

Studien des Leibniz-Instituts Hessische Stiftung
Friedens- und Konfliktforschung

RESEARCH

Nina Müller

Policing in Nigeria

Sicherheit im Spannungsfeld von
globalen Reformkonzepten und
lokalen Praktiken

**Studien des Leibniz-Instituts
Hessische Stiftung Friedens- und
Konfliktforschung**

In der Schriftenreihe werden grundlegende Forschungsergebnisse aus dem Institut, Beiträge zum friedens- und sicherheitspolitischen Diskurs sowie Begleitpublikationen zu den wissenschaftlichen Tagungen der HSFK veröffentlicht. Die Studien unterliegen einem externen Gutachterverfahren. Die Reihe wird herausgegeben vom Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK/PRIF), Frankfurt am Main.

The series publishes elementary research findings from the Institute, contributions to the peace and security discourse and accompanying publications to PRIF's scientific conferences. The studies are subject to an external review procedure. The series is published by Peace Research Institute Frankfurt (PRIF/HSFK), Frankfurt am Main.

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/15640>

Nina Müller

Policing in Nigeria

Sicherheit im Spannungsfeld von
globalen Reformkonzepten und
lokalen Praktiken

 Springer VS

Nina Müller
Münster, Deutschland

Dissertation, Institut für Ethnologie, Fachbereich Philosophie und Geschichtswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt am Main, 2018

D.30

ISSN 2662-3544 ISSN 2662-3552 (electronic)
Studien des Leibniz-Instituts Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
ISBN 978-3-658-32245-8 ISBN 978-3-658-32246-5 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-32246-5>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020
Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten. Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Stefanie Eggert
Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.
Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Geleitwort

Die Suche nach Ordnungen anderer Gesellschaften motivierte einst die Gründung der Ethnologie als wissenschaftlicher Disziplin. Die Vorstellung, dass es unterschiedliche, aber im Grunde gleichwertige Ordnungen gebe, war im 19. Jahrhundert das Alleinstellungsmerkmal dieses Faches. Die Konfrontation mit einer schier unendlichen Zahl an unterschiedlichen Gesellschaften und damit verbunden verschiedenen Wertordnungen, Praktiken und Lebensweisen verlangten nach neuen Modellen zur Erklärung des Menschen in der Gesellschaft. Einfache Gegenüberstellungen, wie die der Griechen, die zwischen den Stadtbewohnern Athens und den „Barbaren“ im Rest der Welt unterschieden, waren untauglich geworden. Heute ist offensichtlich, dass auch anspruchsvollere Modelle, wie zum Beispiel der Evolutionismus mangelhaft sind. Es trifft nicht zu, dass mit der Entwicklung der Gesellschaften auch die Normen für den Einzelnen und deren Kontrolle zunehmen würden. Im Gegensatz zur in der öffentlichen Wahrnehmung anzutreffenden Vorstellung, Gesellschaften und Staaten außerhalb Europas hätten vielfach Mängel im Hinblick auf die Durchsetzung einer „rechtlich gesicherten Ordnung“, verlangt der differenzierte Blick die Anerkennung der Tatsache, dass unterschiedliche Normen und Ordnungen nicht mit einer größeren oder geringeren Kontrolle der Gesellschaft oder mit deren ökonomischer Entwicklung gleichgesetzt werden dürfen.

Dementsprechend ist es auch falsch, Ordnungsprinzipien, die auf europäischen Traditionen basieren, als weltweit „universal“ oder verbindlich anzunehmen. Ethnologen können zeigen, wie an unterschiedlichen Orten mit unterschiedlichen Legitimierungen jeweils ganz spezifische Systeme von Recht und Unrecht geschaffen wurden.

Genau diese Art der eigensinnigen Abweichung von globalen Normen ist der Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Die Leistung der Studie von Nina

Müller besteht darin, lokale Polizeiarbeit als zentrale Institution der Aufrechterhaltung von Norm und Recht aus der Perspektive der Akteure, der Polizisten vor Ort zu betrachten. Um die Bedeutung dieser Forschung richtig einzuordnen, ist zunächst zu fragen, welche Ordnungsinstanzen in einem Land wie Nigeria zu erwarten sind. In Nigeria, wie wahrscheinlich in vielen Ländern weltweit, sind Struktur und Arbeitsweise der Polizei im 21. Jahrhundert ein Produkt der Auseinandersetzung mit europäischen Einflüssen in den vergangenen zwei Jahrhunderten. Auch wenn vermutlich noch keine globale Geschichte der Diffusion des Konzeptes von „Polizei“ verfasst wurde, so lässt sich doch annehmen, dass sich kaum ein Element der Gesellschaft global mit so viel Durchschlagskraft verbreitet hat, wie das Modell einer Polizei als einem zentralen, vom Staat legitimierten Akteur der Exekutive. Gleichviel, wohin sich der Blick heute wendet, weltweit überall finden sich polizeiliche Strukturen, die als Ergebnis der Aneignung und damit auch als globale Modifikation der einstmaligen Norm zu verstehen sind.

Für die Studie von Nina Müller ist deshalb im Verhältnis zu dem, was als Leistung der Ethnologie hier schon erwähnt wurde, eine wichtige Einschränkung zu machen. Die Betrachtung der spezifischen Polizeiarbeit in einem Land wie Nigeria ist nicht einfach nur die Beobachtung einer anderen Ordnung oder Norm – verglichen mit Standards europäischer Länder – sondern auch die Beobachtung einer schon lange währenden Wechselwirkung zwischen europäischen Normen sowie lokalen Werten und Praktiken. Die Betrachtung der Polizeiarbeit an irgendeinem Ort der Welt ist notwendig stets ein Blick auf Aneignungen, Modifikationen und Varianten der europäischen Modelle von Polizeiarbeit.

Die vorliegende Studie stellt das in Rechnung und setzt sich damit von vielen anderen, oftmals sehr engagierten Studien zu Polizei in Afrika ab. Indem hier nicht eine Liste von Mängeln – verglichen mit europäischen Standards – vorgelegt wird, sondern eine lebensnahe Schilderung der Möglichkeiten, Konditionen und Beschränkungen entfaltet wird, erhält der Leser ein Bild der Polizei in Nigeria, das auf die Spielräume des lokalen Handelns rekurriert. Auf diese Weise vermeidet die Autorin einerseits die unhinterfragte Orientierung an einem europäischen Vorbild, andererseits auch den Kulturrelativismus, der jede Bewertung unmöglich machen würde. Es ist der Autorin gelungen, unvoreingenommen, aber auch kritisch aus dem Polizeialltag zu berichten. Zudem hat sie in Gesprächen mit Verantwortlichen der Polizei eine Bewertung der aktuellen Lage und eine Perspektive für die Zukunft erarbeitet, die eine autonome Bewertung erkennen lässt. Mit einem Satz: Die Polizei in Nigeria hat trotz der eingestandenen Probleme eine eigene Perspektive, wie sie sich in Zukunft entwickeln wird und durch welche Maßnahmen sie dem selbst definierten Anspruch bezüglich ihrer Funktionen

gerecht werden könnte. Der besondere Verdienst dieser Studie ist es, dass diese eigene Perspektive der Betroffenen in Nigeria zu Wort kommt.

Frankfurt am Main
im November 2020

Hans Peter Hahn

Danksagung

Ich möchte mich bei all denen bedanken, die mich während der Promotion begleitet haben. Mein Dank gilt Prof. Dr. Hans Peter Hahn für seine moralische Unterstützung, Motivation und kontinuierlichen Zuspruch. Weiterhin danke ich Dr. Sabine Mannitz herzlich für ihr Vertrauen und ihre konstruktive Kritik. Ich danke den Mitgliedern der Forschungsgruppe „Kulturelle Wirkungen globaler SSR-Normentransfers“, die zwischen 2012 und 2016 am Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) forschte. Des Weiteren danke ich der HSFK vielmals für ihre großzügige langjährige finanzielle und sachliche Unterstützung, ohne die eine Feldforschung in Nigeria schwer durchführbar gewesen wäre. Ein ganz besonderer Dank gilt meinen Mitpromovierenden, sowie der gesamten Belegschaft für ein äußerst angenehmes und kollegiales Miteinander. Durch die Tätigkeit an der HSFK habe ich wertvolle Erfahrungen im Wissenschaftsbetrieb machen und viele Freundschaften schließen können. Darüber hinaus gilt mein Dank allen Personen, Organisationen und Institutionen aus meinem Feld. Ohne die Bereitschaft und Offenheit meiner Interviewpartner und die Gelegenheiten zahlreicher Gespräche mit nigerianischen Universitätskollegen, wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und theoretischer Rahmen	1
1.1	Kriminalität und Sicherheit in Nigeria	1
1.2	Sicherheitssektorreform als potenzieller Ausweg?	4
1.3	Fokussierung der Arbeit und Fragestellung	12
1.4	Internationale Entwicklungszusammenarbeit und Sicherheitssektorreform	15
1.5	Schlüsselkonzepte zur Betrachtung der Polizeimodelle	28
1.5.1	Travelling Model	28
1.5.2	Translation	35
1.5.3	Aneignung	39
1.6	Ausblick und Struktur der Arbeit	49
2	Feldzugang und methodisches Vorgehen	51
2.1	Vorüberlegungen	52
2.2	Ethische Betrachtungen und Reflexion meiner Rolle	53
2.3	Erster Zugang: als Praktikantin in einer nigerianischen NRO	54
2.4	Grenzen und Forschungsprobleme der ersten Zugangsform	56
2.5	Zweiter Zugang: als Beobachterin in einer Modellpolizeistation	58
2.6	Forschungsmethoden	60
2.7	Persönliche Beziehungen zu Polizisten und anderen Sicherheitsakteuren	62
3	Policing: Sicherheitsakteure in Nigeria	65
3.1	Überblick der Akteurslandschaft	65
3.2	Die staatliche Polizei	68
3.3	Informelle, halbstaatliche und hybride Sicherheitsanbieter	79

3.3.1	Bakassi Boys	85
3.3.2	O’odua People’s Congress	91
3.3.3	Scharia-Polizei	94
4	Community Policing: Ein Versuch, eine veränderte Polizeipraxis zu etablieren	101
4.1	Community Policing als universales Instrument zur Verbesserung der Polizeiarbeit?	101
4.1.1	Kritik an Konzept und Implementierung in afrikanischen Kontexten	104
4.1.2	Community (based) Policing in afrikanischen Kontexten	105
4.2	Neue Praktiken bürgernaher Polizeiarbeit	108
4.2.1	Innerhalb der Modellpolizeistation	111
4.2.2	Außerhalb der Station: zwischen Kreativität und Theater	127
4.2.3	Auf der Schwelle zur Transparenz: Tag der offenen Polizeistation	156
4.2.4	„Nigerians like Uniforms“ – Machtaspekte in der Selbstdarstellung der Sicherheitsakteure	166
4.2.5	„You can’t protect what you don’t know“ – Diskurs über Menschenrechte	187
5	Die Polizeireform aus den Innenansichten der Akteursgruppen	197
5.1	Interviewsituationen und Gesprächspartner	197
5.2	Istzustand der nigerianischen Sicherheitslandschaft	201
5.2.1	Probleme der Polizei: unzureichende Organisation und deren Konsequenzen	204
5.2.2	Informelle und parastaatliche Akteure als Substitute	215
5.3	Gesellschaftliche Lage: Lebensbedingungen, Menschenrechte und Bildung	221
5.3.1	Vorwurf einer „falschen Denkweise“ der Nigerianer	223
5.3.2	Anforderungen an die Polizeiinstitution	226
5.3.3	Möglichkeiten der Umsetzungen von Reformideen	228
5.4	Ideen, Methoden und Erwartungen verschiedener Reformansätze	229
5.4.1	Die nigerianische Polizei	230
5.4.2	Internationaler Ansatz: Bottom-up und Top-down	234
5.4.3	Rolle und Funktion von Nichtregierungsorganisationen	239

5.4.4	Der Trust Fund: Eine lokale Initiative als verheißungsvolle Alternative?	250
5.5	Der Versuch von Reformen: eine Zwischenbilanz	253
5.5.1	Wie werden Reformen wahrgenommen?	254
5.5.2	Gründe für das Misslingen der Reformansätze	259
5.5.3	Konflikt um Ideen und Umsetzung	265
5.5.4	Was funktioniert im Reformprozess?	269
5.6	Ein Ideal: Die Transformation eines Polizisten zum Vorbild	274
6	Synthese und Fazit	285
6.1	Travelling Model	288
6.2	Translation	290
6.3	Aneignung	292
	Verzeichnis der Interviewpartner	305
	Verzeichnis der informellen Gesprächspartner und erwähnten Personen	307
	Literaturverzeichnis	309

Abkürzungsverzeichnis

AIG	Assistant Inspector General
BCSI	Bikare Community Safety Initiative
CAF	Community Accountability Forum
CDA	Community Development Association
CDC	Community Development Committee
CLEEN Foundation	Center for Law Enforcement Education Nigeria
COP	Commissioner of Police
CP	Community Policing
Crivifon	Crime Victims Foundation
CRO	Charge-Room Officer
CSO	Chief Security Officer
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DCO	Divisional Crime Officer
DFID	Department for International Development
DGV	Deutsche Gesellschaft für Völkerkunde
DIG	Deputy Inspector General
DPO	Divisional Police Officer
EFCC	Economic and Financial Crimes Commission
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FCT	Federal Capital Territory
FSU	Family Support Unit
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
DGSKA	Deutsche Gesellschaft für Sozial- und Kulturanthropologie
HRTI	Human Rights Training Integration

ICPC	Independent Corrupt Practices and Other Related Offences Commission
IGP	Inspector General of Police
IPG	Informal Policing Group
J4A	Justice for all-Programme
LASU	Lagos State University
LSSTF	Lagos State Security Trust Fund
MASSOB	Movement for the Actualization of the Sovereign State of Biafra
MoU	Memorandum of Understanding
MPF	Mobile Police Force
MPRI	Military Professional Resources Incorporated
MPS	Modellpolizeistation
NEPA	National Electronic Power Authority
NHRC	National Human Rights Commission
NOPRIN	Network on Police Reform in Nigeria Foundation
NPF	Nigeria Police Force
NRO	Nichtregierungsorganisation
NSCDC	Nigeria Security and Civil Defense Corps
NW	Lagos State Neighbourhood Safety Corps
NYSC	National Youth Service Corps
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
OMATA	Onitsha Market Amalgamated Traders' Association
OPC	O'odua People's Congress
PCRC	Police Community Relations Committee
PMF	Police Mobile Force
PRA	Participatory Rural Appraisal
PRIA	Prison Reform Intervention in Africa
PRAWA	Prisoners' Rehabilitation and Welfare Action
PSC	Police Service Commission
RSS	Rapid Response Squad
SAP	Strukturanpassungsprogramm
SJG	Security Justice and Growth-Programme
SSR	Sicherheitssektorreform
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USAID	United States Agency for International Development

VPS

Voluntary Policing Sector

WWF

World Wide Fund for Nature



Einleitung und theoretischer Rahmen

1

1.1 Kriminalität und Sicherheit in Nigeria

In den Medien dominieren weltweit erschütternde Nachrichten über Nigeria. Sie prägen das Bild eines von Grund auf unsicheren Landes, um das am besten ein großer Bogen gemacht wird. Die Entdeckung von Erdöl im Nigerdelta in den 1950er Jahren brachte dem Land einen wirtschaftlichen Aufschwung und Reichtum. Allerdings nur für die politischen Eliten, die seit der Unabhängigkeit 1960 an der Macht sind. Kämpfe ethnischer Milizen¹ um natürliche Ressourcen und eine gerechtere Verteilung der Gewinne bestimmten in den 1990er Jahren die politische Landschaft. Seit Mitte der 2000er Jahre steht politische Gewalt im Vordergrund. Sie verschob sich in den Norden: Die islamistische Terrorgruppe Boko Haram mordet seither vor allem in den nördlichen Bundesstaaten tausende Menschen. Von Mal zu Mal erhöhen sich Gewaltbereitschaft und Brutalität, mit der die Terrorgruppe vorgeht. Die Regierung scheint dieser innenpolitischen Bedrohung machtlos gegenüber zu stehen.² Fragt man Nigerianer³ nach den Ursachen dieses staatlichen Chaos, wird die Schuld schnell den politischen Eliten zugewiesen. Aus Sicht vieler Einwohner bereichern sie sich an den Staatskassen

¹Adeji (2016) liefert einen guten Überblick über die Themen um den Begriff der Politisierung von Ethnizität und dessen religiöser Instrumentalisierung in Nigeria und die damit einhergehenden Konflikte.

²Eine Hintergrundanalyse über die Verwobenheit von Fehlentscheidungen innerhalb der nigerianischen Politik bietet Afoaku (2017).

³Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für alle Geschlechter.

und werden in den seltensten Fällen dafür strafrechtlich verfolgt. Die grassierende Korruption⁴ gilt als ein alles infizierendes Virus, und die Folgen sind für jeden Bürger spürbar: Ungenügender Zugang zu Infrastruktur, wie sauberem Wasser und Stromversorgung sowie Bildung und Gesundheit sind nur einige Beispiele für die erschwerten Lebensbedingungen.⁵ Der nach einer anderen Logik funktionierende Staatsapparat, darunter Justiz und Polizei, die für die Sicherheit der Bürger verantwortlich sein sollten, kommt seinen Verpflichtungen nicht nach – auch nicht gegenüber den Staatsbediensteten. Die unterbezahlten Beamten sind empfänglich für Bestechungsgelder und verschaffen so vielen Verbrechern Straffreiheit.⁶ Die notorischen Probleme im Justizbereich sind vor allem Verzögerungen im Prozessablauf, Klientelismus und fehlender Kooperation mit den Polizeikräften geschuldet. In den nördlichen Bundesstaaten wurde vor einigen Jahren die Scharia-Gesetzgebung eingeführt. Dort lebende Christen fühlen sich nicht nur diskriminiert, sondern zunehmend auch vom Terror der Boko Haram bedroht. Viele wandern in den Süden oder in Nachbarstaaten ab.⁷

Dass es an einer staatlichen Ordnungsmacht fehlt, die öffentliche Sicherheit gewährleistet, sorgt allerdings nicht allein im Norden des Landes für Probleme. Der Polizeiapparat war zu Zeiten der Militärregierungen (1966–79, 1983–98) marginalisiert, litt an einem Qualitätsverfall und befindet sich bis heute in einem desolaten Zustand. Menschenrechtsverletzungen, wie das Foltern von Häftlingen, außergerichtliche Tötungen und fehlender Opferschutz sind keine Seltenheit. Die Vernachlässigung und Unterfinanzierung des gesamten Bereichs sehen Experten als Hauptursache: Den Polizisten⁸ fehlt es an Ausstattung, guter Ausbildung, angemessener und pünktlich gezahlter Entlohnung. Auch funktionierende interne und externe Kontrollmechanismen fehlen (CSO Panel 2012: xv, 38–40). Zwar wurden in der Vergangenheit verschiedene staatliche Kommissionen gebildet, um

⁴Nigeria rangiert laut einer Untersuchung von Transparency International aus dem Jahr 2017 auf den hinteren Plätzen; Platz 143 von 180 untersuchten Ländern (Transparency International 2018).

⁵Der Human Development Index, der neben ökonomischen auch Indikatoren wie Lebenserwartung, Zugang zu Bildung und Lebensstil angibt, weist Nigeria für das Jahr 2011 ebenfalls einen niedrigen Rang (152 von 188) zu (United Nations Development Programme 2016).

⁶Dies geschieht auf allen Ebenen, bei einer Verkehrskontrolle auf der Straße genauso wie bei Betrug durch Minister oder Gouverneure.

⁷Nwanaju (2008) gibt einen guten Überblick über die Migrationssituation.

⁸Obwohl zunehmend auch Polizistinnen im Einsatz sind, besteht die deutliche Mehrheit der nigerianischen Polizei aus Männern.

die Arbeit der Beamten zu überwachen.⁹ Auch diese unterliegen jedoch wie die anderen staatlichen Institutionen den genannten Bedingungen, sodass wenig effektive Arbeit geleistet wurde. Als Folge der Unzuverlässigkeit der Behörden haben viele Menschen kein Vertrauen in den Staat, sondern fürchten bei der Erstattung einer Anzeige auf einer Polizeiwache selbst Opfer korrupter Beamter zu werden. Deshalb greifen die Bürger Nigerias auf alternative und informelle Sicherheitsanbieter zurück und sorgen auf privat organisierte Weise für den Schutz ihres Eigentums und ihres Lebens (z. B. durch Nachbarschaftswachen). Bereits seit vorkolonialer Zeit existieren in Nigeria dezentral agierende nichtstaatliche Sicherheitskräfte. Heute sind solche Akteure parallel zu den staatlich legitimierten Ordnungshütern¹⁰ tätig. Unter anderem haben sich Vigilante-Gruppen¹¹ in verschiedenen Teilen des Landes formiert. Seit der Unabhängigkeit Nigerias haben sogar die Regierungen deren Angebote zur Sicherung bestimmter Hoheitsbereiche in manchen Bundesstaaten in Anspruch genommen. Allerdings bewährte sich dieses teilweise Delegieren von staatlichen Aufgaben nicht, sondern führte im Gegenteil zu noch mehr Gewalt. Die Vigilante-Gruppen operierten häufig ohne staatliche Unterstützung oder Regulierung ihrer Arbeit, was häufig zu Missbrauch führte (CSO Panel 2012: 38). Zudem gibt es zwischen Gruppen häufig Rivalitäten aufgrund divergierender Interessen. Als Anlass für Konflikte benennt der Politikwissenschaftler Johannes Harnischfeger neben territorialen, religiösen oder ethnischen Motiven und Gründen auch den Wunsch, das soziale Umfeld nach eigenen Wünschen zu gestalten:

“Many of them [Vigilante-Gruppen und ethnische Milizen] claimed to fight for ‘true democracy’, by which they meant, above all, the right of ethnic or religious communities to control ‘their’ territory and resources, to live according to their own ideas of law and justice, and to be free from the ‘internal colonialism’ of other ethnic groups.” (Harnischfeger 2009)

⁹Disziplinierungs- und Kontrollinstitutionen wie die Police Service Commission (nimmt Beschwerden über Fehlverhalten von Polizeibeamten entgegen) und die National Human Rights Commission (Beschwerdestelle für allgemeine Menschenrechtsverletzungen).

¹⁰Die Nigeria Police Force (NPF) wurde Mitte des 19. Jahrhunderts von den Briten eingeführt.

¹¹Unter diesem Begriff Vigilante versteht man eine Art Hilfspolizei. Vigilante-Gruppen übernehmen Aufgaben wie das Bewachen von Eigentum oder verhafteten Kriminelle, die sie anschließend der Polizei übergeben. Darauf wird im weiteren Verlauf im Detail eingegangen.

Der Öffentlichkeit führt die gescheiterte Zusammenarbeit zwischen Staat und Vigilante-Gruppen zudem noch deutlicher die Schwäche der staatlichen Autorität vor Augen. Festzuhalten ist, dass in Nigeria praktisch die Sicherheitslandschaft von vielen nicht- und semistaatlichen Akteuren mit bevölkert wird, die teilweise unterschiedliche Ziele verfolgen. Diese Unübersichtlichkeit erschwert sowohl den Überblick als auch ein koordiniertes Vorgehen bei der Reorganisation des Sicherheitssektors durch die Regierung und die internationalen Partner.

1.2 Sicherheitssektorreform als potenzieller Ausweg?

Um die Dysfunktionalität staatlicher Polizei-, Armee- und Justizinstitutionen zu überwinden, die (nicht nur) in Nigeria festzustellen ist, hat die internationale Gemeinschaft der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) seit den 1990er Jahren das Konzept der Sicherheitssektorreform (SSR) entwickelt. Nach der Ära des Kalten Krieges wurde die SSR zum Schlüsselinstrument für die Restrukturierung staatlicher Sicherheits- und Justizinstitutionen. Der Begriff SSR ist nicht eindeutig definiert. Grundsätzlich geht es hierbei um Reformen, die zur Stabilisierung fragiler Staaten beitragen sollen. Die UN nennt als Ziel der SSR die Unterstützung einer Entwicklung hin zu internationalem Frieden und Sicherheit (United Nations Development Programme 2004: 24, 57). Der Sicherheitssektor beinhaltet je nach Definition nur die bewaffneten Streitkräfte, wie Polizei und Militär, Geheimdienste, Justiz, Gefängnisse und die Instanzen der Rechtsstaatlichkeit; oder auch zivilgesellschaftliche Organisationen sowie nichtstaatliche Sicherheitsdienstleister.

Im Zuge der Diskussion um globale Entwicklungsziele nach dem Wegfall des Ost-West-Konflikts hat sich der Sicherheitsbegriff gewandelt (Daase 2009). Es steht nicht mehr der Schutz des Staates im Vordergrund, sondern die Sicherheitsbedürfnisse der Bürger sollen befriedigt werden. Dies gilt als Voraussetzung sozialer und ökonomischer Entwicklungen. Wie zuerst im Bericht des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) 1994 festgehalten wurde (United Nations Development Programme 2004), soll das Paradigma der „human security“ als normative Orientierung dienen. Eine Akzeptanz von „human security“-Implementierung wird auf allen Ebenen des Staates angestrebt, und sie soll bis zum einzelnen Bürger reichen. Sicherheitssektorreformen verfolgen somit das Ziel, die Sicherheit von Personen und die des Staates gleichermaßen zu gewährleisten (Nathan 2007: 13). Mit anderen Worten geht es bei SSR darum, eine sichere Umgebung für Armutsbekämpfung und den stetigen Ausbau demokratischer Strukturen und Institutionen zu schaffen, die auf Rechtsstaatlichkeit

beruhen (OECD 2007: 23). SSR steht auf der Agenda verschiedener internationaler Institutionen (z. B. UN, OECD, EU, DCAF) an der Schnittstelle von Entwicklungspolitik und „Peacebuilding“. Dabei spielen in Ländern des globalen Südens,¹² die teilweise nur unzureichend finanziell ausgestattet sind und über wenig Expertise verfügen, internationale Geber die Rolle von Partnern, die mit nationalen Regierungen der Empfängerländer kooperieren und mit diesen die Programme für eine bestimmte Zeit begleitend mitgestalten (Oosterveld/Galand 2012: 195). Die internationalen Partner stellen neben technischer Expertise und Ausrüstung in der Regel auch Training für Sicherheitskräfte zur Verfügung.

Die Vision eines professionellen Sicherheitsapparats, der effektiv, rechtsstaatlich, apolitisch und verantwortlich handelt und der nicht die Privilegien staatlicher Eliten, sondern die Bürger in ihren Bürgerrechten schützt und die Menschenrechte achtet (Wulf 2011: 339, 348), beschreibt ein so umfassendes Reformziel, dass singuläre Maßnahmen nicht ausreichen. In der Praxis erweist sich das Ziel, sowohl Regierungs- als auch Bürgerinteressen zu berücksichtigen, oftmals als problematisch, da diese sehr stark divergieren können. Sicherheitssektorreformen sollen nach Vorstellung der Geber-Programme unter Einbezug der Bevölkerung stattfinden und diese aktiv an Diskussionen und Entscheidungen beteiligen (das Prinzip der „local ownership“). Mit diesem partizipativen Konzept verbindet sich einerseits die Hoffnung, dass die unterschiedlichen Sicherheitsbedürfnisse Eingang in die Reformen finden. Andererseits spiegelt sich hier die Erkenntnis der Entwicklungszusammenarbeit, dass ohne eine wirkliche Partizipation innerhalb der Staaten Reformen nicht erfolgreich sein können (Donais 2008). Schließlich sollen materielle sowie personelle Kapazitäten geschaffen werden, die auch nach dem Ende des Engagements internationaler Akteure tragfähig sind. So einleuchtend die Forderungen nach partizipativen Kooperationsformen sind, so schwierig ist dies allerdings auch häufig in der Praxis: Oftmals ist schon unklar, wer die Lokalen – jenseits der Regierung und staatlicher Institutionen – überhaupt sind, die „local ownership“ innehaben sollten (Scheye/Peake 2005: 235; Wilén/Chapaux 2011: 534). Man solle die Unklarheit des Begriffs der Lokalen klären, schlägt Richmond (2012: 359) vor. Wichtig zu erwähnen ist, dass Lokale an sich keine homogene und greifbare Gruppe von Personen darstellen, sondern eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Zielen, Strategien und Repräsentationsformen sind (Wilén/Chapaux 2011: 535; Mehler 2009: 59). Dennoch

¹²Im Gegensatz zu den Industrieländern stehender Begriff, den ich hier bevorzuge; diese Bezeichnung ist auch nicht frei von Machtgefällen, siehe Dodds (2008) zur Nord-Süd-Dichotomie.

können Reformvorhaben fraglos nur mit lokaler Unterstützung wirklich nachhaltig sein (Oosterveld/Galand 2012: 200).

Die Besonderheiten der Sicherheitssektorreformen in Nigeria

In Nigeria sind zahlreiche verschiedene Akteure im Feld der Reformprojekte im Sicherheitsbereich aktiv. Neben staatlichen Institutionen, die vor allem durch die Regierung vertreten werden, treten auch internationale Akteure in Erscheinung, die eine wichtige Rolle bei den Planungen und Implementierungen spielen. Aufgrund der vorhergegangenen Militärregime richtete sich die SSR in Nigeria in der Vergangenheit vor allem auf militärische Aspekte und klammerte andere Institutionen des Sicherheitssektors oder gar die Zivilgesellschaft fast vollständig aus. Die mit kurzen Unterbrechungen fast drei Jahrzehnte andauernde Vorherrschaft des Militärs hatte die Politisierung der Streitkräfte und die Marginalisierung der Polizei zur Folge. Daher standen Militärreformen und u. a. die Suche nach einem adäquaten Umgang mit den Folgen der Diktatur im Mittelpunkt. Da es in der Vergangenheit keine Erfolg versprechenden Fortschritte zu verzeichnen gab, liegen Reformbemühungen um die bewaffneten Streitkräfte derzeit auf Eis. Mittlerweile sind Reforminitiativen für eine Verbesserung der Polizeiarbeit in den Vordergrund gerückt. Diese wurden vor allem aufgrund der in den letzten Jahren massiv gestiegenen innenpolitischen Probleme (z. B. Boko Haram, allgemein erhöhte Kriminalität) von der nationalen Regierungsführung priorisiert. Der Sicherheitssektor umfasst weitaus mehr als Polizei-, Militär-, und Justizinstitutionen. In dieser Studie werden aufgrund der zeitlichen und methodischen Beschränkungen ausgewählte Bereiche des Reformgeschehens in den Fokus gerückt, die im Folgenden vorgestellt werden.

Militär

Es gab eine Reihe von Versuchen, den Sicherheitssektor Nigerias zu reformieren, die jedoch allesamt als gescheitert gelten: Nigerias ehemaliger Präsident Olusegun Obasanjo (1999–2007) konzentrierte sich von Anfang an auf die Depolitisierung des Militärs, um dem Problem der Militarisierung der Gesellschaft zu begegnen. Allerdings bestand Uneinigkeit über die zukünftige Form der Neuorientierung und die Art der Professionalisierung der Armee. Es herrschte zudem Skepsis darüber, ob die neu konstituierte zivile Regierung funktionierende Infrastrukturen und staatliche Institutionen bereitstellen könne. Das Scheitern der Reform ist nicht nur die Schuld des damaligen Oberbefehlshabers der Armee (Chief of Army), Victor Malu, sondern der gesamten politischen Führungsriege, die das Problem nicht als in ihrem Verantwortungsbereich liegend angenommen hat und keine gemeinsame Lösung erarbeiten konnte. Fayemi und Olonisakin bezeichnen dies als „lack of ownership“ (Fayemi/Olonisakin 2008: 257):

“Unlike in civil society however, where these things are expressed daily in the public domain, they have simmered underneath the surface in the military, partly due to the nature of the institution but mainly due to the military’s credibility deficit with the Nigerian people, who blame all soldiers for the mess the country is in.” (Fayemi/Olonisakin 2008: 257)

Dieselben Autoren stellen ebenfalls fest, dass die Ad-hoc-Reformen der vorangegangenen Jahre (2000–2008) nicht die strukturellen Fragen zur inneren Sicherheit klären konnten: Diese reichen weit in die Gesellschaft hinein und beziehen sich u. a. auf die massive Arbeitslosigkeit. Eine integrative Strategie zur Verbesserung der sozialen Lage sollte über dem ausschließlichen Fokus auf Einhaltung von Recht und Gesetz stehen. Ebenfalls wird der Anstieg der Anzahl ethnischer Milizen (Fayemi/Olonisakin 2008: 260) als Reaktion auf die politischen Verhältnisse genannt (Agbu 2004). Außerdem zählt die weiterhin bestehende Spannung zwischen Militär und anderen Sicherheitsakteuren dazu, die es notwendig erscheinen lässt, eine klare Rollenverteilung vorzunehmen. Im Besonderen ist die Verunsicherung durch die Beobachtung der scheinbar machtlosen Reaktionen der Polizei gegenüber den Aktivitäten der Terrorgruppe Boko Haram zu betonen, was durch die Verlagerung der Zuständigkeit für diese innenpolitische Angelegenheit an das Militär deutlich wird. Unter dem Vorwand, die Polizei sei aufgrund ihrer unzureichenden Ausstattung und Expertise nicht fähig, das Problem der inneren Bedrohung anzugehen bzw. zu lösen, ist die militärische Führung gleichzeitig auch nicht bereit, Teile ihrer bisherigen Machtbefugnisse abzugeben. In der Öffentlichkeit entsteht das Bild einer dem Militär in vielerlei Hinsicht unterlegenen Polizei, die es nicht schafft, ihrer Pflicht der Gewährleistung innenpolitischer Sicherheit entsprechend nachzukommen.

Da die Regierung bereits früher mit internationalen Beratern zusammengearbeitet hatte,¹³ entschied sich Staatspräsident Obasanjo 1999 für eine Zusammenarbeit mit der US-amerikanischen Firma Military Professional Resources Incorporated (MPRI). In ihr sind pensionierte US-Armeeangehörige tätig. Sie verfügt über gute Verbindungen zur nigerianischen Regierung und arbeitete in Nigeria mit USAID¹⁴ zusammen. Ziel der Zusammenarbeit zwischen der nigerianischen Regierung und des MPRI im Jahr 2000 war die Entwicklung eines Plans zur Integration des reformierten Militärapparates in den neuen zivilen Kontext. Die Konzentration lag auf drei Gebieten: Militärreform, Einrichtung neuer, von

¹³Großbritannien half bei der Einrichtung der Armee und Marine und Deutschland bei der Luftwaffe. Zudem assistierten Inder und Briten beim Aufbau der Nigerian Defence Academy und des National War Colleges (Fayemi/Olonisakin 2008: 262).

¹⁴United States Agency for International Development.

Zivilisten geleiteter Institutionen für zivil-militärische Beziehungen und Unterstützung der Entmilitarisierung der Bevölkerung (Fayemi/Olonisakin 2008: 262). Das Vorhaben wurde ohne Beteiligung der Legislative und direkt vom Staatspräsidenten und dem Verteidigungsminister aufgesetzt und war nicht von Erfolg gekrönt.¹⁵ Fayemi und Olonisakin konstatieren hier das Fehlen von „local ownership“, denn das MPRI wurde als externes Beratungsorgan zum festen Bestandteil des Verteidigungsministeriums. Es kristallisierte sich heraus, dass das Programm zu sehr von den US-Amerikanern bestimmt wurde und es keine gleichberechtigte Partnerschaft zwischen ihnen und der nationalen Regierung gab. Die Mitarbeiter des MPRI glaubten, ihre Modelle der zivil-militärischen Beziehungen auf einen anderen soziokulturellen Kontext anwenden zu können. Dies ließ sich in diesem Fall nicht realisieren, da die nigerianische Seite die Mission des Unternehmens zu unklar formuliert hatte und die US-Amerikaner die Schwächen und lokalen Bedürfnisse zu wenig beachtet hatten (Fayemi/Olonisakin 2008: 263). Diese Kritik wird häufig bei dieser Art der Kooperation zwischen Institutionen und privaten Organisationen geäußert.

Die Stagnation der Militärreform beruht darauf, dass u. a. Versuche zur Etablierung gut funktionierender Mechanismen zur demokratischen Kontrolle der bewaffneten Streitkräfte fehlgeschlagen sind (Rüland et al. 2013). Die Institutionen existieren zwar auf dem Papier, leiden aber unter defizitärem und selektivem Gebrauch und haben demnach wenige Einflussmöglichkeiten (Manea/Rüland 2013: 58). Das Militär wird zwar im Allgemeinen (bis heute) als die modernste und am weitesten fortgeschrittene Organisation des Landes gesehen, die den Staat vor einem endgültigen Zerfall bewahrt, aber als unantastbar gilt:

“[...] civilian political actors in academia, media and political institutions have largely accepted military conceptualizations of national security and thereby also agreed that military affairs are in many ways off-limits for the public.”
(Manea/Rüland 2013: 74)

Demnach herrscht wenig Optimismus, die Militärreformen mit Nachdruck oder auf alternativen Wegen zu verstärken, sondern Entwicklungen in diesem Bereich scheinen eher von der Zurückhaltung der militärischen Autoritäten abhängig zu sein. Die vergeblichen Reformversuche haben dazu geführt, dass das nigerianische Militär seit einigen Jahren nicht mehr Adressat von SSR-Bemühungen ist.

¹⁵Damit übergang man diese Kontrollinstanz der Exekutive und unterband eine der Hauptaufgaben des Parlaments: Das Vorantreiben einer nationalen Sicherheitsdebatte und die Diskussion über die Durchführung der Strategie (N'Diaye 2010: 58).

Justiz

Durch die Verzahnung des Polizei- und Justizsektors sind in diesem Bereich ebenfalls Reformbemühungen zu verzeichnen, die in Kooperation zwischen der nigerianischen Regierung sowie internationalen Organisationen und zivilgesellschaftlichen Gruppen geplant und implementiert werden. Als Beispiel ist hier die Organisation Prawa (Prisoners' Rehabilitation and Welfare Action) zu erwähnen, die vor allem in der Resozialisierung und der juristischen Unterstützung von Folteropfern und ehemaliger Strafgefangener sowie deren Familien aktiv ist. Sie richten sich einerseits auf die Verbesserung der Haftbedingungen in den Gefängnissen und geht mit der Schulung (zur Gewährleistung von Bürgerrechten für Kriminelle) und Ausbildung des Wachpersonals einher. Andererseits unterstützen internationale Programme die Verbesserung bereits vorhandener lokaler Justizsysteme,¹⁶ die bürgernahe und effektive Problemlösungen bereitstellen. Sie sind bei der Bevölkerung angesichts ihrer Unmittelbarkeit (u. a. durch Einsetzen von Ombudsmännern) und Schnelligkeit beliebt. Ein Anliegen des britischen „Justice for All“-Programms ist es, diese Systeme transparenter zu machen und sie gleichzeitig in Einklang mit den Menschenrechten zu bringen (Justice for All 2011; Justice for All Nigeria 2013a).

Aspekte der Justizreform werden in dieser Arbeit nur insoweit behandelt, als sie für die Modellpolizeistationen relevant sind, die neben den Community Policing¹⁷-Initiativen im Fokus stehen werden. Eine umfangreiche Auseinandersetzung mit dem Justizbereich kann hier nicht erfolgen und könnte den Gegenstand einer anderen Untersuchung bilden. UNODC¹⁸ ist in diesem Bereich aktiv (United Nations Office on Drugs and Crime o. J.). Die Entscheidung für eine Konzentration auf den Polizeibereich wird dadurch beeinflusst, dass bei der Polizeireform für die Forscherin leichter zu beobachtende Prozesse ablaufen, während sich der Zugang zu Aktivitäten im Justizbereich schwierig gestaltet.

¹⁶Diese haben gegenüber den staatlichen Gerichtsverfahren erhebliche Vorteile für die Bürger. Die staatliche Fallbearbeitung leidet oftmals unter erheblichen Mängeln aufgrund von fehlender polizeilicher Vorarbeit (wie unzureichende Beweisaufnahme, Verhöre bzw. Geständnisse unter Folter, fehlende Zeugenaussagen) und findet daher oft mit Verspätungen oder auch überhaupt nicht statt.

¹⁷Der Begriff „Community“ ist in der Ethnologie nicht eindeutig definiert und in seiner Verwendung mit Schwierigkeiten verbunden. Ich nutze ihn in dieser Arbeit, da meine Kontaktpersonen in Nigeria ihn in ihrer Alltagssprache verwendeten.

¹⁸United Nations Office on Drugs and Crime.

Polizei

Die Polizeireform wird innerhalb von Demokratisierungsprogrammen sowie bei Maßnahmen zur Konfliktprävention als ein Hauptelement gesehen (Hills 2008: 215). Die Polizisten treten, anders als die Soldaten, unmittelbar mit den Bürgern in Kontakt und beeinflussen weitgehend das öffentliche Bild der staatlichen Institution Polizei. Trotz zahlreicher Reformbestrebungen, vor allem seit 2002 unter Staatspräsident Obasanjo, hat es seit der Unabhängigkeit 1960 keine tiefgreifenden Transformationen innerhalb dieses Sektors gegeben (Odinkalu 2004: 40). Bereits zu kolonialen Zeiten waren die Polizeikräfte gegen die Bevölkerung instrumentalisiert worden, und auch die postkoloniale Zeit brachte keine grundlegende Änderung. Dies spiegelt sich bis heute in der Beziehung zwischen Polizei und der Bevölkerung wider (Odinkalu 2004: 38). Demzufolge werden die Polizisten nicht als Staatsdiener im Sinne des Bürgers und des Staates gesehen, sondern im Gegensatz dazu eher als zu meidende Personen, die sich selbst nicht an das Gesetz halten. Korruption, schlechte Ausbildung, unzureichende Entlohnung und fehlende Ausrüstung verschärfen die Situation. Dies begünstigte in der Vergangenheit die Zunahme parallel agierender Sicherheitsanbieter, was mittlerweile zu einem heterogenen Feld von Sicherheitsdienstleistern geführt hat. Nachbarschaftswachen, ethnische Milizen, private Sicherheitsfirmen usw. zeigen spätestens seit dem Ende der Militärdiktatur 1998 ein fast unüberschaubares Bild. Mangelhafte Koordination zwischen den staatlichen Sicherheitsinstitutionen kommt hinzu und lässt ein koordiniertes SSR-Vorgehen im Polizeibereich nahezu unmöglich erscheinen.

Auf hoher nationaler Ebene eingebrachte Reformansätze haben aufgrund des fehlenden politischen Willens der Eliten bisher nicht funktioniert.¹⁹ Nach einigen gescheiterten Reformansätzen konzentriert sich die nigerianische Polizeiführung nun auf eine andere Strategie, die zu großen Teilen vom britischen Entwicklungsministerium²⁰ seit 2002 mit vorangetrieben wird. Der Fokus liegt dabei auf der Förderung von „Police Community Partnership“, um die von Misstrauen geprägte Beziehung zwischen der Polizei und der Bevölkerung zu verbessern. Unter dem Begriff versteht man die Zusammenarbeit zwischen Polizisten und Bewohnern, bei der ein vertrauensvolles Verhältnis zum Zwecke besserer Ermittlungsarbeit, Kriminalitätsprävention und -bekämpfung aufgebaut werden soll. Konkrete Maßnahmen in diesem Bereich finden u. a. in der Einrichtung von Modellpolizeistationen Anwendung, in denen ein spezifisches Verhalten mit Vorbildfunktion eingeübt werden soll. Neben der nationalen Regierung und internationalen Organisationen

¹⁹In einigen meiner Interviews und Gesprächen erhielt ich diese Information.

²⁰Department for International Development, kurz DFID.

sind in die Errichtung der Stationen auch Nichtregierungsorganisationen (NRO) einbezogen.

Die Rolle der Zivilgesellschaft

Zu den Paradigmen der SSR-Programmatik gehört die Absicht, neben den staatlichen Institutionen auch die Zivilgesellschaft einzubinden (OECD 2007). Lokale Eliten wie Chiefs und Repräsentanten von einflussreichen und aktiven NRO, darunter auch Akademiker, sollen ermutigt werden, sich an Diskussionen zu beteiligen.²¹ Dies trifft auf die Polizeireform in Nigeria weitgehend zu: Die angesetzten Maßnahmen werden Hand in Hand mit den NRO realisiert. Letztere verfügen über lokale Kontakte und Netzwerke und ermöglichen den Zugang zur Bevölkerung, womit sie eine Brücke vor Ort sind. Nigeria verfügt über eine große Anzahl zivilgesellschaftlich organisierter Gruppen, die sich seit den 1980er Jahren entwickelt haben und die die Bereitstellung öffentlicher Kollektivgüter für alle Bürger einfordern (Falola/Heaton 2008: 241).

Diese zivilgesellschaftlichen NRO wurden nach und nach aktiver und sind teilweise und in das Reformprogramm und den Transitionsprozess zur Demokratie eingebunden. Die Mitglieder fordern ihre Mitbestimmungsrechte ein und engagieren sich landesweit in verschiedenen Projekten und Diskussionsrunden (Fayemi/Olonisakin 2008: 246). Viele Aktivisten treten seit einigen Jahren als Mitinitiatoren von Diskussionsforen und Schulungsprogrammen in Erscheinung und veröffentlichen Empfehlungen für die Regierung. Als Beispiele können Diskussionen über Fortschritte innerhalb der Polizeireform oder Planungen möglicher Strategien für die praktische Integration von Menschenrechten in den Arbeitsalltag der Beamten gelten oder auch die Entwicklung eines Handbuchs für Polizeischulen zur praktischen Umsetzung menschenrechtskonformen Handelns. Einige der NRO genießen hohe Anerkennung, sowohl bei den nationalen Autoritäten als auch bei den internationalen Geberorganisationen.²² Verschiedenen Empfehlungen zufolge könnte die Nigeria Police Force (NPF) die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure und Akademiker auch in Betracht ziehen, um deren

²¹Bzgl. der Problematik von Machtansprüchen und despotischem Verhalten mancher afrikanischer local chiefs siehe Mamdani (1996).

²²Teilweise konnte ich dies während meines Aufenthalts im Zeitraum von Januar bis April 2013 selbst beobachten. Allerdings erfuhr ich auch, dass NRO bei manchen Veranstaltungen zur Evaluierung oder weiterer Planungen der Polizeireform nicht eingeladen werden. Motiviert durch ihre Enttäuschung über diese Exklusion, veranstalten sie eigene Zusammenkünfte für zivilgesellschaftliche Organisationen, um das Problem zu thematisieren und eigene Lösungswege zu finden.

Kompetenz für die Bewertung und Kontrolle des Reformgeschehens zu nutzen (Ikuteyijo/Olabisi 2013: 55).²³

1.3 Fokussierung der Arbeit und Fragestellung

Das Phänomen, dass die Bürger angesichts fehlender staatlicher Leistungen in Fragen der Sicherheitsvorsorge zur Selbsthilfe greifen, lässt sich auch im Bereich des Reformgeschehens beobachten. Wie erwähnt gibt es eine Vielzahl aktiver NRO in diesem Bereich, die ihre Projekte vorzugsweise auf zivilgesellschaftliche Graswurzelbewegungen stützen, als auf eine Effizienzsteigerung staatlicher Institutionen zu warten. Diese Besonderheit der nigerianischen Reformarena ist ein Grund, weshalb ich mich in meiner Arbeit auf Entwicklungen und Initiativen, die auf lokaler Ebene stattfinden und konkret beobachtbar sind, konzentriere. Im Fokus dieser Arbeit stehen Polizeireform-Aktivitäten. Sie eignen sich aus mehreren Gründen in besonderer Weise für eine ethnografisch gestützte Analyse von SSR-Interaktionen in Nigeria:

1. Polizeiarbeit (oder deren Dysfunktionalität) macht den Teil des Sicherheitssektors aus, der für die Bürger in ihrem Alltag unmittelbar erfahrbar ist, sodass an einen großen Bestand an Wissen bzw. Erfahrungen angeschlossen werden kann.
2. Die Polizeireform-Aktivitäten in Nigeria stützen sich auf einzelne Projekte, die Alternativen zu bisher eingeschlagenen Wegen in den SSR-Bemühungen sein sollen, welche sich als nicht zielführend erwiesen hatten. Dieser Ansatz entspricht der Heterogenität der nigerianischen Gesellschaft und dem hohen Maß an Selbstorganisation.
3. Nigeria zeigt eine vielfältige Landschaft an NRO und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die insbesondere in den Polizeireformprozess eingebunden sind und diesen auch kritisch begleiten. Dadurch bietet sich die Gelegenheit, die Perspektiven verschiedener lokaler „owner“ in die Analyse einzubeziehen.
4. Die aktuellen Schwerpunkte der international unterstützten Bemühungen innerhalb der Polizeireform (Schaffung von Modellpolizeistationen und die Praxis von Community Policing) bieten ein exzellentes Feld für ethnologische

²³Die Zivilgesellschaft in Nigeria ist besonders rege. Dies machte sich z. B. im Frühsommer 2014 bemerkbar, als Journalisten, Akademiker und Frauen nach der Entführung von mehreren Hundert Schülerinnen im Chibok-Wald im Nordosten gegen die Untätigkeit der Regierung protestierten.

Untersuchungen, da sich an ihrem experimentellen Charakter sehr gut Fragestellungen entwickeln lassen bzw. diese von den Akteuren selbst gestellt werden.

Die ethnologische Forschung ermöglicht ein Unterlaufen von Kategorien durch eine offene Herangehensweise. So wird z. B. sichtbar gemacht, welche beteiligten Akteure was unter den Schlagworten Erfolg und Scheitern verstehen. An welchen Indizien machen sie dies fest und welche Faktoren spielen dabei eine Rolle?

In Nigeria wurde unter dem ehemaligen Polizeichef (Inspector General of Police) M. D. Abubakar (2012-2014) eine neue Polizeireform initiiert, die anders als bisher vor allem lokale Maßnahmen ergriff. Konkret wurden Modellpolizeistationen (MPS) errichtet. Insgesamt gab es bei Beginn der Datenerhebungsphase im Januar 2013 bereits drei dieser besonderen Stationen in Lagos, die sich in unterschiedlichen Stadtvierteln und Entwicklungsstadien befanden und deren Anzahl kontinuierlich erhöht wurde. Laut Aussagen der internationalen Geberorganisationen und des zuständigen Divisional Police Officers (DPO) sei das Konzept so erfolgreich, dass beschlossen wurde, es auf andere Stationen im Land auszuweiten. Im Prozess der Replikation wurde der DPO, der als eine treibende Kraft innerhalb der ersten errichteten MPS gilt, behördenintern versetzt. Seine Fähigkeiten sollten nun einer anderen Station zugutekommen. Zusätzlich dazu wurden in einem weiteren Stadtviertel von Lagos, wo noch keine MPS existierte, vorbereitende Gespräche mit den dort arbeitenden Polizisten, local chiefs²⁴ und der Bevölkerung geführt, um die Bedingungen für die Schaffung einer weiteren MPS zu evaluieren.

Hier bietet sich eine Untersuchung an, die der Frage nachgeht, welche Dynamiken sich zwischen verschiedenen Akteuren entfalten, die an einer solchen Reformmaßnahme teilhaben. Dies sind nicht allein die Polizisten. NRO haben, wie oben erwähnt, in der Umsetzung der MPS eine wesentliche Rolle inne, da sie als Mediatoren zwischen den externen Beratern und den Anwohnern, den Polizisten, den halbstaatlichen Organisationen und den Vigilante-Gruppen wirken. Außerdem bieten manche NRO im Zuge der MPS-Projekte Schulungen zu Menschenrechten für unterschiedliche Zielgruppen an. Ein wichtiger Punkt, der sich durch die gesamte Arbeit der einschlägig aktiven Organisationen zieht, ist die Frage, wie das vermittelte Wissen nach den Schulungen in den Alltag der Polizisten integriert werden kann. Mein besonderes Interesse gilt dabei der Praxis

²⁴Local chiefs sind lokale Autoritäten, die parallel zum Staat existieren und von der Bevölkerung sehr respektiert werden. In den Stadtvierteln, die ich kennenlernte, spielen vor allem die der Yoruba (König Olu und seine Baales), Igbos und Hausa zentrale Rollen in der Organisation von communitybezogener Sicherheit und Konfliktlösung.

der neuen Art des Policing.²⁵ Da auch informelle Akteure in die Maßnahmen miteinbezogen werden, finden sie in dieser Arbeit ebenfalls Berücksichtigung.

Ziel der ethnografischen Forschung ist es, sich möglichst unbefangen dem Gegenstand zu nähern. Dazu zählen Offenheit und die Bereitschaft, sich auf vorgefundene Lebenswelten einzulassen und auch im Alltäglichen auf Unerwartetes zu stoßen. Damit wird eine Überwindung der zeitlichen und formalen Begrenzungen, wie sie beispielsweise in arrangierten Interviewsituationen initiiert werden, vollzogen. Internationale und nationale Diskurse in Politik und Gesellschaft im Rahmen der Reform sollen innerhalb der Feldforschung teilweise bewusst außenvorgelesen werden, um das Hauptaugenmerk auf die täglichen Handlungslogiken der Akteure (z. B. einen Polizisten einer MPS) legen zu können (Spittler 2001: 8, 18). Der Polizist steht zwischen den Zuschreibungen der internationalen Geberorganisationen, die der Korruption in der Polizei eine Hartnäckigkeit beimessen, die wenig Hoffnung auf Beseitigung lässt, und dem national propagierten politischen Willen, Auftreten und Ansehen des Polizisten zum Besseren verändern zu wollen und angeben, dazu auch in der Lage zu sein.

Durch die Begleitung der Polizeibeamten in ihrem Alltag ergeben sich Gelegenheiten, sie bei Handlungen zu beobachten und sie direkt anzusprechen. Diese Art der Kontaktaufnahme stellt (im besten Fall) Vertrauen her und kann Aufschluss über Hintergründe ihrer Tätigkeiten, auftretende Probleme und ggf. eingeschlagene Lösungswege geben, mit denen sie sich innerhalb der Station konfrontiert sehen. Durch diese perspektivische Öffnung kann ein besseres Verständnis für den Umgang mit veränderten Bedingungen erzielt werden. Den Wert dieser Methode der ethnografischen Erkenntnisgewinnung möchte ich hier betonen, da sie aufschlussreiche Einblicke in die Bewältigung des von den Reformanforderungen durchdrungenen Alltags der Polizei in Nigeria, gewähren kann.

Meine ethnografische Untersuchung mit dem Fokus auf den MPS zeigt, wie das Alltagsleben innerhalb und im Umfeld einer solchen Polizeistation beeinflusst wird: (Wie) wirken sich die Normen verändernden Prämissen zu polizeilicher Arbeit, die im Reformprojekt wirksam werden sollen, auf der konkreten Alltagsebene aus? Dabei geht es nicht allein um die Frage nach beobachtbaren Veränderungen der Polizeiarbeit: Die Studie gibt auch Aufschluss darüber, wie Polizisten, Bürger, Anwälte, Angehörige von Vigilante-Gruppen

²⁵Unter dem Begriff Policing verstehe ich die Aktivitäten der Gesamtheit der Mitglieder staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen und Institutionen zur Kontrolle und Aufrechterhaltung einer ‚Ordnung‘. Darauf wird in Kapitel 3 eingegangen.

und andere Freiwilligen-Organisationen, lokale Regierungsvertreter, internationale und lokale NRO-Mitarbeiter sowie internationale Berater mit den intendierten und nicht beabsichtigten Veränderungen im Zuge der Polizeireform umgehen. Der Art der Implementierung kommt hierbei eine besondere Aufmerksamkeit zu, denn vordefinierte, westlich geprägte Vorstellungen von ‚guten Praktiken‘ sollen in die lokalen Realitäten eingebracht werden. Dieser Prozess lässt Auseinandersetzungen mit und um die verschiedenen Normen und Werte im Bereich der Polizeireform in Nigeria erwarten, die in individuellen Aushandlungsprozessen sichtbar werden. Diese Alltagsebene des Reformgeschehens verspricht Erkenntnisse über bisher unentdeckte Potenziale und inhärente Schwierigkeiten der Lokalisierung globaler SSR-Normen. Diese Arbeit stellt eine Mikrostudie innerhalb des großen Themas SSR dar.

1.4 Internationale Entwicklungszusammenarbeit und Sicherheitssektorreform

Schon seit Beginn der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wird diskutiert, wie man verschiedene Lebensbereiche mittels Programmen (zum Aufbau oder Verbesserung von Infrastruktur wie Bildung, Gesundheit, Institutionen u. ä.) verbessern kann. Es stellt sich die Frage, wie die bereits getätigten staatlichen Interventionen in den seit der kolonialen Unabhängigkeit neuen Nationalstaaten effektiver gestaltet werden können, da bisher offenkundig weitreichende Verbesserungen der Lebensbedingungen der Menschen (mit Ausnahmen) in den Ländern des Südens – trotz des vielfältigen Engagements – ausbleiben (Büschel/Speich 2009: 10; Nuscheler 2012: 21–23). Daraus resultiert die Frage, welche Ursachen diesem fehlenden Erfolg bzw. dem Scheitern zugrunde liegen und welche alternativen Wege eingeschlagen werden können. In diesem Teil der Arbeit wird der theoretische Rahmen von Sicherheitssektorreformen im Bereich der EZ abgesteckt, in dem auch die Polizeireform in Nigeria anzusiedeln ist. Zunächst wird ein kurzer Überblick über die allgemeine Nachhaltigkeitsdebatte (im Sinne von langanhaltender effektiver Wirkung) in der EZ gegeben, bevor auf den Aspekt der ‚partizipativen‘ Herangehensweise eingegangen wird, die sich in Polizeireformprojekten in Nigeria widerspiegelt. Einige der Bottom-up-Maßnahmen unter Einbezug der lokalen Bevölkerung stehen im Zentrum dieser Arbeit. Kurz wird auch das Anfang der 1990er Jahre propagierte Paradigma der Sicherheitssektorreform näher beleuchtet werden, in dessen Rahmen diese Arbeit einzubetten ist.