorgang handelt. Sicherheitsinstitutionen lassen sich nicht nur auf der Basis funktionaler Kriterien reformieren.⁹¹ In der Praxis können internationale Akteure dies bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen oftmals nicht berücksichtigen: »(...) *conventional security packages typically ignore how bargaining between state authorities, elites and civil society actors [is] non-linear and overlapping*« (Downs & Muggah 2010: 140; Egnell & Haldén 2009). Das Resultat sind unbeabsichtigte Konsequenzen wie der Ausbruch von Gewalt. So muss sich die internationale Gemeinschaft im Südsudan jetzt der Kritik aussetzen, dass sie bei der Ausbildung der Schutztruppe des Präsidenten, in deren Reihen die Kämpfe ausbrachen, die Augen vor den dort herrschenden ethnopolitischen Machtkämpfen verschlossen hat (Eckhard & Gaus 2014).⁹²

Für den Staatsaufbau ist es daher entscheidend, dass internationale Akteure bei SSR-Maßnahmen über das notwendige Verständnis des jeweiligen machtpolitischen Status quo im Sicherheitssektor und der Gesellschaft verfügen. Die Politik des Sicherheitssektors zu verstehen, bedeutet dann nicht nur, frühzeitig Gewaltausbrüche erkennen zu können, sondern bietet auch eine Chance für Wandel. So können politische Koalitionen mit entscheidenden Gruppierungen geknüpft und einflussreiche *change agents* innerhalb einer Sicherheitsbehörde gefördert werden.⁹³

Politisches Handeln auf der internationalen Seite kann allerdings nur gewährleistet werden, wenn SSR-Projekte nicht in einer technischen Nische fern des politischen Diskurses zwischen Geber- und Empfängerländern umgesetzt werden. Es reicht nicht, einen Dienstleister nur mit der Projektumsetzung zu betrauen; die Projektleitung sollte stattdessen organisatorisch auf einer politisch einflussreichen Ebene verortet sein. Ein anschauliches Beispiel findet sich in Liberia: Unabhängig von der UN-Mission UNMIL unterstützt die US-Regierung dort seit 2003 den Aufbau der Armee. Zunächst setzte sie hierbei im Rahmen eines 210 Millionen US-Dollar teuren Programms die beiden privaten US-Sicherheitsfirmen *DynCorp* und PAE ein. Diese entsandten ehemalige Soldat_innen und Sicherheitsberater_innen nach Liberia, deren Schwerpunkt vor allem auf der Bereitstellung von Ausstattung, der Durchführung von Trainingsprogrammen und der Unterstützung der Organisationsreform lag (Ebo 2005: 19). Trotz der vielen Millionen US-Dollar vermochten die Projekte der beiden Dienstleister es allerdings nicht, eine kohärente Armeestruktur aufzubauen.⁹⁴ 2010 zog die US-Botschaft die Leitung des Reformprojektes an sich. Im Rahmen der *Operation Onward Liberty* setzt sie nun ein Team von 50 Soldat_innen mit zusätzlichen zivilen Berater_innen ein.⁹⁵ Hinter der Veränderung steckt die Erkenntnis,⁹⁶ dass politischer Nachdruck bei SSR-Projekten entscheidend ist. Das Gewicht der US-Botschaft ist ungleich höher als das einer Gruppe pensionierter Soldat_innen, die offensichtlich

90. Interview mit Vertreter_innen von DCAF und DPKO in Genf und New York (Dezember 2013). Siehe auch: <http://www.dcaf.ch/Project/West-Africa-Gender-and-SSR> (Zugriff am 1.6.2014) sowie Griffiths (2011).

91. So schreibt Jackson (2010: 133): »Any reform program needs to understand the specifics of violence and to focus on history, anthropology and politics of violence in order to reconstruct meaningful security. Currently, too much of the focus is on technical models (...) constructing security institutions based on unwritten political assumptions.«

92. Bericht des Journalisten Brian Adebaba vom 18.12.2013, Südsudan. Siehe: <http://www.ssrresourcecentre.org/2013/12/18/the-coup-and-implications-for-security-sector-reform-in-south-sudan> (Zugriff am 1.6.2014).

93. Interview mit Vertreter_innen von DPKO in New York (Dezember 2013).

94. Einzelne Quellen sprechen gar von einem Versagen von *DynCorp*, seinen 35 Millionen US-Dollar Vertrag von 2005 in Liberia zu erfüllen. Siehe: <http://www.corpwatch.org/article.php?id=11857> (Zugriff am 1.6.2014).

95. Webseite des *Africa Command*. Siehe: <http://www.africom.mil/what-we-do/operations/ool> (Zugriff am 1.6.2014).

96. Interview mit Vertreter_innen von DPKO, DCAF in New York und Genf (Dezember 2013).

zum Geldverdienen im Land sind. Bei der UN ist diese Erkenntnis seit längerem präsent; private Sicherheitsfirmen wurden dort zu Ausbildungs- und Beratungszwecken ohnehin nicht eingesetzt. Darüber hinaus werden die Polizei- und Rechtsstaatskomponenten in den Missionen heute höherrangig (auf Ebene des stellvertretenden Missionsleiters) verankert, um mehr politisches Gewicht zu erhalten.⁹⁷

L - 4 Die Veränderung des Sicherheitssektors kann dann erfolgreich sein, wenn internationale Akteure die Machtkonstellationen im lokalen Sicherheitssektor genau verstehen und ihre Interessen mit politischem Gewicht verfolgen.

4.4 Umgang mit einem Mangel an lokalem politischen Willen

Hinter dem Ansatz, SSR-Maßnahmen politisch sichtbar aufzustellen, steckt letztlich auch die Erkenntnis, dass externe Geber ihre politischen Instrumente gezielter einsetzen sollten. Reformen des Sicherheitssektors schaffen immer machtpolitische Gewinner und Verlierer. Daher gibt es immer auch Fraktionen in einem Land, die einen SSR-Prozess nicht mittragen wollen oder diesen sogar aktiv konterkarieren. Dies sollten Geber bei der Ausgestaltung ihrer SSR-Maßnahmen berücksichtigen. Nicht um der lokalen Bevölkerung SSR-Maßnahmen aufzudrängen, sondern um SSR-Prozesse durch Druck und Anreize dann zu unterstützen, wenn lokale Machthaber_innen diese unterwandern.⁹⁸ In der DR Kongo identifizieren Thomas-Jensen und Gingerich (2010: 7) beispielsweise den mangelnden politischen Willen der Regierung als wichtigstes Hindernis für nachhaltige Sicherheitsreformen. Sie fordern daher: »*In the absence of strong internal pressure, the US and other concerned actors must generate coordinated external pressure on the Congolese government.*«⁹⁹

97. Interview mit Vertreter_innen von DCAF und DPKO in Genf und New York (Dezember 2013).

98. Interview mit Vertreter_innen von DPKO, DCAF und *Stabilisation Unit*, in New York, Genf und London (Dezember 2013).

99. Der EU-Rechnungshof formuliert für die EU eine ähnliche Empfehlung: »*The Court recommends that the Commission and the EEAS improve the EU's cooperation strategy with the DRC, better assess the risks in connection with the successful implementation of programmes, (...) and strengthen the use of conditionality and policy dialogue.*« (ECA 2013: 7).

Beispiele hierfür finden sich schon jetzt in vielen Ländern. Allerdings sind sie in hohem Maße einzelfallabhängig und schwer zu verallgemeinern. Westliche Diplomaten nutzten in den 1990er Jahren die NATO-Beitrittskriterien als Anreiz für demokratische Reformen der Sicherheitssektoren von Kandidatenländern (siehe Kapitel 2.2). Auch die EU setzt solche Konditionalitäten als Reformanreiz bei den Stabilisierungs- und Assoziationsprozessen mit Beitrittsländern ein. Vor allem auf dem Balkan, in Kosovo, Bosnien oder Serbien nutzt die EU die ihr zur Verfügung stehenden Mittel für Strukturhilfen, um lokale Akteure zu Zugeständnissen bei Reformprozessen in Richtung europäischer Normen zu bewegen. Ein wichtiges Instrument hierbei sind die jährlich erscheinenden Fortschrittsberichte für jedes Beitrittsland. Das Problem der EU ist allerdings, dass sie es nicht schafft, all ihre Instrumente erfolgreich miteinander zu verknüpfen. So vermochten es die EU-Delegation und die EU-Mission EULEX jahrelang nicht, ihre Reformprioritäten strategisch untereinander abzustimmen und gegenüber der kosovarischen Regierung zu kommunizieren (Eckhard 2013: 85ff).

Welche Anreize und Druckmittel gegenüber einer Regierung funktionieren, hängt vom Kontext ab. NATO und EU können ihre Beitrittskriterien nicht überall einsetzen. In Südostasien, so Heiduk (2009: 28) in einem Bericht zur dortigen SSR, zeigte sich, dass die Regierungen in »Jakarta, Bangkok und Manila aufgrund ihrer außenpolitischen Selbstdarstellung als »demokratische Staaten« in der Region sensibel auf internationalen Druck reagieren und dafür sorgen können, dass die Sicherheitskräfte signifikant weniger Menschenrechtsverletzungen begehen«. Die Weltbank nutzt hingegen ihre finanziellen Mittel, um Empfängerstaaten bei Verwaltungsreformprogrammen (auch im Sicherheitssektor) zur Umsetzung von Effizienz- und Rechtsstaatlichkeitskriterien zu bewegen. Bei der *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* geht es beispielsweise um die Erlassung von Staatsschulden, wenn im öffentlichen Sektor eine Reihe von vorher vereinbarten Kriterien erreicht oder eingehalten wird. Diese werden regelmäßig in sogenannten *Public Expenditure and Financial Accountability*-Berichten erhoben und sind für Schuldenerlasse oder weitere Darlehen der Geber entscheidend.¹⁰⁰

100. Interview mit Vertreter_innen der Weltbank in Washington, D. C. (Dezember 2013). Siehe auch: <http://go.worldbank.org/85B908KVE0> sowie <http://www.pefa.org/> für die beiden Programme (Zugriff am 1.6.2014).

Der Einsatz politischer Anreize und Druckmittel durch externe Geber ist eine Gratwanderung. Auf der einen Seite ist er nach den Erfahrungen aus der Praxis notwendig, um punktuelle lokale Widerstände gegen Reformprozesse in entscheidenden Situationen zu überwinden. Nur, wenn eine Reform der Sicherheitsgovernance nicht nur in Gesetztestexten und Verordnungen, sondern auch in der machtpolitischen Realität vollzogen wird – beispielsweise indem ein Parlament in der Praxis den Haushalt des Sicherheitssektors bestimmt –, hinterlassen SSR-Maßnahmen nachhaltigen Einfluss. Auf der anderen Seite darf die Einmischung von außen nicht in neokoloniale Fremdbestimmung durch »Berater_innen« umschlagen. Dass Geber konkrete Wertvorstellungen haben, ist legitim, muss aber verhandelt werden: So ist es wichtig, dass die externe Einflussnahme »auf der Basis einer immer wieder fallbezogen zu definierenden Balance zwischen [internationalen] Interessen und Wertvorstellungen sowie den legitimen Erwartungen der [lokalen] Partner« (Ganser 2014: 1) stattfindet. In keinem Fall sollte, wie dies mit den Leitlinien des *Washington Consensus* in den 1980er Jahren geschah, die Umsetzung internationaler Wertvorstellungen zum Selbstzweck werden und in eine Dominanz internationaler Werte über lokale Traditionen umschlagen (Stiglitz 2002, 2006). In Kosovo löste die totale Dominanz der UN-Übergangsverwaltung 2004 beispielsweise eine heftige Welle von Gewalt aus, die das Staatsbildungsprojekt dort weit zurückwarf (Narten 2008). Dieses Risiko kann nie vollständig ausgeschlossen, durch eine genaue Kenntnis des lokalen politischen Systems und seiner *change agents* jedoch minimiert werden.

Ob der Einsatz externer politischer Anreize und Druckmittel bei SSR-Prozessen angemessen und notwendig ist und wie solche Mittel aussehen könnten, hängt jedoch immer vom Einzelfall ab. Wichtig ist, dass die Definitivität lokaler Akteure über die Ausgestaltung des Sicherheitssektors nicht unterminiert wird. Politische Anreize sollten eher als Zusatzmittel verstanden werden, wenn lokale Akteure punktuell politisch unbequeme Entscheidungen nicht treffen können oder wollen.

L - 5 Bei genauer Kenntnis des Sicherheitssektors und seiner Akteure kann der wohltdosierte Einsatz politischer Mittel, wie finanzieller Anreize oder Konditionalitäten, eine positive Wirkung auf SSR-Prozesse haben.

4.5 Mit dezentralen Projekten Breitenwirkung erzielen

Vor allem SSR-Projekte zur Risikoreduktion stehen vor dem grundsätzlichen Problem, dass sie dezentral arbeiten, letztlich aber die Bevölkerung im ganzen Land erreichen wollen. Dabei stellt sich für Geber und ihre Durchführungspartner das Problem, mit begrenzten Ressourcen und bei einem dezentralen Ansatz dennoch die Menschen im ganzen Land zu erreichen (siehe Kapitel 3.4). In der Praxis haben sich vor allem drei Strategien beim Umgang mit diesem Skalierungsproblem bewährt.

Die ersten beiden lassen sich am Beispiel eines Projekts von *Saferworld*, eine der größeren im Sicherheitsbereich aktiven NGOs, in Bangladesch erläutern. Trotz des Ausbleibens eines offenen Bürgerkriegs während der vergangenen 40 Jahre sieht sich Bangladesch mit vielschichtigen Sicherheitsproblemen konfrontiert: Es ist der am dichtesten besiedelte Flächenstaat der Erde, das demokratische System ist instabil, es gibt massiv politische Gewalt, organisierte Kriminalität, religiösen Extremismus, Korruption und häusliche Gewalt (Saferworld 2011b). Großbritannien unterstützt mit einem von UNDP implementierten Ertüchtigungsprogramm seit 2004 die Reform der Nationalpolizei (Phase 1: 2004–2009, 13 Millionen US-Dollar; Phase 2: seit 2009). Daneben implementiert *Saferworld* mit Mitteln des niederländischen Außenministeriums (2010/11 etwa 500 000 US-Dollar)¹⁰¹ seit mehreren Jahren Projekte auf der lokalen Ebene. Eines davon will Sicherheitsrisiken für die Bevölkerung minimieren, die durch Waffenschmuggel in den Grenzregionen entstehen. Ein anderes sensibilisiert lokale Polizist_innen für Sicherheitsprobleme auf der Gemeindeebene (Fehlen von Gehwegen, wilde Hunde, Brennpunkte sexueller Übergriffe). Und ein drittes Projekt sucht mit lokalen Gemeinschaften gemeinsam nach innovativen Wegen zur Reduktion von Sicherheitsproblemen, zum Beispiel im Zusammenhang mit Glücksspiel, häuslicher Gewalt oder Drogenmissbrauch. *Saferworld* verfolgt in Bangladesch zwei Ansätze zur Erhöhung der Reichweite der an sich finanziell beschränkten Projekte. Zum einen werden in Modellgemeinden sogenannte Leuchtturmprojekte umgesetzt. Anhand von Dokumentationen versucht *Saferworld* dann, lokale Politiker_innen in anderen Regionen des Landes von der Umsetzung solcher Projekte zu überzeugen. Zum anderen

101. *Saferworld report and financial statement for the year ended 31.3.2011*. Siehe: http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/Saferworld-Audited-Accounts-2010_2011.pdf (Zugriff am 1.6.2014).

versucht *Saferworld*, wenn möglich, mit gut vernetzten lokalen Partnern zusammenzuarbeiten. In Bangladesch ist dies BRAC, eine NGO mit dem Ziel der Armutsbekämpfung. Durch die Zusammenarbeit konnte das ursprünglich auf zwei Gemeinden beschränkte Projekt *Creating Safer Communities* innerhalb kürzester Zeit auf 16 Gemeinden und fünf Verwaltungsbezirke ausgeweitet werden.¹⁰²

Als dritter Ansatz zeigt sich in vielen Ländern, dass Projekte vor allem dann in der Breite erfolgreich sind, wenn Durchführungsorganisationen sicherstellen können, dass vor Ort ein Interesse am Erfolg einer Maßnahme besteht. Mattes (2009) berichtet von einem Fall in Marokko, wo der König persönlich den SSR-Prozess unterstützte und vorantrieb, vor allem angesichts wachsender Probleme mit organisierter Kriminalität, Drogen- und Menschenhandel. Das von ihm initiierte Reformprogramm beinhaltete einen von den USA unterstützten Ertüchtigungsansatz (Justiz und Polizei), aber auch eine Reihe von Maßnahmen der Risikoreduktion, um im ganzen Land die Bevölkerung vor willkürlichen Handlungen der Sicherheitskräfte zu schützen. Politischer Wille ist oft auch dezentral vorhanden, was sich Projekte zunutze machen können. Beispielsweise indem vor der Umsetzung eines Projektes durch Umfragen sichergestellt wird, dass einzelne Bevölkerungsgruppen – oftmals sind dies Frauen – ein starkes Interesse an der Umsetzung eines Reformansatzes haben. Dies geschieht gegenwärtig in einem von der EU-Kommission und vom *Royal United Services Institute* (RUSI) in Somalia umgesetzten Projekt, bei dem die eigentliche Maßnahme und der Mittelbedarf erst nach einer längeren Voruntersuchung festgelegt werden (siehe auch das Südsudan-Beispiel von UNDP in Kapitel 3.4).¹⁰³

L - 6 Bei SSR-Projekten mit dem Ziel der Risikoreduktion für die Bevölkerung eignen sich drei Strategien zur Maximierung der Reichweite über den begrenzten Kontext einer lokalen Maßnahme hinaus:

- durch Dokumentation zentrale Entscheidungsträger von der Projektwirksamkeit überzeugen;
- mit breit aufgestellten lokalen Partnern arbeiten;
- Projekte so auswählen und gestalten, dass bei Partnern Interesse am Erfolg besteht.

102. Interview mit Vertreter_innen von *Saferworld* in London (Dezember 2013). Siehe auch: *Saferworld* (2011b) sowie <http://www.saferworld.org.uk/where/bangladesh> (Zugriff am 1.6.2014).

103. Interview mit Mitarbeiter_innen von DG DEVCO in Brüssel (Dezember 2013).

4.6 Erfolgreicher Wertewandel ohne politisches Mandat

In einer ganzen Reihe von Ländern in Zentral- und Südamerika, Afrika, Zentralasien und Südostasien liegt zwar ein gefestigtes politisches System vor, in vielen Fällen auch mit ziviler Kontrolle über den Sicherheitssektor, aber es handelt sich bestenfalls um semidemokratische Systeme mit einer autokratischen Regierung (Kurtenbach 2013). In solchen Ländern existiert entweder keine parlamentarische Opposition oder politische Parteien agieren ohnehin in weitgehender Übereinstimmung mit der Regierung. Die herrschende politische Elite hat dort, wenn überhaupt, nur ein geringes Interesse, die Sicherheitsgovernance grundlegend zu verändern. Dabei sind es gerade solche Länder, die bei der gegenwärtigen Aufmerksamkeit für fragile Staaten, wie in Kapitel 2.3 beschrieben, durch das Raster der internationalen SSR-Aufmerksamkeit fallen. Gerade in Ländern wie Kolumbien, Honduras, aber auch Indonesien oder Thailand besteht für den Wertewandel die Herausforderung, Projekte so umzusetzen, dass sie eine sukzessive Veränderung der Sicherheitsgovernance befördern, aber von politischen Eliten nicht als inakzeptable Einmischung verstanden werden. Nach Einschätzung von Expert_innen erweisen sich in der Praxis vor allem zwei Strategien als erfolgreich.

Die erste Strategie setzt auf der Regionalebene an. Die Idee ist, im Rahmen bestehender Regionalforen normative Leitlinien für Sicherheitsgovernance zu verabreden, die dann eine Ausstrahlungswirkung auf Länder in dieser Region haben sollen. Ein Beispiel findet sich in Westafrika, wo sich seit mehreren Jahren eine Reihe von Organisationen bei der Unterstützung eines regionalen Diskurses zum Sicherheitssektor engagiert, darunter die Friedrich-Ebert-Stiftung und DCAF. Dabei wird ganz gezielt eine Mischung von Themen auf die Agenda gesetzt, die auch für aktive Polizist_innen und Soldat_innen von Relevanz sind – wie zum Beispiel regionale Kriminalität. Aber auch Themen wie wirksame zivile Kontrolle, Antikorruption und Menschenrechte kommen hier zur Sprache. Der Diskurs führte zur Bildung eines Netzwerks von Akteuren aus Politik, Zivilgesellschaft und Sicherheitssektor, innerhalb dessen durch Diskussion Austausch und Verständnis entstehen und gleichzeitig Zielvereinbarungen für SSR verabredet werden können. Im genannten Beispiel wurden regionale Richtlinien zu Sicherheitsgovernance erarbeitet, die das Parlament der westafrikanischen Staatengemeinschaft ECOWAS dann

2011 in einem Handbuch zu Prinzipien, Methoden und Praktiken parlamentarischer Kontrolle veröffentlichte (Born, Gacond & N'Diaye 2011). Das Handbuch dient seitdem zivilgesellschaftlichen Akteuren als normativer Bezugspunkt, um auf nationaler Ebene Änderungen der gesetzlichen Regelungen bzw. die Umsetzung bestehender Gesetze zur demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors einzufordern.¹⁰⁴

Die zweite erfolgreich praktizierte Strategie zum Wertewandel im Sicherheitssektor bezieht sich auf solche Fälle, in denen die Sicherheitskräfte selbst ein Sicherheitsrisiko in einem Land darstellen. Beispiele finden sich auf den Philippinen, in Thailand, Indonesien oder in Guinea-Bissau, wo reguläre Streitkräfte in innerstaatlichen Konflikten militärisch agieren. In den genannten Ländern existieren zahlreiche NGOs, die versuchen, durch Dialog mit regulären, aber auch irregulären militärischen Parteien deren Verhalten im Konfliktfall zu ändern, vor allem gegenüber der Zivilbevölkerung. Dass vor allem die höherrangigen Soldat_innen hierbei eine wichtige Rolle spielen, kommt in einem Interview mit der Fotografin Herlinde Koelbl zum Ausdruck,¹⁰⁵ in dem sie sich auf die »geistige, moralische Haltung des Vorgesetzten« in militärischen Einheiten bezieht: »Die Soldaten kennen sehr genau die unausgesprochenen Grauzonen, die Situationen, in denen ein Anführer wegschauen würde. Einer der Kommandeure, mit denen ich sprach, sagte, Gräueltaten seien immer eine Führungsschwäche. ›Alles, was sie ungestraft tun können, werden sie tun. Wenn deine Untergebenen glauben, dass sie ungestraft Leute ermorden können, dann werden einige es tun.«¹⁰⁶ Ein Beispiel für ein Projekt, das den Dialog mit Führungspersonen in Sicherheitsorganisationen sucht, findet sich in Guinea-Bissau, einem Land, das seit seinem Bürgerkrieg am Ende der 1990er Jahre nie zur Ruhe gekommen ist. Trotz einer demokratisch gewählten Regierung gab es mehrere Putschversuche, und in Teilen des Landes wird

weiterhin gekämpft. Die Europäische Union hatte 2010 eine SSR-Unterstützungsmission nach nur zwei Jahren aus Mangel an lokalem politischem Willen¹⁰⁷ nicht weiter verlängert. Stattdessen engagieren sich dort nun eine Vielzahl kleinerer NGOs und Stiftungen, wie beispielsweise der deutsche Weltfriedensdienst (WFD). Seit 2009 setzt dieser mit einer lokalen Partnerorganisation das Projekt »*Mom Ku Mom*« um, dessen Ziel es ist, das Verhalten von Sicherheitskräften gegenüber der Zivilgesellschaft zu verändern. Der Kern des Projekts beinhaltet Schulungen in Kasernen und Schulen sowie die Arbeit an einem Handbuch für die Militärausbildung im Land.

Diese Art von Projekt wird oder wurde in ähnlicher Form bereits in vielen Ländern umgesetzt, zum Beispiel von *International Alert* auf den Philippinen oder von der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kolumbien und Chile.¹⁰⁸ Dahinter steckt die Überzeugung, dass es für einen nachhaltigen Wertewandel im Sicherheitssektor nicht nur ausreicht, die strukturellen Rahmenbedingungen und Gesetze zu ändern, sondern dass auch ein Umdenken aufseiten der Sicherheitsakteure *bottom-up* einen Wertewandel im Sicherheitssektor erzeugen kann. Dieser wird erreicht, wenn sich bei Führungskräften tatsächlich die Erkenntnis einstellt, dass der Schutz der Zivilbevölkerung und die Einordnung in ein System demokratischer Sicherheitsgovernance ihre eigentliche Hauptaufgabe darstellt.

L - 7 Über die Arbeit mit Ministerien, dem Parlament, Parteien und der Zivilgesellschaft hinaus erweisen sich zwei Strategien für die Unterstützung von Wertewandel als erfolgreich:

- die Förderung normativer Leuchtturmprojekte auf regionaler Ebene mit Ausstrahlungswirkung;
- Projekte zur Überzeugung einflussreicher Sicherheitsakteure von Wertewandel.

104. Interview mit Vertreter_innen von DCAF und DPKO in Genf und New York (Dezember 2013).

105. Interview des *ZEIT-Magazins* mit der Fotografin Herlinde Koelbl, in: *ZEIT-Magazin* Nr. 19/2014: <http://www.zeit.de/zeit-magazin/2014/19/herlinde-koelbl-fotografie-targets-schiessziele/seite-2> (Zugriff am 7.5.2014).

106. Soldat_innen verbringen bis zu 80 Prozent ihrer Zeit mit Training und militärischem Drill. Eine Erweiterung der Inhalte ist grundsätzlich einfach möglich. Vor allem in Ländern mit Wehrpflicht kann die Arbeit mit den Streitkräften Ausstrahlungswirkung auf ein ganzes Land entfalten. Interview mit NATO-Vertreter_innen in Brüssel (Dezember 2013).

107. Interview mit EU-Vertreter_innen in Brüssel (Dezember 2013).

108. Interview mit *International Alert* und der FES in London und Berlin (Dezember 2013).

5. Innovationen beim Management von SSR-Projekten

Neben den bisher diskutierten inhaltlichen Fragen zu SSR besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Ergebnis von SSR-Maßnahmen und der Frage, wie die SSR-Unterstützung organisiert wird (Eckhard 2013). Dies meint vor allem, wie SSR-Maßnahmen beschlossen, finanziert, geplant, koordiniert, umgesetzt und evaluiert werden. Wichtig hierbei ist der Begriff des Projekts und Projektzyklus. Projekte sind Teil einer Kaskade von Ebenen, die sich bei sinkendem Abstraktionsgrad von politischen Zielen über die strategische Ebene, die Programm-/Portfolioebene sowie die Projektebene bis hin zu einzelnen Aktivitäten (Seminar, Dialogveranstaltung etc.) erstrecken. Eng damit verbunden ist der Begriff des Projektzyklus, der den Prozess beschreibt, in dem einzelne Projekte im Rahmen eines längerfristigen Programms identifiziert, geplant, umgesetzt, koordiniert und evaluiert werden (EU Commission 2004; OSCE 2011). Ein Projekt ist eine gezielte Intervention in das soziale Gefüge eines Landes, dessen Wirkung sich – so das klassische Evaluationsverständnis – durch den Vergleich von *ex-post*- und *ex-ante*-Messungen abschätzen lässt (OECD-DAC 1991; OECD 1986).

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die relevantesten Entwicklungen und Trends im Bereich des Managements von SSR-Maßnahmen diskutiert. Sie vereint, dass sich eine Entfernung vom eben beschriebenen Paradigma des rigiden Projektmanagements abzeichnet. Zumindest aus den Reihen der Praktiker_innen hört man einen starken Ruf nach mehr Flexibilität und einer Abkehr von stark vereinfachenden Messkonzepten.

5.1 Mehr Flexibilität in der Projektplanung und Umsetzung

In großer Übereinstimmung argumentieren Expert_innen in nahezu allen für diese Studie besuchten Organisationen, dass es für eine erfolgreichere Umsetzung von SSR-Maßnahmen notwendig sei, den rigiden Rahmen des klassischen Projektmanagements grundlegend aufzubrechen. Grund hierfür seien zwei Erfahrungen aus der Praxis. Erstens können SSR-Projekte praktisch nie so umgesetzt werden, wie geplant; fast immer kommt es zu zeitlichen Verzögerungen. Den-

noch basieren die meisten Projekte auf einem festen Projektzyklus, der sich aus den Haushaltsbestimmungen der Geber ergibt. Dies führt dazu, dass ein verzögertes Projekt nach dem Ende des Projektzyklus unter Umständen eingestellt wird, auch wenn die Ziele noch nicht erreicht wurden. Zweitens verändert sich der operative Kontext in Krisen- und Konfliktländern oftmals extrem schnell. Dann müssen die mit lokalen Ministerien getroffenen Vereinbarungen angepasst werden, zum Beispiel zu Trainingscurricula oder der Sequenzierung von Gesetzesinitiativen. Zu rigide Zielsetzungen, Planungs- und Umsetzungsvorgaben (wie beim *Logical Framework Approach*) erschweren oder verhindern dies.¹⁰⁹

Beispiele für die mangelnde Anpassungsfähigkeit von SSR-Maßnahmen finden sich in vielen Ländern, auch in der DR Kongo, wie ein Rechnungsprüfungsbericht der EU im Kongo aufzeigt (ECA 2013: 21ff.). Die Expert_innen des EU-Rechnungshofes stießen auf nur teilweise fertiggestellte Bauprojekte (Polizeistationen und Gerichtsgebäude) und eine Reform des Justizgesetzes, welche am Projektende nicht zum Abschluss gekommen war. Insgesamt bemängelte der Rechnungshof allein im Kongo die Verschwendung von mehr als einer Milliarde Euro durch ineffektive Projektdurchführung. Ein weiteres Beispiel, bei dem die Umsetzungsrealität einer SSR-Maßnahme nicht mit der Zielsetzung mithalten konnte, ist der Südsudan. Dort engagiert sich die EU mit der Polizeimission EUAVSEC seit 2012, um das Land beim Aufbau von Strukturen für die Sicherheit im zivilen Flugbetrieb zu unterstützen. Konkret ging es dabei um den neuen Flughafen in Juba, der zum Zeitpunkt der Missionsentsendung im Bau war. Als die Mission sich bereits vor Ort befand, stellte sich heraus, dass das Bauprojekt aufgrund von Finanzierungsschwierigkeiten nicht innerhalb des vorgesehenen Zeitplans fertiggestellt werden konnte. Somit bildete die Mission Sicherheitskräfte ohne Flughafen aus, was sich letztlich als wenig nachhaltig erwies.¹¹⁰

109. Interview mit Vertreter_innen von DG DEVCO, UNDP, *Saferworld* und *Stabilisation Unit* in Brüssel, Genf und London (Dezember 2013). Zu *Logical Frameworks* bei der EU siehe: http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/project-approach/index_en.htm (Zugriff am 1.6.2014).

110. Andrew Gardner für *European Voice*, 24.10.2013. Siehe: <http://www.europeanvoice.com/article/imported/airport-security-mission-in-doubt/78539.aspx> (Zugriff am 1.6.2014).

Ein Gegenbeispiel zur Arbeit mit *Logical Frameworks* findet sich bei einem vielgelobten¹¹¹ SSR-Programm, mit dem die niederländische Botschaft direkt einen SSR-Prozess in Burundi unterstützt. Es greift mehrere der in dieser Studie angesprochenen Lehren bereits auf. Das Programm war von vornherein langfristig angelegt und wurde gemeinsam mit der Regierung Burundis geplant. Phase 1 des Programms (2008–2011) sollte anhand flexibler Finanzierungsinstrumente kurzfristige Bedürfnisse der Nachkriegszeit als Friedensdividende bedienen können. Gleichzeitig legte es die Grundsteine für Phase 2 (2012–2015). Dazu gehörten eine partnerschaftliche Bedarfsanalyse und die Formulierung einer Reformstrategie durch die burundischen Sicherheitskräfte. Das Programm ist explizit ganzheitlich gedacht und verknüpft die Ebene der polizeilichen und militärischen Aufbauarbeit mit dem politischen Dialog zur Konfliktlösung innerhalb der burundischen Gesellschaft. Dabei schlussfolgern die Projektverantwortlichen auf Basis der Erfahrungen aus Phase 1, dass es wichtig ist, schnell auf sich öffnende *windows of opportunity* reagieren zu können. Um dies zu ermöglichen, werden die Projektmanagementstrukturen in Phase 2 wiederum weiter vereinfacht: »*In preparation for the second phase starting in 2012, the setup of decision-making, monitoring and financial control for SSD [Security Sector Development] projects is being improved, using mechanisms that are less complicated, bureaucratic and donor driven and more embedded within the structure of the partner institutions.*«¹¹²

L - 8 Es ist entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung von SSR-Maßnahmen, dass die formalen Aspekte des Projektmanagements es erlauben, schnell und flexibel auf sich verändernde politische Bedingungen im lokalen Kontext zu reagieren.

111. Interviews mit Vertreter_innen von DCAF, *Graduate Institute*, UNDP und ODI in Genf und London (Dezember 2013). Siehe auch: Ball (2014).

112. »*Netherlands Embassy Office Bujumbura-Burundi. Multi annual strategic plan 2012–2015*«, S. 4. Siehe: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/jaarplannen/2012/02/15/meerjarige-strategische-plannen-burundi/meerjarige-strategische-plannen-burundi.pdf> (Zugriff am 1.6.2014).

5.2 Drei Wege der Koordination bei der Projektumsetzung

Vor allem SSR im Rahmen von Staatsaufbau steht vor der Herausforderung, eine große Anzahl von Ertüchtigungsprojekten unterschiedlicher Couleur und von verschiedenen Akteuren zu einem effektiven SSR-Prozess zusammenzufügen (siehe Kapitel 3.2). Im Kosovo nahm zum Beispiel die Anzahl der im Land aktiven NGOs nach dem Ende der NATO-Luftschläge schlagartig von 35 auf über 400 Hilfsorganisationen zu (Currian 2010). Koordinationsherausforderungen bestehen in der Entwicklungszusammenarbeit ganz grundsätzlich. Daher gibt es kaum eine Studie, die von Durchführungsorganisationen nicht stärkere Bemühungen um einen einheitlicheren Ansatz und mehr Koordination mit anderen Akteuren vor Ort fordert. Auch die Geber geloben bei ihren Konferenzen regelmäßig Besserung.¹¹³ Der Stein der Weisen wurde seitdem allerdings nicht gefunden. Gegenwärtig geht der Trend hin zu mehr Koordination durch lokale Akteure.

In der Praxis lassen sich drei halbwegs effektive Ansätze zur Koordination erkennen, die aber alle ihre Schwachstellen haben: Der erste Ansatz – *Koordination durch Lückenfüllen* – meint, dass Akteure sich im Empfängerland gar nicht aktiv koordinieren, sondern lediglich nach Lücken suchen sollten, die durch andere Akteure nicht besetzt werden. Die in regelmäßigen Abständen stattfindenden Regierungsverhandlungen zwischen Geber und Empfängerland sollten es der lokalen Regierung zwar erlauben, einen gewissen Grad an Kohärenz herzustellen, in der Praxis fehlen in diesen Ländern aber oft die für die Koordination erforderlichen Ressourcen.

Im zweiten Ansatz – *internationale Koordination* – bildet ein einflussreicher Akteur – oftmals eine UN-Organisation – eine Koordinationsrunde, um dort Informationen über gegenwärtige oder geplante Aktivitäten auszutauschen. Am bekanntesten sind hier sicherlich die in vielen Ländern eingerichteten *UN Country Teams* oder Cluster-Ansätze (Steets et al. 2010); in Ländern wie Afghanistan oder Kosovo kamen auch spezialisierte Koordinationsgruppen für Teile des Sicherheitssektors zusammen, zum Beispiel auf der Ebene der Polizeiform. Ein Problem hierbei ist, dass kein Sanktionsme-

113. Stellvertretend sei hier die *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (OECD 2005b) genannt.

chanismus für abweichendes Verhalten existiert. In der Praxis können einzelne Organisationen bei abweichender Meinung oder politischen Interessen daher jederzeit von der ursprünglich vereinbarten Arbeitsteilung oder Sequenzierung der Aktivitäten abweichen – was auch regelmäßig geschieht (Eckhard 2013: 142ff.) Jeder ruft nach Koordination, aber niemand lässt sich gerne koordinieren.

Der dritte Ansatz verspricht *Koordination durch einen New Deal Compact*. Dies wird gegenwärtig von Entwicklungsexpert_innen auch für SSR als zukunftsweisender Weg angesehen.¹¹⁴ Offizielle Entwicklungshilfe basiert auf Regierungsverhandlungen zwischen Gebern und Empfängern, wobei den meisten Empfängern die Kapazitäten fehlen, die Hilfe der internationalen Gemeinschaft effektiv zu koordinieren. Auf Basis des *New Deal* von Busan (siehe Kapitel 2.1) wird nun in Somalia – und ähnlich auch in Afghanistan seit der Tokio-Konferenz 2012 – ein neuer Ansatz umgesetzt, der einen Weg zwischen dem ersten und zweiten Ansatz beschreitet. Mitte 2013 gründete das somalische Ministerium für Finanzen und Planung eine neue Task Force zur Koordination der externen Hilfe. Die Task Force erarbeitete den *New Deal Compact* als eine Mischung aus lokaler Entwicklungsstrategie und Partnerschaftsabkommen mit internationalen Gebern. Organisationen wie Weltbank, UN und EU erklärten sich im Vorfeld bereit, die somalische Regierung im Rahmen des *Compact* zukünftig stärker über das Instrument der Budgethilfen zu unterstützen. Das heißt, Geber haben bei der Planung von Entwicklungsprojekten ein Mitspracherecht, die Verwaltung und Projektvergabe an Durchführungsorganisationen geschieht jedoch durch lokale Ministerien. Falls erfolgreich, sichert der *New Deal Compact* die *local ownership* und die Kohärenz von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit.

SSR ist in Somalia Teil des *Compact*, zumindest soweit die OECD-DAC-Kriterien dies zulassen. Ertüchtigung im engeren Sinne fällt also nicht darunter. Zudem kann der *Compact* für SSR-Maßnahmen zum Wertewandel nur eingeschränkt gelten, da externe Unterstützer mit ihren SSR-Maßnahmen unter Umständen nicht gerade (nur) der politischen Linie der Regierung dienen wollen. Darüber hinaus verfügt Somalia in der Praxis gegenwärtig

noch nicht über ausreichend administrative Kapazitäten für die Verwaltung umfangreicher internationaler Budgethilfen, sodass Geber Korruption und die Veruntreuung von Mitteln befürchten. Daher hat die Umsetzung der ersten 1,9 Milliarden Euro einstweilen zwar entsprechend der inhaltlichen Prioritäten des *New Deal Compact* begonnen, die Mittel werden aber weiterhin von internationalen Gebern verwaltet.¹¹⁵

L - 9 Besteht vor Ort ein deutliches Interesse an SSR-Maßnahmen, werden diese am effektivsten durch die Empfängerregierung koordiniert. Ist ein Mindestmaß an Rechenschaftslegung gewährleistet, sollten lokale Ministerien stärker in die Vergabe externer SSR-Projektmittel eingebunden werden.

5.3 Mehr Evaluation mit kontextangepassten Methoden

Der klassische Projektzyklus endet mit einer Analyse der erzielten Wirkung. Wirkungskontrolle ermöglicht sowohl die Verbesserung eines Projekts im nachfolgenden Zyklus als auch Transparenz und Rechenschaftslegung über die Verwendung öffentlicher Mittel. Evaluationen werden bei Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit schon seit den 1960er Jahren eingesetzt; mehr und mehr interessieren sich auch Außenministerien (Rotmann & Steinacker 2014) und Verteidigungsministerien dafür.¹¹⁶ Zwei Trends sind hierbei zu verzeichnen:

Auf der einen Seite versucht man heute in Entwicklungsorganisationen, die Ausgangssituation vor einer SSR-Maßnahme strukturiert zu analysieren. Im Bereich von SSR-Maßnahmen beutet dies nicht erst nach dem Projektabschluss zu evaluieren, sondern ein Projekt ganz konkret auf Basis einer Analyse durchzuführen, zum Beispiel der Perzeption von Sicherheitsrisiken in einer Gemeinde oder Region. Dies hat nicht nur den Vorteil, dass nach Projektabschluss ein Vorher-Nachher-

¹¹⁴ Interview mit Vertreter_innen von DG DEVCO, UNDP und Weltbank in Brüssel, New York und Washington, D. C. (Dezember 2013).

¹¹⁵ Interview mit Expert_innen von DG DEVCO in Brüssel (Dezember 2013). Siehe auch die Erklärung zum *New Deal Compact* auf der Brüsseler Konferenz am 6.9.2013: http://unsom.unmissions.org/Portals/UNSOM/Somalia%20New%20Deal%20Conference_Communique.pdf (Zugriff am 1.6.2014).

¹¹⁶ Interview mit NATO-Vertreter_innen in Brüssel (Dezember 2013).

Vergleich möglich ist, es schafft auch die Basis für eine gezieltere Ausgestaltung von Projekten und die Einbeziehung lokaler Akteure bei der Projektgestaltung. Das niederländische Außenministerium arbeitet mit einem solchen Ansatz in Burundi (siehe Kapitel 5.1). Auch die EU plant neuerdings SSR-Maßnahmen auf der Basis von Zwei-Phasen-Projekten, wobei die erste Phase der Bedarfsanalyse dient. Das vom *Royal United Services Institute* (RUSI) am Horn von Afrika umgesetzte Projekt *Strengthening Resilience to Violent Extremism* analysiert beispielsweise in einer ersten Phase die Gründe, die aus Sicht der Bevölkerung zu radikalem oder gewaltsamen Verhalten führen können, während die eigentliche SSR-Maßnahme dann in Phase 2 den Analyseergebnissen angepasst wird.¹¹⁷

Auf der anderen Seite ist zu beobachten, dass Expert_innen angesichts der zuletzt rapiden Zunahme an Evaluationen und Performanzmessungen von einer »*obsessive measurement disorder*« (Natsios 2010) sprechen. Obwohl dies den grundsätzlichen Mehrwert von Analyse und Evaluation nicht infrage stellt, steht der vermehrte Einsatz quantitativer Indikatoren in der Kritik – zum Beispiel im Rahmen des sogenannten *results based management* (OECD 2000). Eine Kritikerin sieht darin eine »*simplified numerical representations of complex*

phenomena« (Merry 2011), welche in der Praxis zu falschen Anreizen führt. So sind gerade Veränderungen von Einstellungen und Strukturen, die auf nachhaltigen SSR-Maßnahmen basieren, methodisch nur sehr schwierig und erst nach langer Zeit durch quantifizierbare Indikatoren zu beobachten. Der rigide Einsatz quantitativer Indikatoren bei Evaluationen und Wirkungsmessungen könnte dazu führen, dass Durchführungsorganisationen nur noch solche Projekte beantragen, bei denen die Ergebnisse sehr einfach und bereits nach kurzer Zeit zu beobachten sind. Daher ist es wichtig, dass Evaluationen bei der Auswahl der Kriterien und Methoden dem Kontext von SSR-Maßnahmen angepasst sind, so wie dies auch bei anderen Politikfeldern wie der humanitären Hilfe geschieht (Beck 2006). Für SSR heißt dies, dass Evaluationen in der Lage sein müssen, dem Konfliktkontext und den politischen Verwerfungen im Sicherheitssektor des Empfängerlandes ausreichend Beachtung zu schenken.

L - 10 Evaluationen sind ein wichtiger Bestandteil des gezielten Einsatzes von externer SSR-Unterstützung. Wichtig ist, dass dabei die Kriterien und Methoden dem Kontext der SSR-Maßnahmen angepasst werden.

117. Interview mit Expert_innen von DG DEVCO und UNDP in Brüssel und New York (Dezember 2013). Siehe auch die Pressemitteilung von RUSI: <https://www.rusi.org/news/ref:N5302469D235E5/> (Zugriff am 1.6.2014).

6. Zwischen Ertüchtigung und Wertewandel: Ein politischer Ansatz für erfolgreiche SSR-Unterstützung

Die Unterstützung von Sicherheitssektorreform in Krisen- und Entwicklungsländern gewinnt seit Jahren international an Aufmerksamkeit. SSR ist heute bei fast allen westlichen Gebern ein regulärer Teil von Entwicklungszusammenarbeit. Die von der OECD registrierte SSR-Unterstützung verdreifachte sich seit 2005 auf heute knapp eine Milliarde US-Dollar. Die von der OECD nicht erfassten Maßnahmen sind wohl um ein Vielfaches höher (siehe Kapitel 2.3).

Vor allem zwei gewichtige Gründe sprechen aus Sicht der Geber für die Unterstützung von SSR-Prozessen. Zum einen hat sich in Fachkreisen der Entwicklungszusammenarbeit mittlerweile die Einsicht durchgesetzt, dass ein nachhaltiger Entwicklungsprozess in einem Land ohne ein stabiles und sicheres Umfeld nicht möglich ist. Daher rückt die Eindämmung von Gewalt und das Konzept der menschlichen Sicherheit mehr und mehr ins Zentrum internationaler Entwicklungspolitik. Zum anderen können Länder mit schwachen staatlichen Institutionen zu einem Sicherheitsrisiko für die internationale Gemeinschaft werden, wenn Sie sich zu einem Rückzugsort für Terrorismus und organisierte Kriminalität entwickeln. Die EU argumentiert, dass ein Ring von »well-governed states« die beste Vorsorge für die eigene Sicherheit sei (EU Council 2003) (siehe Kapitel 2.1).

In der Praxis entstehen aus diesen Motivationen unterschiedliche SSR-Ansätze: Ertüchtigung, Staatsaufbau, Risikoreduktion vor Ort und Wertewandel (Kapitel 3.1). Sie setzen bei der Projektausgestaltung jeweils einen anderen Schwerpunkt: die einen bei der Sicherheit des Staates, die anderen bei der Sicherheit der Bevölkerung; die einen wollen verbessern, die anderen grundlegend verändern. Dabei sind all diese Ansprüche eng miteinander verwoben: Ohne effektive staatliche Institutionen ist keine Verbesserung individueller Sicherheit zu erwarten. Und einige der einflussreichsten Köpfe der SSR-Diskussion sind sich sicher: Langfristig kann die Sicherheit für die Bevölkerung nur dann gewährleistet sein, wenn demokratische Institutionen den Sicherheitssektor kontrollieren (Ball 2005; Born et al. 2003; Wulf 2011). SSR als rein funktionale Ertüchtigung zur Verbesserung von Sicherheitsinstitutionen führt daher langfristig in eine Sackgasse. SSR ist Teil der gesellschaftlichen Transforma-

tion und muss unter Berücksichtigung lokaler Interessen als ein solcher Veränderungsprozess konzipiert werden.

Das nachfolgende Kapitel 6.1 legt nun dar, wie sich die einzelnen Teile dieser Studie zu dieser Schlussfolgerung zusammenfügen und welche Diskrepanzen zur gegenwärtigen Praxis der internationalen SSR-Unterstützung bestehen. Kapitel 6.2 und 6.3 wenden sich dann der deutschen bilateralen und zivilgesellschaftlichen SSR-Unterstützung zu. Abschließend gibt Kapitel 6.4 auf Basis der Ergebnisse dieser Studie sechs Empfehlungen für Handlungsbereiche der deutschen Zivilgesellschaft bei der SSR-Unterstützung.

6.1 Die internationale SSR-Unterstützung: Mehr als nur Ertüchtigen!

Im April 2014 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat seine erste Resolution zu SSR (UN Security Council 2014b). Dabei argumentierte die nigerianische Präsidentin des Sicherheitsrats: »[T]here is an excessive focus on ›hardware‹ issues relating to training and equipping the security sector compared with the efforts to enhance the delivery of ›software‹ – related support, which would entail a stronger focus on democratic governance and management of the security sector« (UN Security Council 2014a: 6). Auch die im Rahmen dieser Studie befragten Expert_innen sehen den Schwerpunkt heutiger SSR-Unterstützung primär in den Bereichen Ertüchtigung und Risikoreduktion vor Ort.¹¹⁸ Dies zeigt, dass die Veränderung von Sicherheitsgovernance und die Zielsetzung demokratischer Kontrolle bei der heutigen SSR-Unterstützung eine untergeordnete Rolle spielt. Zwei Gründe sind dafür ausschlaggebend: Einerseits führen die dürftigen Resultate bei vielen bisherigen SSR-Prozessen in Afghanistan oder der DR Kongo zu einer Ernüchterung bei den Expert_innen (Kapitel 2.5). Sie werben heute für pragmatische Projekte mit bescheidenen Ansprüchen; was auf das Ziel der demokratischen Sicherheitsgovernance natürlich nicht zutrifft.¹¹⁹ Andererseits bestehen international unterschiedliche Ansichten zur Ausgestaltung von SSR. Kritiker_innen sehen

118. Interview mit Expert_innen von DCAF, *Stabilisation Unit*, DPKO und des Auswärtigen Amtes in Genf, London, New York und Berlin (Dezember 2013 und Mai 2014).

119. Interview mit Expert_innen von DCAF und DPKO in Genf und New York (Dezember 2013).

in einer auf demokratischen Normen beruhenden SSR-Agenda den Versuch westlicher Geber, anderen Ländern ihr Wertesystem aufzuoktroyieren.¹²⁰ Aus diesem Grund lehnen viele neue Geber eine Wertekonditionalität bei der SSR-Unterstützung ab (Kapitel 2.4). Gegenüber den frühen SSR-Konzepten der OECD hält sich die im Sicherheitsrat verhandelte Resolution zu SSR bei der normativen Frage einer demokratischen Kontrolle von Sicherheitsinstitutionen bedeckt. Während die Resolution in einigen Aspekten richtungsweisend ist – zum Beispiel bei der Betonung von *local ownership* –, wird allgemein von »good governance« im Sicherheitssektor und von »oversight« gesprochen, ohne zu klären durch wen (UN Security Council 2014b: 2).

Entgegen dieser Entwicklung kommt diese Studie zu dem Ergebnis, dass externe Unterstützer bei SSR das Ziel des demokratischen Wandels langfristig nicht aus den Augen verlieren dürfen. Die Herausforderung liegt darin, diesem Anspruch in der Praxis langfristig gerecht zu werden und gleichzeitig vor Ort kurzfristig realistische und mit den lokalen Interessen in Einklang befindliche Ziele für einzelne SSR-Maßnahmen zu setzen. Dabei geht es nicht nur um den Einsatz von Fachexpert_innen, sondern um ein politisches Verständnis von SSR. Die folgenden Absätze begründen diese Schlussfolgerung, legen Ansätze für ihre Umsetzung dar und diskutieren welche Risiken dabei bestehen.

Das Ziel von SSR:
Kurzfristig realistisch, langfristig ambitioniert

Bei SSR ist es nicht ausreichend, lediglich die funktionalen Kapazitäten von Sicherheitskräften zu erhöhen. Langfristig kann ein *demokratisch kontrollierter Sicherheitssektor* den Missbrauch von Macht am besten verhindern und damit die Sicherheit für die Bevölkerung gewährleisten. Da es keine geeigneten empirischen Vergleichsstudien gibt, bleibt diese Aussage ein normatives Argument, hinter dem sich aber einige einflussreiche Köpfe der SSR-Diskussion versammeln (Ball 2005, 2014; Born et al. 2003; Dudouet, Giessmann & Planta

¹²⁰ Im akademischen Diskurs äußert eine Reihe von Autoren grundsätzliche Kritik an den westlich-liberalen *statebuilding*-Ansätzen der 2000er Jahre. Sie stellen sich gegen eine auf westliche institutionelle Lösungen zurückgehende Reformagenda und fordern das Ziel der Demokratisierung stärker mit lokalen Traditionen in Einklang zu bringen (Richmond 2006), oder lehnen das Ziel der demokratischen Transformation sogar komplett ab (Chandler 2006; Ignatieff 2003).

2012; Wulf 2011): Demokratische Kontrolle bedeutet einen Ausgleich zwischen den Sicherheitsinteressen und Erwartungen der Bevölkerung sowie den Sicherheitsinteressen des Staates. Dies meint einerseits die Investition von Steuereinnahmen in den Sicherheitssektor oder in zivile Bereiche wie Gesundheit oder Bildung, andererseits die komplexe Abwägungsentscheidung, in welchem Maße der Staat zur Sicherung des Gemeinwohls die Freiheitsrechte des Einzelnen einschränken darf. Nur in einem demokratischen System kann sich die Bevölkerung einer Regierung gewaltfrei entledigen, die ihre Entscheidungen nicht mehr zur allgemeinen Zufriedenheit lösen kann (siehe Kapitel 3.5).

Gleichzeitig muss SSR aber auch *realistisch in seinen Ambitionen* sein. Experten wie Wulf (2011: 354) weisen darauf hin, dass SSR-Prozesse vor allem dann erfolversprechend sind, wenn grundsätzlich Interesse an und Raum für Veränderungen besteht: »*Security sector reform will achieve little without a broader process of transformation of the society.*« In der Realität besteht dieses Interesse in vielen Staaten aber nicht – sowohl im Allgemeinen als auch im Besonderen, wenn es um demokratische Reformen geht. Daher ist es wichtig, einen SSR-Prozess eng mit dem politischen Kontext des Partnerlandes zu verzahnen und kurzfristig realistische Ziele in den Vordergrund zu stellen. In militärisch-autokratisch regierten Ländern ist es zum Beispiel hilfreich, zunächst allgemein über die Vorteile einer Trennung von Militär, Polizei und Staatsverwaltung zu sprechen. Diese Auseinandersetzung mag langfristig auch Raum für demokratischen Wandel schaffen. Dagegen geht es in Nachkriegsgesellschaften ohne funktionierendes Staatswesen zunächst darum, überhaupt erste Grundfähigkeiten zur Herstellung der öffentlichen Sicherheit zu schaffen. Hier ist es wichtig, zunächst einfache aber effektive Machtverteilung und Kontrolle herzustellen und erst langfristig demokratischen Wandel zu fördern. Besteht in einem Land überhaupt kein Raum für demokratischen Wandel, sollten externe Akteure bereit sein, keine Sicherheitsunterstützung zu leisten.

International ist Überzeugungsarbeit notwendig, um sicherzustellen, dass SSR-Geber das Ziel demokratischer Kontrolle, auch wenn es kurzfristig politisch unrealistisch erscheint, langfristig nicht aus den Augen verlieren. Eine rein auf funktionale Kapazitäten ausgerichtete SSR-Unterstützung riskiert die Unterstützung autokratischer Regime und verhindert möglicherweise eine breitere,

von der Gesellschaft getragene Transformation. Gerade im Kreise der westlichen Geber gilt es, dem bei der Umsetzung von SSR dominanten Trend zur funktionalen Amtshilfe entgegenzuwirken. Global gesehen sollte der Dialog mit neuen Gebern gesucht werden. Der Sicherheitsrat ist in der Frage einer demokratischen SSR-Agenda gespalten, die Kluft zwischen den Positionen verläuft allerdings nicht entlang der OECD-Außengrenzen. Auch wichtige afrikanische Staaten wie Nigeria setzten sich für demokratische SSR ein. Sie in den Diskurs einzubinden, wäre ein wichtiger erster Schritt.

Raus aus der Nische:
SSR muss politischer umgesetzt werden

Die Umsetzung von SSR-Maßnahmen krankt heutzutage entschieden an einem fragmentierten Ansatz, der sich überwiegend auf die funktionale Amtshilfe in technischen Nischen verlässt. Dabei ist SSR ein extrem politischer Prozess. Die Kontrolle über Nachrichtendienste, Polizei und das Militär sichert Macht. SSR bedeutet eine Neuverteilung dieser politischen Macht. Diese Erkenntnis, so schreibt auch Richard Moncrieff von der *International Crisis Group*, ist bisher in der Praxis von SSR-Prozessen noch nicht überall angekommen: »The problem with the reform agenda to date is [that actors] have applied bureaucratic logic to a political problem. This [approach] never got to the heart of the problem. People at the top are prepared to use violence to settle political scores, and until that is sorted out, the rest is just playing around the edges« (zitiert in Hutton 2010: 198).

Die Herausforderung bei SSR und der wesentliche Unterschied zu anderen entwicklungspolitischen Sektoren wie Bildung, Gesundheit oder Energie liegt darin, dass die Reform von Sicherheitsinstitutionen untrennbar mit der Veränderung des politischen Systems (der Machtverteilung) in einem Land verbunden ist. SSR bedeutet eine Veränderung der Kontrolle von Gewaltakteuren – in vielen Ländern die wichtigste Ressource für politische Macht. Diese Veränderung hinterlässt immer Gewinner und Verlierer. Für Eliten in Justiz, Nachrichtenwesen, Polizei und Militär besteht im Falle eines Machtverlustes ein hohes ökonomisches und persönliches Risiko, sollte es beispielsweise im Zuge einer demokratischen Transformation dazu kommen, dass sie für vorhergehende Menschenrechtsverbrechen oder Korruption zur Rechenschaft gezogen werden. Der Zugang zum staat-

lichen Gewaltmonopol sichert Herrschaft, der Verlust desselben kann extreme wirtschaftliche und soziale Nachteile auch für die Familie bedeuten – und bisweilen auch den Unterschied zwischen Leben und Tod ausmachen (Kapitel 3.5).

SSR politisch zu denken bedeutet, Nachteile für Eliten im Sicherheitssektor zu antizipieren und ihre Interessen zu berücksichtigen. Da es im Zuge von (demokratischer) SSR zu einer Neuverteilung von Macht kommt, müssen externe Akteure versuchen, sicherzustellen, dass die neue Machtbalance auf einem stabilen Fundament steht. Dies bestätigen auch Putzel und DiJohn (2012) in ihrer Zusammenfassung eines zehnjährigen Forschungsprojekts über *crisis states*. Ihr Fazit: Die Reform von staatlichen Institutionen muss viel deutlicher als bisher auf die politischen Dynamiken Rücksicht nehmen, die hinter einer mehr oder weniger stabilen Machtbalance (*political settlement*) in einem Land stehen. Geschieht dies nicht, zum Beispiel wenn einzelne Bevölkerungsgruppen in den Sicherheitskräften nicht repräsentiert werden, droht – wie zuletzt im Südsudan und Irak – der erneute Ausbruch von Gewalt.

Auch scheinbar technische Maßnahmen – wie die Einführung von Buchhaltungsverfahren zur Erhöhung finanzieller Transparenz oder strukturelle Eingriffe in den Sicherheitssektor zur Trennung von Regierung und Sicherheitsorganisationen – berühren immer die Interessen Einzelner. In vielen Ländern übernimmt das Militär selbst Teile der staatlichen Dienstleistungserbringung, indem es zum Beispiel sozialen Wohnungsbau betreibt (Sri Lanka) oder einen großen Teil der Bevölkerung mit Pensionen versorgt (Ägypten). Zur Finanzierung dieser Aktivitäten betätigen sich Sicherheitsakteure in solchen Ländern wirtschaftlich bei der Ausbeutung von Bodenschätzen oder als privilegierte Empfänger staatlicher Dienstleistungsaufträge. Hierbei herrscht selten ein großes Maß an Transparenz, sodass Korruption und Machtmissbrauch an der Tagesordnung sind. Alle Beteiligten haben viel zu verlieren, daher ist SSR so ein heikles Thema.

Ansätze für eine politischere Unterstützung
von SSR-Prozessen

Die Krux liegt in der Frage, wie sich ein politischer, auf Interessen ausgerichteter Ansatz bei SSR in der Praxis umsetzen lässt. Hierfür kann es keine allgemeinen Antworten geben, da die Ausgestaltung der Unterstützung

von außen in hohem Maße vom Einzelfall des jeweiligen Landes abhängig ist. Die in dieser Studie im Zentrum stehenden und in Abbildung 7 zusammengefassten Lösungsansätze aus der Praxis können lediglich einige Anregungen geben, die es auf den jeweiligen lokalen Kontext anzupassen gilt.

In erster Linie ist zu akzeptieren, dass es sich bei SSR um einen langfristigen Prozess handelt, der lokal getragen und vorangetrieben werden muss. Von außen kann lediglich durch Anstöße, Anreize und gelegentlichen Druck Hilfestellung gegeben werden. Für externe Akteure ist es entscheidend, die Macht- und Interessenskonstellationen im und um den Sicherheitssektor zu kennen (L-4) und im Umgang mit den politischen Eliten kreative politische Anreize für einen SSR-Dialog zu finden (L-5). Beispielsweise interessiert sich das wirtschaftlich aktive Militär in Ländern wie Indonesien brennend für Themen wie Finanzbuchhaltung. In anderen Ländern bieten sich Ausbildungs- und Ausbildungsangebote als Türöffner an. In manchen Ländern konnten wichtige Sicherheitsakteure noch nie reisen, sodass für sie das Angebot interessant ist, Reformprozesse am Beispiel anderer Länder

vor Ort studieren zu können. Mit diesen und anderen Anreizen kann der Raum für Gespräche und Überzeugungsarbeit geöffnet werden.

Liegt vor Ort Interesse an einer Veränderung des Sicherheitssektors vor, sollten Geber die Einbindung lokaler Akteure in SSR-Maßnahmen maximieren (L-3) sowie Champions für einen Reformprozess identifizieren und langfristig unterstützen (L-2). Wenig zielführend ist es, lediglich materielle Hilfen bereitzustellen oder eine große Anzahl von Gesetzen und Organisationsrichtlinien in kurzer Zeit von internationalen Expert_innen schreiben zu lassen. Stattdessen maximiert nur ein lokal getragener Prozess, der sich der lokalen Sprache und lokalen Lösungen bedient, die Nachhaltigkeit von Reformstrategien. Ein vielversprechender Ansatz dieser Art findet sich bei einem vom niederländischen Außenministerium unterstützten SSR-Prozess in Burundi (Kapitel 5.1; siehe auch: Ball (2014)).

Darüber hinaus muss es gelingen, eine Balance zwischen Verändern und Bewahren zu finden. Wie auch in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgt

Abbildung 7: Lösungsansätze aus der Praxis: Gestaltung und Umsetzung von SSR-Maßnahmen

Nr.	Primäre SSR-Ansätze	Lösungsansatz
L-1	Alle	Durch bewusst ausgewählte Partnerschaften zwischen spezialisierten Organisationen lassen sich die Stärken bei der Projektumsetzung im Sinne eines ganzheitlicheren SSR-Ansatzes kombinieren.
L-2	Ertüchtigung, Staatsaufbau	Die Umsetzung von Ertüchtigungsmaßnahmen allein garantiert keine nachhaltig erfolgreiche SSR. Externe Akteure müssen sicherstellen, dass vor Ort Interesse am Erfolg von SSR besteht. Die Unterstützung von lokalen Champions kann langfristig vielversprechend sein.
L-3	Ertüchtigung, Staatsaufbau	Der Einsatz externer Berater_innen bei der Formulierung von Gesetzen im Sicherheitssektor ist problematisch. Die Chancen für die nachhaltige Umsetzung steigen, wenn Gesetze in einem lokal getragenen Prozess entwickelt werden – auch wenn dieser langwierig ist und im Ergebnis westlichen Standards nicht immer entspricht.
L-4	Ertüchtigung, Staatsaufbau	Die Veränderung des Sicherheitssektors kann dann erfolgreich sein, wenn internationale Akteure die Machtkonstellationen im lokalen Sicherheitssektor genau verstehen und ihre Interessen mit politischem Gewicht verfolgen.
L-5	Ertüchtigung, Staatsaufbau	Bei genauer Kenntnis des Sicherheitssektors und seiner Akteure kann der wohldosierte Einsatz politischer Mittel, wie finanzieller Anreize oder Konditionalitäten, eine positive Wirkung auf SSR-Prozesse haben.
L-6	Risikoreduktion	Bei SSR-Projekten mit dem Ziel der Risikoreduktion für die Bevölkerung eignen sich drei Strategien zur Maximierung der Reichweite über den begrenzten Kontext einer lokalen Maßnahme hinaus: - durch Dokumentation Entscheidungsträger von der Projektwirksamkeit überzeugen; - mit breit aufgestellten lokalen Partnern arbeiten; - Projekte so auswählen und gestalten, dass bei Partnern Interesse am Erfolg besteht.
L-7	Wertewandel	Über die Arbeit mit Ministerien, dem Parlament, Parteien und der Zivilgesellschaft hinaus erweisen sich zwei Strategien für die Unterstützung von Wertewandel als erfolgreich: - die Förderung von Leuchtturmprojekten auf der Regionalebene; - Projekte zur Überzeugung einflussreicher Sicherheitsakteure von Wertewandel.



Abbildung 8: Lösungsansätze aus der Praxis: Management von SSR-Maßnahmen

Nr.	Primäre SSR-Ansätze	Lösungsansatz
L-8	Alle	Es ist entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung von SSR-Maßnahmen, dass die formalen Aspekte des Projektmanagements es erlauben, schnell und flexibel auf sich verändernde politische Bedingungen im lokalen Kontext zu reagieren.
L-9	Ertüchtigung, Risikoreduktion, Staatsaufbau	Besteht vor Ort ein deutliches Interesse an SSR-Maßnahmen, werden diese am effektivsten durch die Empfängerregierung koordiniert. Ist ein Mindestmaß an Rechenschaftslegung gewährleistet, sollten lokale Ministerien stärker in die Vergabe externer SSR-Projektmittel eingebunden werden.
L-10	Alle	Evaluationen sind ein wichtiger Bestandteil des gezielten Einsatzes von externer SSR-Unterstützung. Wichtig ist, dass dabei die Kriterien und Methoden dem Kontext der SSR-Maßnahmen angepasst werden.

die Transformation von Sicherheitsapparaten nicht über Nacht. Viele Jahre lang besetzten Beamte in der jungen Bundesrepublik einflussreiche Funktionen innerhalb des Behördenapparates, die noch unter den Nationalsozialisten Karriere gemacht hatten. Es besteht immer die Gefahr, dass zu großer Reformdruck Gewalt provoziert. Im Irak beispielsweise hatten die USA den Sicherheitsapparat Saddam Husseins 2004 aufgelöst. Als direktes Resultat gingen ganze Einheiten der Armee in den Untergrund, um die neue Regierung zu bekämpfen und das Land zu destabilisieren – mit einigem Erfolg, wie sich im Sommer 2014 zeigte.

Besteht vor Ort überhaupt kein politisches Interesse an Reformen, können Fortschritte bei SSR auch von außen nicht erzwungen werden. In diesem Fall ist es angeraten, besser keine direkte Hilfe an staatliche Stellen zu leisten, anstatt die falschen Personen zu unterstützen. Dabei ist es mitunter schwierig zu erkennen, wie groß das tatsächliche Interesse an Veränderungen ist. In Myanmar beispielsweise zeigen sich lokale Machthaber nach Jahren der Abschottung nun offen für einen Dialog zu Sicherheitsreformen. In Ägypten dagegen sind die Generäle gegenwärtig der Ansicht, dass nur das Militär dem Land eine friedliche Zukunft eröffnet. Hier sind die Ausgangsbedingungen für demokratische SSR-Unterstützung schlecht.

In Ländern mit geringem Raum für eine politische Transformation kommt der Arbeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren eine entscheidende Rolle zu. Nur sie können zu einem gewissen Grad außerhalb der offiziellen bilateralen Zusammenarbeit agieren und langfristig den Boden für SSR bereiten. Weltweit existieren zahlreiche NGOs und Stiftungen, die sich mit dem Ziel der Konflikt-

bearbeitung, Förderung menschlicher Sicherheit oder der Demokratisierung für einen Dialog zu Fragen des Sicherheitssektors engagieren. Sie sind in vielen Ländern seit langer Zeit aktiv, kennen die Machtkonstellationen und sind oft eng mit der lokalen Zivilgesellschaft, politischen Entscheidungsträgern und bisweilen auch Sicherheitsakteuren vernetzt. Daher sind sie auch sehr gut in der Lage, die Erfolgsfaktoren für erfolgreiche SSR-Maßnahmen abschätzen zu können. Fehlt staatlicher politischer Wille für Reformen, arbeiten sie mit den lokalen Think Tanks, Medien, NGOs, Vereinen und Parteien zusammen, die für Veränderungen werben und politische Alternativen bieten.

Obwohl zivilgesellschaftliche Organisationen – international und vor Ort – bei SSR eine wichtige Rolle spielen, kommen diese bei der staatlichen SSR-Finanzierung bisher kaum zum Zuge. Die OECD erfasste für 2011 global 1 001 einzelne SSR-Projekte. Von denen wurden allerdings nur 116 von NGOs oder zivilgesellschaftlichen Institutionen umgesetzt.¹²¹

Ein politischer Ansatz für die Unterstützung von SSR-Prozessen ist wichtig. Diese Erkenntnis spiegelt sich in den Lösungsansätzen der Praxis nahezu unisono wider. In der Praxis spielt diese Sichtweise bisher aber kaum eine Rolle. Ein ganz entscheidendes Hindernis ist das starre Korsett des Projektmanagements, wie es bei nahezu allen im Bereich von SSR tätigen Durchführungsorganisationen eingesetzt wird. Notwendig sind politische

121. Unklar ist, ob dies daran liegt, dass keine Finanzierung besteht, oder dass sie ein anderes Label wählen, weil SSR-Engagement für NGOs und ihre Vertreter_innen und Partner_innen vor Ort ein hohes persönliches und institutionelles Risiko bedeuten kann (Kapitel 4.6). Die Zahlen beruhen auf den von der OECD bereitgestellten ODA-Daten: <http://stats.oecd.org/>. Für Details zu diesen Daten, siehe Kapitel 2.3.

Strategien, flexibel einsetzbare Finanzmittel sowie eine längere Projektdauer in mehreren Runden und nicht aufgrund ihrer Messbarkeit ausgewählte Projektziele, die zu einem definierten Zeitpunkt erreicht sein müssen (siehe Abbildung 8). Dies bleibt gegenwärtig jedoch Zukunftsmusik: Die notwendigen Änderungen beim Projektmanagement sind mit den Rechenschaftspflichten vieler Geberorganisationen bisher kaum vereinbar.

Umgang mit Risiken bei der SSR-Unterstützung

SSR birgt hohe Risiken, für die Gesellschaften vor Ort wie auch für die Intervenierenden. Erstens trugen Sicherheitsreformen in der Vergangenheit in einigen Ländern zum Ausbruch von Gewalt bei (Kurtenbach 2013). Dies geschieht immer dann, wenn der machtpolitische Transformationsprozess kein stabiles Gleichgewicht zwischen den Eliten erzeugt (Südsudan) oder Reformen massiv Verlierer erzeugen die dann die neue Regierung bekämpfen (Irak). Die Ausgestaltung und Kontrolle von Sicherheitskräften ist der Kristallisationspunkt politischer Machtverhältnisse. Wenn diese falsch eingeschätzt werden besteht für externe SSR-Unterstützung ein hohes Risiko, auslösender Teil eines Gewaltausbruchs zu sein. Dieses Problem besteht insbesondere, wenn SSR zur Exit-Strategie für einen Abzug internationaler Truppen wird – wie im Irak oder in Afghanistan.

Zweitens laufen Geber Gefahr, aufgrund der Wahl ihrer Mittel bei der SSR-Unterstützung ihre Glaubwürdigkeit zu verlieren, vor Ort wie auch zuhause. Oft müssen Geber bei der SSR-Unterstützung mit Personen zusammenarbeiten, die zu einem früheren Zeitpunkt Menschenrechtsverbrechen begingen, befohlen oder geduldet hatten. Im Empfängerland kann dies einen Verlust von Glaubwürdigkeit bedeuten. Zuhause besteht ein erhebliches politisches Risiko, wenn solche Vorgänge von heimischen Medien aufgegriffen werden. In Deutschland führte ein ähnlich gelagerter politischer Skandal in Guatemala in den 1980er Jahren dazu, dass aus den Mitteln der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit heute keine direkten SSR-Maßnahmen mehr gefördert werden (siehe Kapitel 6.2). Ähnlich ist der Fall, wenn Geber aus geopolitischen Gründen autoritäre Regierungen mit SSR-Maßnahmen unterstützen (Kapitel 2.1).

Diesen Risiken gegenüber steht die Verpflichtung, Ländern in Krisen zu helfen und bedrohte Bevölkerungsgruppen zu schützen. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat 2005 diese Schutzverantwortung bestätigt (United Nations 2005). Im Einzelfall bedeutet die Entscheidung, in einem Land zu intervenieren – ob mit militärischem Einsatz, durch die Bereitstellung von Ausrüstung und Training für Sicherheitskräfte oder durch den Dialog mit einflussreichen Entscheidungsträger_innen –, eine Abwägung zwischen Risiko und Verantwortung. Und wie der deutsche Außenminister Steinmeier 2014 in diesem Zusammenhang sagte, „Verantwortung tragen wir am Ende für unser Nicht-Handeln genau wie für unser Handeln“.¹²² Bei der Wahl der Mittel bedeutet SSR einen direkten Fokus auf den Kernbereich staatlicher Souveränität und politischer Macht. Gerade im Kontext von Bürgerkriegen und Gewaltexzessen besteht gar keine andere Möglichkeit, als auch diesen Aspekt eines Konflikts zu berücksichtigen.

6.2 Deutsches bilaterales SSR-Engagement: Umfangreich aber konzeptlos

Nach einem kurzen Überblick über das Engagement Deutschlands und der deutschen Zivilgesellschaft bei der Unterstützung von SSR-Prozessen in Drittländern leitet dieses Kapitel auf der Basis der vorhergehenden Befunde eine Reihe von Ansätzen für die Unterstützung von SSR-Prozessen durch Organisationen der deutschen Zivilgesellschaft ab.

Die Entwicklung der deutschen bilateralen SSR-Unterstützung

Deutschland war nach OECD-Angaben 2011 der viertgrößte SSR-Geber. Im Gegensatz zu Ländern wie Russland, den USA, Großbritannien oder Frankreich fiel Deutschland dabei in den vergangenen 60 Jahren nicht durch eine von geostrategischen Interessen geprägte SSR-Unterstützung auf. Dennoch hat sich bisher noch jede Bundesregierung international bei der Ausbildung von Polizist_innen und Militärs anderer Staaten und in der Ausstattungshilfe engagiert. Bis in die 1960er Jahre hinein lieferte Deutschland als Teil der staatlichen Aus-

122. Rede auf der Botschafterkonferenz am 25.8.2014. Siehe: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140825-BM_BoKo.html (Zugriff am 26.8.2014).

stattungshilfe auch schwere Waffen (z. B. Jagdflugzeuge) an Pakistan.¹²³ Heute stehen beim Militär vor allem Ausstattung und Ausbildung von Pionier- und Sanitätskräften im Vordergrund.¹²⁴ Waffenlieferungen an Konfliktparteien wie beispielsweise an kurdische Gruppen im Irak im Sommer 2014, sind die absolute Ausnahme. Bei der Polizeihilfe ist die Lieferung von Waffen, Munition und anderen Gegenständen ausgeschlossen, »die zur Ausübung unmittelbaren Zwangs geeignet sind« (Bundesregierung 1995: 2).

Eine besondere Rolle für die Entwicklung des deutschen SSR-Engagements spielte Guatemala, wo die Bundesregierung nach den Wahlen 1986 die neue Regierung durch den Aufbau der Polizei unterstützen wollte. Zum ersten Mal finanzierte dort das Entwicklungsministerium (BMZ) mit etwa 10,6 Millionen DM die Polizeihilfe. So wurden Anfang 1986 in Guatemala-Stadt 55 Mercedes-Geländewagen, 5 Mercedes-Busse, 60 BMW-Motorräder und 84 tragbare Funksprechgeräte an die Nationalpolizei übergeben.¹²⁵ Allerdings hatten die deutschen Expert_innen übersehen, oder sie hielten es nicht für relevant, dass eben diese Nationalpolizei während des Bürgerkriegs in großem Umfang Massaker an der Zivilbevölkerung organisiert und durchgeführt hatte. Die Führungskräfte waren dieselben geblieben. Dagegen regte sich in den Reihen der deutschen Medien und der Friedensbewegung heftige Kritik,¹²⁶ was unter anderem zur Folge hatte, dass der Bundestag verfügte, künftig aus dem Haushalt des BMZ keine Projekte zur Polizeihilfe mehr zu finanzieren.¹²⁷ In der Phase nach dem Ende des Kalten Krieges, in der Entwicklungsexpert_innen weltweit die wechselseitigen Abhängigkeiten von Sicherheit und Entwicklung diskutierten, wagte

die deutsche Entwicklungsgemeinschaft nach diesem Erlebnis zunächst keine weiteren Vorstöße in den Sicherheitsbereich.¹²⁸

Erst mehr als zehn Jahre später, nachdem Deutschland in Afghanistan die Führungsrolle beim Aufbau der Polizei übernommen hatte und das Problem fragiler Staaten zunehmend Raum auf der außen- und entwicklungspolitischen Agenda einzunehmen begann, erarbeitete die Bundesregierung in rascher Folge einige für SSR relevante Konzeptpapiere. Mit dem Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« verabschiedete die Bundesregierung 2004 ein Konzept für die Arbeit in fragilen Staaten und Konfliktländern. Der *Ressortkreis zivile Krisenprävention* (ZKP) sollte die Maßnahmen deutscher Ministerien koordinieren. Eine seiner vier Arbeitsgruppen beschäftigte sich mit SSR und verfasste 2006 das »Interministerielle Rahmenkonzept zur Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors in Entwicklungs- und Transformationsländern«, ein eng an die Dokumente der OECD und EU angelehntes Konzept.¹²⁹ Dieses setzte das Auswärtige Amt in einem Pilotprojekt zur Reform des Sicherheitssektors in Indonesien zwischen 2006 und 2010 mit allerdings nur mäßigem Erfolg in die Praxis um (siehe Kapitel 3.5). Davon abgesehen spielten weder der Aktionsplan noch der Ressortkreis ZKP in den folgenden Jahren für die Praxis eine maßgebliche Rolle (Friesendorf & Krempel 2012: 5). Deutschland beteiligt sich zudem personell und finanziell im Rahmen von Friedens- und Krisenmanagementmissionen der Vereinten Nationen und der EU an SSR-Prozessen; wenn auch in ausbaufähigem Umfang (Rotmann 2012; Schröder 2013).

123. Als Reaktion auf Medienberichte und öffentliche Kritik beschloss die Regierung Adenauer »sie nicht als Militärhilfe, sondern als Beitrag zum Aufbau einer stabilen Ordnung in den jungen Staaten darzustellen«. Kabinettsprotokoll des 79ten Treffens der Bundesregierung am 12. Juni 1963. Siehe: http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1963/kap1_2/kap2_24/para3_2.htm (Zugriff am 1.6.2014).

124. Interview mit einem Vertreter des Auswärtigen Amtes in Berlin (Mai 2014).

125. Bericht des Magazins *Der Spiegel* vom 27.10.1986. Siehe: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13521805.html> (Zugriff am 1.6.2014).

126. Ebd.

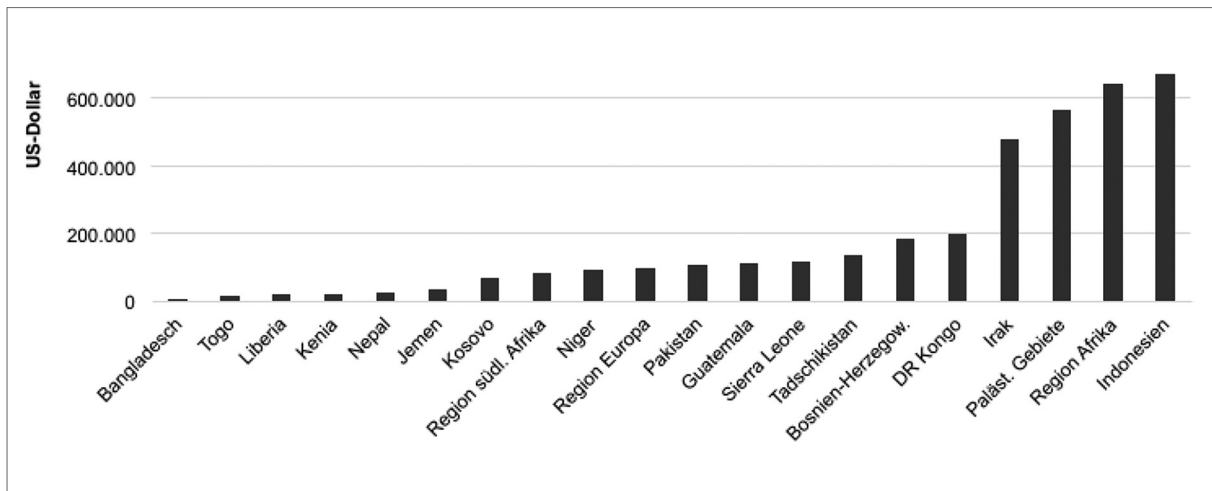
127. »Mit Beschluß vom 6.11.1986 hat der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages festgelegt, daß Polizeihilfe – mit Ausnahme der Hilfe zur Drogenbekämpfung – künftig nicht mehr aus dem Einzelplan 23 geleistet werden darf. Gemäß diesem Beschluß hat das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in der Folgezeit keine entsprechenden neuen Maßnahmen gefördert« (Bundesregierung 1995: 5).

128. Die passive Haltung gegenüber Konfliktländern kommt auch in einer Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik zum Ausdruck., die in den 1990er Jahren den Einfluss deutscher Entwicklungshilfe in Konfliktländern untersuchte: »As a general rule it can be said that the influence which German development cooperation and the whole of the international donor community can have on conflict situations is very limited« (Klingebiel 1999: III).

129. Verweise auf SSR finden sich auch im *Weißbuch* zur deutschen Sicherheitspolitik des BMVg von 2006 und im entwicklungspolitischen Konzept des BMZ »Entwicklung für Frieden und Sicherheit« von 2013. 2012 formulierte die Bundesregierung zudem ressortgemeinsame Ziele und Prinzipien sowie konzeptionelle und organisatorische Empfehlungen: »Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten«.



Abbildung 9: Deutsche SSR-Unterstützung 2012: Länder und Regionen (ohne Afghanistan)¹³¹



Schwerpunkte staatlicher Akteure bei der deutschen SSR-Unterstützung

Nachdem die Arbeitsgruppe SSR des Ressortkreises ZKP einige Jahre nicht getagt hatte, rekonstituierte sie sich im Herbst 2012 und legte im Februar 2013 eine vertrauliche Übersichtsliste der von deutschen Ministerien finanzierten SSR-Maßnahmen vor. Auch ohne eine kohärente deutsche SSR-Politik kamen immerhin 210 Einzelmaßnahmen zusammen (Permanseder 2013: 16). Die OECD weist für 2012 dagegen nur 33 deutsche SSR-Projekte aus, mit einem Umfang von 62,3 Millionen US-Dollar. Davon gingen alleine 58,7 Millionen an Afghanistan. Die verbleibenden 3,6 Millionen wurden in den in Abbildung 9 dargestellten Ländern und Regionen ausgegeben. Insgesamt deutet die Diskrepanz zwischen der Liste der Arbeitsgruppe SSR und der OECD drauf hin, dass das tatsächliche SSR-Engagement Deutschlands deutlich über die der OECD bekannten 62,3 Millionen US-Dollar hinausgeht.

Aus staatlicher Sicht engagieren sich mehrere Ministerien und Durchführungsorganisationen bei der SSR-Unterstützung:

- *Das Verteidigungsministerium* (BMVg) finanziert militärische Ausbildungshilfen und setzt diese durch die Bundeswehr um. Ziel ist es, neben dem Ausbau von Part-

nerschaften, die Fähigkeiten von Partnern bei der Beteiligung an internationalen Friedenseinsätzen zu verbessern. Umgesetzt wird die militärische Ausbildungsunterstützung primär an den Ausbildungsstandorten der Bundeswehr (z. B. an der Führungsakademie in Hamburg)¹³¹ sowie durch Beratungsleistungen von Offizieren und Militärattachés bei Partnern vor Ort.¹³² Die Bundeswehr organisiert auch militärische Ausstattungshilfen; die politische Verantwortung liegt jedoch beim Auswärtigen Amt, aus dessen Etat sie auch finanziert werden.¹³³

- *Das Auswärtige Amt* ist in Deutschland für einen Großteil der staatlichen SSR-Unterstützung zuständig. In Vier-Jahres-Plänen entscheiden das Auswärtige Amt und das BMVg über die Verwendung von jeweils rund 30 Millionen Euro für militärische Ausstattungshilfen.¹³⁴ Darüber hinaus stehen jährlich hunderte Millionen Euro in den Haushaltstiteln für Transformationspartnerschaften (2013: 30 Millionen), Krisenprävention (2013: 120 Millionen), Abrüstung (2013: 40 Millionen) sowie die Stabilitätspakte für Afghanistan und Südosteu-

130. Die Daten stammen von 2012 und gehen auf die OECD zurück: <http://stats.oecd.org/>. Für Details, siehe Kapitel 2.3.

131. Der zweijährige Generalstabsdienstlehrgang steht auch internationalen Teilnehmer_innen offen: <http://www.fueakbw.de/lehre/militaerische-lehrgaenge/lehrgang-fuer-den-generalstabsdienstadmiralstabsdienst-national-igan/> (Zugriff am 1.6.2014).

132. Interview mit Vertreter_innen des Auswärtigen Amtes und des BMVg in Berlin (Mai und Juni 2014).

133. Zur militärischen Ausbildungs- und Ausstattungshilfe siehe eine kleine Anfrage an die Bundesregierung von 2010 (Bundesregierung 2010).

134. Interview mit einem Vertreter des Auswärtigen Amtes in Berlin (Mai 2014).

pa (2013: 180 Millionen) zur Verfügung.¹³⁵ Dieses Geld kommt unter anderem auch der SSR-Unterstützung zugute. Vor allem die GIZ führt SSR-Projekte für das Auswärtige Amt durch. Sie verfügt über ein umfangreiches SSR-Portfolio, das sich an den OECD-Prinzipien orientiert. Projekte vor Ort entsprechen der Ertüchtigung (auch im Rahmen von Staatsaufbau) und der Risikoreduktion.¹³⁶

- Das *Innenministerium und seine nachgeordneten Behörden* sind bei SSR aktiv. Das Ministerium verfügt selbst über jährlich zwischen zwei und vier Millionen Euro für die internationale Polizeihilfe, die zum Beispiel für bilaterale Polizeiprojekte in Afghanistan (bis zu 200 deutsche Polizist_innen) und Saudi Arabien¹³⁷ eingesetzt werden können.¹³⁸ Zudem setzten verschiedenste Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern Ausbildungshilfen um: entweder durch Aus- und Fortbildungen an deutschen Polizeiakademien, durch bi- und internationale polizeiliche Zusammenarbeit und Austauschbeamten_innen oder eine unüberschaubare Zahl von Einzelmaßnahmen auf der Bundes- und Länderebene.¹³⁹ Eine Orientierung am SSR-Konzept ist dabei nicht erkennbar.

- Das *Justizministerium* führt SSR-ähnliche Maßnahmen primär durch die *Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit* (IRZ) durch, die Projekte im Sinne eines Ertüchtigungsansatzes in Partnerstaaten umsetzt (teilweise auch mit Mitteln des Auswärtigen Amtes). Ziel ist dabei vor allem die Rechtsangleichung mit Ländern, mit denen Deutschland wirtschaftlich verkehrt.¹⁴⁰

135. Siehe Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans 2013 vom Dezember 2012: http://www.bundeshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2013/soll/Haushaltsplan-2013.pdf (Zugriff am 1.6.2014).

136. Auch wenn Menschenrechte und Demokratieförderung Teil des GIZ-Portfolios sind, verfolgt die GIZ einen Ertüchtigungsansatz: »Unsere Arbeit zielt darauf ab, die demokratische Kontrolle des Sicherheitssektors in unseren Partnerländern zu verbessern und so Rechtsstaatlichkeit und Stabilität zu fördern« (Hervorhebung durch Verfasser). Siehe SSR-Leistungsprofil der GIZ: <https://www.giz.de/de/downloads/giz2012-de-sicherheitssektorreform.pdf> (Zugriff am 1.6.2014).

137. Saudi-Arabien kaufte Ausrüstungsgegenstände für die Grenzsicherung von der damaligen *European Aeronautic Defence and Space Company* (heute *Airbus Group*) und lässt die eigenen Polizist_innen durch deutsche Polizeiausbilder_innen daran ausbilden. Diese werden für diese Zeit beurlaubt und erhalten ihr Gehalt über ein von Saudi-Arabien finanziertes GIZ-Projekt. Siehe: <http://www.sueddeutsche.de/politik/bundespolizei-in-saudi-arabien-hart-an-der-grenze-1.1120387> (Zugriff am 1.6.2014).

138. Zur polizeilichen Ausbildungs- und Ausstattungshilfe siehe beispielsweise die Antwort der Bundesregierung auf eine schriftliche Anfrage vom Oktober 2007 (Bundesregierung 2007).

139. Interview mit einem Vertreter des Auswärtigen Amtes in Berlin (Mai 2014).

140. Interview mit einer Vertreterin der IRZ in Berlin (September 2013).

- Auch das *BMZ* ist grundsätzlich für SSR-Unterstützung relevant. Vor dem Hintergrund der Guatemala-Erfahrung engagiert sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit aber nur zögernd bei SSR. Bei den von der OECD erfassten deutschen SSR-Projekten taucht nur ein einziges vom BMZ finanziertes Projekt auf (zur Wahrheitsfindung in Guatemala). Das BMZ betonte in seinen Strategiedokumenten zuletzt den Zusammenhang von Sicherheit und Frieden (BMZ 2013). Dennoch ist eine Ausweitung des SSR-Engagements nicht abzusehen.

Es fehlt ein deutsches SSR-Konzept

Die deutsche staatliche SSR-Unterstützung besteht zu einem Großteil aus kapazitätsbildenden Maßnahmen. Zwei Drittel der von der OECD erfassten deutschen SSR-Unterstützung von 2011 entfielen auf Personalmittel, vor allem zum Einsatz von Expert_innen bei der Aus- und Fortbildung von Partnern. Dazu kommen die ungezählten Beratungs- und Ausbildungsangebote von militärischen und polizeilichen Verbindungsbeamten_innen. Dabei gibt es keine Hinweise, dass das 2006 im Rahmen des Aktionsplans »Zivile Krisenprävention« entworfene SSR-Konzept oder die SSR-Dokumente der OECD und EU eine tragende Rolle spielen.¹⁴¹

Deutschland sollte sein Engagement bei SSR direkt, aber auch im Rahmen von EU und UN ausbauen. Diese Einschätzung vertreten auch die Autor_innen mehrerer aktueller Papiere (Friesendorf & Krempel 2012; Rotmann 2012; Schröder 2013). Aufgrund der politischen und institutionellen Konsequenzen, die aus den historischen Erfahrungen mit zwei Weltkriegen und der Wiedervereinigung gezogen wurden, verfügt Deutschland in besonderem Maße über Kapazitäten und gute Ausgangsbedingungen für die externe Unterstützung von SSR. Demokratische Werte und die Akzeptanz ziviler politischer Kontrolle sind in kaum einem anderen Land derart stark in Polizei und Militär verwurzelt, wie in Deutschland.¹⁴² Die Reform des deutschen Sicherheits-

141. Interview mit einem Vertreter des Auswärtigen Amtes in Berlin (Mai 2014). Keiner der vom Autor im Rahmen vorhergehender Forschungsprojekte in Deutschland, Afghanistan, Kosovo oder Pakistan interviewten deutschen Polizist_innen erwähnte die SSR-Konzepte Deutschlands oder der OECD.

142. Dieser Eindruck entstand für den Autor zumindest beim Austausch mit zahlreichen deutschen Polizist_innen und Militärs in Berlin und in Krisengebieten wie Afghanistan, Kosovo oder Pakistan im Rahmen vorhergehender Forschungsprojekte. Angesichts der Fragen um das eigenmächtige Handeln deutscher Nachrichtendienste bei der NSU-Affäre 2013, stellt sich allerdings durchaus die Frage, ob dies für alle Teile und Hierarchiestufen des deutschen Sicherheitssektors gilt.

sektors nach dem Zweiten Weltkrieg sowie im Zuge der Wiedervereinigung lassen zudem darauf schließen, dass – wie auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung und Justiz (Eckhard 2014; Eckhard & Kuhl 2014) – bei deutschen Sicherheitsbehörden erhebliche Erfahrungswerte mit Reformprozessen bestehen.

Konkrete Ansatzpunkte für ein stärkeres deutsches SSR-Engagement könnten darin liegen, die Rolle der Arbeitsgruppe SSR des Ressortkreis ZKP zu stärken, vor allem was die operative Umsetzung deutscher SSR-Maßnahmen betrifft. Auch wenn die Umsetzung im Einzelfall durch Botschaften oder Friedensmissionen vor Ort gesteuert werden sollte, wäre eine zentrale koordinierende Stelle wichtig – zum Beispiel als politischer Ansprechpartner für den Bundestag, zur Organisation der Beteiligung der Ressorts und Behörden auf Bundes- und Landesebene sowie als Wissenshub bei der Zusammenarbeit mit deutschen Think Tanks und Forschungseinrichtungen. Darüber hinaus wäre eine Anbindung an bestehende Strukturen sinnvoll, die gegenwärtig die Entsendung deutscher Polizist_innen in Friedenseinsätze vorbereiten oder organisieren. Dazu gehört die Arbeitsgruppe »Internationale Polizeimissionen« im Bundesinnenministerium, das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) oder das Vereinte-Nationen-Ausbildungszentrum der Bundeswehr in Hammelburg. Um die Kohärenz bei der Umsetzung deutscher SSR-Maßnahmen zu stärken, könnten über das bestehende SSR-Konzept hinaus konkrete ressortübergreifende Leitlinien zur Umsetzung von SSR formuliert werden. Hierbei wäre es wichtig, ein politisches Verständnis von SSR zu vermitteln, das kurzfristig realistische Ziele setzt, dabei das Ziel der demokratischen Sicherheitsgovernance langfristig mitberücksichtigt und bei der Umsetzung die Interessen lokaler Eliten nicht aus dem Blick verliert.

6.3 Deutsches zivilgesellschaftliches SSR-Engagement: Wertvoll aber ausbaufähig

Große internationale zivilgesellschaftliche Entwicklungsorganisationen wie *Care* oder *Oxfam* haben in den letzten zehn Jahren ihr Engagement in Entwicklungs- und Krisenländern auch auf den Sicherheitssektor ausgedehnt. In Deutschland ist dies nur in Einzelfällen der Fall. Dieses Kapitel bietet einen kurzen Überblick über die wesentlichen für SSR relevanten Akteure in der deutschen Zivilgesellschaft und die wichtigsten Gründe, die für zivilgesellschaftliches SSR-Engagement sprechen.

Schwerpunkte nicht staatlicher Akteure bei der deutschen SSR-Unterstützung

Innerhalb der deutschen Zivilgesellschaft besteht ein ambivalentes Verhältnis zu SSR. Viele Organisationen sehen sich als Teil der Friedensbewegung und lehnen eine Auseinandersetzung mit militärischen Gewaltakteuren grundsätzlich ab. Diese Organisationen kritisierten in den 1980er Jahren die Polizeihilfe der Bundesregierung für Guatemala, was letztlich dazu führte, dass die deutsche EZ-Gemeinschaft seitdem nur zögerlich die Auseinandersetzung mit dem Thema SSR sucht. Dennoch gibt es in Deutschland einige (politische) Stiftungen, nicht kommerzielle Organisationen verschiedenster Träger und einige wenige kommerzielle Organisationen, die sich im Bereich der SSR-Unterstützung auf unterschiedliche Weise engagieren:

- Die *politischen Stiftungen* – vor allem die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Konrad-Adenauer-Stiftung, die Friedrich-Naumann-Stiftung und die Hans-Seidel-Stiftung – setzen in Drittländern Projekte zum Wertewandel des Sicherheitssektors um. Ihr Fokus ist die Demokratieförderung in diesen Ländern; bisweilen thematisieren sie auch Entwicklungen im Sicherheitssektor in Deutschland. Daneben bestehen *zwei weitere Stiftungen*: Ohne staatliche Kernfinanzierung (aber mit staatlicher Projektfinanzierung) arbeitet die Max-Planck-Stiftung für Internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit. Ihre Projekte legen den Schwerpunkt auf lokal getragene Justizreformprozesse in fragilen Staaten oder Konfliktländern. Die Berghof Stiftung setzt teilweise mit eigenem Stiftungskapital Projekte mit Sicherheitsbezug um. Der Schwerpunkt liegt auf der Konflikttransformation.

- Neben diesen Stiftungen existiert in Deutschland eine Reihe von weiteren *nicht kommerziellen Organisationen*, die sich im Krisen- und Konfliktkontext engagieren. Hier von sollen drei für SSR als besonders relevant hervorgehoben werden. Erstens, beim *Bonn International Center for Conversion* (BICC) liegt der Schwerpunkt auf für SSR relevante Begleitprozesse in Konfliktländern, zum Beispiel Kleinwaffenkontrolle und die Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kämpfer. Zweitens, der *Weltfriedensdienst* (WFD) engagiert sich in einer ganzen Reihe von Konfliktländern, vornehmlich aus der Perspektive der Risikoreduktion vor Ort. Drittens, das katholische Hilfswerk *Misereor* engagiert sich in einer Vielzahl

von Ländern bei der Konfliktlösung und -transformation. Hierzu gehört zunehmend auch die Auseinandersetzung mit Sicherheitsakteuren.

■ Im *kommerziellen Bereich* ist daneben vor allem die deutsche *Result Group* für Projekte im SSR-Bereich bekannt; laut Eigenauskunft wurden bisher staatlich finanzierte Ertüchtigungsprojekte in Honduras und Kambodscha umgesetzt.¹⁴³

Gründe für zivilgesellschaftliches SSR-Engagement

Viele der in den genannten Organisationen beschäftigten Expert_innen vertreten die Einschätzung, dass eine zivile Konfliktbearbeitung nur dann Erfolg haben kann, wenn sie sich auch direkt mit Sicherheitsakteuren und ihrer Rolle auseinandersetzt.¹⁴⁴ Aus ihrer Sicht sprechen vier zentrale Gründe für ein SSR-Engagement der deutschen Zivilgesellschaft:

Erstens ist die Auseinandersetzung mit Sicherheitsakteuren ein entscheidender Aspekt der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Die Auseinandersetzung mit Gewaltakteuren kann kurzfristig die menschliche Sicherheit in einem Land erhöhen und langfristig die Grundlagen für Entwicklung und Demokratisierung bereiten.

Zweitens steht die zivile, demokratische Kontrolle des Sicherheitssektors bei den dominanten westlichen Konzepten der SSR im Vordergrund. Da zivile Expertise entscheidend ist, entspricht dieses Ziel auch dem vom Ressortkreis ZKP geforderten Primat der zivilen Krisenprävention. Keinesfalls geht es darum, in Konfliktländern die Augen vor den Menschenrechtsverbrechen von Eliten im Sicherheitssektor zu verschließen. Langfristig können solche Traumata einer Gesellschaft aber nur aufgearbeitet werden, wenn sich eine demokratische Kontrolle des Sicherheitssektors durchsetzt. Dafür steht das Konzept der SSR.

Drittens steht eine »Versicherheitlichung der Entwicklungspolitik« durch SSR in Deutschland nicht zu befürchten. Stattdessen sollte sich die Zivilgesellschaft für eine entwicklungspolitische Prägung der deutschen SSR-Unterstützung einsetzen. Im Beirat »Zivile Krisenprävention« kann sich die deutsche Zivilgesellschaft in alle Bereiche der zivilen Krisenprävention einbringen. Bisher überwiegt bei einigen Akteuren die Befürchtung, durch SSR-Engagement zum Spielball geopolitischer Interessenspolitik zu werden. Dagegen steht jedoch, dass – anders als bei der Außenpolitik der USA, Frankreichs oder Großbritanniens – unter Expert_innen der deutschen Außenpolitik eine breite Zustimmung besteht, sich weltweit für Demokratie und Menschenrechte einzusetzen, auch wenn keine direkten wirtschaftlichen Vorteile bestehen.¹⁴⁵ Zudem betont das deutsche interministerielle SSR-Rahmenkonzept von 2006 die Notwendigkeit einer demokratischen Kontrolle von Sicherheitsakteuren.¹⁴⁶

Viertens steigen die von der Bundesregierung für zivile Krisenprävention, Transformation und Abrüstung zur Verfügung stehenden Mittel seit Jahren. Allein der Haushaltstitel für zivile Krisenprävention stieg zwischen 2004 und 2013 von 12 auf 120 Millionen Euro.¹⁴⁷ Ein Teil dieser Gelder wird für SSR ausgegeben, bisher überwiegend durch die GIZ oder über bilaterale Amtshilfe. Bislang dominiert hierbei das Ertüchtigungsmodell. Im Vordergrund steht die Verbesserung, nicht Veränderung oder demokratische Transformation des Sicherheitssektors – obwohl das SSR-Rahmenkonzept Letzteres betont. Die Schere zwischen Konzept und Praxis besteht in erster Linie, weil die unterschiedlichen staatlichen Stellen sich in der Umsetzung nach wie vor kaum an einem einheitlichen SSR-Konzept orientieren.

143. Siehe Webseite der *Result Group GmbH*: <http://www.result-group.com/governance-security-solutions/referenzen.html> (Zugriff am 1.6.2014).

144. Interview mit Vertreter_innen der FES, BICC, BMZ, GIZ, Misereor, ZIF und Auswärtiges Amt in Berlin (November 2013 bis Juni 2014).

145. Interview mit einem Vertreter des Auswärtigen Amtes in Berlin (Mai 2014).

146. »Ziel der Unterstützung von SSR ist es, Entwicklungs- und Transformationsländer bei Reformen zu unterstützen, die die gesamte Bandbreite von Sicherheitsbedürfnissen ihrer Gesellschaften (...) einbeziehen. Sie müssen zugleich demokratischen und rechtsstaatlichen Normen, den Kriterien von guter Regierungsführung sowie den Menschenrechtsprinzipien (Transparenz und Rechenschaftspflicht) entsprechen.« SSR-Rahmenkonzept vom Oktober 2006, S. 6. Siehe: http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/themen_und_schwerpunkte/frieden/rahmenkonzept_SSR_deu_Final_1.pdf (Zugriff am 1.6.2014).

147. Haushaltstitel 687 74-029 »Krisenprävention, Friedenserhaltung, Konfliktbewältigung« im Einzelplan 05, siehe Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes auf www.bundesfinanzministerium.de (Zugriff am 1.6.2014).

Der komparative Vorteil zivilgesellschaftlichen SSR-Engagements

Daneben bietet sich ein stärkeres SSR-Engagement zivilgesellschaftlicher Organisationen aus zwei weiteren Gründen an, die ein Alleinstellungsmerkmal gegenüber staatlichen SSR-Akteuren darstellen:

Erstens benötigt die Zivilgesellschaft im Gegensatz zur staatlichen bilateralen SSR *kein zwischenstaatlich verhandeltes Mandat* für ihre Arbeit zu Fragen von SSR. NGOs und Stiftungen können oftmals gemäß eigenen thematischen Prioritäten vor Ort arbeiten sowie SSR auf indirekte Weise begleiten und unterstützen. Dadurch sind sie in der Lage, auch Zeiten zu überdauern, in denen der politische Raum für SSR-Engagement im Partnerland extrem eingeschränkt ist. Gleichzeitig können sie flexibel auf sich kurzfristig ergebendes Interesse an SSR reagieren, auch wenn lokale Akteure nicht unmittelbar einen »offiziellen« SSR-Prozess einleiten möchten. Dies ist gerade in Ländern wie Myanmar relevant, in denen es für lokale Eliten um die Eruerung erster Schritte in Richtung Transformation geht.¹⁴⁸

Zweitens sind die deutschen Hilfswerke und Stiftungen in vielen Ländern bereits seit einer langen Zeit zu unterschiedlichsten Themen und Zielsetzungen aktiv. Sie sind politisch gut informiert, vor Ort in den lokalen zivilgesellschaftlichen Diskurs – sofern vorhanden – eingebettet und verfügen oftmals über ein *Netzwerk von Partnerorganisationen*, mit denen sie bei der Projektumsetzung zusammenarbeiten.¹⁴⁹ Dies versetzt sie in besonderem Maße in die Lage, einflussreiche Individuen im Sicherheitssektor und darüber hinaus identifizieren und langfristig begleiten und unterstützen zu können. Hier wäre es auch aus Sicht der an der deutschen SSR-Unterstützung beteiligten Ressorts interessant, eine Zusammenarbeit stärker auszubauen.

148. Interview mit Expertin von CPCS in Berlin (Mai 2014).

149. Interview mit Vertreter des *Graduate Institute* in Genf (Dezember 2013).

6.4 Sechs Empfehlungen für zivilgesellschaftliches SSR-Engagement

Auf Basis der in dieser Studie identifizierten Erfahrungswerte, Trends und Lücken bei der internationalen SSR-Unterstützung allgemein, und der deutschen insbesondere, ergeben sich sechs Handlungsfelder für (deutsches) zivilgesellschaftliches Engagement.

Empfehlung 1: Beeinflussung der Praxis der deutschen SSR-Unterstützung

Deutschland befindet sich inmitten einer Diskussion um seine außenpolitischen Interessen. Anfang 2014 forderte Bundespräsident Gauck auf der Münchner Sicherheitskonferenz, Deutschland solle sich »entschiedener« bei der Prävention von Konflikten engagieren.¹⁵⁰ Ein entschiedeneres Engagement schließt letztlich auch die Sicherheitssektorreform mit ein sowie die Frage, welche Ziele und Interessen die deutsche Außenpolitik damit verbindet: Soll SSR ein Instrument sein, mit dem sich Deutschland international bei der Krisenprävention und Konfliktlösung einbringt? Soll sie vor allem der Herstellung von Sicherheit in fragilen Staaten dienen, um dort Entwicklung zu ermöglichen? Oder soll sie ein Instrument der Sicherheitspolitik sein, um durch die Ertüchtigung einer Reihe von befreundeter »Satellitenstaaten« die innere Sicherheit Deutschlands und seine wirtschaftlichen Interessen zu schützen?

Der deutschen Zivilgesellschaft kommt bei dieser Diskussion eine wichtige Rolle zu, als intellektuelle Ressource, aber auch als Mahner, wenn Fehlentwicklungen drohen. So erscheint es wie ein Weckruf, dass die Bundesregierung zehn Jahre nach dem Aktionsplan »Zivile Krisenprävention« jüngst aus ihrer SSR-Lethargie erwachte und im Dezember 2013 beim Rat der EU in Brüssel mit einem SSR-relevanten Konzept auftrat: der Ertüchtigungsinitiative *Enable and Enhance Initiative* (E2I). Hinter E2I steckt die Idee, wie Puglierin, Feyrock und van Diepen (2014: 60) in einem ersten Kommentar schreiben, »Partner in fragilen Weltregionen, die bereit sind, sich für regionale Sicherheit zu engagieren, auch dahingehend zu befähigen«. Deutschland und die EU sollen »Anlehnungspartner sein, ausbilden und ausstatten«.

150. Bundespräsident Joachim Gauck bei seiner Eröffnungsrede der Münchner Sicherheitskonferenz am 31.1.2014. Siehe: <http://www.bundespraesident.de> (Zugriff am 1.6.2014).

Diese Darstellung lässt zwar die Möglichkeit offen, die E2I könne als »Hilfe zur Selbsthilfe« und »eingebettet in Maßnahmen der Krisenprävention und Entwicklungszusammenarbeit« durchaus Teil einer demokratischen Sicherheitssektorreform sein. Doch auch ein anderes Ziel ist möglich. So führen die Autoren weiter aus: »Weil die EU und NATO nicht alle sicherheitspolitischen Probleme alleine lösen können, sei es notwendig, regionale Partner in die Verantwortung zu nehmen« (ebd.: 60f.). Dies erweckt den Eindruck, die E2I könne auch als Instrument konzipiert sein, das der Ertüchtigung einer Reihe relevanter Partnerländer als regionale Stabilisierungsanker dient. Dieser Eindruck verstärkt sich bei der Lektüre eines von Deutschland, Dänemark und Portugal als Anschauungsbeispiel zur E2I verfassten *non-papers*.¹⁵¹ Darin sehen die Autor_innen im Golf von Guinea europäische Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen durch organisierte Kriminalität und Piraterie bedroht. Das Ziel der EU-Aktivitäten in der Region sollte daher aus Sicht der Verfasser_innen darin liegen, »[to] enhance the capabilities of law enforcement agencies in Gulf of Guinea states that are dealing with organized crime«.

Es steht zu befürchten, dass eine im Rahmen der E2I erfolgende Einengung von SSR auf sicherheitspolitische Ziele zur Gestaltung eines kurzfristig ausgerichteten Ertüchtigungsansatzes führt. Ein solcher scheiterte in der Region bereits 2010 mit der EU-Mission *EU SSR Guinea-Bissau* (Kapitel 4.6). Die deutsche Zivilgesellschaft sollte bei der deutschen SSR-Unterstützung für ein politisches Verständnis von SSR werben, das kurzfristig realistische Ziele setzt, dabei das Ziel der demokratischen Sicherheitsgovernance langfristig mitberücksichtigt und bei der Umsetzung die Interessen lokaler Eliten nicht aus dem Blick verliert (siehe Kapitel 6.2). Die deutsche Zivilgesellschaft hat in Deutschland im Beirat »Zivile Krisenprävention« eine Stimme, die sie nutzen sollte, um zur E2I, aber auch zu SSR allgemein gegenüber der Bundesregierung Stellung zu beziehen und den staatlich-zivilgesellschaftlichen Dialog zu politisch-strategischen wie operativen Fragen von SSR zu suchen.¹⁵²

151. *Non-Paper* von Dänemark, Deutschland und Portugal »On maritime security in the gulf of guinea«, 17.10.2013 (liegt dem Autor vor).

152. Zur Abstimmung und Vorbereitung bieten sich organisationsübergreifende Foren wie *FriEnt* (www.frient.de) oder die Plattform »Zivile Konfliktbearbeitung« (www.konfliktbearbeitung.net) an. *FriEnt* kann vor allem für fachlichen Austausch und den Dialog zwischen Staat und Zivilgesellschaft genutzt werden, wie bei einer Fachkonferenz im Mai 2014, bei der sich auch eine Arbeitsgruppe mit SSR beschäftigte (siehe: <http://www.frient-peacebuilding-forum.de/>, Zugriff am 15.5.2014). Die Plattform »Zivile Konfliktbearbeitung« bietet sich hingegen für politische Stellungnahmen der Zivilgesellschaft an.

Empfehlung 2: Aktiver Umgang mit neuen SSR-Akteuren

Kapitel 2.4 beschäftigte sich mit neuen Akteuren bei der internationalen SSR-Unterstützung. In diesem Zusammenhang ergeben sich für die Arbeit deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen zwei Ansätze:

Erstens führt der vor allem im angelsächsischen Raum verbreitete Trend zu finanziell umfangreichen Projekten dazu, dass kleinere NGOs und Stiftungen aus Ressourcengründen nicht mehr in der Lage sind, sich auf ausgeschriebene SSR-Projekte zu bewerben. Stattdessen treten kommerzielle Organisationen auf, deren Motivation aus der Sicht von Kritiker_innen zumindest zweifelhaft ist. Zivilgesellschaftliche Organisationen sollten einerseits versuchen, in Dialog mit diesen Organisationen zu treten, zum Beispiel um ergebnisoffen den Raum für Partnerschaften zu eruieren. Andererseits gilt es, bei den großen bi- und multilateralen Gebern darauf hinzuwirken, dass international die Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement bestehen bleiben oder verbessert werden. Insbesondere braucht es auch weiterhin mittelgroße Projekte die durch NGOs und Stiftungen allein bearbeitet werden können.

Zweitens, spielen neue Geber eine wachsende Rolle in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit und zunehmend auch bei der SSR-Unterstützung. Dabei ist, wie in Kapitel 6.1 dargelegt wurde, der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bei der Frage gespalten, zu welchem Grad die Unterstützung von Sicherheitssektorreform an einem breiteren (demokratischen) Transformationsprozess angelehnt sein sollte. Hier können westliche zivilgesellschaftliche Organisationen ansetzen und im Sinne von »Track II Diplomatie« den Dialog mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in neuen Geberländern suchen. Solch ein Dialog besteht gegenwärtig kaum, könnte aber zum Beispiel von den Länderbüros der deutschen politischen Stiftungen initiiert werden.

Empfehlung 3: Dort engagieren, wo die internationale SSR-Unterstützung Lücken aufweist

Die deutsche Zivilgesellschaft sollte sich für einen ausgewogeneren Mitteleinsatz bei der internationalen SSR-Unterstützung starkmachen. Global fallen insbesondere diejenigen Staaten durch das Raster, in denen relative Stabilität, aber dafür ein hohes Gewaltniveau besteht

(Kapitel 2.3). Auch die deutsche SSR-Unterstützung kommt letztlich nur wenigen Staaten zugute: Allein auf Afghanistan entfallen etwa 95 Prozent der von der OECD erfassten deutschen Mittel.

In Ländern mit einem sehr geringen Grad an Staatlichkeit, in denen gleichzeitig ein gewaltsamer Konflikt herrscht – wie in Afghanistan, Syrien, Südsudan oder dem Irak –, ist der Raum für zivilgesellschaftliches SSR-Engagement nur gering. Hier geht es zunächst darum, ein Mindestmaß an Stabilität herzustellen. Wichtig ist, dass bilaterale und multilaterale Friedensmissionen dabei mehr als nur Ertüchtigung betreiben. Darauf sollten zivilgesellschaftliche Organisationen drängen.

Vielversprechender ist dagegen die Vielzahl an (Nachkriegs-)Ländern mit einem hinreichenden Niveau an Staatlichkeit und Stabilität, in denen es aber entweder zu regionalen Konflikten kommt (z. B. DR Kongo, Philippinen, Tunesien), ein hohes Gewaltniveau vorliegt (südamerikanische Länder) oder ein Demokratiedefizit im Sicherheitssektor besteht (z. B. Zimbabwe, Myanmar, Pakistan). In diesen Ländern besteht für zivilgesellschaftliches SSR-Engagement der größte Spielraum; einerseits weil viele dieser Länder durch das Raster staatlicher SSR-Unterstützung fallen, und andererseits, weil die Zivilgesellschaft teilweise auch außerhalb der Grenzen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit politisch agieren kann, wenn seitens des Gastlandes kein offizielles Mandat für Sicherheitssektorreform vorliegt.

Empfehlung 4: Mehr Lernen und Evaluationen bei der Projektarbeit

Für alle im Bereich der SSR-Unterstützung engagierten Organisationen ist es wichtig, ihre Bemühungen um eine selbstkritische und konstruktive Aufarbeitung ihres SSR-Engagements zu verstärken (Kapitel 5.3). Gemeint sind vergleichende und länderbezogene Evaluationen und Studien, die Lernprozesse ermöglichen. Aufgrund ihres empirischen Schwerpunktes auf Hauptstädte und die Zentralen der SSR-Unterstützungsorganisationen liegt die Stärke dieser Studie auf der internationalen Perspektive. Dies erlaubte es, globale Trends, Lücken, allgemeine Herausforderungen und Lösungsansätze zu identifizieren. Wie jedoch bereits betont, hängt die Ausgestaltung von SSR-Prozessen in hohem Maße vom konkreten soziopolitischen Kontext eines Landes ab. Was funktioniert und was nicht, ist oftmals eine Frage des Einzelfalls.

Fortschritte, aber auch Fehlentwicklungen sind für die direkt Beteiligten nur selten klar erkennbar. Daher benötigen Organisationen bei der SSR-Unterstützung fest verankerte Instrumente wie Evaluationen, um im Sinne eines inkrementellen Lernprozesses zu erkennen, welche Maßnahmen in einem Land erfolgreich sind und welche aufgegeben werden sollten. Gegenwärtig gilt für die deutsche bilaterale SSR-Unterstützung sowie für die Arbeit vieler deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen: Wenn evaluiert wird, dann dient dies allzu oft der finanziellen oder politischen Rechenschaftslegung, aber eben nicht dem Lernen.

Empfehlung 5: Wertewandel durch die direkte Beeinflussung von Gewaltakteuren

Deutsche NGOs können einen Beitrag zur Konflikttransformation leisten, indem sie durch einen direkten Austausch mit Sicherheitsakteuren und Konfliktparteien deren Verhalten beeinflussen. Dies sind nicht nur staatliche Sicherheitsorgane, Milizen oder Bürgerkriegsparteien, sondern in Ländern wie Indonesien, Thailand oder Südafrika von Zeit zu Zeit auch politische Parteien oder Gewerkschaften.¹⁵³ Organisationen wie der Weltfriedensdienst, Misereor oder Berghoff engagieren sich in solchen Kontexten bereits in vielen Ländern.

Für ihre Arbeit ist es wichtig, in der Interaktion mit den Eliten der verschiedenen Organisationen ganz konkrete Anreize für eine Zusammenarbeit zu finden. Als erfolgreich haben sich in der Vergangenheit eine lebendige Gestaltung der Treffen, Austausch- und Reiseangebote und ganz allgemein eine Ausrichtung von Gesprächen an neutralen, aber lokal relevanten Themen erwiesen, wie zum Beispiel Drogenprobleme, Migration, Jugend, Arbeitslosigkeit oder Ressourcenzugang (Scheffran, Brzoska, Brauch, Link & Schilling 2013).¹⁵⁴ Austausch schafft Vertrauen und damit Raum für Überzeugung zur Verhaltensänderung. Welche Argumente wirken, hängt vom Einzelfall ab. In manchen Fällen helfen Beispiele aus anderen Ländern oder Religionen. In jedem Fall besitzen Führungspersonen innerhalb des Militärs oder der Milizen einen erheblichen Einfluss darauf, wie sich ihre Untergebenen gegenüber der Zivilbevölkerung verhalten. Das Engagement deutscher NGOs in diesem Bereich ist

153. Interview mit Vertreter_innen von Eplo, DCAF und *International Alert* in Brüssel, Genf und London (Dezember 2013).

154. Interview mit Vertreter_innen von DCAF, *Oxfam*, *Misereor* und *CPCS* in Genf, Washington, D. C. und Berlin (Dezember 2013 und Mai 2014).

im europäischen Vergleich relativ gering; die EU-Kommission steht mehr deutschen Projektvorschlägen sehr offen gegenüber.¹⁵⁵

Empfehlung 6: Anbindung von SSR an Transformationsprozesse

Vor allem die deutschen politischen Stiftungen engagieren sich bereits in vielen Ländern bei der Demokratieförderung und dehnen dieses Engagement fallweise auf den Sicherheitssektor aus. Gegenwärtig spielen kapazitätsbildende Maßnahmen dabei eine wichtige Rolle, zum Beispiel Fortbildungen für Personen in Parlamenten, Parteien, Gewerkschaft, Medien und Wissenschaft. Da sich global nur vereinzelt Organisationen in diesem Bereich engagieren, sollten die politischen Stiftungen diese Ausrichtung verstetigen.

Darüber hinaus kommt den politischen Stiftungen und NGOs eine wichtige Rolle bei der Vertrauensbildung und Einleitung erster Schritte für SSR zu. Sie sind in der Lage, außerhalb der offiziellen Regierungskonsultationen zu agieren und lokale Türen zu öffnen. Dabei ist es wichtig, diese Einzelmaßnahmen im Sinne einer politischen Strategie zusammenzufügen. Nicht die einzelne Maßnahme ist das Ziel, sondern ihr Nutzen in einem langfristigen politischen Prozess, beispielsweise als Türöffner. Drei Ansätze bieten sich an:

- Im Dialog mit der Regierung und den Sicherheitsakteuren geht es darum, durch überzeugende Argumente politische Veränderungen anzustoßen. Für den Umgang mit Entscheidungsträger_innen gelten ähnliche Empfehlungen wie in der Konflikttransformation: Aus Vertrauen entsteht Raum für Veränderung. SSR ist ein sukzessiver Prozess. Scheinbar unwesentliche Veränderungen können vor Ort eine große Bedeutung haben und mittelfristig große Veränderungen bewirken, zum Beispiel wenn daraus ein offizieller SSR-Prozess erwächst.

- Vielversprechend ist es, strategisch ausgewählte Gruppen oder Individuen zusammenzubringen. In vielen Ländern findet kein Austausch zwischen Sicherheitskräften, Regierung und Zivilgesellschaft statt und daher auch kein Austausch von Argumenten.¹⁵⁶ Politische Stiftungen können hierfür neutralen Raum bieten, indem sie beispielsweise zu Arbeitstreffen außerhalb des Landes einladen.

- Fehlt es den Eliten vor Ort am politischen Willen zum Wandel, bieten sich regionale Leuchtturmprojekte an, die Schützenhilfe für lokale Akteure bieten können. Ein Beispiel aus dieser Studie ist das von FES, DCAF und dem ECOWAS-Parlament entwickelte Handbuch zur »Parlamentarischen Kontrolle des Sicherheitssektors«, das seitdem als normativer Maßstab für Parlamentarier_innen und Aktivist_innen in der Region dient.

Zivilgesellschaftliche Organisationen spielen bei SSR eine wichtige Rolle. Ihr Engagement ist gerade in den Ländern besonders relevant, in denen nur geringer Raum für Veränderungen besteht. Erfolg stellt sich dabei nur sehr langfristig ein. Es kann Jahre dauern, bis in einem Land Sicherheitsreformen möglich sind. Für Außenstehende scheinbar unwesentliche Veränderungen können aus der lokalen Sicht entscheidende Fortschritte sein. Dies ist oft nur über langfristig erworbenes Vertrauen zu erreichen. Am erfolgreichsten sind häufig diejenigen Organisationen, bei denen eine Person über Jahre mit Sicherheitsakteuren zusammenarbeitet. Die Relevanz persönlicher Beziehungen, des langen Zeithorizonts und der unterschiedlichen Perspektiven auf »Erfolg« sollten unbedingt bedacht werden, wenn es um die Ausgestaltung von SSR-Maßnahmen und die unumgängliche Formulierung von Projektanträgen zur Finanzierung geht.

155. Interview mit Vertreter von DG DEVCO in Brüssel (Dezember 2013).

156. Interview mit Vertreter_innen von *Graduate Institute*, DCAF und *Saferworld* in Genf und London (Dezember 2013).



Literatur

- Abrahamsen, R./Williams, M. C.** (2006): Security sector reform: bringing the private in, in: *Conflict, Security & Development* 6 (1), S. 1–23.
- Albrecht, P.** (2010): *Transforming Internal Security in Sierra Leone: Sierra Leone Police and Broader Justice Sector Reform*, DIIS Report 2010:07, Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Anderson, M. B.** (1999): *Do no harm: how aid can support peace – or war*. Boulder u. a.: Rienner.
- Arieff, A./Coen, T.** (2013): *Democratic Republic of Congo: Background and U.S. Policy*, Washington, D. C.: Congressional Research Service.
- Auswärtiges Amt, Bundesministerium des Inneren & Vereinte Nationen** (2013): *The Right Capacities for New Challenges. Making International Police Peacekeeping More Effective for the 21st Century*, Berlin: Global Public Policy Institute (GPPi)/Department for Peacekeeping Operations (DPKO).
- Ball, N.** (2002): *Enhancing Security Sector Governance: A Conceptual Framework for UNDP*, New York: UNDP.
- (2010): *The Evolution of the Security Sector Reform Agenda*, in: Sedra, M. (Hrsg.): *The future of security sector reform* (S. 29–44), Waterloo (Ontario): Center for International Governance Innovation.
- (2014): *Putting governance at the heart of security sector reform. Lessons from the Burundi-Netherlands Security Sector Development Programme*, The Hague: Clingendael Institute.
- Ball, N./Hendrickson, D.** (2006): *Trends in Security Sector Reform: Policy, Practice and Research*, International Development Research Centre (IDRC) Workshop »New Directions in Security Sector Reform«, Ottawa: IDRC; <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11393310961BallHendrickson.doc>.
- Beck, T.** (2006): *Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria. An ALNAP guide for humanitarian agencies*, London: ALNAP/ ODI.
- BMZ** (2013): *Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt*, BMZ-Strategiepapier 4/2013, Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Born, H./Fluri, P. H./Lunn, S.** (2003): *Introduction: Oversight and Guidance: the Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform*, in: Born, H./Fluri, P. H./Lunn, S. (Hrsg.): *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform* (S. 2–12), Brussels/Geneva: NATO Parliamentary Assembly/DCAF.
- Born, H./Gacond, J.-J./N'Diaye, B.** (2011): *Parliamentary Oversight of the Security Sector: ECOWAS Parliament-DCAF Guide for West African Parliamentarians*, Abuja/Geneva: ECOWAS/DCAF.
- Bryden, A.** (2007): *From Policy to Practice: Gauging the OECD's Evolving Role in Security Sector Reform*, in: Law, D. (Hrsg.): *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform* (S. 65–84), Wien/Berlin: Lit Verlag.
- Bryden, A./N'Diaye, B.** (2011): *Security Sector Governance in Francophone West Africa: Realities and Opportunities*, in: Bryden, A./N'Diaye, B. (Hrsg.): *Mapping Security Sector Governance in Francophone West Africa* (S. 1–16), Zürich: LIT-Verlag.
- Brzoska, M.** (2003): *Development donors and the concept of SSR*, DCAF Occasional Paper No. 4, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Bundesregierung** (1995): *Antwort der Bundesregierung: Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für Drittstaaten*, Drucksache 13/1047 (4. März 1995), Bonn: Deutscher Bundestag.
- Bundesregierung** (2007): *Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 22. Oktober 2007 eingegangenen Antworten der Bundesregierung*, Drucksache 16/6839 (26. Oktober 2007), Berlin: Deutscher Bundestag.
- (2010): *Antwort der Bundesregierung: Militärische Ausbildungs- und Ausstattungshilfe*, Drucksache 17/3783 (15. November 2010), Berlin: Deutscher Bundestag.
- Butler, D. M./Wheeler, T.** (2012): *China and conflict-affected states. Between principle and pragmatism*, London: Saferworld; http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/FAB_Chinas_approach.pdf.
- Chandler, D.** (2006): *Empire in denial: the politics of state-building*, London u.a.: Pluto Press.
- Cookman, C./Wadhams, C.** (2010): *Governance in Afghanistan. Looking Ahead to What We Leave Behind*, Washington, D. C.: Center for American Progress.
- Cottey, A./Forster, A.** (2004): *Reshaping Defence Diplomacy. New Roles for Military Cooperation and Assistance*, Adelphi Paper Nr. 365 (S. 31–40), London: International Institute for Strategic Studies.
- Curron, P.** (2010): *Strength in Numbers. A Review Of NGO Coordination in the Field. Case Study: Kosovo 1999–2002*, Geneva: International Council of Voluntary Agencies; <https://icvanetwork.org/system/files/versions/doc00004595.pdf>.
- Downs, M./Muggah, R.** (2010): *Breathing room: Interim stabilization and security sector reform in the post-war period*, in: Sedra, M. (Hrsg.): *The future of security sector reform* (S. 136–153), Waterloo (Ontario): Center for International Governance Innovation.
- Dudouet, V./Giessmann, H. J./Planta, K.** (2012): *From combatants to peacebuilders. A case for inclusive, participatory and holistic security transitions*, Berlin: Berghoff Foundation.
- Ebo, A.** (2005): *The Challenges and Opportunities of Security Sector Reform in Post-Conflict Liberia*, DCAF Occasional Paper No. 9, Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- ECA** (2013): *EU Support for Governance in the Democratic Republic of the Congo*, Special Report No. 9/2013, Brussels: European Union Court of Auditors (ECA).
- Eckhard, S.** (2013): *Managing peacebuilding. Strategic Management, Organizational Performance and the Outcome of Post-Conflict Police Reform in Kosovo and Afghanistan*, Doctoral Thesis: University of Konstanz.

- Eckhard, S.** (2014): Deutsche Erfahrungen bei der Wiedervereinigung. Neue Kapazitäten für internationale Friedenseinsätze?, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF)/Global Public Policy Institute (GPPi); http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/GPPi_Studie_Wiedervereinigung_Eckhard_Mai_2014.pdf.
- Eckhard, S./Gaus, A.** (2014): No surprises in South Sudan, or in the Central African Republic, *Le Monde Diplomatique*, 5. Februar 2014; <http://mondediplo.com/blogs/no-surprises-in-south-sudan-or-in-the-central>.
- Eckhard, S./Kuhl, C.** (2014). Deutsche Erfahrungen bei der Wiedervereinigung. Neue Kapazitäten für internationale Friedenseinsätze?, ZIF Policy Briefing April 2014, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF). URL: http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_Eckhard_Kuhl_Mai_2014_DE.pdf.
- Eckhard, S./Rotmann, P.** (2014): Ungenutztes Potenzial: Für eine politische Strategie beim Einsatz von Polizei in den Friedenseinsätzen der EU, in: Werkner, I.-J./Kursawe, J./Johannsen, M./Schoch, B./v. Boemcken, M. (Hrsg.): *Friedensgutachten 2014* (S. 99–110), Münster: LIT.
- Egnell, R./Haldén, P.** (2009): Laudable, ahistorical and overambitious: security sector reform meets state formation theory, in: *Conflict, Security and Development* 9 (1), S. 27–54.
- EU Commission** (2004): *Aid Delivery Methods. Volume 1: Project Cycle Management Guidelines*, Brussels: European Commission.
- EU Council** (2005a): EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR), Vol. 12566/4/05 (13. Oktober 2005), Brussels: European Union.
- (2005b): EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR), Brussels: Council of the European Union; <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2012566%202005%20REV%204&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F05%2Fst12%2Fst12566-re04.en05.pdf>
- (2003). *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, Brussels: Council of the European Union.
- Friesendorf, C./Krempel, J.** (2012): *Sicherheitssektorreform und Friedensförderung. Internationale Trends und deutsche Möglichkeiten*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Funaki, Y.** (2009): *The UN and Security Sector Reform in Timor-Leste: A Widening Credibility Gap*, New York: Centre on International Cooperation (CIC).
- Ganser, H. W.** (2014): Jede Therapie beginnt mit einer profunden Diagnose. Weshalb es in Afrika auf die politische Strategie ankommt, Berlin: Internationale Politik und Gesellschaft (IPG); <http://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/jede-therapie-beginnt-mit-einer-profunden-diagnose-266/>.
- GAO** (2009): *Securing, Stabilizing and Developing Pakistan's Border Area with Afghanistan: Key Issues for Congressional Oversight, Report for Congressional Requesters*, Washington, D. C.: Government Accountability Office.
- Gbla, O.** (2006): Security sector reform under international tutelage in Sierra Leone, in: *International Peacekeeping* 13 (1), S. 78–93.
- Griffiths, C.** (2011): *Mapping study on gender and security sector reform actors and activities in Liberia*, Geneva: Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces.
- Hänggi, H.** (2005): Sicherheitssektorreform (SSR) – Konzept und Kontexte, in: *Sicherheit und Frieden* 23 (3), S. 119–125.
- Hänggi, H./Tanner, F.** (2005): *Promoting security sector governance in the EU's neighbourhood*, Chaillot Paper No. 80, Paris: Institute for Security Studies.
- Heiduk, F.** (2009): *Stand und Perspektiven der Sicherheitssektorreformen in Südostasien. Indonesien, Thailand und die Philippinen im Vergleich*, Berlin: Stiftung für Wissenschaft und Politik (SWP); http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S23_hdk_ks.pdf.
- Hood, L.** (2006): Security sector reform in East Timor, 1999–2004, in: *International Peacekeeping* 13 (1), S. 60–77.
- Hopf, W.** (1991): Regelmäßigkeiten und Typen. Das Durchschnittshandeln in Max Webers Methodologie, in: *Zeitschrift für Soziologie* 20 (2), S. 124–137.
- Human Rights Watch** (2013): *No money, no justice: police corruption, abuse and injustice in Liberia*; http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/liberia0813_forUpload_0.pdf.
- Hutton, L.** (2010): *Following the yellow brick road? Current and future challenges for security sector reform in Africa*, in: Sedra, M. (Hrsg.): *The future of security sector reform* (S. 192–207), Waterloo (Ontario): Center for International Governance Innovation.
- ICG** (2009): *Liberia: Uneven progress in security sector reform*, Africa Report No. 148.
- Ignatieff, M.** (2003): *Empire Lite: Nation-Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*, London: Vintage Original.
- Jackson, P.** (2010): SSR and post-conflict statebuilding: The armed wing of state building?, in: Sedra, M. (Hrsg.): *The future of security sector reform* (S. 118–135), Waterloo (Ontario): Center for International Governance Innovation.
- Jaye, T.** (2009): *Liberia: Parliamentary Oversight and Lessons Learned from Internationalized Security Sector Reform*: Center on International Cooperation; <http://issat.dcaf.ch/Community-of-Practice/Resource-Library/Policy-and-Research-Papers/Liberia-Parliamentary-Oversight-and-Lessons-Learned-from-Internationalized-Security-Sector-Reform>.
- Jok, M. J.** (2014): *South Sudan and the Prospects for Peace Amidst Violent Political Wrangling*, Policy Brief, 4. Januar 2014, Juba: The Sudd Institute.
- Klingebiel, S.** (1999): *Impact of Development Cooperation in Conflict Situations. Cross-section Report on Evaluations of German Development Cooperation in Six Countries*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Krause, K.** (2007): *Towards a practical human security agenda*, Policy Paper Vol. 26, Geneva: Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces.

- Kurtenbach, S.** (2013): Transformationsprozesse, öffentliche Sicherheit und Militär, in: GIGA Focus No. 5/2013, Berlin: German Institute of Global and Area Studies (GIGA).
- Large, D.** (2012): Between the CPA and Southern Independence: China's Post-Conflict Engagement in Sudan, Occasional Papers No. 115, Johannesburg: The South African Institute of International Affairs (SAIIA).
- Luckham, R.** (2003): Democratic Strategies for Security in Transition and Conflict, in: Cawthra, G./Luckham, R. (Hrsg.): *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies* (S. 3–28), London/New York: Zed Books.
- Mackay, A./Sedra, M./Burt, G.** (2011): Security Sector Reform in Insecure Environments: Learning from Afghanistan, in: *Journal of Security Sector Management* 8 (3), S. 1-20.
- MacRae, R./Hubert, D.** (2001): *Human security and the new diplomacy: Protecting people, promoting peace*, Montreal/Kingston: McGill-Queens University Press.
- Maier, W./Fuchs, S. B.** (2013): Politische Stiftungen haben zunehmend Probleme im Ausland, in: *E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit* 10/2013, S. 390.
- Malik, S.** (2009): Security Sector Reforms in Pakistan: Challenges, Remedies and Future Prospects, in: *South Asian Survey* 16 (2), S. 273–289.
- Mattes, H.** (2009): Morocco: Reforms in the Security Sector But No »SSR«, in: Born, H./Schnabel, A. (Hrsg.): *Security Sector Reform in Challenging Environments* (S. 143–163), Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Mazarr, M. J.** (2014): The Rise and Fall of the Failed-State Paradigm. Requiem for a Decade of Distraction, in: *Foreign Affairs*, January/February 2014, S. <http://www.foreignaffairs.com/articles/140347/michael-j-mazarr/the-rise-and-fall-of-the-failed-state-paradigm>.
- Merry, S. E.** (2011): Measuring the World. Indicators, Human Rights, and Global Governance, in: *Current Anthropology* 52(53), S. 583–595.
- Murray, T.** (2009): The Security Sector in Afghanistan: Slow and Unsteady, in: *South Asian Survey* 16 (2), S. 187–208.
- Narten, J.** (2008): Post-Conflict Peacebuilding and Local Ownership: Dynamics of External-Local Interaction in Kosovo under United Nations Administration, in: *Journal of Intervention and Statebuilding* 2(3), S. 369–390.
- Natsios, A.** (2010): *The Clash of the Counter-bureaucracy and Development*, Essay, Washington, D. C.: Center for Global Development.
- OECD-DAC** (1991): *Principles for the Evaluation of Development Assistance*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- (2007): *OECD-DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- OECD** (1986): *Methods and Procedures in Aid Evaluation*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- (2000): *Results Based Management in the Development Co-Operation Agencies: A Review of Experiences*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- (2005a): *Conflict Prevention and Peace Building. What Counts as ODA*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- (2005b): *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- (2012): *Fragile States 2013: Resource flows and trends in a shifting world*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- OSCE** (2011): *Project Management in the OSCE. A Manual for Programme and Project Managers*, authored by Sebnem Lust, Laura Vai and Sean McGreevy, Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE).
- Pachon, A.** (2012): *Financing Security Sector Reform: A Review of Official Development Assistance Data*, Waterloo (Ontario), Canada: Centre for International Governance Innovation (CIGI).
- Paramonov, V./Stolpovski, O.** (2008): *Russia and Central Asia: Bilateral Cooperation in the Defence Sector*, Shrivenham: Defence Academy of the United Kingdom/Advanced Research and Assessment Group; [http://www.da.mod.uk/colleges/arag/document-listings/ca/08\(15\)VPEnglish.pdf](http://www.da.mod.uk/colleges/arag/document-listings/ca/08(15)VPEnglish.pdf).
- Patey, L.** (2014): *The New Kings of Crude: China, India, and the Global Struggle for Oil in Sudan and South Sudan*, London: C. Hurst & Co. Publishers Ltd.
- Peake, G.** (2009): A Lot of Talk but Not a Lot of Action: The Difficulty in Implementing SSR in Timor-Leste, in: Born, H./Schnabel, A. (Hrsg.): *Security Sector Reform in Challenging Environments* (S. 213–238), Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Perito, R. M.** (2009): *Afghanistan's Police: The Weak Link in Security Sector Reform*, Special Report No. 227, Washington, D. C.: United States Institute of Peace.
- Perito, R. M.** (2012): *Afghanistan's Civil Order Police: A Victim of Its Own Success*, Special Report No. 307 (Mai 2012). Washington, D. C.: United States Institute of Peace.
- Permanseder, M.** (2013): *Das deutsche Engagement bei der Sicherheitssektorreform in Afghanistan am Beispiel des Polizeiaufbaus. Reformkonzept oder Etikettenschwindel?*, Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.
- Popper, K.** (1962): *The open society and its enemies*, Vol. I+II, Princeton: Princeton University Press.

- Puglierin, J./Feyock, S./van Diepen, Y.** (2014): Ertüchtigen statt wegsehen. Eine deutsche Initiative soll das Krisenmanagement der GSVF verbessern, in: *Internationale Politik*, Februar/März 2014, S. 60–65.
- Putzel, J./Di John, J.** (2012): *Meeting the Challenges of Crisis States*, London School of Economics: Crisis States Research Centre Report.
- Richmond, O. P.** (2006): The problem of peace: understanding the »liberal peace«, in: *Conflict, Security & Development* 6(3), S. 291–314.
- Rotmann, P.** (2012): *Sicherheitssektorreform und die Vereinten Nationen. Erfahrungen und Chancen für deutsches Engagement*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Rotmann, P./Steinacker, L.** (2014): *Stabilisierung: Begriffe, Strukturen und Praxis im Vergleich*, Berlin: Global Public Policy Institute. Studie im Auftrag des Planungstabs im Auswärtigen Amt; http://www.gppi.net/fileadmin/media/pub/2014/rotmann-steinacker_2014_stabilisierung-gppi-studie_DE.pdf.
- Saferworld** (2011a): *China's growing role in African peace and security*, London: Saferworld; <http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/Chinas%20Growing%20Role%20in%20African%20Peace%20and%20Security.pdf>.
- (2011b): *Creating safer communities in Bangladesh*, London: Brac/Changemaker/Saferworld; [http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/Creating safer communities in Bangladesh.pdf](http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/Creating%20safer%20communities%20in%20Bangladesh.pdf).
- Scheffran, J./Brzoska, M./Brauch, H. G./Link, M. P./Schilling, J. (Hrsg.)** (2013): *Climate Change, Human Security and Violent Conflict*, Heidelberg: Springer.
- Scheye, E.** (2010): *Realism and Pragmatism in Security Sector Development*, Washington: United States Institute of Peace (USIP).
- (2011): *Some thoughts on law and justice: what to do about the »crisis of confidence«?*, Canberra: Australian Government AusAID.
- Schnabel, A./Born, H.** (2011): *Security Sector Reform: Narrowing the Gap between Theory and Practice*, SSR Papers, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Schnabel, A./Farr, V.** (2012): *Returning to the Development Roots of Security Sector Reform*, in: Schnabel, A./Farr, V. (Hrsg.): *Back to the Roots: Security Sector Reform and Development* (S. 3–28), Berlin/Münster: LIT Verlag.
- Schröder, U. C.** (2013): *Die Europäische Union und Sicherheitssektorreform. Erfolge, Defizite und Potentiale für deutsches Engagement*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Sedra, M.** (2006): *Sector Reform in Afghanistan: The Slide Towards Expediency*, in: *International Peacekeeping* 13(1), S. 94–111.
- (2007): *Security sector reform in Afghanistan and Iraq: exposing a concept in crisis*, in: *Journal of Peacebuilding and Development* 3(2), S. 7–23.
- (2010a): *Introduction: The future of security sector reform*, in: Sedra, M. (Hrsg.): *The future of security sector reform* (S. 16–27), Waterloo (Ontario): Center for International Governance Innovation.
- Sedra, M. (Hrsg.)** (2010b): *The future of security sector reform*, Waterloo (Ontario): Center for International Governance Innovation.
- Singer, P. W.** (2007): *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca/London: Cornell University Press.
- Smith, K./Fordelone, T. Y./Zimmermann, F.** (2010): *Beyond the DAC. The welcome role of other providers of development co-operation*, DCD Issues Brief, Mai 2010, Paris: OECD Development Co-operation Directorate (DCD).
- Steets, J./Grünwald, F./Binder, A./de Geoffroy, V./Kauffmann, D./Krüger, S./Meier, C./Sokpo, B.** (2010): *Cluster Approach Evaluation 2 Synthesis Report*. Berlin: Global Public Policy Institute (GPPi).
- Stiglitz, J. E.** (2002): *Globalization and its discontents*, London u. a.: Allen Lane/The Penguin Press.
- (2006): *Making globalization work*, London: Allen Lane.
- Stroh, A.** (2007): *Legitimation allein durch Entwicklung? Das Beispiel Ruanda*, Berlin: German Institute for Global and Area Studies (GIGA).
- (2008): *Ruanda: Keine Zeit für Demokratie? Parlamentswahlen und andere Prioritäten*, Berlin: German Institute for Global and Area Studies (GIGA).
- Thomas-Jensen, C./Gingerich, T. R.** (2010): *No will, no way: US-funded security sector reform in the Democratic Republic of Congo*.
- UN General Assembly** (2005): *2005 World Summit Outcome, A/60/L.1*, 15. September 2005, United Nations.
- UN Security Council** (2014a): *Letter dated 1 April 2014 from the Permanent Representative of Nigeria to the United Nations addressed to the Secretary General, S/2014/238*, 1. April 2014, United Nations.
- (2014b). *United Nations Security Council Resolution 2151, S/RES/2151*, 28. April 2014, United Nations.
- UNDP** (1994): *Human Development Report*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- United Nations** (2012): *The United Nations SSR Perspective*, New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, SSR Unit; http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/ssr/ssr_perspective_2012.pdf.
- US Government** (2009): *Security Sector Reform*, Washinton, D. C.: Department of State/USAID/Department of Defense; <http://www.state.gov/documents/organization/115810.pdf>.
- Weber, M.** (1946): *From Max Weber essays in sociology*, New York: Oxford Univ. Press.

- 
- Weltbank** (2011): World Development Report: Conflict, Security and Development, Washington, D. C.: World Bank.
- Wiese, I.** (2012): Arabische Entwicklungspolitik und Philanthropie am Beispiel der Golfstaaten, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Arabische Zeitenwende. Aufstand und Revolution in der arabischen Welt (S. 93–100), BpB-Schriftenreihe Band 1243, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Wilcke, C.** (2006): A Hard Place: The United States and the Creation of a New Security Apparatus in Iraq, in: Civil Wars 8(2), S. 124–142.
- Wilén, N.** (2012): A Hybrid Peace through Locally Owned and Externally Financed SSR-DDR in Rwanda?, in: Third World Quarterly 33(7), S. 1323–1336.
- Woodrow, P./Oatley, N.** (2013): Practical Approaches to Theories of Change in Conflict, Security and Justice Programmes, London: Department for International Development (DFID).
- Wulf, H.** (2000): Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern. Eine Analyse der internationalen Diskussion und Implementierungsmöglichkeiten der Reform mit Empfehlungen für die Technische Zusammenarbeit, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- (2011): Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries Revisited, in: Austin, B./Fischer, M./Giessmann, H. J. (Hrsg.): Advancing Conflict Transformation. The Berghof Handbook II (S. 337–357), Opladen/Framington Hills: Barbara Budrich Publishers.



Über den Autor

Dr. Steffen Eckhard ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Geschwister-Scholl-Institut der Ludwig-Maximilians-Universität München und non-resident Fellow am Global Public Policy Institute (GPPi).

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Marius Müller-Hennig | Friedens- und Sicherheitspolitik

Tel.: +49-30-26935-7476 | Fax: +49-30-26935-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt:
Sandra.Richter@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Globale Friedens- und Sicherheitspolitik«, verantwortlich: Marius Müller-Hennig, Marius.Mueller-Hennig@fes.de.

SSR/SSG im Fokus

Die Gestaltung von Prozessen der Sicherheitssektorreform (SSR) und der demokratischen Sicherheitssektorgovernance (SSG) sind aus Perspektive der Friedrich-Ebert-Stiftung von zentraler Bedeutung für die Konsolidierung und Sicherung von Demokratie und Frieden. Die entsprechenden Konzepte und Erfahrungen spielen in vielen unserer internationalen Projekte im Kontext von Demokratieförderung und Global Governance Dialogen eine wichtige Rolle. Über die vorliegende Publikationsserie wollen wir den politischen und operativen Austausch zu diesem wichtigen Politik- und Arbeitsbereich begleiten und unterstützen sowie Impulse für die Debatte in Deutschland, in unseren Partnerländern sowie in den relevanten internationalen Institutionen geben.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN
978-3-86498-958-2