

Kurzanalyse 05 JUN 2023

Deutsches Engagement für Sicherheitssektorreform in Westafrika

Potentiale einer feministischen Außen- und Entwicklungspolitik

Franziska Ehlert und Johanna Schaefer-Kehnert

Die Unterstützung von Sicherheitssektorreformen (SSR) in konfliktbetroffenen Staaten stellt einen wichtigen Bestandteil der deutschen Stabilisierungspolitik dar. In Westafrika steht dieses Engagement durch die Ausbreitung jihadistischer Gruppen unter Druck. Denn die Sicherheitskräfte der betroffenen Länder, die nach jahrelangen SSR-Projekten in ihren Kapazitäten gestärkt sein sollten, können der Unsicherheit kaum Einhalt gebieten und verhalten sich zunehmend missbräuchlich gegenüber der eigenen Bevölkerung. Die Verpflichtung der aktuellen Bundesregierung zu einer feministischen Außen- und Entwicklungspolitik gibt nun Anlass, die Schwächen des bisherigen deutschen SSR-Engagements zu reflektieren. Eine nach feministischen Grundsätzen gestaltete SSR muss sich auf die menschliche Sicherheit der verwundbarsten Bevölkerungsgruppen konzentrieren, die Gleichberechtigung der Geschlechter unterstützen und den Abbau diskriminierender Machtstrukturen fördern. Hierin liegen Chancen im Kampf gegen die Unsicherheit in der Region.

Deutschland und seine internationalen Partner suchen nach der richtigen Antwort auf die Unsicherheit im Sahel, die mittlerweile auch die Küstenstaaten am Golf von Guinea erreicht hat. Denn jihadistische Gruppen etablieren sich von Mali und Burkina Faso ausgehend nun auch im Norden von Côte d'Ivoire, Ghana, Togo und Benin.¹ Sie profitieren dabei von den strukturellen Schwächen der nationalen Sicherheitskräfte, der prekären Lage der lokalen Bevölkerung und der schwierigen Beziehung zwischen beiden.² Statt eine Schutzfunktion wahrzunehmen, stellen die Sicherheitskräfte oftmals eine Bedrohung dar, insbesondere für vulnerable Bevölkerungsgruppen.³

Durch jahrelange außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Initiativen in Westafrika hat die Bundesregierung zusammen mit europäischen und internationalen Partnern versucht, genau diese Situation zu vermeiden. Insbesondere im Rahmen von Sicherheitssektorreformen will sie die Polizeien, Armeen und andere Sicherheitskräfte eigentlich in deren

1 Konrad-Adenauer-Stiftung, Promediation. 2021. „North of the Countries of the Gulf of Guinea: The New Frontier for Jihadist Groups?“.

2 Pellerin, Mathieu. 2022. „Les pays côtiers de l'Afrique de l'ouest: nouvelle terre d'expansion des groupes djihadistes Sahéliens?“. Notes de l'Ifri, Institut français des relations internationales (Ifri).

3 Mehler, Andreas. 2012. „Why Security Forces do not Deliver Security: Evidence from Liberia and the Central African Republic“. *Armed Forces and Society* 38(1), 49–69; Amnesty International. 2020. „Sahel: Soldiers Rampage Through Villages Killing People Under Guise of Anti-Terror Operations“.

Kapazitäten und der Reaktionsfähigkeit gegenüber Bedrohungslagen stärken. Gleichzeitig sollen die Sicherheitskräfte dabei unterstützt werden, nach demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien sowie im Interesse der schutzbedürftigen Zivilbevölkerung zu handeln. Hierfür bringt die Bundesregierung ein breites Repertoire an Initiativen zum Einsatz, die vom Auswärtigen Amt (AA), den Bundesministerien für Verteidigung (BMVg), des Innern (BMI), der Justiz (BMJ) und für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) beauftragt und verantwortet werden.⁴ Dabei setzt sie vor allem auf Ausstattung und Ausbildung. Weitere Projekte zielen auf gute Regierungsführung und verbesserte Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft ab. Einen Rahmen für das deutsche Engagement bildet seit 2019 eine ressortgemeinsame SSR-Strategie.⁵

Angesichts der Entwicklungen in Westafrika muss sich die Bundesregierung nun ernste Fragen hinsichtlich der Effektivität ihres bisherigen SSR-Engagements stellen. Selbstreflexion ist aber nicht nur aufgrund der Gewalteskalation angezeigt. Denn im Koalitionsvertrag haben sich die Regierungsparteien zu einer feministischen Außenpolitik verpflichtet.⁶ Da SSR als multisektoraler Ansatz an der Schnittstelle zwischen den Ressorts liegt, gibt die kürzlich erfolgte Publikation der Leitlinien des AA zur feministischen Außenpolitik und der Strategie des BMZ zur feministischen Entwicklungspolitik Anlass, das SSR-Engagement entlang feministischer Grundprinzipien zu analysieren. Dabei werden am westafrikanischen Beispiel strukturelle Schwachstellen, aber auch Potentiale für eine effektivere SSR-Unterstützung in der Zukunft sichtbar.

Grundprinzipien einer feministischen Außen- und Entwicklungspolitik für SSR

Die im März 2023 veröffentlichten Strategien von AA und BMZ zeigen gemeinsame Prinzipien für einen feministischen Ansatz der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik. Sie rücken die Gleichberechtigung der Geschlechter – mit einem besonderen Fokus auf der Stärkung von Rechten, Repräsentanz und Ressourcen – sowie das Wohlergehen besonders marginalisierter Gruppen ins Zentrum.⁷ Dabei bergen die Strategien auch Neuerungen gegenüber der bisherigen Gleichberechtigungsarbeit. Eine feministisch orientierte Außen- und Entwicklungspolitik will fortan explizit den Abbau patriarchaler, gewaltvoller und diskriminierender Machtstrukturen in den Blick nehmen; sie erkennt die eigene Rolle in diesen Strukturen an, inklusive entsprechender Veränderungsbedarfe in den Ministerien. Dadurch unterscheiden sich die Strategien signifikant von bereits bekannten Gender-Ansätzen, die auf Gleichberechtigung abzielen, aber nicht im selben Maße fordern, mit vorherrschenden Machtstrukturen zu brechen. Insbesondere in der Strategie des BMZ wird eine kritische Auseinandersetzung mit Rassismus und kolonialen Kontinuitäten angestrebt.⁸

In der Konsequenz dieser machtkritischen Herangehensweise machen beide Papiere deutlich, dass über bisherige gendersensible bis -transformative Ansätze hinaus eine intersektionale Perspektive der neue Standard in der Außen- und Entwicklungspolitik sein soll.⁹

4 Auswärtiges Amt. 2019. „Sicherheitssektorreform“.

5 Die Bundesregierung. 2019. „Ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform“.

6 Die Bundesregierung. 2021. „Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP“.

7 Zilla, Claudia. 2022. „Feministische Außenpolitik. Konzepte, Kernelemente und Kontroversen“. SWP-Aktuell 50/2022, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

8 BMZ. 2023. „Feministische Entwicklungspolitik. Für gerechte und starke Gesellschaften weltweit“; Auswärtiges Amt. 2023. „Feministische Außenpolitik gestalten. Leitlinien des Auswärtigen Amts“.

9 United Nations Population Fund (UNFPA). 2021. „Joint Evaluation of the UNFPA-UNICEF Joint Programme on the Elimination of Female Genital Mutilation: Accelerating Change Phase III (2018–2021)“; Centre for Intersectional Justice. 2022. „What is Intersectionality?“.

Beide Häuser wollen die Partizipation marginalisierter Bevölkerungsgruppen und Akteure erhöhen, beispielsweise in Form einer gestärkten Rolle feministischer und LGB-TIQ+-Zivilgesellschaft sowie indigener und anderer Akteure in außen- und entwicklungs-politischen Initiativen.

Für den SSR-Ansatz der Bundesregierung bedeutet der Paradigmenwechsel, das Prinzip der menschlichen Sicherheit – ein theoretisches Kernanliegen von SSR – endlich entschieden ins Zentrum ihres Engagements zu stellen.¹⁰ Menschliche Sicherheit umfasst nicht allein physische Unversehrtheit, sondern auch die Gewährleistung von Gesundheitsversorgung sowie Zugang zu Nahrung, Wasser und weiteren Lebensgrundlagen.¹¹ Aus feministischer Perspektive muss dies um Aspekte der Gleichberechtigung der Geschlechter, beispielsweise der Freiheit von genderbasierter Gewalt, ergänzt und intersektional betrachtet werden. Ein feministischer Ansatz fordert zudem, die Sicherheitsbedürfnisse marginalisierter Gruppen zu priorisieren. Deren Sicherheit zu gewährleisten wird so zum Maßstab für die Effektivität des SSR-Engagements.

Um diesem Maßstab gerecht zu werden, erfordert ein feministischer SSR-Ansatz, dass Machtstrukturen im Sicherheitssektor kritisch reflektiert und im Sinne der Bedürfnisse vulnerabler Gruppen verändert werden. Auch die eigene Machtposition der Bundesregierung, zum Beispiel hinsichtlich der finanziellen Abhängigkeiten von Partnerländern oder kolonialer Kontinuitäten, muss kritisch reflektiert werden.¹²

Einige dieser feministischen Ansprüche an das SSR-Engagement sind nicht neu, sondern bereits in anderen Strategien der Bundesregierung verankert. Im dritten Nationalen Aktionsplan für Frauen, Frieden und Sicherheit beispielsweise hat sich Deutschland dazu verpflichtet, die Repräsentation von Frauen und marginalisierten Gruppen auf allen Entscheidungsebenen des Sicherheitssektors zu stärken.¹³ In der SSR-Strategie der Bundesregierung sind das Konzept menschlicher Sicherheit und der Ansatz des Gender-Mainstreaming ein integraler Bestandteil. Doch die nun deutliche Priorisierung des Abbaus patriarchaler Machtstrukturen sowie die intersektionale Perspektive setzen einen neuen Standard. Ein Blick in die Praxis zeigt, dass noch viel ungenutztes Potential besteht, SSR durch die Umsetzung feministischer Prinzipien effektiver zu gestalten. Dabei unterstreicht und ergänzt die feministische Perspektive bestehende Kritik an der SSR-Praxis.¹⁴

Fokus auf menschliche Sicherheit statt auf operative Kapazitäten

In ihren SSR-Projekten in Westafrika hat die Bundesregierung das Ziel der (geschlechtergerechten) menschlichen Sicherheit bislang nicht so entschlossen ins Auge gefasst, wie es ihre bestehende SSR-Strategie vermuten lässt und wie es ein feministischer Ansatz nun fordern würde. Im Gegenteil hat sie bisher, gemeinsam mit ihren westlichen Partnern, in der Region zum Bild eines Sicherheitssektors beigetragen, dessen Qualität sich vor allem an der operationellen Fähigkeit von Sicherheitskräften bemisst – und nicht an seiner Fähigkeit,

10 Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF). 2022. „Security Sector Reform. Applying the Principles of Good Governance to the Security Sector“. SSR Background.

11 United Nations Trust Fund for Human Security. 2018. „What is Human Security?“.

12 Ehlert, Franziska, und Johanna Schaefer-Kehnert. 2022. „To Realize a Feminist Foreign Policy, Germany Needs a New Approach to Security Sector Reform“.

13 Auswärtiges Amt. 2022. „Aktionsplan der Bundesregierung zur Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit“.

14 Sedra, Mark. 2007. „Security Sector Reform in Afghanistan and Iraq: Exposing a Concept in Crisis“. *Journal of Peacebuilding and Development*, 3(2), 7–23; Tull, Denis M. 2017. „Mali und G5: Ertüchtigung des Sicherheitssektors. Politische Hindernisse für eine effektive Kooperation der Regierung und ihrer Partner“. SWP-Aktuell 76/2017, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

die menschliche Sicherheit der lokalen Bevölkerung zu garantieren.¹⁵ Damit hat das deutsche SSR-Engagement auch die einseitige Fokussierung auf militärische und polizeiliche Kapazitäten verstärkt, welche die Antwort der Sahel- und Küstenstaaten auf die Bedrohungslage dominiert.¹⁶

Dies zeigt sich unter anderem im Zuge der Terrorismusbekämpfung durch Mali und Burkina Faso. Hier werden die nationalen Sicherheitskräfte zu direkten Verstärkern menschlicher Unsicherheit, insbesondere für die verwundbarsten Gruppen wie Frauen und Mädchen, LGBTQ+-Personen und ethnische Minderheiten.¹⁷ So häufen sich die Berichte über das brutale Vorgehen der Sicherheitskräfte gegenüber Bevölkerungsgruppen, in denen sie Unterstützer*innen der Jihadisten vermuten. Damit verschärfen sie deren prekäre Lage, wie im Fall der Fulani.¹⁸ Aufgrund ihrer nomadischen Lebensweise werden diese in der Region strukturell diskriminiert und von staatlichen Sicherheitskräften häufig gewalttätig angegangen.¹⁹ Dies begünstigt die Rekrutierungsstrategien jihadistischer Gruppen unter den Fulani und führt wiederum zu einem undifferenzierten Vorgehen der Sicherheitskräfte gegen die gesamte Bevölkerungsgruppe. Die staatlichen Strategien der Terrorismusbekämpfung haben zudem ein erhöhtes Maß an sexueller und geschlechterbasierter Gewalt zur Folge. Vergewaltigungen, Menschenhandel und andere Formen der sexualisierten Gewalt in Mali gehen in einem erhöhten Maße von den nationalen Sicherheitskräften aus.²⁰

Die Bundesregierung und andere westliche SSR-Geber haben zu dieser Situation indirekt beigetragen. Denn sie setzen primär auf die Ausstattung staatlicher Sicherheitskräfte und die Stärkung bestehender Strukturen – ein Ansatz, der bereits seit Jahren von Forscher*innen und Praktiker*innen kritisiert wird.²¹ Die Mehrzahl der in der SSR-Strategie der Bundesregierung aufgeführten Instrumente und Ansätze sind auf Ausstattung und Ausbildung (Capacity Building) fokussiert: Bundeswehrberatergruppen, polizeiliche und militärische Ausstattungs- und Ausbildungshilfe sowie die Ertüchtigungsinitiative. Letztere ist mit einem Budget von 225 Millionen Euro für nicht Ukraine-bezogene Ertüchtigung im Jahr 2022 das Aushängeschild von AA und BMVg.²²

Diese Initiativen sollen vor allem die materiellen und operationellen Bedarfe der lokalen Sicherheitskräfte bedienen. Sie sind jedoch nicht geeignet, die strukturelle Probleme der Sicherheitssektoren in der Region anzugehen. Die zu Kolonialzeiten begründeten Sicherheitskräfte dienten historisch dazu, die Kolonialregierungen zu schützen, nicht die Bevölkerung – eine Ausrichtung, die sich in vielen postkolonialen Staaten in eine Schutzfunktion für das Regime anstelle des Gemeinwesens übersetzt hat. Dies wird auch im Kampf gegen terroristische Bedrohungen sichtbar, denn die Kosten der aktuellen Strategie für die

15 49Security. 2022. „The Issue of Good Governance has Become Too Marginalized in German Security Assistance“. Interview with Olivier Guiryanan; Guiryanan, Olivier, Lucia Montanaro und Tuuli Rätty. 2021. „European Security Assistance: The Search for Stability in the Sahel“. Saferworld.

16 International Alert. 2018. „If Victims Become Perpetrators: Factors Contributing to Vulnerability and Resilience to Violent Extremism in the Central Sahel“; Dufka, Corinne. 2020. „Sahel: Atrocities by the Security Forces are Fueling Recruitment by Armed Islamists“. Human Rights Watch; Judd Devermont. 2019. „Politics at the Heart of the Crisis in the Sahel“. CSIS Briefs, Center for Strategic and International Studies.

17 Redress. 2022. „Unequal Justice: Accountability for Torture Against LGBTQ+ Persons in Africa“.

18 Radio France Internationale. 2022. „Mali: Une Organisation Peule Dénonce des Violences et des Arrestations Arbitraires Ciblés“.

19 Abubakari, Ahmed. 2022. „Farmer-Herder Conflicts in Northern Ghana Amid Climate Change: Causes and Policy Responses.“ Megatrends Afrika Policy Brief 09, Megatrends Afrika, Berlin.

20 United Nations Security Council. 2021. „Conflict Related Sexual Violence: Report of the Secretary General“. S/2021/312, S. 15; United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA). 2022.

„Note trimestrielle des tendances des violations et atteintes aux droits de l'homme et du droit international humanitaire au Mali“, S. 11, 13; United Nations Security Council. 2022. „Situation in Mali. Report of the Secretary General“. S/2022/446, S. 11.

21 Wittkowsky, Andreas. 2021. „Prioritäten richtig setzen: Wie Reformen im Sicherheitssektor Frieden fördern“. Peacelab Blog.

22 Bundesministerium der Verteidigung. 2022. „Ergänzungshaushalt 2022: Mehr Geld zur Ertüchtigung der Ukraine“.

Zivilbevölkerung spielen nur eine Nebenrolle im Kalkül der lokalen Regierungen. Capacity-Building-Ansätze westlicher Geber sind nicht in der Lage, die strukturellen Wurzeln dieses Phänomens anzugehen. Vielmehr laufen sie Gefahr, problematisch agierende Akteure mit besseren operationellen Fähigkeiten auszustatten.

Anerkannt werden muss, dass die meist von AA, BMVg und BMI genutzten Ausbildungs- und Ansätze mit BMZ-finanzierten Projekten zur guten Regierungsführung ergänzt werden. Diese Projekte adressieren beispielsweise Friedensprozesse oder die Justizsysteme der Partnerländer, die eng mit den Sicherheitssektoren verknüpft sind. Auch vom AA werden, im Rahmen von Stabilisierungsprojekten, lokale Governance-Strukturen oder der Austausch zwischen Sicherheitskräften und Zivilbevölkerung gefördert. Doch auch diese Projekte arbeiten zu wesentlichen Teilen mit Capacity-Building-Ansätzen. Sie trainieren Vertreter*innen der Partnerstaaten in Methoden etwa zur Korruptionsbekämpfung, die in ihre alltägliche institutionelle Logik kaum integrierbar sind, weil die systemischen Wurzeln der Missstände zu tief sitzen. Vielversprechender sind Ansätze der Organisationsberatung, wie sie vom Polizeiprogramm Afrika der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) betrieben wird, da hier zumindest punktuell transformativ an den Strukturen der nationalen Polizeien gearbeitet wird. Doch auch dies kann nur einen Bruchteil der Problemlage abdecken.²³

Insgesamt setzt die Bundesregierung einem überwiegend politischen Problem damit eine technische Lösung gegenüber.²⁴ Dies entspricht den Interessen der Partnerstaaten, denn strukturelle Veränderungen in den Sicherheitssektoren können sich auf die Machtverteilung im Staat auswirken. Das macht transformative Ansätze für externe Geber politisch schwierig. Gleichzeitig ist es für die Bundesregierung sinnvoll, mit strategisch wichtigen Partnern in der Region durch Ausstattungshilfe gute Beziehungen aufrechtzuerhalten. Mit der Selbstverpflichtung zu einer feministischen Außen- und Entwicklungspolitik kommt die Bundesregierung nun aber nicht umhin, diesen Ansatz zu überprüfen. Nur wenn er auf die Gewährleistung der menschlichen Sicherheit und insbesondere der Sicherheit marginalisierter Gruppen einzahlt, kann er feministischen Prinzipien entsprechen. Sofern Partnerregierungen keine ernsthafte Offenheit signalisieren, Sicherheitssektoren in diesem Sinne zu transformieren, muss hinterfragt werden, ob eine SSR-Kooperation der richtige Ansatz ist. Den Anspruch, nur mit wirklich transformationswilligen Partnern zu arbeiten, hat sich die Bundesregierung übrigens schon in ihrer SSR-Strategie von 2019 gesetzt – nun muss sie ihn tatsächlich umsetzen.²⁵

Strukturelle Probleme der Sicherheitssektoren bleiben ungelöst

Aus feministischer Perspektive ist es wenig überraschend, dass die militärische und polizeiliche Antwort der afrikanischen Sahel- und Küstenstaaten auf die jihadistische Bedrohung bisher keine signifikante Verbesserung der Sicherheitslage herbeigeführt hat.²⁶ Denn der Erfolg der jihadistischen Gruppen baut unter anderem auf den Problemlagen auf, welche eine feministische Politik im Kern beheben will: sozio-ökonomische und politische Marginalisierung und Diskriminierung sowie ein repressiver Ansatz der Sicherheitskräfte gegenüber

23 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). o.D. „Polizeiprogramm Afrika“.

24 Schroeder, Ursula, und Fairlie Chappuis. „New Perspectives on Security Sector Reform: The Role of Local Agency and Domestic Politics“. *International Peacekeeping* 21(2), 133–148.

25 Die Bundesregierung. 2019. „Ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform“, S. 9.

26 Kezie-Nwoha, Helen. 2020. „Feminist Peace and Security in Africa“.

der Bevölkerung.²⁷ Durch ihr aktuelles Vorgehen verlieren die Sicherheitskräfte an Vertrauen in der Gesellschaft, so dass eine Kooperation zwischen staatlichen Organen und Bevölkerung erheblich erschwert wird. Diese Zusammenarbeit ist jedoch zentral, da die Bevölkerung über wichtige Informationen zu Aufenthaltsorten und Netzwerken jihadistischer Gruppen verfügt. Zudem nimmt die Bevölkerung den Staat, insbesondere fernab der Hauptstädte, in erster Linie durch die anwesenden Sicherheitskräfte wahr.²⁸ Um dies zu verändern, müssten SSR-Initiativen am Verhältnis zwischen Staat, Gesellschaft und Sicherheitssektoren ansetzen.

Die deutschen Projekte sind allerdings das Gegenteil der Disruption und Transformation, welche ein feministischer Ansatz verlangt. Sie erschöpfen sich in Trainings und Handreichungen und besitzen dabei kaum Potential für systemische Veränderungen, die zur Förderung der menschlichen Sicherheit und zum Aufbau einer besseren Staat-Gesellschaft-Beziehung nötig wären. Statt auf Grundlage von Blaupausen in Capacity Building zu investieren, sollte die Bundesregierung lokale Analysefähigkeiten und das Wissen lokaler Expert*innen in Wert setzen. Diese können die Erstellung kontextspezifischer Veränderungsstrategien (Theories of Change) unterstützen und Ansatzpunkte für strukturelle Veränderungen identifizieren, die auch vor Ort mitgetragen werden. Dabei kann die Bundesregierung in Partnerländern auf zivilgesellschaftliche Akteure wie Menschenrechtskommissionen oder Frauenverbände zurückgreifen, die bereits für Transformationen im Sicherheitssektor werben. So lässt sich auch das inhärente Dilemma der feministischen Außen- und Entwicklungspolitik mildern, eine Werteorientierung vorzugeben, dabei aber gleichzeitig dekolonial sein zu wollen.

Doch Veränderungswille muss nicht nur von der Zivilgesellschaft ausgehen, sondern kann auch von den Sicherheitskräften selbst kommen, wie das Beispiel Côte d'Ivoire zeigt. Das Küstenland setzt seit 2011 eine umfassende Reform seines Sicherheitssektors um, welche unter anderem die Polizei betrifft.²⁹ Das AA-finanzierte Polizeiprogramm Afrika der GIZ ist seit 2009 im Land tätig und damit in einer guten Position, die Reform zu unterstützen.³⁰ Tatsächlich findet die Arbeit des Projekts jedoch losgelöst vom SSR-Prozess statt und konzentriert sich auf die Ausstattung der Kriminalpolizei. Auf strukturelle Veränderungen wird kaum Einfluss genommen. So schlug beispielsweise die ivoirische Nationalpolizei in der Anfangsphase des SSR-Prozesses 2012 vor, sich selbst zu einem komplett zivilen Organ zu transformieren. Die ivoirische Polizei ist seit 1978 „militarisiert“, das heißt in Aspekten wie Ausbildung und interner Organisation nach gleichen Regeln wie das Militär organisiert.³¹ Dies wirkt sich auf ihre Arbeitsdoktrin aus und verhindert den Aufbau von Bürgernähe. Für die Transformation zu einer zivilen Kraft, die sich an internationalen Normen der Polizeiarbeit orientiert, findet sich also der nötige Wille in der Nationalpolizei selbst – nicht jedoch bei der ivoirischen Regierung. Das ursprüngliche Geber-Plädoyer für eine Änderung des Statuts hat seit 2012 an Kraft verloren; ein deutsches Engagement besteht nicht.³² Dabei wäre die Demilitarisierung der Polizei eine Chance, ihre Beziehungen zur Bevölkerung langfristig zu transformieren.

27 Pellerin, Mathieu. 2022. „Les Pays Côtiers de l’Afrique de l’Ouest: Nouvelle Terre d’Expansion des Groupes Djihadistes Sahéliens?“, Notes de l’Ifri, Institut français des relations internationales (Ifri).

28 Global Initiative. 2019. „Nord de la Côte d’Ivoire: nouvelles menaces djihadistes, anciens réseaux criminels“. Bulletin de Risque Numéro 1; Konrad-Adenauer-Stiftung, Promediation. 2022. „The Jihadist Threat in Northern Ghana and Togo: Stocktaking and Prospects for Containing the Expansion“.

29 Leboeuf, Aline. 2016. „La Réforme du Secteur de Sécurité à l’Ivoirienne“. Études de l’Ifri. Institut français des relations internationales (Ifri).

30 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). o.D. „Die Polizei in Côte d’Ivoire unterstützen“.

31 République de Côte d’Ivoire. 1978. „Loi 78-635 Portant Statut des Corps de Personnels de la Sûreté Nationale“.

32 Interviews der Autorin Franziska Ehlert im Januar, Februar und Mai 2022 sowie Januar und Februar 2023 mit Vertreter*innen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und der Delegation der EU in Abidjan.

Intersektionale Transformation statt Gender-Training

Der fehlende Platz für transformative Ansätze im deutschen SSR-Konzept setzt sich auch im bisherigen Gender-Engagement fort. Feministische Ansätze erfordern einen verstärkten Einsatz nicht nur für Gleichberechtigung, sondern ebenso für die Transformation patriarchaler Machtstrukturen. Bisher ist das deutsche Gender-Engagement aber vor allem von Sensibilisierungskampagnen und Trainings zur Bedeutung von Gender-Analysen und Gender-Mainstreaming geprägt. Dies hilft zwar, geschlechterspezifische Sicherheitsbedürfnisse besser zu berücksichtigen, geht aber aus feministischer Perspektive nicht weit genug und kann sogar kontraproduktiv sein. Denn Gender-Trainings, Workshops und Toolkits, welche im SSR-Bereich überwiegen, laufen Gefahr, Stereotype zu zementieren. Statt gelebte Realitäten unterschiedlicher Personengruppen aufzugreifen, basieren sie zu häufig auf einem vordefinierten Verständnis dessen, welche Rollen Männer (tendenziell kämpferisch) und Frauen (tendenziell als Opfer von Gewalt oder als Friedenstifterinnen) in und nach Konflikten einnehmen. Somit bleibt diese Arbeit „hauptsächlich kosmetisch“.³³

Deutlich wird das ungenutzte transformative Potential am Beispiel des Reformprozesses in Côte d'Ivoire. Das Land hat 2014 im Zuge der SSR seine Gendarmerie in einer historischen Entscheidung für Frauen geöffnet. Die Gendarmerie spielt für die innere Sicherheit und den Kampf gegen den Terrorismus unter anderem durch Informationsgewinnung und geheimdienstliche Tätigkeiten eine wesentliche Rolle. Dabei ist Gender-Balance nicht nur eine Gerechtigkeits-, sondern auch eine Frage der Effektivität, denn die Informationsgewinnung aus der Bevölkerung bleibt einseitig, wenn Frauen und Mädchen sich männlichen Gendarmen nicht anvertrauen. Die seit 2014 integrierten Frauen arbeiten allerdings vor allem in der Verwaltung. Geberunterstützung für die Förderung der Frauen gibt es bisher nicht.³⁴

Im entwicklungspolitischen Portfolio der Bundesregierung finden sich bereits Ansätze, die aus feministischer Perspektive weiter ausgebaut werden könnten. In Nigeria unterstützt die Bundesregierung beispielsweise die Borno Women Development Initiative zur Prävention von gewalttätigem Extremismus.³⁵ Die frauengeführte Initiative arbeitet mit Frauen und Mädchen, Friedensaktivist*innen und Gemeindegliedern*innen, um genderbasierter Gewalt und der Rekrutierung in extremistische Gruppen vorzubeugen. In Mali gab es eine Pilotinitiative der GIZ zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter, die einen multireligiösen Ansatz verfolgte und sich für die Prävention von Extremismus und genderbasierter Gewalt einsetzte.³⁶ Entsprechende Projekte können ein transformatives Potential für die Sicherheitslage und die Gleichberechtigung der Geschlechter haben. Die deutschen Initiativen benötigen allerdings einen vernetzten Ansatz, damit sie mit SSR-Maßnahmen zusammenwirken können.

33 Eriksson Baaz, Maria, und Mats Utas. 2012. „Beyond ‚Gender and Stir‘“, S. 9.

34 Interviews der Autorin Franziska Ehlert im Januar, Februar und Mai 2022 sowie Januar und Februar 2023 mit Vertreter*innen der Gendarmerie, des Verteidigungsministeriums und des Nationalen Sicherheitsrates in Côte d'Ivoire.

35 Auswärtiges Amt. 2022. „Supporting women in counter-terrorism and terrorism prevention“.

36 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). 2022. „Gender Meets Religion – Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter durch multireligiösen Ansatz in Mali“. Stand 2022 war eine Skalierung der Initiative in Planung. Den Autorinnen liegen keine weiteren Informationen dazu vor.

Den ressortgemeinsamen Ansatz ernst nehmen

Mit Blick auf die enormen Herausforderungen, vor denen die Sahel- und Küstenstaaten stehen, ist es ermutigend, dass die Bundesregierung den Bedarf für einen vernetzten Ansatz von außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Initiativen bereits seit Jahren anerkennt und in verschiedenen Leitlinien von ressortübergreifenden Ansätzen spricht. Dies ist für multisektorale Initiativen wie SSR besonders bedeutsam, da konkrete Projekte aus fünf Ressorts (AA, BMZ, BMVg, BMI und BMJ) beauftragt und gesteuert werden. Je nach Partnerland sind alle oder nur einige der Ressorts vor Ort präsent, die aus zuwendungsrechtlichen und haushälterischen Gründen verschiedene Laufzeiten und Umsetzer (GIZ, politische Stiftungen, Bundeswehr, Bundespolizei etc.) haben.³⁷

Allerdings fehlt es bisher am vernetzten Ansatz in der Praxis. Häufig werden die Projekte zwar grundsätzlich aufeinander abgestimmt. In der Ausführung findet allerdings oft keine Zusammenarbeit mehr statt. Komplementäre Initiativen existieren im besten Fall parallel und halten sich gegenseitig informiert, im schlimmsten Fall wissen die Projektverantwortlichen nichts voneinander. Mögliche Synergien, beispielsweise zwischen Projekten im Sicherheits- und Justizsektor, bleiben so ungenutzt. Soll die menschliche Sicherheit aber in den Fokus des deutschen Engagements rücken, so muss hier zusammengedacht werden. Wie trägt beispielsweise das Verhalten von Sicherheitsakteuren zur sozio-ökonomischen Fragilisierung bestimmter Bevölkerungsgruppen bei? Anstatt an isolierten Problemlagen zu arbeiten, sollten die deutschen Ressorts gemeinsam strategisch auf ihre Partnerländer blicken und einen holistischen Ansatz entwickeln.

Zudem ist die Trennung zwischen außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Projekttypen in der Praxis weniger eindeutig, als die Ressorts durch ihre Aufgabenteilung glauben machen. Das wird am Beispiel von SSR deutlich, die als tiefgreifende Reform lange Planungshorizonte braucht – eine klassische entwicklungspolitische Logik im Sinne des BMZ. Gleichzeitig wollen AA und BMVg die stabilisierenden Effekte nutzen, die kurzfristige Interventionen aus ihrer Sicht bieten können. Wird der Anschluss zwischen den Maßnahmen nicht sichergestellt, drohen kurzfristig erreichte Erfolge langfristig zu verpuffen. Gelöst werden kann dies nur durch eine echte inhaltliche Zusammenarbeit, zum Beispiel in der Erstellung gemeinsamer Theories of Change, aus denen die Ressorts dann systematisch ihre jeweiligen Aufgaben ableiten.

Das Risiko ist hoch, dass die Ressorts auch bei der Umsetzung der feministischen Außen- und Entwicklungspolitik mehr auf sich selbst als auf die Gemeinsamkeiten blicken. Auch wenn die Ministerinnen die Verknüpfung beider Strategien betonen, haben AA und BMZ ihre Leitlinienprozesse getrennt durchgeführt und teilweise verschiedene Schwerpunkte gesetzt.³⁸ Beispielsweise verpflichtet sich das BMZ zu einer postkolonialen und antirassistischen Politik, während das Auswärtige Amt hierzu vage bleibt. Inwiefern die anderen Ressorts, die im Ausland agieren, sich auch nach feministischen Grundsätzen richten wollen, ist offen. Für eine multisektorale Initiative wie SSR führt das im Zweifelsfall zu einem Potpourri an Maßnahmen, denen mal feministische Grundsätze zugrunde liegen und mal nicht. Das könnte in den Partnerländern sowie unter den anderen internationalen Gebern zu Verwirrung führen.

37 Die Bundesregierung. 2019. „Ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform“.

38 Tagesschau. 2023. „Feministische Außenpolitik: Baerbock und Schulze stellen Konzepte vor“, ca. Minute 6:15.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mit ihrem Fokus auf die Bedürfnisse verwundbarer Bevölkerungsgruppen bieten feministische Ansätze Potentiale, das deutsche SSR-Engagement künftig besser zu gestalten. Die Ressorts müssen in ihren Initiativen die Bedürfnisse der vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen in den Mittelpunkt stellen und Initiativen priorisieren, die deren menschliche Sicherheit erhöhen. Dies wird folglich zum Maßstab des Erfolgs von SSR-Projekten.

Dabei dürfen die Ressorts nicht vor Initiativen zurückschrecken, die transformatives und disruptives Potential für bestehende Sicherheitssysteme haben, sofern das entsprechende Vorgehen auf lokalen Analysen basiert und lokale Unterstützung findet. Ausstattung und Ausbildung können diese Wirkung nicht entfalten. Dies gilt insbesondere für Zielsetzungen der Gleichberechtigung und Inklusion. Ein transformativer und disruptiver Ansatz darf dabei nicht bedeuten, Partnerländer zu bevormunden. Im Gegenteil fordert ein feministischer Ansatz eine kritische Reflektion solcher Praktiken. Daher sollte die Bundesregierung bestehende Möglichkeiten in ihren Partnerländern nutzen, indem sie mit feministischen Akteur*innen zusammenarbeitet und innerhalb von Sicherheitsinstitutionen veränderungswillige Akteure unterstützt. Wo staatliche Partner keinen Willen zur Transformation ihrer Sicherheitssektoren im Sinne der menschlichen Sicherheit zeigen, sollte die Bundesregierung eine Beendigung ihres SSR-Engagements in Erwägung ziehen. Andere Instrumente, wie entwicklungspolitische Initiativen außerhalb des Sicherheitssektors oder auf Dialogprozesse ausgelegte Stabilisierungsprojekte, sind in diesen Fällen ggf. besser geeignet, um partnerschaftliche Beziehungen aufrechtzuerhalten.

Dabei erscheint es von besonderer Wichtigkeit, dass die Bundesregierung den ressortgemeinsamen Ansatz ernst nimmt. Dieser sollte SSR nicht nur über die beteiligten Ministerien hinweg kohärenter verknüpfen, sondern auch in den Partnerländern stärkere Bezüge zu entwicklungspolitischen Initiativen herstellen, die außerhalb des Sicherheitssektors stattfinden. Das Ziel einer feministischen Außen- und Entwicklungspolitik bedeutet für die beteiligten Ressorts, jede ihrer Initiativen vor dem Hintergrund des neuen Anspruchs zu durchdenken und in der Umsetzung gendertransformativen und intersektionalen Prinzipien zu folgen. Dies ist umso dringlicher, als die eskalierende Sicherheitslage in Westafrika das bisherige SSR-Engagement in Frage stellt. Die Krisensituation unterstreicht die Relevanz einer feministischen Politik, die den primären Nährboden der Missstände – Marginalisierung, Diskriminierung, sozio-ökonomische und politische Benachteiligung – stärker als bisher in den Blick nimmt.

Johanna Schaefer-Kehnert ist Managerin bei Syspons. Sie arbeitet im Bereich Feminist Policy, Gender Equality und Intersektionalität. Franziska Ehlert ist Senior Beraterin bei Syspons und Doktorandin an der Universität Freiburg. Sie forscht zu Prozessen der Sicherheitssektorreform im frankophonen Westafrika.

Megatrends Afrika

ist eine Kooperation von SWP, IDOS und IfW. Die Publikationen geben die Auffassung der Autor*innen wieder. Die Veröffentlichungen des Forschungsprojekts durchlaufen intern ein Begutachtungsverfahren.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik | Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

IDOS German Institute of Development and Sustainability

IfW Kiel Institut für Weltwirtschaft

www.megatrends-afrika.de
megatrends-afrika@swp-berlin.org

ISSN 2747-4283

DOI 10.18449/2023MTA-KA05



Gefördert durch:

