

KONSENSBILDUNG ZUR SICHERHEITSEKTOR-TRANSFORMATION IN SIMBABWE

Von Valerie Sticher

Nach Jahren der Entfremdung und Distanz nähern sich Simbabwe und der Westen allmählich wieder an. Wichtige Wegmarken waren die Annahme des Verfassungsreferendums in Simbabwe im März 2013, das im Kern eine zeitgemässe Staatsverfassung mit ausführlichen Grundrechten einführte, sowie die darauffolgenden friedlichen Wahlen. Daraufhin lockerte die EU ihre Sanktionen, die 2002 als Folge der kontroversen Landreformen eingeführt worden waren.¹ Simbabwe steht jedoch mehr denn je vor grossen Herausforderungen. So lähmt die unregelte Nachfolge des inzwischen 91-jährigen Präsidenten Robert Mugabe, der das Land seit der Unabhängigkeit 1980 regiert, die Politik und die Wirtschaft. Für viele Bürger ist eine Verbesserung der desolaten Wirtschaftslage die dringendste Forderung. Das Land kämpft mit hoher Arbeitslosigkeit und leeren Staatskassen. Doch stehen auch wichtige langfristige Reformen an – nicht zuletzt die Modernisierung des Sicherheitssektors. Wie geht man ein solches Vorhaben in einem Land an, in dem es vielerorts am politischen Willen und den Kapazitäten für solch sensible Reformen mangelt?

ENTMYSTIFIZIERUNG DES BEGRIFFS DER SICHERHEITSEKTORREFORM

Das 2010 von ehemaligen simbabwischen Unabhängigkeitskämpfern gegründete *Zimbabwe Peace and Security Program* (ZPSP) hat sich genau dieser Frage angenommen.² Die Initianten wussten um die Not-

- 1 Auslöser der Sanktionen war der Entscheid der simbabwischen Regierung, ein Team von EU-Wahlbeobachtern für die Wahlen von 2002 auszuschliessen. Die Beziehungen zwischen Simbabwe und der EU waren zu dieser Zeit als Folge der 2000 initiierten Landreformen jedoch bereits auf einem Tiefpunkt. Vgl. dazu Clara Portela, «The EU's Use of 'Targeted' Sanctions: Evaluating effectiveness», *CEPS Working Paper* Nr. 391 (März 2014).
- 2 ZPSP, «*Program Document for the Zimbabwe Peace and Security Program*», 2012–2015, <http://www.zpst.org>.

wendigkeit für Änderungen im Sicherheitssektor, erkannten jedoch bei verschiedenen Interessengruppen Wissens- und Erfahrungslücken und grossen Widerstand seitens staatlicher Akteure. Für viele Simbabwer, insbesondere die Regierung und die Mitglieder der Sicherheitskräfte, hatte der Begriff «Sicherheitssektorreform» (SSR) einen bitteren Beigeschmack. Sie verbanden ihn mit einem vor allem von aussen, von den USA und Grossbritannien, auferlegten Prozess. Es geht jedoch darum, den Sicherheitssektor insgesamt besser auf die Bedürfnisse der Bevölkerung auszurichten. Erschwerend kam hinzu, dass grosse Teile der Bevölkerung den Begriff der Sicherheit mit dem Militär und der Polizei verbanden. Daher entzogen sie sich der Aufgabe, bei Lösungen mitzudenken und konkrete Änderungen zu fordern. Es bestand Bedarf, den Begriff SSR zu entmystifizieren und Vorarbeiten für künftige Reformvorhaben im Sicherheitssektor zu leisten.³

SEKTORÜBERGREIFENDER DIALOG

Die erste Herausforderung für das ZPSP war die Suche nach den richtigen Partnern. Die finanzstarken Geldgeber USA und Grossbritannien kamen aufgrund ihrer Assoziation mit der Regimewechselagenda nicht in Frage. Die EU, Norwegen und Schweden waren bereit, finanzielle Unterstützung für das Rahmenprojekt bereitzustellen und mit der Schweiz fand das ZPSP schliesslich einen unparteiisch und in Simbabwe weitgehend positiv wahrgenommenen Partner zur Durchführung des Projektes «Konsensbildung zur Sicherheitssektortransformation». Aufgrund einer bereits langjährigen Zusammenarbeit zwischen Schweizer Experten und dem Direktor des ZPSP war das dazu notwendige Vertrauensverhältnis vorhanden. Um die Zusammenarbeit nicht nur finanziell, sondern auch mit Expertise zu unterstützen, zog das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) neben eigenem Personal auch Experten vom Center for Security Stu-

3 Freedom Nyamubaya (1960–2015), «ZPSP and Security Sector Transformation in Zimbabwe», ISSAT-Video, Juni 2015, <http://issat.dcaf.ch>.

dies (CSS) der ETH Zürich im Rahmen des Mediationssupportprojektes (MSP) hinzu.⁴

Seit Mitte 2014 erarbeiten nun Vertreter spezifischer gesellschaftlicher Sektoren unter der Führung von ZPSP in einer Reihe von Seminaren in Simbabwe sektorspezifische Aktionspläne mit konkreten Schritten. Eine kontextgerechte Auswahl der vertretenen gesellschaftlichen Kräfte ist ausschlaggebend: So werden beispielsweise neben der Zivilgesellschaft, Parlamentariern oder Militär- und Polizeivertretern auch traditionelle Führer einbezogen, da diese vor allem in ländlichen Regionen eine grosse Rolle im Bereich der «Menschlichen Sicherheit» spielen.⁵ Am Ende des Prozesses sollen alle wichtigen Kräfte in einem Steuerungskomitee vertreten sein und einen gemeinsamen, nationalen Aktionsplan aushandeln. Ziel ist es, dass der Regierungsapparat sich diesen Plan zu eigen macht und die notwendigen Strukturen zu dessen Umsetzung schafft.

In Simbabwe bestand Bedarf, den Begriff Sicherheitssektorreform zu entmystifizieren.

Wichtig ist dabei, dass eine dem Dialog zuträgliche Atmosphäre geschaffen wird, in dem die verschiedenen Akteure einen Konsens zugunsten aller Parteien finden können. Experten des EDA und des CSS wenden dazu ihr Wissen über Verhandlungs- und Konsensfindungsmethoden an. Durch Simulationen, Rollenspiele und andere Übungen stärken die Seminarteilnehmer ihre Verhandlungs- und Konsenskompetenzen und können diese danach innerhalb ihrer Gruppe oder im Austausch mit anderen Akteuren (wie beispielsweise der Regierung) anwenden. Zudem bieten die Seminare den Teilnehmenden Gelegenheit, sich mit Akteuren auszutauschen, mit welchen sie normalerweise nicht in Kontakt kommen – beispielsweise mit hochrangigen Vertretern des Militärs. Begegnungen dieser Art, bei denen es um das gemeinsame

4 Das Mediationssupportprojekt (MSP) ist ein gemeinsames Projekt des Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich und swisspeace (Bern), initiiert und unterstützt vom EDA.

5 Das Konzept «Menschliche Sicherheit» wendet sich weg von einem staatszentrierten Verständnis hin zu einer Konzentration auf die Sicherheitsbedürfnisse von Individuen. Vgl. dazu Gary King / Christopher J.L. Murray, «Rethinking Human Security», in: *Political Science Quarterly* 116, Nr. 4 (2002), 585–610.

Vorwärtkommen anstelle von Konfrontation geht, sind in Simbabwe zuvor kaum möglich gewesen.

NATIONALE TRÄGERSCHAFT, INKLUSIVITÄT UND TRANSPARENZ

Ein Leitprinzip des Projekts ist die lokale Trägerschaft: Die Idee wurde von einem simbabwischen Partner konzipiert und durchgeführt, während die Schweiz als Partnerin das Projekt finanziell unterstützt und mit Mediations-Expertise begleitet. Daneben spielt Inklusivität – das Einbeziehen aller relevanter Interessen und Interessengruppen – eine entscheidende Rolle. Nicht nur bei der Teilnehmerauswahl, sondern auch bei der Zusammensetzung von ZPSP. So decken die ZPSP-Vorstandsmitglieder das gesamte politische Spektrum ab und geniessen als ehemalige Rebellen im Unabhängigkeitskampf einen Sonderstatus, der ihnen Legitimität und eine gewisse politische Unabhängigkeit verleiht. Dies ist für die Akzeptanz des Projekts und dessen Glaubwürdigkeit von grosser Bedeutung. Dank aktiver und transparenter Kommunikation konnten die Organisatoren zudem die Beziehung zu Regierungs- und Militärvertretern verbessern. Diese waren gegenüber dem Projekt zu Beginn eher skeptisch eingestellt.

Es gilt jedoch weitere Herausforderungen zu meistern: So handelt es sich um ein langfristig angelegtes Projekt, in welchem kaum Änderungen innerhalb eines kurzen Projektzyklus zu erwarten sind. Dies lässt das Projekt für viele Geldgeber unattraktiv erscheinen. Da es sich um einen politisch sensiblen Bereich handelt, müssen sich sowohl die simbabwischen Vertreter wie auch die Schweizer Partner vorsichtig an das Thema herantasten und flexibel auf Änderungen des Kontexts reagieren.

BEDEUTUNG ÜBER SIMBABWE HINAUS

Die Mitwirkung am Projekt «Konsensbildung zur Sicherheitssektortransformation» ist für die Schweiz ein Gewinn, da es die Schweizer Expertise im Bereich Mediation auf einen neuen Bereich ausdehnt und sie sich mit dieser innovativen Herangehensweise zum Thema SSR international positionieren kann. Die aus dem Projekt gewonnenen Erkenntnisse sind zudem für die Weiterentwicklung von SSR-Konzepten

weltweit äusserst interessant.⁶ Ohne entsprechende Vorarbeiten ist SSR zum Scheitern verurteilt – nicht nur in Simbabwe. Das Problem liegt dabei nicht nur auf Seiten der Empfängerstaaten: Oft fordern westliche Geldgeber Reformen, die auf einem westlichen Verständnis von Staatsstrukturen beruhen. Dies führt zu entsprechenden Problemen bei der Umsetzung solcher Vorhaben. Dabei sind es gerade die Länder ohne liberales Demokratieverständnis, welche SSR am stärksten benötigen.⁷ Die Förderung des politischen Willens und der Aufbau von Kapazitäten, um den Sicherheitssektor zu analysieren und mit kontextspezifischen Mitteln zu reformieren, sind Grundvoraussetzungen für den Erfolg. In einer Zeit, in welcher die UNO und weitere treibende Kräfte der SSR die Wichtigkeit von lokaler und nationaler Trägerschaft erkannt haben, es an der Umsetzung jedoch nach wie vor stark mangelt, dürfte das von ZPSP durchgeführte und von der Schweiz unterstützte Projekt somit weit über Simbabwe hinaus an Bedeutung gewinnen.

6 The International Security Sector Advisory Team, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), «Assessing and Documenting the Experience of the Zimbabwe Peace and Security Programme», August 2015.

7 Gavin Cawthra / Khabele Matlosa / Anthoni van Nieuwkerk, «Conclusion», in: Gavin Cawthra / André Du Pisani / Abillah I. Omari (Hrsg.), *Security and Democracy in Southern Africa* (Johannesburg: Wits University Press, 2001), 233–249.

