

Dynamiken des Scheiterns

Akteure, Netzwerke und Transferprozesse der
bundesdeutschen Polizeihilfe für Guatemala
(1986-1991)





Lateinamerikanische Forschungen

Band 50

Herausgegeben von

Christiane Berth, Thomas Duve, Stefanie Gänger,
Debora Gerstenberger, Christine Hatzky, Silke Hensel,
Olaf Kaltmeier, Ulrich Mücke und Barbara Potthast

Begründet von

Richard Konetzke (†) und Hermann Kellenbenz (†)

Fortgeführt von

Günter Kahle (†), Hans-Joachim König, Renate Pieper,
Horst Pietschmann, Hans Pohl und Peer Schmidt (†)

»Lateinamerikanische Forschungen« ist die Fortsetzung der Reihe
»Lateinamerikanische Forschungen. Beihefte zum Jahrbuch für
Geschichte Lateinamerikas«. Die Bandzählung wird fortgeführt.

Fabian Bennewitz

Dynamiken des Scheiterns

Akteure, Netzwerke und Transferprozesse
der bundesdeutschen Polizeihilfe für Guatemala
(1986–1991)

Mit 8 Abbildungen

BÖHLAU VERLAG WIEN KÖLN

Gefördert durch



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.de> abrufbar.

Zugleich Dissertation an der Freien Universität Berlin,
Fachbereich Geschichts- und Kulturwissenschaften, 2023.

© 2024 Böhlau, Lindenstraße 14, D-50674 Köln, ein Imprint der Brill-Gruppe (Koninklijke Brill NV, Leiden, Niederlande; Brill USA Inc., Boston MA, USA; Brill Asia Pte Ltd, Singapore; Brill Deutschland GmbH, Paderborn, Deutschland; Brill Österreich GmbH, Wien, Österreich)

Koninklijke Brill NV umfasst die Imprints Brill, Brill Nijhoff, Brill Schöningh, Brill Fink, Brill mentis, Brill Wageningen Academic, Vandenhoeck & Ruprecht, Böhlau und V&R unipress.

Wo nicht anders angegeben, ist diese Publikation unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitungen 4.0 lizenziert (siehe <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>) und unter dem DOI 10.7788/9783412528973 abzurufen.

Jede Verwertung in anderen als den durch diese Lizenz zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Umschlagabbildung: Ministerio de Gobernación, República de Guatemala, Programa de Seguridad Ciudadana, Resumen Ejecutivo sobre la Reforma Policial, Ciudad de Guatemala 1988.

Korrektorat: Ute Wielandt

Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com

ISSN 0460-1467

ISBN 978-3-412-52897-3

Open-Access-Publikation (CC BY-NC-ND 4.0)

© 2024 Böhlau | Brill Deutschland GmbH

ISBN Print: 9783412528966 – ISBN E-Lib: 9783412528973

Meiner Mutter
(1964–2019)
In Liebe und Dankbarkeit

Inhalt

Danksagung	11
Einleitung	15
Stand der Forschung	27
Quellen	35
Theorie und Methode	44
Aufbau der Studie	53
1. Von der Interessenkonvergenz zum Netzwerk	55
1.1. Demokratischer Aufbruch im <i>estado contrainsurgente</i> : Die Präsidentschaft Vinicio Cerezos und die Reform der Policía Nacional	56
1.2. Geopolitik und Glaubwürdigkeit: Bestimmungsfaktoren des bundesdeutschen Engagements im Zentralamerika der 1980er Jahre	80
1.3. Akteure in Verbindung: Die Konrad-Adenauer-Stiftung und die Genese eines christdemokratischen Netzwerks	92
2. Netzwerke in Aktion: Die konfliktive Konzeption einer transnationalen Polizeikooperation	101
2.1. Ausweitung: Die Neuausrichtung der Netzwerk­­tätigkeit nach dem Wahlsieg der DCG	102
2.2. Aushandlung: Die Macht der Bürokratie	118
2.3. Von der Ausstattungshilfe zum Ausbildungsprojekt	132
2.4. Ausblick: Die transformatorische Kraft der vielen Verbindungen .	144
3. Motorisierte Menschenrechtspolitik? Die Implementierung der Ausstattungshilfe als Netzwerkprozess	149
3.1. Unter Anpassungsdruck: Die öffentliche Debatte um die Ausstattungshilfe	151

3.2. Die zeitlichen und materiellen Dimensionen der Ausstattungslieferung	161
3.3. Lokalisierung und Folgetransfers: Die Indienstellung der Fahrzeugflotte	177
3.4. Zwischenfazit: Die Eigendynamik der Ausstattungshilfe	188
4. Lost in Translation. Die Beratungsmission und die Herausforderung des Lokalen	191
4.1. Unklare Aufgaben, ungeklärte Kompetenzen: Die Entsendung der Langzeitberater im Spiegel widerstreitender Netzwerkinteressen	193
4.2. Transferanstrengungen, Anpassungsschwierigkeiten und das vorläufige Scheitern der Beratungsmission	205
4.3. Zwischen Schulreform und Remilitarisierung: Ausbildungshilfe im Zeichen politischer Instabilität	219
4.4. »Keine veränderte Beurteilung«: Die Intensivierung der Ausbildungshilfe vor dem Hintergrund der Krise	237
4.5. Zwischenfazit: Die Grenzen der Übersetzung und die Dominanz der lokalen Akteure	249
5. »Den demokratischen Menschen formen«: Die Ausbildung guatemaltekischer »Führungsnachwuchskräfte« in der Bundesrepublik	253
5.1. Die Konzeption des Stipendienprogramms zwischen polizeilichen Anforderungen und politischen Vorgaben	254
5.2. Gruppeninterne Machtkämpfe und enttäuschte Erwartungen: Die polizeiliche Grundausbildung der »Führungsnachwuchskräfte«	269
5.3. Transnationale Schockwellen und die Verselbstständigung der Ausbildungshilfe	283
5.4. Zwischenfazit: Das Ausbildungsprogramm zwischen transnationalen Netzwerkdynamiken und lokaler Akteursmacht	299
6. Netzwerke in Auflösung: Der Abbruch der Polizeihilfe für Guatemala	303
6.1. Der Konflikt um die Übernahme der ehemaligen Stipendiatinnen und Stipendiaten in die guatemaltekische Nationalpolizei	305
6.2. Der Streit um die Finanzierung der zentralen Kfz-Werkstatt	313
6.3. Der Ausstieg der Bundesregierung aus der Kooperation	321
6.4. Das Massaker von Santiago Atitlán und der sofortige Abbruch des Projekts	326

7. Fazit	337
Abkürzungsverzeichnis	359
Quellenverzeichnis	363
Literaturverzeichnis	371
Abbildungsverzeichnis	385

Danksagung

Die deutsch-guatemalteckische Polizeireform im Mittelpunkt dieser Dissertation war in den vergangenen Jahren mein ständiger Begleiter. Begleitet haben mich dabei glücklicherweise auch viele Personen, weit mehr als hier genannt werden können, ohne deren Unterstützung die Entstehung des vorliegenden Buches nicht möglich gewesen wäre. Zuallererst möchte ich Debora Gerstenberger und Markus-Michael Müller danken, von denen ich im Verlauf meiner Promotion so vieles lernen durfte. Ihre fordernde, aber stets ermutigende und wohlwollende Betreuung war zentral für den erfolgreichen Abschluss der Dissertation. Für ihre vielfältigen inhaltlichen Hinweise und methodischen Anregungen, ihre Sorgfalt in der Begutachtung erster Entwürfe dieser Arbeit und ihr stets offenes Ohr bei allen Fragen und Problemen bin ich sehr dankbar.

Diese Dissertation verdankt ihr Entstehen zu einem großen Teil der Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG). Als Wissenschaftlicher Mitarbeiter in einem von Markus-Michael Müller geleiteten und von der DFG geförderten Forschungsprojekt zu deutsch-lateinamerikanischen Polizeikooperationen war es mir möglich, mich intensiv mit diesem Phänomen auseinanderzusetzen und umfangreiche Archivrecherchen in Deutschland, Zentralamerika und den USA zu unternehmen. Ebenso gilt mein Dank der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Nicht nur erlaubte es mir ein Promotionsstipendium der Stiftung, mich ab 2020 voll auf Konzeption und Verschriftlichung meiner Dissertation zu konzentrieren. Sie ermöglichte mir auch einen weiteren Forschungsaufenthalt in Guatemala, um meine Archivrecherchen abzuschließen.

Für den wissenschaftlichen Austausch und die Diskussion erster Forschungsergebnisse bot das Lateinamerika-Institut (LAI) der Freien Universität Berlin eine hervorragende Umgebung. Als assoziierter Doktorand des von der DFG geförderten, deutsch-mexikanischen Graduiertenkollegs »Temporalities of Future« war es mir möglich, mich mit anderen Promovierenden und etablierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in einem interdisziplinären und internationalen Umfeld auszutauschen. Stellvertretend für die gesamte Leitung des Kollegs möchte ich mich bei Stephanie Schütze und Stefan Rinke bedanken.

Am LAI bin ich zudem Claudia Daheim für die großartige Unterstützung in allen Fragen der Verwaltung und der Organisation sowie Mónica Contreras für die wundervolle Zusammenarbeit während des Forschungsprojekts dankbar; am Friedrich-Meinicke-Institut der FU Berlin danke ich Arnd Bauerkämper für die wertvollen Kommentare zu meiner Arbeit, gerade mit Blick auf ihre zeithistorischen Dimensionen. Danken möchte ich auch den Herausgeberinnen und Herausgebern der Schriftenreihe »Lateinamerikanische Forschungen« für die Aufnahme meiner Studie in die Reihe; Marie-Carolin Vondracek von Vandenhoeck & Ruprecht danke ich für die kompetente Unterstützung bei der Veröffentlichung des Buches, Ute Wielandt für das umfassende Korrektorat.

Meine Recherchen führten mich in verschiedene Archive in Zentralamerika, den USA und Deutschland. Bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dieser Institutionen möchte ich mich für ihre professionelle und engagierte Betreuung meiner Forschung herzlich bedanken, insbesondere auch bei Thelma Porres und dem Team des guatemaltekischen CIRMA sowie den Archivarinnen und Archivaren des »Archivo Histórico de la Policía Nacional« in Guatemala-Stadt, welche mir trotz erschwelter Rahmenbedingungen alle relevanten Akten zugänglich machten und sogar eine physische Suche in bisher nicht erschlossenem Archivmaterial für mich durchführten. Ebenfalls bedanke ich mich herzlich bei Josef Thesing und dem »Archiv für Christlich-Demokratische Politik« der Konrad-Adenauer-Stiftung, die mir neben den Schriftquellen zur Arbeit der Stiftung in Zentralamerika auch Bildmaterial zur Verfügung stellten.

Im Zuge meiner Forschungen hatte ich das große Privileg, mit einer ganzen Reihe von Zeitzeuginnen und Zeitzeugen über ihre Erfahrungen rund um das Polizeihilfeprojekt zu sprechen. Diese Gespräche waren ungemein bereichernd und gehören zu den spannendsten Abschnitten meiner bisherigen Forschung. Ich möchte mich an dieser Stelle herzlich bei allen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern – Alfonso Cabrera Hidalgo, Claus Heinacker, Helmut Bergerhoff, Josef Thesing, Lucrecia Elenor Barrientos Tobar, Otto García Quinteros, Paul-Gerhard Heppe, Ricardo Gómez Gálvez, Sigward Staffen, Verónica Najera Ochoa – für die Bereitschaft, ihre Erinnerungen mit mir zu teilen, bedanken. Rodrigo Véliz Estrada danke ich für wichtige Hinweise zur zentralamerikanischen Christdemokratie und die Vermittlung der Kontakte in Guatemala.

Nicht zuletzt gilt mein Dank meiner Familie und meinen Freunden, die stets für mich da waren, mein Projekt unterstützt und mir auch in schwierigen Phasen den Rücken gestärkt haben. Für die Lektüre erster Kapitelentwürfe und die Korrektur des Manuskripts danke ich David, Janik, Minas, Philipp, Stella, Tamara sowie meiner Schwester Anna. Ganz besonders danke ich meiner Freundin Stella, die das Entstehen dieser Dissertation von Anfang bis Ende mit einer unglaublichen Geduld begleitet und mich so in vielerlei Hinsicht unterstützt hat. Danke für alles.



Abb. 1: Guatemala. Politische Landkarte.

Einleitung

Guatemala-Stadt, am Vormittag des 12. Februar 1987. Auf der sonst so geschäftigen Plaza de la Constitución im Herzen der guatemaltekischen Hauptstadt sind hunderte uniformierte Polizeibeamte angetreten. In Reih und Glied salutieren sie dem ersten demokratisch gewählten Präsidenten Guatemalas seit Jahrzehnten, Vinicio Cerezo Arévalo. Vor dem Präsidentenpalast steht eine Tribüne, von der guatemaltekische Regierungsmitglieder, Würdenträger aus Staat und Gesellschaft und internationale Gäste ein außergewöhnliches Schauspiel beobachten: In akribisch angeordneten Reihen blitzen die neuesten Errungenschaften der guatemaltekischen Nationalpolizei in der Sonne: über 100 Geländewagen, Mannschaftsbusse und Polizeimotorräder sowie modernste Funkanlagen. Alle Kameras der zahlreich anwesenden Journalisten sind auf die Fahrzeuge gerichtet, an denen Mercedes-Stern und BMW-Plakette prangen.

Die Lieferung ist eine »Vertrauensbekundung der Bundesregierung« für das neue demokratische Guatemala, wie der bundesdeutsche Botschafter, Peter Bensch, in seiner Rede verkündet. Die neue Polizeitechnik, Teil eines umfangreichen deutschen Hilfsprogramms, solle dazu beitragen, eine moderne, rechtsstaatlich ausgerichtete Polizei aufzubauen und die Menschenrechte in Guatemala zu schützen. Deutschland sei »stolz, das Land bei der Konsolidierung der Demokratie zu unterstützen«. Cerezo, der charismatische Christdemokrat, der seit einem Jahr das von Bürgerkrieg und politischer Gewalt versehrte mittelamerikanische Land regiert, dankt der Bundesrepublik für die Unterstützung bei der Reform der Polizei und verspricht, das in seine Regierung gesetzte Vertrauen nicht zu enttäuschen. Die Modernisierung der Polizei, so Cerezo weiter, sei ein unverzichtbarer Bestandteil der Demokratisierung des Landes.

Feierlich übergibt daraufhin Peter Schreiber, Ministerialdirektor im Bundesinnenministerium, dem guatemaltekischen Innenminister, Juan José Rodil Peralta, die Schlüssel zu den Fahrzeugen. Gemeinsam befestigen sie das Emblem der guatemaltekischen Nationalpolizei auf der Motorhaube eines Autos. Der Bischof von Guatemala weiht die Karossen. Zum Abschluss erklingen die Nationalhymnen: »Einigkeit und Recht und Freiheit« – »Guatemala Feliz«. Während

*sich die deutschen Staatsgäste und ihre Gastgeber zu Beratungen über die nächsten Schritte der Polizeikooperation zurückziehen, werden die Fahrzeuge zu verschiedenen Polizeistützpunkten gebracht, von wo sie in den nächsten Tagen zu ihren ersten Einsätzen aufbrechen werden.*¹

Die hier geschilderten Szenen der offiziellen Übergabe von Fahrzeugen und polizeitechnischem Gerät markierten das erste Etappenziel einer umfangreichen deutsch-guatemaltekischen Kooperation zur technischen Modernisierung und Professionalisierung der guatemaltekischen Polizeikräfte, der *Policía Nacional* (PN, Nationalpolizei). Der Einsatz in Guatemala bildete den Höhepunkt des von der schwarz-gelben Koalition unter Bundeskanzler Helmut Kohl forcierten Engagements der Bundesrepublik Deutschland in den Konflikten Zentralamerikas der 1980er Jahre. Ziel der Bundesregierung war es, als demokratisch wahrgenommene Staaten wie Costa Rica, El Salvador oder Guatemala gegenüber linken Guerillabewegungen und einer vermeintlichen Bedrohung durch das sich den sozialistischen Staaten annähernde Nicaragua zu stärken. Neben Wirtschaftshilfen war auch die sogenannte »polizeiliche Entwicklungshilfe« – oder kurz: Polizeihilfe – Teil der bundesdeutschen Initiativen zur Stabilisierung der Krisenregion. Das Engagement erfolgte in enger Abstimmung, jedoch nicht immer in völliger Übereinstimmung mit der US-Regierung unter Präsident Ronald Reagan, der in Zentralamerika das »letzte Schlachtfeld des Kalten Krieges« ausgemacht hatte.²

Das primär außenpolitische Instrument der Polizeihilfe zielte darauf ab, die »Entwicklung der Empfängerländer durch Hilfeleistungen bei der Befriedigung staatlicher Grundbedürfnisse auf dem Gebiet der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu fördern.«³ Für die Bundesrepublik als »Zivilmacht« war diese Form der Kooperation zudem ein wichtiges sicherheitspolitisches Instrument, um Einfluss auf die Sicherheitskräfte in Partnerstaaten der »Dritten Welt«⁴ auszuüben, und zugleich ein Mittel, um derartige »Ein-

1 Die Schilderung beruht auf den Berichten der guatemaltekischen Tageszeitungen »Diario de Centro América«, »La Hora«, »Prensa Libre« und »El Gráfico« vom 13. Februar 1987. Sämtliche Zeitungen brachten die Übergabe der Polizeifahrzeuge auf der Titelseite. Die Zitate sind »La Hora«, 13.02.1987, S. 10, entnommen. Alle Übersetzungen aus dem Spanischen durch den Verfasser.

2 Siehe Edward A. Lynch: *The Cold War's last Battlefield. Reagan, the Soviets, and Central America*, Albany (NY) 2011. Bernd Stöver sieht den Zentralamerikakonflikt als eine Abfolge »klassische[r] Stellvertreterkriege«. Siehe Bernd Stöver: *Der Kalte Krieg 1947–1991. Geschichte eines radikalen Zeitalters*, München 2017, S. 362f.

3 Der Bundesminister des Innern: Innenausschuss Beratungsmaterial (VS-NfD): *Polizeihilfe für ausländische Staaten*, 02.03.1988, Centro de investigaciones de mesoamérica (im Folgenden: CIRMA), Antigua Guatemala, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 76, unpag., S. 2f.

4 Der Begriff »Dritte Welt« ist eine diskursive Konstruktion, die »Dritte Welt« hat keine vorgängige Existenz und bezeichnet mit Lateinamerika, Afrika und Asien die sich dekolonisierenden bzw. postkolonialen Regionen, die nicht in ihrer Gänze einem der beiden großen

flußnahmen des Ostblocks und insbesondere der DDR [...] zu verhindern.«⁵ Polizeihilfen waren somit, anders als das Wort suggerieren könnte, keinesfalls rein altruistisch, sondern dienten zur Umsetzung außenpolitischer Ziele. Als Quellenbegriff, der eine bestimmte Form der Sicherheitskooperation beschreibt, soll »Polizeihilfe« jedoch auch in dieser Studie genutzt werden.

Die von Helmut Kohl persönlich unterstützte Kooperation mit Guatemala entwickelte sich rasch zum größten in sich geschlossenen Polizeihilfeprojekt der Bundesrepublik Deutschland in Lateinamerika vor der deutschen Wiedervereinigung. Durch seine lange Laufzeit (1986–1991), den hohen personellen und finanziellen Umfang (Gesamtvolumen: 10,6 Millionen Deutsche Mark⁶) und seine Konzeption als tragende Säule einer tiefgreifenden Reform des guatemaltekischen Polizeisystems war es das einzige groß angelegte »police-building«-Projekt – und de facto »state-building«-Initiative – der Bundesrepublik Deutschland in Lateinamerika. Deutsches Know-how und Material sollten die Reform der aufgrund schwerer Menschenrechtsverletzungen berüchtigten guatemaltekischen Polizei hin zu einer demokratisch-rechtsstaatlichen Institution unterstützen, ihre operativen Kapazitäten ausbauen und so die hohe Kriminalitätsrate eindämmen. Dazu wurde die Lieferung von Fahrzeugen und Fernmeldetechnik durch die Entsendung von Langzeitberatern in die guatemaltekische Polizeiführung flankiert. In den Hilfeleistungen inbegriffen war zudem die Schulung einer Gruppe von rund 20 jungen guatemaltekischen Juristinnen und Juristen als zukünftige Führungskräfte der PN in der Bundesrepublik sowie die Ausbildung von hunderten Polizeibeamten durch bundesdeutsche Polizeix-

Machtblöcke zugeordnet werden konnten. Heute wird meist der Begriff »Globaler Süden« genutzt, in Abgrenzung zum industrialisierten »Globalen Norden«. Da das Konzept »Dritte Welt« aber in seiner politischen Dimension für die Akteure im Untersuchungszeitraum wichtig war, wird er auch in dieser Dissertation genutzt – zur Problematisierung, da er doch auch stets eine Wertung transportiert, allerdings in Anführungszeichen. Für eine kritische Diskussion des Begriffs siehe Christoph Kalter: *Die Entdeckung der Dritten Welt. Dekolonisierung und neue radikale Linke in Frankreich, Frankfurt am Main/New York 2011*, S. 44–80. Siehe auch Arif Dirlik: *Global South. Predicament and Promise*, in: *The Global South 1* (2007) 1, S. 12–23.

5 Wolfgang Schwarz: Was man unter Ausstattungshilfe verstehen kann, in: Hermann Hagen/Reinhard Mutz (Hg.): *Streitkräfte und Strategien. Sicherheitspolitik – kontrovers diskutiert. Beiträge einer Sendereihe des Norddeutschen Rundfunks, Baden-Baden 2001*, S. 171–174, hier S. 172.

6 Siehe die BT-Drs. 10/6741, 11.12.1986 und 11/3579, 30.11.1988. Der hohe Stellenwert des Guatemala-Projekts in den Polizeihilfeprogrammen der Bundesrepublik vor 1990 in Lateinamerika ergibt sich auch aus dem Vergleich der jeweiligen Budgets. Nur einige wenige andere Kooperationen überstiegen überhaupt den finanziellen Rahmen von einer Million Deutsche Mark. Das zweitgrößte in sich geschlossene Paket war eine Ausstattungshilfe für Costa Rica, also für einen weiteren zentralamerikanischen Staat, das um die vier Millionen DM auf sich vereinte. Siehe Fabian Bennewitz/Markus-Michael Müller: *Importing the ›West German Model‹: Transnationalizing Counterinsurgency Policing in Cold War Costa Rica*, in: *Small Wars & Insurgencies 33* (2022) 4–5, S. 581–601.

perten in Guatemala. Voller Zuversicht meldete eine sich in Guatemala aufhaltende Vorbereitungskommission des Bundesministeriums des Innern (BMI) nach Bonn, dass durch den deutschen Beitrag »eine der wichtigsten Polizeireformen in Guatemala praktisch vom Nullpunkt aus beeinflusst und mitgestaltet werden könnte.«⁷ Erste Reformschritte der guatemaltekischen Regierung im Polizeiwesen waren vielversprechend, und so begann noch im Herbst 1986 eine deutsch-guatemaltekische Kooperation zur Reform der *Policía Nacional*.

Knapp vier Jahre später war die Euphorie der Anfangsphase der Ernüchterung gewichen. Viele der gelieferten Fahrzeuge waren aufgrund mangelhafter Wartung ausgefallen, die Aufklärungsquote der Kriminalpolizei hatte sich trotz umfangreicher Ausbildungshilfe kaum verbessert, Korruption und Polizeiwillkür gehörten noch immer zum Alltag in Guatemala. Am 7. Januar 1991 kamen die an der Polizeikooperation beteiligten Ministerien – Auswärtiges Amt (AA), BMI und Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) – in einer Ressortbesprechung zusammen.⁸ Der einzige Tagesordnungspunkt war der sofortige Abbruch des Polizeihilfeprojekts. Bereits im Oktober 1990 hatte der Auswärtige Ausschuss des Bundestags dafür gestimmt, das Projekt bis Mitte 1991 auslaufen zu lassen und nicht zu verlängern, da es die selbst gesteckten Ziele nicht erreicht und sich die politische Situation in Guatemala entgegen den Versicherungen der Regierung Cerezo stetig verschlechtert habe.⁹ Nach erneuten Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Sicherheitskräfte – Armeeeinheiten töteten in der Kleinstadt Santiago Atitlán im Dezember 1990 vierzehn protestierende Dorfbewohner und verletzten dutzende weitere – plädierte das AA nun mit Nachdruck für einen sofortigen Abbruch des innenpolitisch in der Kritik stehenden Projekts:

»In einer derartigen Situation ist die Fortsetzung des Polizeihilfeprojekts nicht sinnvoll und politisch nicht mehr zu rechtfertigen. Ohne engagiertes, erfolgsorientiertes Eintreten von Regierung und Polizeiführung für die Menschenrechte kann einem auf eine nachhaltige Besserung der Menschenrechtslage abzielenden Vorhaben kein dauerhaf-

7 Der Bundesminister des Innern, RefL MinR Romann, Dienstreisebericht einer Polizeiexperten-Gruppe des Bundesministeriums des Innern bei der Polizei in Guatemala in der Zeit vom 14.–23. Juli 1986, 12.08.1986, Bundesarchiv, Koblenz (im Folgenden BArch), B 213/40191, unpag., S. 28.

8 BMZ, VLR Schäfer, Vermerk über eine Ressortbesprechung zum TZ-Projekt »Polizeihilfe für Guatemala« am 7.1.1991, 09.01.1991, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Akteneinsicht nach dem Informationsfreiheitsgesetz (im Folgenden: IFG BMZ), Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207.

9 Siehe BT-Drs. 11/8299, 24.10.1990.

ter Erfolg beschieden sein. Wenn diese Grundvoraussetzungen nicht erfüllt sind, entfällt die Geschäftsgrundlage für eine Fortsetzung des Polizeihilfeprojektes.«¹⁰

Trotz anfänglichen Widerstands von BMI und BMZ brach die Bundesregierung wenig später »die Zusammenarbeit mit der Nationalpolizei als einer Institution [...], die ohne Zweifel Mitverantwortung für die beklagenswerte Lage der Menschenrechte in Guatemala trägt«, endgültig ab.¹¹ Proteste von Seiten des guatemaltekischen Innenministeriums und der deutschen Berater vor Ort blieben ungehört. Der einseitige Abbruch belastete die traditionell guten Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Guatemala.

Blickt man auf die Unterschiede in der politischen Beurteilung zu Beginn und bei Abbruch des Projekts, auf die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Polizeihilfe, so stellt sich die Frage, wie das euphorisch begonnene Projekt angesichts der mobilisierten personellen und materiellen Ressourcen und des für die beteiligten Akteure hohen politischen Stellenwerts sich so entwickeln konnte, dass es nun so schnell wie möglich beendet werden sollte? Zwischen der hoffnungsvollen Übergabezeremonie und dem desillusionierten Abbruch des Projekts lagen vier Jahre, in denen die Kooperationspartner große Anstrengungen unternahmen, den imaginierten Idealtypus einer modernen und rechtsstaatlich-demokratischen Polizei von der Bundesrepublik Deutschland nach Guatemala zu übertragen. Transfers von Wissen, Technologien und Techniken, aber auch von Modellen, Ideen und den normativen Grundlagen der (bundesdeutschen) Polizeiarbeit sollten die *Policía Nacional* modernisieren und reformieren. Bei Abbruch des Projekts konnte von einer erfolgreichen Polizeireform keine Rede sein. Die Transfers, die zu einer Angleichung der guatemaltekischen Nationalpolizei an das bundesdeutsche Vorbild hätten führen sollen, waren somit – gemessen an den von den beteiligten Akteuren formulierten Zielen, also Demokratisierung und Rechtsstaatbindung der Polizei bei gleichzeitigem Ausbau der operativen Kapazitäten – gescheitert.¹² Ausgehend von der Frage, wie es zu dem Scheitern der Projektziele kam, muss somit untersucht werden, bis zu welchem Punkt die Transfers von polizeilichen Techniken, Technologien, Modellen und Konzepten wie geplant verliefen und wo sie von den

10 Reinhard Schlagintweit, Ministerialdirektor, Auswärtiges Amt, An Herrn Ministerialdirektor Bernhard Schweiger, BMZ, 22.01.1991, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, S. 3.

11 AA, Referat 331, Abbruch des Polizeihilfeprojekts mit Guatemala (Sachstand), 14.10.1991, BAArch, B 122/37389, unpag.

12 Wie Markus Hochmüller in seiner Dissertation richtig bemerkt, ist »Scheitern« keine objektive Kategorie: So konnte das »Scheitern« der Reform zugleich den Erfolg anderer Akteure bedeuten, die die Polizeireform ablehnten. Siehe Markus Hochmüller: *The Struggle over Security in Post-War Guatemala. Knowledge, Practices and Effects of a Transnational Field*, Dissertation, Freie Universität Berlin, Berlin 2017, S. 14.

Planungen abwichen. Wie lassen sich die Abweichungen von den anvisierten Transferzielen dieses Leuchtturmprojekts bundesdeutscher Entwicklungspolitik erklären?

Ein erster Ansatzpunkt ist ein genauer Blick auf die Beschaffenheit der Kooperation. Denn transnationale Reformprojekte, wie die bundesdeutsche Polizeihilfe für Guatemala, verlaufen nur scheinbar in bilateralen Bahnen. Sie sind vielmehr netzwerkartig verfasst und konstituieren sich aus den Verbindungen von Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen. So entfaltete sich das Polizeihilfeprojekt, wie im Hauptteil dieser Studie gezeigt wird, unter dem Einfluss von und in der Auseinandersetzung mit lokalen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen, den Partikularinteressen und politischen Prägungen einzelner Akteure, dem polarisierten Klima des »Zweiten Kalten Krieges«¹³ und Nord-Süddynamiken, wie der lateinamerikanischen Schuldenkrise. Das Projekt wurde beeinflusst von den Beziehungen zwischen den zentralamerikanischen Staaten untereinander und gegenüber den USA, der teilweise widersprüchlichen Politik der Europäischen Gemeinschaft in Zentralamerika, einem transregionalen christdemokratischen Netzwerk sowie von den Interessen der Polizeibehörden innerhalb Deutschlands und Guatemalas. Sich unterscheidende Konzepte von Sicherheit und Modernität sowie unterschiedliche Erinnerungskulturen und Temporalitäten nahmen ebenso Einfluss auf den Verlauf des Projekts wie Stiftungen und Wirtschaftskonzerne, Finanzministerien und Streifenpolizisten, Parlamente und »Hinterzimmer«.

Die Liste ließe sich fortsetzen, doch mag sie vorerst genügen, um zu illustrieren, dass nicht einzelne Akteure allein, etwa die beteiligten Regierungen, das Projekt prägten. Vielmehr waren es die vielfältigen netzwerkartigen, in den meisten Fällen transnationalen Verbindungen zwischen einer Vielzahl an Akteuren, die maßgeblich auf den Projektverlauf einwirkten. Zwar wurde das Projekt von zwei Regierungen beschlossen. Die Eingebundenheit des Projekts in zeitgleich auf verschiedenen Ebenen ablaufende Prozesse und in ein Geflecht von Relationen, welche die konkrete Kooperation weit überstiegen, legt es jedoch nahe, die Kooperation als transnationales Netzwerk zu verstehen.

Wenn dies aber der Fall ist, muss sich der Netzwerkcharakter der Kooperation auch auf die Transfers auswirken und ist daher bei ihrer Analyse zu berücksichtigen. Löst man den bilateralen Charakter der Kooperation auch analytisch

13 Als »Zweiter Kalter Krieg« wird die Phase von ca. 1979–1987 bezeichnet, als sich der Konflikt zwischen den Supermächten nach dem Ende der »Entspannungspolitik« wieder zuspitzte. Siehe Philipp Gassert/Tim Geiger/Hermann Wentker: Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung: Einleitende Überlegungen zum historischen Ort des NATO-Doppelbeschlusses von 1979, in: Dies. (Hg.): Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive, München/Wien 2018, S. 7–29, hier S. 12.

auf und verortet die zu untersuchenden Transferprozesse innerhalb transnationaler Netzwerke, die sich eigens für die Kooperation formierten, so zeigt sich, dass eine Vielzahl von Akteuren, die wiederum in verschiedene, teils »fachfremde« Netzwerke und lokale Kontexte eingebunden waren und eigene, mitunter widersprüchliche Ziele verfolgten und Interessen vertraten, an den Transferprozessen beteiligt waren. Die Transfers waren auf diese Weise einer ganzen Reihe von Einflüssen, Impulsen und Aushandlungsprozessen ausgesetzt, die sich transformierend auf die zu transferierenden Güter, und damit auf die Transferziele des Projekts, auswirken mussten.

Um diese Thesen zu überprüfen und Erkenntnisse für die Untersuchung ähnlicher Phänomene zu gewinnen, widmet sich diese Studie zwei übergeordneten Fragestellungen, die sich auf die das Projekt kennzeichnenden Dynamiken – Netzworkebildung und Transferprozesse – beziehen: Zum einen soll geklärt werden, welche Akteure und Netzwerke an der Anbahnung und Durchführung des Polizeihilfeprojekts auf welche Weise beteiligt waren, wie sie in Beziehung zum Projekt standen und wie sehr sich die Beziehungen zwischen den Akteuren auf die Gestaltung des Projekts auswirkten. Welche bereits existierenden Netzwerke wurden aktiviert, welche wurden neu geschaffen? Wurden sie dabei ausgeweitet und stabilisiert oder komplizierten sich die Beziehungen durch die Kooperation, sodass sie zusammenbrachen oder ihre Struktur entscheidend veränderten? Dazu rekonstruiert die Studie die Netzwerke, die sich im Zuge der Polizeikooperation bildeten, und fragt nach dem Einfluss, den die einzelnen Akteure auf die konkrete Ausgestaltung der Transferprozesse ausübten.

Im zweiten Komplex steht die Frage im Fokus, wie die Transfers konkret abliefen, inwieweit sie von Erfolg gekrönt waren und wie die Adressaten dieser »polizeilichen Entwicklungshilfe« Wissen, Techniken, Praktiken, Ideen und Diskurse übernahmen, modifizierten, zurückwiesen oder sogar neue Prozesse mit Rückwirkungen auf andere lateinamerikanische Länder und die Bundesrepublik in Gang setzten. Es soll gezeigt werden, wie die Struktur und die spezifischen Funktionsweisen eines Netzwerks aus Akteuren Auswirkungen auf die im Zentrum der Untersuchung stehenden Transfers und deren lokale Folgen hatten. Dabei stellt sich die Frage, auf welche Weise sich die deutschen Planer des Einsatzes in Ministerien, Polizeibehörden und Entwicklungshilfeorganisationen auf die guatemaltekeische Situation und Perspektive einließen, wie sie den Einsatz konzipierten und wie sie die guatemaltekeische Seite in ihre Überlegungen einbauten. Darüber hinaus soll der Frage nachgegangen werden, ob und wie sehr die am Projekt beteiligten guatemaltekeischen Akteure bereit waren, neue Konzepte und Techniken anzunehmen, welche Bedeutung sie bestimmten Bestandteilen der Ausbildung entgegenbrachten und für welche Rahmenbedingungen sie in Guatemala in politischer, administrativer und polizeitechnischer Hinsicht sorgten. Zudem stellt sich die Frage, inwiefern die transferierten materiellen und

immateriellen Güter selbst Auswirkungen auf die Zusammenarbeit und die Praxis des Polizierens¹⁴ vor Ort hatten, also ob sie sich für den polizeilichen Alltag in Guatemala eigneten und genutzt wurden, und welche Entwicklungen die angeeigneten Elemente in der Sicherheitsarchitektur des Landes nach sich zogen.

Die Rolle der Technik ist hier unbedingt miteinzubeziehen: Technologien kommt eine entscheidende Rolle bei moderner, indiziengestützter Ermittlungsarbeit zu, von Fahndungsfotos bis hin zum DNS-Test.¹⁵ Die Polizeihilfe für Guatemala blieb aufgrund der Menschenrechtsbilanz in Guatemala stets umstritten; wie auch typisch für andere Polizeihilfeprojekte, setzte die transnationale Polizeireform in Guatemala in einem von politischer Gewalt und Amtsmissbrauch durch Sicherheitskräfte geprägten Umfeld an. Somit stellt sich insbesondere auch die Frage nach den Inhalten der immateriellen Transfers. In welchem Verhältnis stand beispielsweise die Weitergabe von normativen Grundlagen westdeutscher Polizeiarbeit zum Transfer von polizeilichen Techniken und Strategien, die auch zur Aufstandsbekämpfung oder für kriminelle Handlungen genutzt werden konnten?

Eine Beschäftigung mit diesen und weiteren Fragen soll dabei über den konkreten Fall der Polizeihilfe für Guatemala hinaus Einblicke in die grundlegenden Aushandlungs- und Anpassungsprozesse liefern, die transnationalen Kooperationsprojekten inhärent sind. Eine empirische Analyse dieser oft schwer fassbaren Dynamiken ist auch deswegen von besonderer Relevanz, da das Abweichen von den Transferzielen nicht nur im hier untersuchten Fall beobachtet werden kann, sondern als nahezu typische Begleiterscheinung bei ähnlich gelagerten Kooperationen gelten muss. Das Polizeihilfeprojekt kann aufgrund seiner Zielsetzung und des geopolitischen Hintergrunds des Zentralamerikakonflikts als typisches »Entwicklungs-« oder »Modernisierungsprojekt«¹⁶ verstanden werden, welche in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Globalen Süden aufgrund der Verschränkung von Systemkonkurrenz und Dekolonisierung vermehrt begonnen wurden, sei es in der Wirtschaft, der staatlichen Verwaltung

14 Robert Reiner definiert Polizieren bzw. »policing« als »the set of activities aimed at preserving the security of a particular social order«. Siehe Robert Reiner: *The Politics of the Police*. Fourth Edition, Oxford 2010, S. 5, zitiert in: Bennewitz/Müller, *Importing*, S. 581.

15 Die Bedeutung nicht-menschlicher Akteure innerhalb der Gesellschaft oder hier hinsichtlich der Polizei beginnt jedoch viel früher: Erst eine bestimmte Uniformierung und Ausstattung macht einen Menschen nach außen hin sichtbar zum Polizisten und verleiht Autorität. Siehe z. B. Bruno Latour: *Eine neue Soziologie für eine neue Gesellschaft*. Einführung in die Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT), Frankfurt am Main 2007, S. 372–376.

16 Beide Begriffe sollten als soziale Konstruktionen verstanden werden, deren Bedeutungen sich in einem stetigen Wandel befinden. Umso wichtiger ist es, die politischen und historischen Kontexte in der Auseinandersetzung mit »Entwicklung« und »Modernisierung« bzw. »Modernität« mitzudenken. Siehe Corinna Unger: *Histories of Development and Modernization*. Findings, Reflections, Future Research, in: *H-Soz-Kult*, 09.12.2010, online unter: www.hsozkult.de/literaturereview/id/forschungsberichte-1130 [28.05.2021].

oder dem Justiz- und Sicherheitssektor. Verschiedene Visionen für die »Modernisierung« der »Entwicklungsländer« bildeten einen integralen Teil der Systemauseinandersetzung des Kalten Kriegs,¹⁷ wengleich das Modernisierungsparadigma nicht erst von dieser Konstellation hervorgebracht wurde.¹⁸ Überraschend viele derartige Modernisierungsprojekte kamen zu Ergebnissen, die stark von den Zielen, die die aussendende, nominell meist mächtigere Seite, angestrebt hatte, abwichen.¹⁹

Dies gilt auch für eine Vielzahl historischer und aktueller Polizei- und Sicherheitssektor-Reformen,²⁰ die nur in den seltensten Fällen zu den von den intervenierenden Akteuren angestrebten Ergebnissen führten.²¹ Eine länger-

17 Arturo Escobar sieht die Entwicklungspolitik als »the grand strategy for advancing [East-West] rivalry and, at the same time, the designs of industrial civilization.« Siehe Arturo Escobar: *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton (NJ) 2012, S. 34. Siehe auch Andra B. Chastain/Timothy Lorek: Introduction, in: Dies. (Hg.): *Itineraries of Expertise. Science, Technology, and the Environment in Latin America's Long Cold War*, Pittsburgh (PA) 2020, S. 3–28, hier S. 3.

18 Siehe Marc Frey: *Entwicklungspolitik*, in: Jost Dülffer/Wilfried Loth (Hg.): *Dimensionen internationaler Geschichte*, München 2012, S. 293–312, hier S. 294.

19 Siehe Michael E. Latham: *The Right Kind of Revolution. Modernization, Development, and U. S. Foreign Policy from the Cold War to the Present*, Ithaca (NY) 2011; Joseph Hodge: *Triumph of the Expert. Agrarian Doctrines of Development and the Legacies of British Colonialism*, Athens (OH) 2007, S. 1 f; Hal Brands: *Reform, Democratization, and Counterinsurgency. Evaluating the US Experience in Cold War-era Latin America*, in: *Small Wars & Insurgencies* 22 (2011) 2, S. 290–321, hier S. 311; Doug Porter/Bryant Allen/Gaye Thompson: *Development in Practice. Paved with Good Intentions*, London 1991; Sanjay Kumar/Stuart Corbridge: *Programmed to Fail? Development Projects and the Politics of Participation*, in: *Journal of Development Studies* 39 (2002) 2, S. 73–103; Odd Arne Westad: *The Cold War. A World History*, London 2018, S. 7; James Ferguson: *The Anti-politics Machine. »Development«, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge (UK) 1990. Weiter gefasst: Marc Frey/Sönke Kunkel: *Writing the History of Development. A Review of the Recent Literature*, in: *Contemporary European History* 20 (2011) 2, S. 215–232.

20 Siehe zum Konzept Sicherheitssektor-Reform (SSR) Mark Sedra: *Security Sector Reform*, in: Roger Mac Ginty (Hg.): *Routledge Handbook of Peacebuilding*, London 2013, S. 211–224. Sedra bezeichnet SSR als ein Konzept in der Krise, auch weil die meisten SSR-Projekte nicht zu positiven Resultaten geführt hätten. Siehe ebd., S. 222.

21 Dieses sich scheinbar wiederholende Phänomen ist in den letzten Jahren vermehrt zum Gegenstand der politikwissenschaftlichen Debatte geworden, siehe u. a. Ursula C. Schroeder/Fairlie Chappuis/Deniz Kocak: *Security Sector Reform and the Emergence of Hybrid Security Governance*, in: *International Peacekeeping* 21 (2014) 2, S. 214–230.; David H. Bayley/Robert M. Perito: *The Police in War. Fighting Insurgency, Terrorism, and Violent Crime*, Boulder (CO) 2010; Jana Hönke/Markus-Michael Müller: *Governing (In)security in a Postcolonial World. Transnational Entanglements and the Worldliness of »Local« Practice*, in: *Security Dialogue* 43 (2012) 5, S. 383–401. Siehe für US-Polizeihilfen David H. Bayley: *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad*, New York 2006, insbesondere S. 25–27; mit Bezug auf das Ausbleiben langfristiger Erfolge in den deutschen Polizeihilfeprogrammen in Afghanistan siehe Lars Ostermeier: *Imaginationen rechtsstaatlicher und demokratischer Polizei. Deutsche Polizeiprojekte in Afghanistan von 1957 bis 2010*, Weinheim 2017, S. 11. Ein solches Abweichen von den Programmzielen steht auch am Anfang der bundesdeutschen

fristige Demokratisierung und Rechtsstaatsbindung der Empfängerinstitutionen solcher Hilfsprogramme ist trotz hohen Mitteleinsatzes bis heute so gut wie nie erreicht worden, wie die US-amerikanische Juristin Alice Hills betont.²² Trotz dieser Tendenz werden Polizeihilfeprojekte bemerkenswert oft in gleicher Weise fortgesetzt, ausgeweitet oder nach Abbruch in neuer, aber ähnlicher Form wiederholt. Dies hängt auch mit der unausgesprochenen Überzeugung zusammen, dass »Rechtsstaatlichkeit« oder »Polizei« universale, allgemein gültige Konzepte darstellen.²³ Lokale Kontexte scheinen hingegen weniger beachtet zu werden oder gelten gar als die zu überwindende Abweichung von einer als universell verstandenen, »modernen« Norm.²⁴

Das Abweichen von den Transferzielen – das Scheitern der Transferstrategie – scheint somit auch im Kontext des »police building« ein wiederkehrendes Phänomen zu sein. Es stellt sich also die Frage, ob es einen Zusammenhang zwischen der Funktionsweise transnationaler »police building«-Projekte (und ähnlicher Modernisierungsprojekte im Globalen Süden) und dem Abweichen von den Projektzielen im Verlauf der Zusammenarbeit geben könnte. Zwar wurde und wird in Forschung und Praxis eine solche Entwicklung oft festgestellt, jedoch nur selten auf der Grundlage organisationsinterner Quellen analysiert, was auch dem meist schwierigen Zugang zu geeigneten Quellen geschuldet ist.

Der Historiker Frederick Cooper kritisiert in einem Aufsatz zur Historiographie der Entwicklungspolitik vorschnell getroffene Einschätzungen über Sinn und Unsinn der Entwicklungszusammenarbeit aus der Makroperspektive und plädiert für »historical analyses in place of metacritique«.²⁵ Vereinfachende Erklärungen, wie der Verweis auf lokale »Mentalitäten« oder mangelhafte Planungen, welche die Möglichkeit eines »richtigen Outputs« bei einer »richtigen«

Polizeien selbst, siehe David Smith: »Trusted Servants of the Population«: The Public Safety Branch and the German Police in the British Zone of Germany, in: Louis A. Knafla (Hg.): *Policing and War in Europe*, Westport (CT) 2002, S. 145–169. Siehe dazu für die zentral-amerikanischen Transitionsgesellschaften Sabine Kurtenbach: *Why is Liberal Peacebuilding so Difficult? Some Lessons from Central America*, *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 88 (2010), S. 95–110.

22 Siehe Alice Hills: *Policing Post-conflict Cities*, London 2013, S. 222.

23 Diese Annahme ist historisch eng mit der Herausbildung der europäischen Nationalstaaten verknüpft. Siehe Ostermeier, *Imaginationen*, S. 11.

24 Siehe Ursula C. Schroeder: *Introduction: Decentring the Study of International Interventions*, in: *Cooperation and Conflict* 53 (2018) 2, S. 139–153, hier besonders S. 144f. Siehe auch Markus-Michael Müller: *Polizieren als (post-)koloniale Praxis. Ein Beitrag zur Debatte um kritische Polizeiforschung*, in: *sub|urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 2 (2014) 2, S. 71–76, hier S. 73.

25 Frederick Cooper: *Writing the History of Development*, in: *Journal of Modern European History* 8 (2010) 1, S. 5–23, hier S. 7–9. In eine ähnliche Richtung argumentieren Chastain und Lorek hinsichtlich des Transfers wissenschaftlicher bzw. technologischer »Expertise«. Siehe Chastain/ Lorek: *Introduction*, S. 14.

Vorbereitung implizieren, sind in diesem Sinne ebenso abzulehnen wie der Rückzug in die scheinbar resignierende Einsicht, »Entwicklungsprojekte« seien im Allgemeinen »programmed to fail«.²⁶ Ziel dieser Studie ist es stattdessen, die konkreten Dynamiken und lokalen Prozessabfolgen, die zum »Scheitern« eines historischen Entwicklungsprojekts führten, auf empirischer Grundlage zu rekonstruieren und zu analysieren.

Im »Scheitern«, also in den oft krisenhaften Endphasen von Kooperationen, kommt es typischerweise zu einer vermehrten Kommunikation der Kooperationspartner zur Rettung des Projekts. Somit ist diese Phase durch ein vermehrtes Schriftquellenaufkommen ein gewinnbringender Ansatzpunkt für eine empirische Untersuchung. Schließlich werden in dem Moment, in dem scheinbar reibungslose Abläufe zusammenbrechen, über die historischen Quellen Handlungen und Konstellationen sichtbar, die sonst, im »Normalbetrieb«, von den Akteuren kaum thematisiert werden und für den Beobachter in einer »Black Box« verschwinden.

Statt Simplifikationen das Wort zu reden, die der tatsächlichen Komplexität transnationaler Polizeikooperationen – und ihrer Probleme – nicht gerecht werden, geht es darum, die »Black Box« zu öffnen. Ziel ist es, ganz im Sinne Coopers, auf Basis der historischen Quellen die dynamische und oft kontingent verlaufende Entwicklung eines solchen Projekts nachzuvollziehen und die oft schwer greifbaren Aushandlungsprozesse am konkreten Fall der Polizeihilfe für Guatemala in all ihren Facetten und Details sichtbar zu machen. Dies geschieht nicht um der vielen Details willen, sondern, um den lokalen Manifestationen der Kooperation Rechnung zu tragen und die Folgewirkungen von Transfers in ihrem lokalen Umfeld in den Blick zu nehmen.²⁷

Geschichtswissenschaftliche Methoden können hier nicht nur Anknüpfungspunkte für weitere Forschungen auf dem Gebiet, sondern auch wichtige Anstöße für die entwicklungspolitische Praxis liefern, zumal ahistorische Perspektiven auf diesem Gebiet noch immer vorherrschend sind.²⁸ Bereits 1991 machten mit Doug Porter, Bryant Allen und Gaye Thompson ausgewiesene Expertinnen und Experten auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik ein fehlendes Geschichtsbewusstsein für das Scheitern vieler Entwicklungsprojekte verantwortlich:

26 Vgl. vor allem hinsichtlich der oft unrealistischen Erwartungshaltung an die lokale Aneignung von Transfers, Kumar/Corbridge, *Programmed to Fail*.

27 Siehe hierzu die Überlegungen in Marian Füssel/Tim Neu: *Reassembling the Past?! Zur Einführung*, in: Dies. (Hg.): *Akteur-Netzwerk-Theorie und Geschichtswissenschaft*, Göttingen 2021, S. 17.

28 Siehe Frey/Kunkel, *Writing*, S. 217.

»We believe that the failure of a great many development projects to achieve even their most fundamental objectives is due to a reluctance on the part of development practitioners to appreciate the significance of history. Projects are frequently designed as if time began with the project implementation schedule.«²⁹

Diese Feststellung trifft weitgehend auch auf die bisherigen Polizeihilfemissionen der Bundesrepublik Deutschland zu. So spielten z. B. die Erfahrungen früherer US-Kooperationen mit der guatemaltekischen Polizei bei der Vorbereitung des Guatemala-Projekts keine Rolle. Die Planer der Einsätze, die im Anschluss an das deutsche Engagement in Guatemala begonnen wurden, setzten sich wiederum kaum mit Fehlern und Erfolgen des Vorgängerprojekts auseinander.³⁰

Polizeihilfemissionen zählen bis heute zu den wichtigsten sicherheitspolitischen Instrumenten westlicher Regierungen, gerade bei der Stabilisierung von Konfliktzonen und sogenannten »failed states«. Auch um aktuelle Herausforderungen besser zu verstehen, bietet sich eine vertiefte Auseinandersetzung mit den historischen Vorläufern solcher Projekte an. So war beispielsweise die im April 2021 nach fast 20 Jahren beendete Polizeihilfemission in Afghanistan trotz aller Unterschiede teilweise mit verblüffend ähnlichen Problemlagen und Konstellationen konfrontiert wie das Polizeihilfeprojekt in Guatemala, etwa hinsichtlich Korruption, alltäglicher Gewalt und der instabilen staatlichen Rahmenbedingungen.³¹ Das mehr als vierjährige bundesdeutsche Engagement in Guatemala kann als eine der ersten deutschen Polizeimissionen mit »state building«-Charakter und somit als Bindeglied zwischen den meist technischen Polizeikooperationen des Kalten Kriegs und ganzheitlicheren Ansätzen der Sicherheitssektor-Reform ab den 1990er Jahren betrachtet werden.³² Vor diesem Hintergrund und aufgrund der mittlerweile gut zugänglichen Quellen ist eine empirische Analyse des Guatemala-Projekts besonders geeignet, um am konkreten Beispiel Mechanismen zu identifizieren, die zu den beobachteten Programmabweichungen führten und Ansatzpunkte für weitere Forschungen zu

29 Siehe Porter/Allen/Thompson, *Development*, xv–xvii.

30 Obwohl die Polizeihilfe für Guatemala gerade im Ausbildungsbereich viele grundlegende Dynamiken späterer Programme vorwegnahm, gilt gemeinhin die Beteiligung des BGS an der UN-Mission in Namibia 1989 als Startschuss für moderne deutsche Polizeieinsätze im Ausland. Das Guatemala-Projekt wird dabei übersehen. Siehe Ansgar Burchard: 1989–2009: 20 Jahre Auslandseinsätze der deutschen Polizei, in: *Polizei heute* 38 (2009) 1, S. 17–20; Lena Lehmann: Die Vorbereitung der deutschen Polizei auf Auslandseinsätze am Beispiel der Afghanistan-Mission, Frankfurt am Main 2017, S. 61.

31 Siehe Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern: Deutsches Engagement beim Polizeiaufbau in Afghanistan, Broschüre, 2010, online unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/deutsches-engagement-beim-polizeiaufbau-in-afghanistan-735230> [30.05.2021].

32 Zur Abgrenzung von SSR zu Sicherheitskooperationen des Kalten Kriegs siehe Sedra, *Security Sector Reform*, S. 212f.

ähnlichen Phänomenen sein können. Die Untersuchung liefert damit einen grundlegenden Beitrag zum Verständnis von entwicklungspolitischen Projekten mit all ihren Machtungleichgewichten, kontingenten Dynamiken und Missverständnissen auf dem besonders heiklen Feld des Sicherheitssektors.

Stand der Forschung

Polizeihilfen und transnationale Polizeireformen befinden sich an der Schnittstelle von Außen- und Sicherheitspolitik und weisen auch entwicklungspolitische Dimensionen auf. Zugleich haben sie stets Auswirkungen auf die Innenpolitik der kooperierenden Staaten und die polizeiliche Praxis der beteiligten Behörden. Dementsprechend, und aufgrund der grundlegenden Bedeutung der Polizei als Institution und des Polizierens als Praxis bei der Herstellung, Aufrechterhaltung und der Konstruktion von (Innerer) Sicherheit und Staatlichkeit, setzen sich verschiedene wissenschaftliche Disziplinen und Ansätze mit diesem Phänomen auseinander.³³ So beschäftigen sich etwa die Politikwissenschaft (und dort insbesondere der Bereich der Internationalen Beziehungen), die Geschichtswissenschaft, die Soziologie, aber auch die Rechtswissenschaft und die Anthropologie – oder aus interdisziplinärer Perspektive mit regionalem Fokus auch sogenannte *area studies*, wie etwa die Lateinamerikastudien – mit der Erforschung transnationaler Polizeiarbeit bzw. von Polizeihilfeprogrammen. Erkenntnisinteresse und Fragestellungen unterscheiden sich dabei teilweise deutlich.

Während die Konstellation des Kalten Kriegs die Ausweitung von Polizei- und Militärhilfeprogrammen weltweit begünstigte, kam es in den 1990er Jahren zu einem regelrechten Boom von Polizeihilfeprojekten in Staaten des Globalen Südens. Polizeihilfe wurde zu einem »major global export phenomenon«.³⁴ Analog dazu haben sich grenzüberschreitendes Polizieren bzw. Auslandseinsätze von Polizeikräften zur Stabilisierung von zerfallenden Staaten gerade in der Politikwissenschaft zu einem wichtigen und viel diskutierten Forschungsthema entwickelt.³⁵ Veröffentlichungen zu Sicherheitsgovernance und Polizeireformen

33 Für einen Überblick über das weite Feld der Polizeiforschung, welches in der folgenden Darstellung nur angeschnitten werden kann, siehe Christiane Howe/Lars Ostermeier: Einleitung, in: Dies. (Hg.): *Polizei und Gesellschaft. Transdisziplinäre Perspektiven zu Methoden, Theorie und Empirie reflexiver Polizeiforschung*, Wiesbaden 2019, S. 1–16.

34 Graham Ellison/Nathan Pino: *Globalization, Police Reform and Development. Doing It the Western Way?* Basingstoke 2012, S. 25.

35 Siehe u. a. Andrew Goldsmith/James Sheptycki (Hg.): *Crafting Transnational Policing. Police Capacity-Building and Global Policing Reform*, London 2007; Robert B. Oakley/Michael J. Dziedzic/Eliot M. Goldberg (Hg.): *Policing the New World Disorder. Peace Operations and Public Security*, Washington D. C. 1998; Bayley, *Changing; Hills, Policing. Zur konstitutiven Funktion von Polizeikooperationen im Globalen Süden für die Herausbildung moderner*

in Lateinamerika thematisieren jedoch oft eher die Rolle der Polizei in den jeweiligen Gesellschaften als transnationale Polizeikooperationen.³⁶

Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit deutschen Polizeihilfeprojekten hat bisher nur sehr begrenzt stattgefunden. Die Forschung zu Auslandseinsätzen deutscher Polizeibeamter ist, abgesehen von Studien, die die Polizeipraxis in den deutschen Kolonien zum Thema haben,³⁷ auf die Beteiligungen an multinationalen Polizeihilfemissionen nach 1989 konzentriert.³⁸ Eine Monographie zu deutschen Polizeihilfeprogrammen in lateinamerikanischen Ländern existiert nicht. Schwerpunkte der meist politikwissenschaftlichen Untersuchungen bilden Afrika und Asien, insbesondere Afghanistan, mit welchem es bereits seit der Zeit des Deutschen Kaiserreichs immer wieder zu sicherheitspolitischen Kontakten und Polizeihilfen im engeren Sinne kam.³⁹ Hervorzuheben

Formen von Polizeiarbeit Stuart Schrader: *Badges without Borders. How Global Counterinsurgency Transformed American Policing*, Berkeley (CA) 2019; Markus-Michael Müller (Hg.): *Polizei und (post-)koloniales Regieren*, *Comparativ* 22 (2012) 3; Alfred W. McCoy: *Policing America's Empire. The United States, the Philippines and the Rise of the Surveillance State*, Madison (WI) 2009. Siehe auch die Beiträge in Jana Hönke/Markus-Michael Müller (Hg.): *The Global Making of Policing. Postcolonial Perspectives*, London 2016.

36 Siehe bspw. Carola Schmid: *Korruption, Gewalt und die Welt der Polizisten*. Deutschland, Chile, Bolivien und Venezuela im Vergleich, Frankfurt am Main 2007; Norbert Lösing: *Realidad y perspectivas de la policía en América Latina. Resumen y Reflexión*, in: Peter Waldmann/Martín Abregú (Hg.): *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Medellín 1996, S. 381–404; Fairlie Chappuis/Deniz Kocak: *Sicherheitssektor-Reform in Lateinamerika. Möglichkeiten und Grenzen*, in: Günther Maihold/Daniel Brombacher (Hg.): *Gewalt, Organisierte Kriminalität und Staat in Lateinamerika*, Opladen 2013, S. 255–273; Marcelo Fabián Sain: *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*, Buenos Aires 2010.

37 Siehe z. B. Jakob Zollmann: *Koloniale Herrschaft und ihre Grenzen. Die Kolonialpolizei in Deutsch-Südwestafrika, 1894–1915*, Göttingen 2015; Marie A. Muschalek: *Violence as Usual. Policing and the Colonial State in German Southwest Africa*, Ithaca (NY) 2019.

38 Siehe u. a. Thorsten Stodiek: *Der Einsatz internationaler Polizei in Friedensmissionen*, in: *Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik* 33 (2001), S. 1–8; Ders: *Internationale Polizei: ein empirisch fundiertes Konzept der zivilen Konfliktbearbeitung*, Baden-Baden 2004; Cornelius Friesendorf: *Insurgency and Civilian Policing. Organizational Culture and German Police Assistance in Afghanistan*, in: *Contemporary Security Policy* 34 (2013) 2, S. 324–349. Für einen Überblick über den Einsatz deutscher Polizisten im Ausland jenseits von Polizeihilfe siehe Heiner Busch: *Von der Ausnahme zur Normalität. Polizei unterwegs im Ausland*, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 96 (2010) 2, S. 3–4; für eine rechtswissenschaftliche Perspektive siehe Adrian Mehler: *Polizei im Auslandseinsatz*, Tübingen 2013.

39 Aufgrund dieser Kontinuitäten widmet sich Ostermeier auch der Zeit vor 1989. Siehe Ostermeier, *Imaginationen*, S. 61–104; eine weitere Ausnahme, ebenfalls Afghanistan betreffend, ist Martin Baraki: *Die Beziehungen zwischen Afghanistan und der Bundesrepublik Deutschland 1945–1978*. Dargestellt anhand der wichtigsten entwicklungspolitischen Projekte der Bundesrepublik in Afghanistan, Frankfurt am Main 1996; für Einsätze nach 1989 siehe Burchard, *20 Jahre*; Dieter Schenk: *BKA – Polizeihilfe für Folterregime*, Bonn 2008; Heiner Busch: *Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Eu-*

ist hier besonders Lars Ostermeiers Studie »Imaginationen demokratischer und rechtsstaatlicher Polizei«,⁴⁰ die anhand der Analyse der deutschen Polizeihilfeprojekte in Afghanistan der 1950er Jahre bis in die Gegenwart die Kausalität von polizeilichem Normentransfer und staatlicher Stabilität hinterfragt.

Arbeiten zur Geschichte der westdeutschen Polizei nach 1945 beschäftigen sich kaum mit Polizeihilfe. Der Fokus liegt klar auf der Reform der Polizei nach der Erfahrung des Nationalsozialismus oder auf dem Umgang der verschiedenen Polizeien mit gesellschaftlichen Veränderungen und Herausforderungen, während sich die untersuchten internationalen Kontakte meist auf die (west)europäische Zusammenarbeit beschränken.⁴¹ Obwohl Polizeihilfe auch immer als Entwicklungshilfe verstanden wurde und lange Zeit aus dem Etat des BMZ finanziert wurde, finden sich in Analysen westdeutscher Entwicklungskooperationen mit Lateinamerika kaum Hinweise auf Polizeihilfemissionen.⁴²

Historische Reformprojekte im lateinamerikanischen Polizeiwesen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts können nur vor dem Hintergrund der globalen Systemkonfrontation verstanden werden. Aufgrund der hegemonialen Stellung der USA in der westlichen Hemisphäre und der zahlreichen politischen und militärischen Interventionen der Supermacht in Lateinamerika hat sich ein eigenes Forschungsfeld etabliert, das sich der Geschichte der US-Interventionen

ropa, Münster 1995; Werner Herzog: Die deutsche Ausstattungshilfe. Mit Schwerpunkt Afrika, in: Wehrtechnik 19 (1987) 9, S. 45–50.

40 Ostermeier, *Imaginationen*.

41 Siehe beispielsweise Heiner Busch u. a.: *Die Polizei in der Bundesrepublik*, Frankfurt am Main/New York 1985; Gerhard Fürmetz/Herbert Reinke/Klaus Weinbauer (Hg.): *Nachkriegspolizei. Sicherheit und Ordnung in Ost- und Westdeutschland 1945–1969*, München/Hamburg 2001; Frank Kawelowski/Sabine Mecking: *Polizei im Wandel. 70 Jahre Polizeiarbeit in Nordrhein-Westfalen*, Köln 2019; Sabine Mecking (Hg.): *Polizei und Protest in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2020; David Livingston: *The Bundesgrenzschutz. Recivilizing Security in Postwar West German, 1950–1977*, Dissertation, University of California, San Diego (CA) 2018; Klaus Weinbauer: *Zwischen Tradition und Umbruch. Schutzpolizei in den 1950er bis 1970er Jahren* (Personal, Ausbildung, Revierdienst, Großeinsätze), in: Peter Leßmann-Faust (Hg.): *Polizei und Politische Bildung*, Wiesbaden 2008, S. 21–44; Ders.: »Staat zeigen«. Die polizeiliche Bekämpfung des Terrorismus in der Bundesrepublik bis Anfang der 1980er Jahre, in: Wolfgang Kraushaar (Hg.): *Die RAF und der linke Terrorismus*, Bd. 2, Hamburg 2006, S. 932–947.

42 Siehe z. B. Constantin Grund: *Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Zentralamerika*, in: Sabine Kurtenbach u. a. (Hg.): *Zentralamerika heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Frankfurt am Main 2008, S. 785–809; Hartmut Sangmeister: *Einflusschancen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika*, Heidelberg 1999; Germán Kratochwil: *Modernisierung, soziale Entwicklung und strukturelle Abhängigkeit in der Entwicklungshilfe. Dargestellt am Beispiel der Entwicklungshilfe der BRD für Lateinamerika*, Dissertation, Universität Hamburg 1974; Claudia Hamann: *Lateinamerika in der deutschen Entwicklungspolitik*, in: Christoph Wagner/Manfred Mols (Hg.): *Deutschland – Lateinamerika. Geschichte, Gegenwart und Perspektiven*, Frankfurt am Main 1994, S. 101–166.

in lateinamerikanischen Staaten widmet.⁴³ Darunter fallen auch Polizei- und Militärhilfen der Vereinigten Staaten für US-freundliche, antikommunistische Regierungen mit dem Ziel, den Kampf gegen eine tatsächliche oder vermutete marxistische »Subversion« zu unterstützen und US-amerikanische Wirtschaftsinteressen zu schützen.⁴⁴ Sicherheitskooperationen lateinamerikanischer Akteure mit nicht-amerikanischen Mächten oder sogenannte Süd-Süd-Kooperationen werden in entsprechenden Studien meist nur am Rande erwähnt; der Fokus der Forschung liegt klar auf US-Initiativen.⁴⁵

Im Fall Guatemalas konzentriert sich die Forschung zudem auf die Polizeireformen im Anschluss an das Friedensabkommen von 1996, welches den jahrzehntelangen Bürgerkrieg beendete. In Folge der Vereinbarungen wurde die *Policía Nacional* aufgelöst und schließlich als *Policía Nacional Civil* (PNC) neu gegründet. Diese umfassende Reform erfährt in der Forschung eine wesentlich größere Beachtung als ihr Pendant in den 1980er Jahren, wohl auch weil sie sich – trotz aller Mängel – als langfristig folgenreicher herausstellte.⁴⁶ Dennoch ist es

43 Exemplarisch siehe William M. LeoGrande: *Our own Backyard. The United States in Central America, 1977–1992*, Chapel Hill (NC) 2010; Michael McClintock: *Instruments of Statecraft. U. S. Guerrilla Warfare, Counterinsurgency, and Counter-terrorism, 1940–1990*, New York 1992; Michael McClintock: *The American Connection. Volume 1 and 2*, London 1985. Tanya Harmer weist zu Recht darauf hin, dass die im Zentrum vieler Studien zum Kalten Krieg Lateinamerikas stehenden US-Interventionen einen historiographischen US-Zentrismus reproduzieren, der die Beziehungen lateinamerikanischer Akteure untereinander und mit anderen Weltregionen in den Hintergrund drängt. Siehe Tanya Harmer: *Allende's Chile and the Inter-American Cold War*, Chapel Hill (NC) 2011, S. 6.

44 Siehe z. B. Robert H. Holden: *Securing Central America against Communism: The United States and the Modernization of Surveillance in the Cold War*, in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 41 (1999) 1, S. 1–30; Leslie Gill: *The School of the Americas. Military Training and Political Violence in the Americas*, Durham (NC) 2004; Martha K. Huggins: *U. S.-Supported State Terror. A History of Police Training in Latin America*, in: Dies. (Hg.): *Vigilantism and the State in Modern Latin America. Essays on Extralegal Violence*, New York 1991, S. 219–242; Dies.: *Political Policing. The United States and Latin America*, Durham (NC) 1998; Jeremy Kuzmarov: *Modernizing Repression. Police Training and Nation Building in the American Century*, Amherst (MA) 2012.

45 Eine Ausnahme ist beispielsweise Ariel C. Armony: *Argentina, the United States, and the Anti-Communist Crusade in Central America, 1977–1984*, Pittsburgh (OH) 1997. Siehe auch Bennewitz/Müller, Importing, S. 596.

46 Siehe u. a. Patricia Arias/Héctor Roberto Granados Rosada/Marcelo Fabián Sain: *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*, Bogotá 2012, vor allem S. 105–110; Marie-Louise Glebbeek: *Post-War Violence and Police Reform in Guatemala*, in: Niels A. Uildriks (Hg.): *Policing Insecurity. Police Reform, Security, and Human Rights in Latin America*, Lanham (MD) 2009, S. 79–94; Margarita Castillo Chacón/Verónica Godoy Castillo/Heidi Martínez Cardona: *Reforma policial y desmilitarización de la sociedad guatemalteca*, Ciudad de Guatemala 2002; William Stanley: *Building New Police Forces in El Salvador and Guatemala. Learning and Counter-learning*, in: *International Peacekeeping* 6 (1999) 4, S. 113–134; Arturo Matute: *Possibilities of Advancing Police Reform in Guatemala through Community-Oriented Policing*, in: *Journal of Human Security* 16 (2020) 2, S. 97–110.

verblüffend, wie auch guatemalteckische Studien, etwa der Bericht eines Forschungsprojekts der *Universidad de San Carlos*, »Reforma Policial y Desmilitarización de la Sociedad Guatemalteca«, durch ihr Narrativ suggerieren, vor 1996 hätte es in Guatemala keine Versuche gegeben, die polizeilichen Institutionen umfassend zu reformieren.⁴⁷ Die Initiativen ab Mitte der 1980er Jahre werden in den meisten Analysen nicht einmal erwähnt und die widersprüchliche Rolle der Polizei während der Transitionsregierungen wird auf eine Kontinuität der Repression reduziert. Eine Ausnahme bildet der Beitrag des guatemalteckischen Politikers und Juristen Julio César Rivera Clavería zu einem 2003 erschienenen Sammelband über die Entwicklung der lateinamerikanischen Polizei. Der Autor streift die Reformen der PN während der Regierung Cerezo und hebt die Beteiligung Westdeutschlands, Venezuelas und Spaniens an der Polizeireform hervor. Rivera Clavería sieht analog zur politischen Transition von der Militärdiktatur zur Demokratie eine polizeiliche Transitionsphase von 1986 bis 1995, in der die Grundlagen für eine rechtsstaatliche Polizei gelegt wurden und sich die Funktion der Polizei von einer militärischen zu einer polizeilichen wandelte.⁴⁸ Der Politikwissenschaftler Markus Hochmüller nimmt in seiner Dissertation die Transformation der guatemalteckischen Sicherheitsakteure detailliert in den Blick und widmet sich dabei am Rande auch den transnationalen Polizeikooperationen vor 1996. Der Fokus der Studie liegt allerdings klar auf den Reformen ab Ende des bewaffneten Konflikts. Die bundesdeutsche Polizeihilfe findet als einer unter vielen Reformversuchen »vor 1996« kurz Erwähnung.⁴⁹

Auch in Darstellungen der bewaffneten Konflikte in der zentralamerikanischen Region werden internationale Polizeihilfen nur gestreift.⁵⁰ Monographien zur Geschichte Guatemalas in den 1980er Jahren nehmen in erster Linie Aufstandsbekämpfungspraktiken und Menschenrechtsverletzungen durch staatli-

Dass sich jedoch auch die neu formierten Polizeikräfte Guatemalas auf die Erfahrungen der Aufstandsbekämpfung der 1980er Jahre stützen, zeigen Markus Hochmüller/Markus-Michael Müller: *Locating Guatemala in Global Counterinsurgency*, in: *Globalizations* 13 (2016) 1, S. 94–109.

47 Siehe Castillo/Godoy/Martínez, *Reforma policial*. Siehe auch Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES): *Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana. Relaciones Policía-Comunidad en Guatemala*, Ciudad de Guatemala 2001, hier S. 17–21.

48 Julio César Rivera Clavería: *La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Guatemala*, in: Kai Ambos/Juan-Luis Gómez Colomer/Richard Vogler (Hg.): *La policía en los estados de derecho latinoamericanos. Un proyecto internacional de investigación*. Bogotá 2003, S. 355–388, hier S. 356–359. Rivera Clavería hatte während der Regierung Cerezo zeitweise das Amt des Vizeinnenministers inne, was seine wenig kritische Sicht auf die Polizeireform erklären mag.

49 Siehe Hochmüller, *Struggle*, S. 63.

50 Siehe Cástor Miguel Díaz Barrado/José Romero Serrano/Sagrario Morán Blanco: *Los conflictos armados en Centroamérica*, Madrid 2010; René de la Pedraja Tomán: *Wars of Latin America, 1982–2013. The Path to Peace*, Jefferson (NC) 2013.

che Akteure in den Blick.⁵¹ Auch wenn somit die Rolle der guatemaltekischen Sicherheitskräfte, also auch der Polizei, beispielsweise in den einflussreichen Studien von Jennifer Schirmer (»The Guatemalan Military Project«) und Susanne Jonas (»The Battle for Guatemala«) durchaus im Fokus steht, werden internationale Kooperationen oder Polizeihilfen lediglich aufzählend als Teil einer Reihe von Kontakten genannt. »Nightmare or reality? Guatemala in the 1980s« von Angela Delli Sante Owens sticht hier heraus, da die Autorin auch die internationale Dimension der zaghaften demokratischen Öffnung genau untersucht und dabei auf die Polizeihilfeprojekte Westdeutschlands und Spaniens eingeht.⁵² Welche Folgen solche Kooperationen jedoch auf der lokalen Ebene hatten, wird indes nicht weiter vertieft, was einerseits der weiter gefassten Untersuchungsperspektive, andererseits aber auch der Quellenlage geschuldet ist, da bspw. staatliche Akten zum Zeitpunkt des Erscheinens des Buchs noch Schutzfristen unterlagen bzw. in Guatemala schlicht nicht verfügbar waren.⁵³

Dies änderte sich mit der sensationellen Entdeckung von Millionen von Akten der *Policía Nacional* in einem ehemals von der Polizei genutzten Gebäude in Guatemala-Stadt im Jahr 2005. In der Folge wurde mit internationaler Unterstützung das »Archivo Histórico de la Policía Nacional« (AHPN, Historisches Archiv der Nationalpolizei) aufgebaut, welches begann, die Akten zu restaurieren, zu ordnen und der interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Gestützt auf das Archivmaterial publizierte das AHPN eine Reihe grundlegender Überblicksdarstellungen, die die Entwicklung der PN bis zur demokratischen Öffnung unter Cerezo nachzeichnen und sich darüber hinaus detailliert mit einzelnen Strukturen der Institution auseinandersetzen, etwa mit der Polizeiführung (*Dirección General de la Policía Nacional*), der Kriminalpolizei (*Departamento de Investigaciones Criminológicas*) oder mit anderen Unterabteilungen der Polizei.⁵⁴ Diese Pionierleistung sorgte dafür, dass Organisation und

51 Siehe z. B. Jennifer Schirmer: *The Guatemalan Military Project. A Violence Called Democracy*, Philadelphia (PA) 1998; Susanne Jonas: *The Battle for Guatemala. Rebels, Death Squads, and U. S. Power*, Boulder (CO)/San Francisco (CA)/Oxford 1991; Roberto García Ferreira/ Arturo Taracena Arriola (Hg.): *La guerra fría y el anticomunismo en Centroamérica*, Ciudad de Guatemala 2017; Mark Rabine: *Guatemala: »Redemocratization« or Civilian Counterinsurgency?*, in: *Contemporary Marxism* 14 (1986), S. 59–64.

52 Angela Delli Sante Owens: *Nightmare or Reality. Guatemala in the 1980s*, Amsterdam 1996.

53 Dies ist auch der Grund, warum andere Studien vor dem Auffinden des Archivs der guatemaltekischen Polizei 2005 recht oberflächlich bleiben mussten, siehe z. B. Adolfinia Contreras Cruz/Francisco Fernando Sinay Alvarez: *Historia de la Policía Nacional de Guatemala 1881–1997, Tesis de Licenciatura en Historia*, Universidad de San Carlos de Guatemala, Ciudad de Guatemala 2004.

54 Die Veröffentlichungen des AHPN umfassen die folgenden Berichte: *La Policía Nacional y sus estructuras*, Ciudad de Guatemala 2010; *Del silencio a la memoria. Revelaciones del Archivo Histórico de la Policía Nacional*, Ciudad de Guatemala 2011; *Dirección General de la Policía Nacional, 1975–1985*, Ciudad de Guatemala 2011; *Gabinete de Identificación de la Policía*

Funktionsweise der PN für die Zeit zwischen 1975 und 1985 als recht gut erforscht bezeichnet werden können. Wie in der Forschung und der guatemaltekischen Öffentlichkeit allgemein, so galt auch im Archiv zunächst das größte Interesse diesem besonders tragischen Jahrzehnt der guatemaltekischen Geschichte, in welches die meisten Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Organe bis hin zu gezielten Massakern an der Zivilbevölkerung fielen.

Kirsten Welds bahnbrechende Studie »Paper Cadavers«, die stark von dem Fund des Archivs inspiriert ist, geht darüber hinaus und beschäftigt sich nicht nur mit der Frage, wie Geheimarchive wie das Polizeiarchiv nationale Erinnerungsdiskurse prägen, sondern fragt auf Basis der Akten auch nach den Praktiken der Polizei und ihrer Rolle im Zuge der demokratischen Öffnung.⁵⁵ Die deutsche Polizeihilfe wird im Gegensatz zur Rolle der USA auch bei Weld nur mit einem Satz erwähnt.⁵⁶ Sie subsumiert das bundesdeutsche Engagement unter eine ganze Reihe von gescheiterten Kooperationen. Warum sie jedoch gescheitert sind, wird nicht direkt untersucht.

In der zentralen Studie zur Geschichte der guatemaltekischen Nationalpolizei, herausgegeben vom guatemaltekischen sozialwissenschaftlichen Institut AVANCSO, wird nicht nur die Rolle der Polizei während der direkten Militärrherrschaft untersucht. Auch der Polizeireform ab 1986 wird ein Kapitel gewidmet, welches auch die ausländische Unterstützung thematisiert.⁵⁷ Wenngleich auch hier die Forschungsperspektive eine breitere ist, wird der Beginn der bundesdeutschen Polizeihilfe kurz geschildert. Allerdings verfügten die Autorinnen und Autoren der Studie nicht über die Akten der deutschen Seite, sodass die Darstellung zwar einen guten ersten Überblick bietet, aber die Praxis der Kooperation kaum untersucht. Die mittlerweile erfolgte Freigabe der entsprechenden Quellen bietet nun die Möglichkeit, diese Leerstellen zu schließen.

Nacional, 1975–1985, Ciudad de Guatemala 2011; Jefatura de la Policía Nacional en el Departamento de Quetzaltenango, 1975–1985, Ciudad de Guatemala 2011; Inspectoría General de la Policía Nacional, 1975–1985, Ciudad de Guatemala 2011; Departamento de Investigaciones Criminológicas de la Policía Nacional. 1968–1986, Ciudad de Guatemala 2012; Segundo Cuerpo de la Policía Nacional, 1975–1985, Ciudad de Guatemala 2012; Centro de Operaciones Conjuntas de la Policía Nacional, 1975–1985, Ciudad de Guatemala 2012.

55 Kerstin Weld: *Paper Cadavers. The Archives of Dictatorship in Guatemala*, Durham (NC) 2014. Auch der spanische Journalist und Historiker David Olmo thematisiert die Rolle des Archivs für die guatemaltekische Gesellschaft und demokratische Perspektiven des Landes, siehe David Olmo: *La sociedad civil al servicio de la Historia. El caso del Archivo Histórico de la Policía Nacional de Guatemala*, Masterarbeit, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid 2017.

56 Siehe Weld, *Paper Cadavers*, S. 147.

57 Siehe Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO): *Ordenar, vigilar, perseguir y castigar. Un acercamiento histórico a la institución policial en Guatemala*, Ciudad de Guatemala 2013, hier besonders S. 271–300.

Bundesdeutsche Polizeihilfeprojekte für Lateinamerika, und speziell für Guatemala, werden außer partiell in den hier vorgestellten Studien lediglich in zeitgenössischen kritischen Zeitschriften wie der »antimilitarismusinfo«, der »CILIP – Zeitschrift für Bürgerrechte und Polizei« sowie in Publikationen von verschiedenen Menschenrechtsorganisationen und der Lateinamerikasolidarität thematisiert. Hier stehen jedoch eher geopolitische und wirtschaftliche Folgen sowie mögliche Menschenrechtsverletzungen durch die Polizeikräfte im Vordergrund.⁵⁸ Praxis und Transferprozesse werden in den genannten Publikationen kaum untersucht.

Auch aufgrund der fast vollständig fehlenden wissenschaftlichen Beschäftigung mit bundesdeutschen Polizeihilfen in Lateinamerika wurde von 2017 bis 2020 in einem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten und von Prof. Dr. Markus-Michael Müller geleiteten Forschungsprojekt an der Freien Universität Berlin, an welchem auch der Verfasser dieser Dissertation als Wissenschaftlicher Mitarbeiter beteiligt war, Grundlagenforschung auf diesem Gebiet betrieben.⁵⁹ Aus diesen Forschungen sind verschiedene Publikationen hervorgegangen, unter anderen zu den Kooperationen mit Costa Rica, Paraguay, Chile und Guatemala.⁶⁰ Diese Artikel präsentieren und interpretieren erste Forschungsergebnisse. Insbesondere der Beitrag zu Guatemala stellt eine wichtige Vorarbeit zu dieser Dissertation dar, wobei jedoch eine nähergehende Analyse der inneren Dynamiken des Polizeihilfeprojekts aufgrund des Aufsatzformats unterbleiben musste.

58 Siehe beispielhaft Stefan Gose: Deutsche Polizeihilfe für Lateinamerika. Sicherheitspolitik auf dem kleinen Dienstweg. *Antimilitarismus-Information* 28 (1998) 12, S. 50–58; Heiner Busch: Neue Schwerpunkte bundesdeutscher Polizeihilfe: Lateinamerika und Osteuropa, in: *Bürgerrechte und Polizei/CILIP* 40 (1991) 3, S. 84–90. Siehe auch den Überblick über die Quellen dieser Arbeit in Anschluss an den Forschungsstand.

59 Deutsche Polizeihilfe für Lateinamerika (1949–1989): Umfang, Praxis und transnationale Verflechtungen (2017–2020), Lateinamerika-Institut, Freie Universität Berlin. Die Ziele und Themen des Projekts sind online zu finden: <https://www.lai.fu-berlin.de/forschung/polizeihilfe/Deutsche-Polizeihilfe-fuer-Lateinamerika/index.html> [28.05.2021].

60 Siehe Mónica Contreras Saiz: German Assistance in Cold War Policing in Paraguay, in: *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*, 2022; Fabian Bennewitz/Markus-Michael Müller: West Germany, Guatemala, and the Transnational Dynamics of Cold War Police Assistance, in: *Journal of Cold War Studies*, im Erscheinen; Dies.: Innere Sicherheit transnational. Bundesdeutsche Polizeihilfe für Lateinamerika in den 1970er- und 1980er-Jahren, in: *Zeithistorische Forschungen* 19 (2022) 3, 457–481; Dies.: Importing; Fabian Bennewitz: Demokratietransfer durch Polizeihilfe? Bundesdeutsche Polizeihilfe in Zentralamerika 1980–1990, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 125 (2021), S. 69–79; Mónica Contreras Saiz/ Fabian Bennewitz: Deutsche Polizeihilfe als Stabilisierungsfaktor in Lateinamerikas Kaltem Krieg? Die Beziehungen der Polizeien Chiles und der Bundesrepublik Deutschland, 1952–1986, in: Thomas Grotum/Lena Haase/Georgios Terizakis (Hg.): *Polizei in Umbruchsituationen. Herrschaft, Krise, Systemwechsel und »offene Moderne«*, Wiesbaden 2021, S. 299–330.

Aus diesem kurzen Überblick wird deutlich, dass eine wissenschaftliche Beschäftigung mit den guatemaltekischen Polizeireformen der 1980er Jahre oder dem bundesdeutschen Polizeihilfeprojekt bisher nicht stattgefunden hat. So untersuchen Analysen der Polizeihilfeprojekte nach 1990 (nicht nur in Guatemala) nur selten die historischen Vorgänger dieser Projekte, da diese implizit als ein substanzuell anderes Phänomen verstanden und häufig lediglich als Manifestationen der globalen Systemkonfrontation oder als Folge nationalstaatlicher Spezifika gefasst werden. Der Fokus der bisherigen Forschung zu Guatemala hingegen liegt einerseits auf der Hochphase der Menschenrechtsverletzungen vor der demokratischen Öffnung 1985/86, andererseits auf dem Entstehen der *Policía Nacional Civil* und den Polizeireformen nach Ende des Bürgerkriegs, also ab 1996. Die zehn Jahre, die zwischen diesen beiden Punkten liegen, werden zu Recht als ein Ringen zwischen der Demokratisierung des Landes und der Persistenz der autoritären Strukturen Guatemalas dargestellt. Die Polizei wird dabei vor allem hinsichtlich der kontinuierlichen Menschenrechtsverletzungen im Lande untersucht, wobei der Fokus insgesamt stärker auf Konstellationen und Konflikte innerhalb Guatemalas als auf internationale Kooperationen gerichtet ist. Sicherlich auch aufgrund der komplizierten Quellenlage werden die verschiedenen Polizeihilfeprogramme, die in Guatemala in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts stattfanden, meist nur als externer Beitrag zur staatlichen Repression aufgeführt. Eine genauere Analyse der transnationalen Kooperationspraxis und der lokalen Dynamiken des polizeilichen Wissenstransfers unterbleibt somit weitestgehend. Die vorliegende Studie hat den Anspruch, am Beispiel des bundesdeutschen Polizeihilfeprojekts auf empirischer Grundlage einige der hier skizzierten Forschungslücken zu schließen. Dazu stützt sich die Untersuchung sowohl auf eine multiarchivalische Quellenbasis als auch auf zahlreiche Interviews mit an der Kooperation beteiligten Akteuren.

Quellen

Wenn das Polizeihilfeprojekt für Guatemala bisher kaum Gegenstand der historischen Forschung gewesen ist, so ist dies auch der Quellenlage geschuldet. Wie der Polizei- und Sicherheitsforscher Heiner Busch bereits 1988 kritisierte, werden detaillierte Informationen zu Polizeihilfen von offizieller Seite meist zurückgehalten.⁶¹ Dies liegt auch daran, dass die den Polizei- und Militärhilfen zugrun-

61 Siehe Heiner Busch: Polizeiliche Entwicklungshilfe. Ein Beitrag der BRD zur »Befriedigung staatlicher Grundbedürfnisse« in Ländern der Dritten Welt, in: Bürgerrechte und Polizei/ CILIP 31 (1988) 3, S. 58–86, hier S. 63. Dies gilt auch für eine Vielzahl der Antworten der Bundesregierung auf Parlamentarische Anfragen der Opposition im Untersuchungszeitraum, in welchen meist nur grobe Eckdaten genannt werden.

deliegenden bilateralen Ressortverträge meist auf vertraulicher Basis geschlossen werden. Nach Ablauf der meisten gesetzlichen Schutzfristen sind mittlerweile immer mehr Akten aus den entsprechenden (deutschen) Ministerien zugänglich, welche erstmals einen genaueren Einblick in die regierungsinternen Auseinandersetzungen in Hinblick auf eine Polizeikooperation in den 1980er Jahren ermöglichen.

Um die transnationale Polizeireform in Guatemala in ihrer Vielschichtigkeit adäquat zu analysieren und die Perspektiven der beteiligten Akteure abzubilden, ist eine möglichst breite Quellenbasis unerlässlich. Daher wurden verschiedene staatliche und zivilgesellschaftliche Archive in Deutschland, Zentralamerika und den USA besucht und ihre Bestände systematisch ausgewertet. Das Quellenkorpus der vorliegenden Studie besteht somit aus staatlichen Akten ministerieller, diplomatischer und polizeilicher Provenienz – jeweils aus Guatemala und der Bundesrepublik, in geringerem Umfang auch aus den USA –, aber auch aus Archivalien und Publikationen sozialer Bewegungen und politischer Parteien, Privatsammlungen von damals beteiligten Akteuren, Parlamentsprotokollen und zeitgenössischen Presseveröffentlichungen. Ergänzt werden diese Schriftquellen durch zehn Interviews mit beteiligten Personen aus Guatemala und der Bundesrepublik, die in den Jahren 2018 bis 2022 geführt wurden.

Wesentliche Quellen für Anbahnung, Konzeption, Durchführung und Abbruch des Projekts stellen die Aktenbestände der beteiligten Ministerien und Behörden im Bundesarchiv Koblenz dar. Aus den entsprechenden Aktengruppen der Bestände von BMI, BMZ, Bundeskanzleramt, Bundespräsidialamt und Bundeskriminalamt (BKA) lässt sich das sicherheitspolitische Engagement der Bundesrepublik in Zentralamerika zufriedenstellend dokumentieren. In den Beständen des Bundeskanzleramts und des Bundespräsidialamts sind insbesondere die vorbereitenden Dossiers bei Staatsbesuchen von Interesse. Informationen zur Polizeihilfe für Guatemala finden sich detailliert in den Aufzeichnungen und der Korrespondenz von BMI und BMZ, die gemeinsam die Abwicklung des Polizeihilfeprojekts verantworteten. Für fast den gesamten Untersuchungszeitraum konnte entsprechendes Aktenmaterial ausgewertet werden, lediglich die Unterlagen aus der Endphase des Projekts, insbesondere aus den Jahren 1990 und 1991, waren im Bundesarchiv noch nicht zugänglich. Nach einem Antrag auf Einsichtnahme in die entsprechenden Unterlagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) konnten diese jedoch in fast vollständigem Umfang im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Standort Berlin) konsultiert werden.

Unverzichtbare Quellen zur außenpolitischen Dimension der Polizeikooperation stellen die Unterlagen des Auswärtigen Amts und der bundesdeutschen Auslandsvertretungen dar, welche im Politischen Archiv des Auswärtigen Amts (PA AA) in Berlin eingesehen werden konnten. Die außenpolitischen Konzept-

papiere für die zentralamerikanische Region sowie die Lageberichte der bundesdeutschen Botschaft in Guatemala waren hier besonders aufschlussreich. Generell bietet die Korrespondenz zwischen den Botschaften und der Bonner Zentrale einen ausgezeichneten Einblick in die komplexen und oft widersprüchlichen zwischenstaatlichen Beziehungen. Zugleich sind diplomatische Quellen immer Quellen aus einem bestimmten Zirkel politischer Eliten, die zudem noch strengen diplomatischen Konventionen unterworfen sind, sodass Studien, die ausschließlich auf diesen Quellen basieren, Gefahr laufen, internationale Beziehungen unterkomplex als eine rein diplomatische bzw. zwischenstaatliche Angelegenheit darzustellen und eine Vielzahl von Akteuren auszublenken, die keinen direkten Zugang zur Welt der Diplomatie haben.⁶²

Auch deswegen wurde die diplomatische Perspektive in der vorliegenden Studie durch Zeugnisse recht gegensätzlicher Akteure aus der Bundesrepublik ergänzt, die als semi- bzw. nichtstaatliche Organisationen andere Zugänge zur guatemaltekischen Gesellschaft hatten: die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) sowie die Zentralamerika-Solidaritätsbewegung. Im Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP) der KAS in Sankt Augustin zeugt eine ausführliche Dokumentation der Stiftungsarbeit in Zentralamerika vom hohen Stellenwert dieser Region für die KAS. Die Korrespondenz zwischen den Auslandsmitarbeitern der Stiftung und dem übergeordneten Internationalen Institut in der Zentrale sind insbesondere für die Analyse der Anbahnung des Projekts von hohem Wert. Die Sandinistische Revolution in Nicaragua 1979 führte zum Entstehen bzw. zur Stärkung einer heterogenen, sich jedoch meist als politisch links verortenden Zentralamerika-Solidaritätsbewegung. Sie beobachtete die Geschehnisse rund um das Polizeihilfeprojekt genau und trat auch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in Guatemala in Kontakt. Die Erfahrungsberichte über die lokalen Auswirkungen der Polizeihilfe, die in den Publikationsorganen der Bewegung erschienen, stellen eine wichtige Ergänzung zu guatemaltekischen Medien und Erklärungen der kooperierenden Regierungen dar. Zu nennen ist hier an erster Stelle die regelmäßig erscheinende »Guatemala-Info« des bundesweiten Bündnisses »Informationsstelle Guatemala e. V.«. Materialien und Publikationen dieser und weiterer Gruppen sind im Archiv des »Forschungs- und Dokumentationszentrums Chile-Lateinamerika« (FDCL) in Berlin einzusehen. Die noch junge Partei »Die Grünen«, die sich selbst als verlängerten Arm der Neuen Sozialen Bewegungen im Bundestag betrachtete, zählte zu den schärfsten Kritikern des Polizeihilfeprojekts. Hintergrundmaterialien, Publikationen und

62 Vgl. die Überlegungen in Roberto García Ferreira: »Estos gringos...no entienden nada de revoluciones centroamericanas«: Anastasio Somoza y la dimensión regional del golpe de 1954, im Erscheinen.

parlamentarische Initiativen der Grünen Bundestagsfraktion wurden im »Archiv Grünes Gedächtnis« (AGG, Berlin) konsultiert.

Das Polizeihilfeprojekt war von Anbahnungsphase bis Abbruch auch Thema im Plenum und den Ausschüssen des Deutschen Bundestags. Rechenschaftsberichte, Anträge, Fragen an die Bundesregierung und stenographische Protokolle der einzelnen Sitzungen des Plenums des Deutschen Bundestags sind über das »Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien« (DIP) einzusehen und frei zugänglich.⁶³ Die Protokolle der Sitzungen der am Polizeihilfeprojekt beteiligten Ausschüsse hingegen, also des Auswärtigen Ausschusses, des Innenausschusses, des Haushaltsausschusses und des Ausschusses für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, wurden im Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags (PA-DBT) eingesehen. In ihnen finden sich Äußerungen und Darstellungen zur Polizeihilfe, gerade von Seiten der Ministerien, die weder für die Öffentlichkeit noch für das Plenum des Bundestags, sondern für die fachpolitische Debatte im Ausschuss gedacht waren. Anhand der verschiedenen Dokumente lassen sich die parteipolitischen Auseinandersetzungen besonders gut verfolgen.

Weniger relevant für den politischen Rahmen, dafür aber entscheidend für die Analyse der Praxis des Polizeihilfeprojekts sind die Akten der ehemaligen »Polizei-Führungsakademie« (PFA) in Münster-Hiltrup, seit 2006 »Deutsche Hochschule der Polizei« (DHPol), die als zentrale Ausbildungsstätte der Polizeien der Bundesrepublik das Polizeihilfeprogramm maßgeblich prägte und für die Konzeption und Durchführung der Ausbildung der guatemaltekischen Stipendiatinnen und Stipendiaten in der Bundesrepublik verantwortlich war. Im Archiv der DHPol liegt eine umfangreiche Sammlung zu Guatemala vor, die dem Verfasser freundlicherweise zur Verfügung gestellt wurde. Hier stehen die didaktischen Fragen der Ausbildung in der Bundesrepublik im Mittelpunkt. Die Ausbildung der guatemaltekischen Stipendiatinnen und Stipendiaten wurde zwar in der PFA geplant, fand jedoch zu einem großen Teil in den Bundesländern statt. Daher wurden auch die Landesarchive bzw. Staatsarchive Bayerns, Baden-Württembergs, Hessens und Nordrhein-Westfalens konsultiert. Einzig in den Beständen des Bayerischen Hauptstaatsarchivs (BayHStA) in München konnte eine ganze Aktengruppe zur Beteiligung der bayerischen Polizei an der Polizeihilfe lokalisiert und ausgewertet werden. Für die Ausbildung an der Grenzschutzschule des Bundesgrenzschutzes (BGS) bei Lübeck konnte dankenswerterweise auf die private Sammlung des damaligen verantwortlichen Dozenten, Sigward Staffen, zurückgegriffen werden. Hier sind nicht nur die Lehrpläne und Erfahrungsberichte von Interesse, die Aufzeichnungen enthalten auch ausführliches Material zum Alltag der guatemaltekischen Auszubildenden und zu Pro-

63 Online unter <https://dip.bundestag.de/> [25.08.2021].

blemen, die aus der interkulturellen Begegnung entstanden. Eine weitere private Sammlung wurde dem Verfasser freundlicherweise von Claus Heinacker, der 1987 als Berater des guatemaltekischen Innenministers fungierte, zur Verfügung gestellt. Sie bietet umfangreiche Einblicke in die Praxis der Beratungsmission und enthält diverse Reformansätze, die der guatemaltekischen Regierung vorgelegt wurden.

Eine rein deutsche Perspektive auf das transnationale Polizeihilfeprojekt wäre nicht adäquat. Deshalb wurden auch guatemaltekische Archive konsultiert. Angestrebt wurde eine Ergänzung bzw. Kontrastierung der Akten der deutschen Behörden mit ihren guatemaltekischen Äquivalenten. Der Zugang zu den Archivalien in Guatemala war indes nicht in gleicher Weise gegeben. Es sind weniger Akten aus dem Untersuchungszeitraum überliefert, was auch auf die schlechte finanzielle Ausstattung der staatlichen Archive in Guatemala zurückzuführen ist. Zudem scheint der Schwerpunkt der archivalischen Überlieferung eher auf Menschenrechtsfragen und dem »internen bewaffneten Konflikt« Guatemalas als auf internationalen Kooperationen zu liegen. Dennoch konnten Akten der wichtigsten guatemaltekischen Institutionen und Akteure eingesehen werden, etwa der *Policía Nacional*, des Innenministeriums und des diplomatischen Korps. Zudem konnten Lücken in der Überlieferung durch Kopien von Akten und Briefen in den Beständen ihrer deutschen Adressaten ausgeglichen werden. Im Oktober und November 2018 wurden Quellen aus dem »Archivo Historico de la Policía Nacional«, dem guatemaltekischen Staatsarchiv »Archivo General de Centro América« (AGCA, Allgemeines Archiv Zentralamerikas), dem operativen Archiv des *Ministerio de Gobernación* (Innenministerium), dem nationalen Pressearchiv »Hemeroteca Nacional Lic. Clemente Marroquín Rojas« sowie dem nichtstaatlichen, von einer privaten Stiftung getragenen »Centro de investigaciones regionales de mesoamérica« (CIRMA, Zentrum für Regionalstudien Mesoamerikas) erhoben. Bis auf das CIRMA mit Sitz in Antigua Guatemala befinden sich alle genannten Archive in der Hauptstadt Guatemalas.

Die meisten Bestände des AGCA, welches die Geschichte Guatemalas (und des von Guatemala verwalteten Zentralamerikas) seit 1537 dokumentiert, erstrecken sich lediglich bis zum Ende der direkten Militärherrschaft 1985. Eine Ausnahme bildet die Aktengruppe des militärischen »Generalstabs des Präsidenten« (Estado Mayor Presidencial, EMP), der für Sicherheitsfragen und geheimdienstliche Operationen mit Bezug auf das Präsidialamt zuständig war und als ein Schlüsselorgan der staatlichen Repression in Guatemala angesehen wird.⁶⁴ Aus den Akten konnten wichtige Informationen über die Funktionsweise der Nationalpolizei und ihre fortdauernde Zusammenarbeit mit militärischen Einheiten auch

64 Siehe Secretaría de la Paz (Hg.): *El Estado Mayor Presidencial en Guatemala. Una aproximación*, Ciudad de Guatemala 2011.

während der Regierung Cerezo entnommen werden. Da die neueren Akten des Innenministeriums als für Polizeikooperationen zuständiges Ressort somit nicht im AGCA einzusehen waren, wurde das operative Archiv des Ministeriums aufgesucht. Auf Antrag wurden dem Verfasser die Rechenschaftsberichte des Ministeriums (*Memorias de Labores*) zugänglich gemacht, in denen auch die verschiedenen Polizeikooperationen gelistet sind. Detailliertere Informationen waren diesen Berichten jedoch nicht zu entnehmen.

Für die Rekonstruktion der Polizeihilfe aus guatemaltekischer Sicht waren die Bestände des AHPN am relevantesten. Die Archivarinnen und Archive des AHPN leisten mit der Restaurierung und Klassifikation der Akten der *Policía Nacional* eine wichtige Arbeit für die Aufarbeitung staatlicher Verbrechen während des Bürgerkriegs.⁶⁵ Die Priorität der archivalischen Erschließung der Akten liegt auf den Jahren 1979 bis 1985, da in dieser Zeit die meisten Opfer der polizeilichen Repression zu verzeichnen waren. Ein Großteil der Bestände ist somit bis heute nur für den Zeitraum bis Ende 1985 katalogisiert und vor Ort in digitaler Form einsehbar. Das Archiv war im Zeitraum der Arbeit an dieser Dissertation noch damit beschäftigt, jüngere Akten aufzubereiten und der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Allerdings konnte eine durch das Archiv-Team vorgenommene physische Suche in den unerschlossenen Beständen eine ganze Reihe von Dokumenten mit Bezug zur Polizeihilfe, vor allem Schriftverkehr zwischen der guatemaltekischen Polizeiführung, der guatemaltekischen Polizeiakademie und den westdeutschen Beratern vor Ort, zu Tage fördern. Eine Ausnahme bildet der Aktenbestand der *Subdirección General de la Policía Nacional*, der untergeordneten Führungsebene der Polizei, die maßgeblich für die Ausgestaltung von Polizeihilfeprogrammen zuständig war und über deren Sekretariat ein Großteil der Kommunikation abgewickelt wurde. Die Erschließung dieses Bestands ist bereits weiter fortgeschritten und die Akten dieser Gruppe lieferten wichtige Informationen zur Ausbildungshilfe in Guatemala. Bei einem zweiten Besuch im Jahr 2021 war es dann sogar möglich, auf die Akten des Polizeidistrikts des *Departamentos* Chimaltenango zuzugreifen, was wichtige Erkenntnisse zu den Auswirkungen der Polizeihilfe auf der lokalen Ebene lieferte.

Von großem Wert, gerade hinsichtlich der Einbettung der Polizeikooperation in die politischen Entwicklungen in Guatemala, war die Recherche im »Centro de investigaciones regionales de mesoamérica«, da es über ein hervorragend geführtes Archiv mit Materialien sozialer Bewegungen in Guatemala und Zentralamerika verfügt. Darüber hinaus besitzt das CIRMA eine große Sammlung

65 Seit 2019 wird die Arbeit des Archivs von guatemaltekischer Regierungsseite immer wieder erschwert, etwa durch Mittelkürzungen und Umstrukturierungen. Siehe Angélica Medinilla: *El Archivo Histórico de la Policía abandonado en la precaridad*, online unter <https://www.agenciaocote.com/blog/2023/02/10/el-archivo-historico-de-la-policia-abandonado-en-la-precariadad/> [27.02.2023].

von Publikationen zivilgesellschaftlicher und staatlicher Akteure der Region, auch zu den Themen Polizei und Polizeikooperationen. Von besonderer Bedeutung für die Auseinandersetzung mit den deutsch-guatemalteckischen Beziehungen in den 1980er Jahren, und gerade auch für die Polizeikooperation, ist die Tatsache, dass das gesamte Archiv der damaligen »Infostelle Guatemala« aus Bonn in das CIRMA überführt wurde (Bestand »Coordinadora Alemana de Solidaridad« (CAS, Deutsche Koordinierungsstelle der Solidarität)). Die »Infostelle« war die Koordinationsplattform der bundesdeutschen »Guatemala-Solidarität« und mit sozialen Bewegungen in Westdeutschland und Guatemala bestens vernetzt. Der Bestand lieferte Informationen, die zum Teil in den besuchten deutschen Archiven nicht zu finden waren, etwa Tischvorlagen aus bundesdeutschen Ministerien und Ausschüssen des Bundestags, die vermutlich über Abgeordnete der »Grünen«, die selbst auch in der Solidaritätsbewegung aktiv waren, ihren Weg zur »Infostelle« und damit über Umwege nach Guatemala gefunden haben.

US-Behörden registrierten alle Aktivitäten nicht-amerikanischer Akteure in Zentralamerika genau. Die damalige Bundesrepublik stimmte ihr Vorgehen in der Region eng mit den Vereinigten Staaten ab und kooperierte mit US-Akteuren vor Ort. Daher wurden auch US-amerikanische Archivquellen hinzugezogen, unter anderem die Digitalisate des »National Security Archive«, hier insbesondere die von Kate Doyle und Carlos Osorio zusammengestellte Sammlung »U.S. Policy in Guatemala 1966–1996. National Security Archive Electronic Briefing Book No. 11«⁶⁶. Um die Anbahnung der Polizeihilfe in ihrer internationalen Dynamik besser zu verstehen, wurde auch im Archiv der »Ronald Reagan Presidential Library« in Simi Valley, Kalifornien, recherchiert. Dort sind unter anderem die Akten des einflussreichen »National Security Council« (NSC, Nationaler Sicherheitsrat), der den Präsidenten in Sicherheitsfragen beriet, einzusehen. Insbesondere in den Unterlagen der Abteilung des NSC für Lateinamerika – »Latin American Affairs Directorate« (Direktorat für Lateinamerikanische Angelegenheiten) – fanden sich Schriftwechsel mit US-amerikanischen Botschaften, Sitzungsprotokolle, Memoranden und Strategiepapiere der US-Zentralerikapolitik, in welchen die bundesdeutschen Engagements thematisiert werden.

Die Auswertung der Tages- und Wochenpresse in Guatemala und der Bundesrepublik stellt eine wichtige Ergänzung zu den Quellen der direkt beteiligten Akteure dar. Um die Polizeihilfe im Rahmen der demokratischen Öffnung zu kontextualisieren und die gesellschaftlichen Debatten abzubilden, wurden im Pressearchiv der »Hemeroteca Nacional« verschiedene guatemalteckische Tageszeitungen aus der gesamten Amtsperiode Vinicio Cerezos ausgewertet, unter anderem das guatemalteckische Leitmedium »Prensa Libre«, das über den ge-

66 [https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB11/docs/\[05.06.2021\]](https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB11/docs/[05.06.2021]).

samten Untersuchungszeitraum von 1985 bis 1991 untersucht wurde, sowie die populäreren Zeitungen »El Gráfico« und »La Hora«, sowie das offizielle Organ der Republik Guatemala, »El Diario de Centro América«. Aus der Auswertung der Presse lassen sich nicht nur O-Töne gewinnen und die verschiedenen Etappen der Polizeihilfe nachzeichnen, sie liefert auch Anhaltspunkte für die Stimmung im Land und die Stellung der Polizei innerhalb der Sicherheitsarchitektur. Für die deutsche Presselandschaft wurden Meldungen und Debattenbeiträge des Magazins »Der Spiegel«, der überregionalen Tageszeitungen »Süddeutsche Zeitung«, »Frankfurter Allgemeine Zeitung« und der linksalternativen Westberliner »taz« ebenso in die Analyse miteinbezogen wie lokale Blätter, z. B., die »Stuttgarter Zeitung« oder die »Münsteraner Nachrichten«.

Neben Konzeptentwürfen, Sitzungsprotokollen, Listen und Statistiken sowie kontextualisierenden Dossiers handelt es sich bei einem Großteil der Archivreisquellen um Fernschreiben, bspw. zwischen bundesdeutschen Akteuren in Guatemala und den jeweils verantwortlichen Ministerien in Bonn, oder um Korrespondenz innerhalb von Institutionen, etwa um ministeriumsinterne Rundschreiben und Dienstanweisungen. Für die Rekonstruktion von Netzwerken und Aushandlungsprozessen sind diese Quellen von besonderer Bedeutung, da sie zum einen die Verbindungen und Abhängigkeiten zwischen den Akteuren und auf diese Weise erst den Netzwerkcharakter transnationaler Kooperationen sichtbar machen, zum anderen die Heterogenität von nach außen hin homogen auftretenden Akteuren illustrieren. Für ein besseres Verständnis der teils kontingenten und oft hoch konfliktiven Abstimmungsverfahren innerhalb von Institutionen, wie etwa der Ministerien, sind nicht nur die eigentlichen Inhalte der Quellen zentral, sondern auch die formalen Bestandteile der Schriftstücke. So geben Briefköpfe und Empfängerlisten Aufschluss darüber, welche Akteure an welchen Sitzungen oder Entscheidungen beteiligt waren und wie die teils langwierigen Entscheidungsprozesse abliefen. Auch die Betreffzeilen, mit denen die unterschiedlichen an der Kooperation beteiligten Akteure das gemeinsame Projekt benannten, liefern Rückschlüsse auf die politische und administrative Rahmung und somit auf Einschätzungen, Wertungen, Prioritäten und Ziele der jeweiligen Akteure. Dass es sich auch bei scheinbar »technischen« und »pragmatischen« Aspekten der Polizeihilfe – und anderer Projekte – stets um politische und umstrittene Entscheidungen handelt, veranschaulichen nicht zuletzt die handschriftlichen Zeichnungsvermerke und Kommentare der verschiedenen Abteilungsleiter, vorgesetzten Beamten und politischen Entscheidungsträger auf den Akten selbst. Ziel dieser Studie ist es, über die Quellen möglichst viele der historischen Akteure »sprechen zu lassen« und sie zueinander in Bezug zu setzen. Die komplexen Prozesse der Planung und Durchführung einer transnationalen Kooperation werden auf diese Weise multidimensional und so detailliert untersucht, dass die bewussten oder kontingent verlaufenden Veränderungen in

den Prozessabläufen und die Transferabweichungen aus den Verbindungen der Akteure heraus identifiziert und analysiert werden können. Dazu ist es wichtig, die schriftlichen Quellen möglichst genau zu untersuchen und ihre Eingebundenheit in die Netzwerke festzuhalten. Dies geschieht in dieser Arbeit durch eine besonders kleinteilige Zitation in den Fußnoten, in welcher nicht nur die Urheber der Quellen genannt werden, sondern auch die genaue Betreff- und Bezugszeile und, falls nötig, sämtliche Adressaten und Empfänger der Korrespondenz.

Die Studie basiert maßgeblich auf der Auswertung von veröffentlichten und archivalischen Schriftquellen. Gespräche mit damals beteiligten Akteuren lieferten indes wertvolle Einblicke in die Praxis der Zusammenarbeit und die Auswirkungen des Polizeihilfeprogramms auf der lokalen Ebene. Insgesamt wurden in den Jahren 2018 bis 2022 zehn narrative, semistrukturierte Interviews – hauptsächlich vom Typ Lebenslaufinterview – sowohl in Guatemala als auch in Deutschland geführt.⁶⁷ Der Kreis der Zeitzeugen umfasste dabei deutsche Polizeiexperten und -ausbilder, Funktionäre der Konrad-Adenauer-Stiftung sowie Aktivistinnen und Aktivisten aus der damaligen »Zentralamerikasolidarität«. In Guatemala konnten zwei Vertreter der damaligen christdemokratischen Regierung sowie drei ehemalige Stipendiatinnen und Stipendiaten, die im Rahmen des Projekts zwei Jahre zur polizeilichen Ausbildung in der Bundesrepublik verbrachten, für Interviews gewonnen werden. Im Mittelpunkt der Gespräche standen die persönlichen Erfahrungen der Akteure, etwa die Beobachtungen von Schwierigkeiten, Konflikten, Missverständnissen, aber auch von Erfolgen in der Zusammenarbeit, sowie der Einfluss der Polizeikooperation auf berufliche Karrieren und Lebenswege. Gerade für die fachliche (aber auch zwischenmenschliche) Ausgestaltung der Polizeikooperation und Auswirkungen der Transfers konnten diese Interviews auf der Mikroebene der Untersuchung wichtige Ergebnisse liefern, die aus Akten nicht zu entnehmen sind. Als besonders wertvoll erwiesen sich die Erinnerungen der Interviewten auch für die Rekonstruktion der Netzwerke, die das Polizeihilfeprojekt initiierten und aufrechterhielten, da sie immer wieder Hinweise auf informelle Absprachen und die persönlichen Beziehungen zwischen Akteuren enthielten. Manche Lücken in der Quellenlage konnten so geschlossen werden. Die mündlichen Zeugnisse wurden mit den schriftlichen Quellen kontrastiert, da Erstere so besser in den institutionellen Kontexten verortet werden konnten, während die Erinnerungen der Protagonisten unklare Formulierungen in den Akten aufklären und die »blinden Flecken« der Schriftquellen teilweise ausgleichen konnten. Zugleich wurde in

67 Siehe zur Methode des semistrukturierten Interviews und die verschiedenen Typen dieses Ansatzes z. B. Kathleen Blee/Verta Taylor: *Semi-structured Interviewing in Social Movement Research*, in: Bert Klandermanns/Suzanne Staggenborg (Hg.): *Methods of Social Movement Research*, Minneapolis (MN) 2002, S. 92–117.

den Gesprächen klar, wie sehr die Praxis eines solchen Projekts zu Anpassungsprozessen und individuell motivierten selektiven Aneignungen, beispielsweise von Lehrinhalten, führt. Auch wurde deutlich, dass transnationale Kooperationsprojekte in einem hohen Maße vom individuellen Engagement der Akteure und von informellen Netzwerken abhängen.

So wertvoll diese Interviews als kritische Ergänzung der Schriftquellen sind, so wichtig ist es, sich die Eigenheiten dieses Quellentypus zu vergegenwärtigen. Die persönlichen Erinnerungen an die Geschehnisse, die mehr als 30 Jahre zurückliegen, sind immer auch (Re)konstruktionen, die von späteren Erfahrungen und aktuellen Lebensumständen der Erzählenden geprägt sind.⁶⁸ Die Erzählung ist dabei notwendig selektiv – dies gilt jedoch auch für Schriftquellen – und unterliegt zudem den sich aus der Gesprächssituation ergebenden Dynamiken und wechselseitigen Beeinflussungen zwischen der interviewten und der interviewenden Person.⁶⁹ All dies ist bei der Interpretation und Auswertung der mündlichen Quellen zu berücksichtigen. Die sich aus den Gesprächen ergebenden Informationen wurden in dieser Arbeit daher besonders sorgfältig interpretiert und wo immer möglich mit weiteren Interviews – und anderen Quellengattungen – kontrastiert.

Theorie und Methode

Ziel dieser Studie ist die Untersuchung der Transfer- und Aushandlungsprozesse des Polizeihilfeprojekts als transnationale Begegnungen »über Grenzen hinweg in allen ihren Dimensionen«⁷⁰ – nicht nur auf der konzeptionellen Ebene, son-

68 Siehe Alistair Thomson: Memory and Remembering in Oral History, in: Donald A. Ritchie (Hg.): The Oxford Handbook of Oral History, Oxford 2011, o. S.

69 Das Interview ist eine Quelle, die anders als überlieferte Quellen erst durch das aktive Zutun des Forschers bzw. der Forscherin hervorgebracht wird, siehe Anke Stephan: *Erinnertes Leben. Autobiographien, Memoiren und Oral-History-Interviews als historische Quellen*, o. O. 2004, in: Das Forschungsportal zu Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa, Digitales Handbuch zur Geschichte und Kultur Russlands und Osteuropas, Band 10, online unter: <https://epub.ub.uni-muenchen.de/627/1/Stephan-Selbstzeugnisse.pdf> [11.06.2021]. Für weiter gefasste methodische und theoretische Überlegungen zur »Oral History« siehe Lutz Niethammer: *Fragen-Antworten-Fragen. Methodische Erfassung und Erwägung zur Oral History*, in: Julia Obertreis (Hg.): *Oral History*, Stuttgart 2012, S. 31–71.

70 So die recht offene Definition des Transnationalen in Wolfram Kaiser: *Transnationale Weltgeschichte im Zeichen der Globalisierung*, in: Eckart Conze/Ulrich Lappenküper/Guido Müller (Hg.): *Geschichte der internationalen Beziehungen. Erneuerung und Erweiterung einer historischen Disziplin*, Köln u. a. 2004, S. 65–92, hier S. 65, zitiert nach Philipp Gassert: *Transnationale Geschichte*, Version: 2.0, in: *Docupedia-Zeitgeschichte*, 29.10.2012, S. 2, online unter: https://docupedia.de/zg/gassert_transnationale_geschichte_v2_de_2012 [31.05.2021].

dern auch in Auseinandersetzung mit ihren lokalen Dynamiken und deren Rückwirkungen auf den Fortgang der Kooperation. Um dabei die oft schwer greifbaren Dynamiken derartiger Projekte sichtbar zu machen, aber weder die heterogenen Realitäten vor Ort zu Gunsten eines Diffusionsmodells zu nivellieren noch sich im Dickicht der lokalen Kontexte zu verlieren, erfolgt die Analyse aus einer zugleich akteurszentrierten und relationalen, also dezentralen Perspektive. Der Fokus auf »menschliches Handeln [...] in entgrenzten Räumen« ist ein Merkmal der transnationalen Geschichtsschreibung.⁷¹ Um die Transferprozesse des Polizeihilfeprojekts nachvollziehen zu können, ist jedoch auch die Analyse der Beziehungen und Interaktionen zwischen den Akteuren zentral. Indem die Akteure und ihre Beziehungen untereinander im Verlauf der Anbahnungs-, Durchführungs- und Abbruchphase des Polizeihilfeprojekts in den Mittelpunkt der Untersuchung gestellt werden, wird zudem die bilaterale (nationalstaatliche) Kontakt- und Verhandlungszone als Referenzrahmen überwunden.⁷²

Der gewählte Ansatz fokussiert auf die Interaktionen der Akteure in transnationalen Netzwerken und trägt auf diese Weise zu einer dezentralisierten, verflochtenen und »entprovinzialisierten« Zeitgeschichtsschreibung bei. Statt die Geschehnisse in Guatemala als Teil der zentralamerikanischen Geschichte zu betrachten und die Entwicklungen in der Bundesrepublik wie selbstverständlich der Zeitgeschichte zuzuordnen, strebt diese Studie eine Perspektive an, die von einer gemeinsamen und dezentralisierten Zeitgeschichte ausgeht, die der Globalhistoriker Andreas Eckert vorgeschlagen hat.⁷³ Die Untersuchung der bundesdeutschen Polizeihilfe für Guatemala ist in diesem Sinne auch ein Beitrag zur Dezentralisierung der Historiographie des Kalten Kriegs,⁷⁴ wie sie für den la-

71 Gassert, *Transnationale Geschichte*, S. 3.

72 Zugleich muss der Nationalstaat als Kategorie in die Analyse miteinbezogen werden: Obgleich transnationale Beziehungen über die nationalstaatliche Ebene hinausgehen, konstituieren sie sich aber auch immer in Bezug zu und im Gegensatz zu ihr, sodass der Nationalstaat dennoch eine wichtige Rolle für die historischen Akteure transnationaler Kooperationen spielt. Siehe Kiran Klaus Patel: *Überlegungen zu einer transnationalen Geschichte*, in: Jürgen Osterhammel (Hg.): *Weltgeschichte*, Stuttgart 2008, S. 73 f.

73 Siehe Andreas Eckert: *Postkoloniale Zeitgeschichte?*, in: *Zeithistorische Forschungen* 17 (2020) 3, S. 530–543.

74 Der Begriff »Kalter Krieg« ist im Zusammenhang mit Lateinamerika sicherlich mit Vorsicht zu gebrauchen. Schließlich dient er gemeinhin dazu, eine bestimmte geopolitische Konstellation mit Fokus auf Europa zu beschreiben. Da der Terminus jedoch in der lateinamerikanischen Geschichtsschreibung breit rezipiert wird und sich auch die historischen Akteure als Teil des weltweiten Konflikts sahen, soll er in dieser Studie Anwendung finden, allerdings verstanden als spezifisch »lateinamerikanischer Kalter Krieg«, mit einer von der klassischen Periodisierung zum Teil abweichenden Chronologie und der Betonung des Verschmelzens älterer Konfliktlinien mit den Auswirkungen des bipolaren internationalen Systems. Vgl. Vanni Pettinà: *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*, Ciudad de México 2018,

teinamerikanischen Kontext beispielsweise von Daniela Spenser, Tanya Harmer, Gilbert Joseph, Vanni Pettinà, Aldo Marchesi oder Roberto García vertreten wird.

Diese Perspektive hat sich in den letzten Jahren zu einem innovativen Forschungsfeld entwickelt und zeichnet sich durch eine stärkere Betonung der vielfältigen Verbindungen der involvierten Akteure, des transnationalen und multilateralen Charakters des Systemkonflikts sowie eine Aufwertung der lokalen *agency* gegenüber den bisher von der Forschung privilegierten Themen und Protagonisten aus.⁷⁵ Die vorliegende Studie schließt nicht nur thematisch und analytisch an diese Forschungsperspektive an, sondern steht auch für die vermehrt geforderte Abkehr von einem oft reproduzierten »hemisphärischen Narrativ«, welches die Konflikte Lateinamerikas während des Kalten Kriegs vor allem als Teil einer inter-amerikanischen Geschichte erzählt und an der US-Außenpolitik ausrichtet.⁷⁶ Dies gilt besonders für die zentralamerikanischen Staaten, deren politisches Handeln noch weit stärker als ausschließlich reaktiv und an den USA ausgerichtet gedeutet wird.⁷⁷ Schließlich ist für eine konsequente Dezentralisierung nicht nur die Verbindung von lokalen Konstellationen mit globalen Konfliktlinien zu berücksichtigen. Auch transregionale Verbindungen sollten vermehrt analysiert und der inter-amerikanische Rahmen, der die

S. 56; Roberto García Ferreira/Arturo Taracena Arriola: Presentación de los editores, in: Dies. (Hg.): *La guerra fría*, S. 13–15.

75 Siehe u. a. Daniela Spenser: *Standing Conventional Cold War History on Its Head*, in: Gilbert M. Joseph/Daniela Spenser (Hg.): *In from the Cold. Latin America's New Encounter with the Cold War*, Durham (NC) 2008, S. 382–396; Gilbert M. Joseph: *What we Now Know and Should Know. Bringing Latin America More Meaningfully into Cold War Studies*, in: Joseph/Spenser (Hg.), *Cold*, S. 3–46; Chastain/Lorek (Hg.), *Itineraries*; Aldo Marchesi: *Escribiendo la Guerra Fría latinoamericana. Entre el Sur »local« y el Norte »global«*, in: *Estudios Históricos* (Rio de Janeiro) 30 (2017) 60, S. 187–202; Tanya Harmer/Alberto Martín Álvarez: *Writing the History of Revolutionary Transnationalism and Militant Networks in the Americas*, in: *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 28 (2017) 2, S. 7–13; García Ferreira/Taracena Arriola (Hg.), *La guerra fría*; Ariel C. Armony: *Transnationalizing the Dirty War: Argentina in Central America*, in: Joseph/Spenser (Hg.), *Cold*, S. 134–169; Molly Avery: *Promoting a »Pinochetazo«. The Chilean Dictatorship's Foreign Policy in El Salvador during the Carter Years, 1977–81*, in: *Journal of Latin American Studies* 52 (2020) 4, S. 759–784. Für einen Überblick zur Entwicklung der jüngeren Forschung siehe Gilbert M. Joseph: *Border Crossings and the Remaking of Latin American Cold War Studies*, in: *Cold War History* 19 (2019) 1, S. 141–170.

76 Siehe Marchesi, *Escribiendo*, S. 191–194; Pettinà, *Historia*, 23 f. Die US-amerikanische Außenpolitik bleibt in vielen Studien die zentrale Vergleichsgröße, auch wenn die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen durchaus unterschiedlich ausfallen können, etwa, wie bei Brands und Grandin, hinsichtlich der Verantwortung für die zahlreichen Menschenrechtsverletzungen in Lateinamerikas Kaltem Krieg. Siehe Hal Brands: *Latin America's Cold War*, Cambridge (MA)/London 2010; Greg Grandin: *The Last Colonial Massacre. Latin America in the Cold War*, Chicago 2010.

77 Siehe Michel Gobat: *Central America and the United States*, in: Robert H. Holden (Hg.): *The Oxford Handbook of Central American History*, New York 2020, o. S.

vielfach verflochtenen und dynamischen, wechselseitigen Austauschprozesse – nicht nur im Sicherheitssektor – künstlich beschränkt, für zusätzliche, »nicht-amerikanische« Akteure geöffnet werden. Die Analyse des Polizeihilfeprojekts im Zentrum dieser Untersuchung leistet auf dem nahezu exklusiv mit den USA assoziierten Feld der Sicherheitsintervention dazu einen Beitrag und beleuchtet die Vielfältigkeit der inter- und transnationalen Verbindungen in den Konflikten Lateinamerikas in den 1980er Jahren.

Die eingangs kurz skizzierte Eingebundenheit der Kooperation und ihrer Akteure in zeitgleich auf verschiedenen Ebenen ablaufende Prozesse und Konstellationen zeigt, dass das Projekt durch ein Geflecht von Relationen zwischen den Akteuren geprägt wurde und folglich als Netzwerk verstanden werden sollte. Für die Analyse von Transferprozessen innerhalb von Netzwerken bietet sich der Rückgriff auf einige Elemente der ursprünglich in den 1980er Jahren in der Wissenschaftssoziologie von Bruno Latour, Michel Callon, John Law und anderen entwickelten Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT) an – ein theoretischer Ansatz, der in der Geschichtswissenschaft erst seit Kurzem angekommen ist, ihr allerdings wertvolle Anregungen für die Erforschung dynamischer Prozesse liefert.⁷⁸ Die Studie nutzt die Akteur-Netzwerk-Theorie indes nicht als alleiniges Analyseinstrument. Vielmehr wurden Perspektiven und Ansatzpunkte der ANT dort für die Untersuchung der transnationalen Begegnungen genutzt, wo sie gewinnbringend waren.

Für die Akteur-Netzwerk-Theorie besteht die Welt – wenig überraschend – aus Akteuren und Netzwerken. Das Novum des Ansatzes ist jedoch, dass Akteure und Netzwerke kategorial zusammenfallen, sodass von Akteur-Netzwerken gesprochen wird: Jedes Netzwerk besteht aus Akteuren und ist zugleich Teil anderer Netzwerke, d. h. jeder Akteur ist auch in Netzwerke eingebunden und besteht selbst aus (heterogenen) Netzwerkelementen, die neben menschlichen Akteuren zum Beispiel auch Dinge umfassen können.⁷⁹ Berühmt und umstritten zugleich wurde die ANT vor allem durch dieses »allgemeine Symmetrieprinzip«, welches die Trennung zwischen als selbstverständlich erachteten Dualismen, beispielsweise zwischen Kultur und Natur, oder der materiellen und sozialen Welt, aufhebt.⁸⁰ Stattdessen sollen alle Elemente von Netzwerken, also Personen, Dinge

78 Für konzeptionelle Überlegungen hinsichtlich des Beitrags der ANT für die Geschichtswissenschaft, insbesondere die Globalgeschichte, siehe Debora Gerstenberger/Joël Glasman: Globalgeschichte mit Maß. Was Globalhistoriker von der Akteur-Netzwerk-Theorie lernen können, in: Dies. (Hg.): Techniken der Globalisierung. Globalgeschichte meets Akteur-Netzwerk-Theorie, Bielefeld 2016, S. 11–40.

79 Siehe Birgit Peuker: Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT), in: Christian Stegbauer/Roger Häußling (Hg.): Handbuch Netzwerkforschung, Wiesbaden 2010, S. 325–335, hier S. 325.

80 Siehe Bruno Latour: Eine neue Soziologie für eine neue Gesellschaft. Einführung in die Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT), Frankfurt am Main 2007, S. 109–149; Michel Callon/Bruno

und immaterielle Güter wie Wissen oder Konzepte, gleichermaßen wahrgenommen und deren Relationen untereinander in den Mittelpunkt der Analyse gestellt werden.⁸¹ Auch nicht-menschlichen Entitäten – Dingen und Ideen – wird dabei Akteursmacht zugesprochen.⁸² Gleichwohl geht es nicht darum, Menschen und Dinge gleichzusetzen. Vielmehr soll die Bedeutung von technischen Objekten innerhalb von Netzwerken und Prozessen hervorgehoben und das Handlungspotenzial von Personen, Artefakten und Zeichen gleichermaßen berücksichtigt werden.⁸³ Für die Analyse eines transnationalen »Modernisierungsprojekts«, welches auf den Transfer von materiellen, etwa die Polizeifahrzeuge, und immateriellen Gütern, etwa polizeiliche Strategien und Konzepte, abzielte, ist der Fokus auf die Wechselbeziehungen zwischen sämtlichen Netzwerkelementen besonders reizvoll.

Schließlich können große Netzwerke wie transnationale Sicherheitssektor-Reformen nicht allein durch »face-to-face«-Kontakte aufrechterhalten werden, sondern werden durch Dinge und (Kommunikations-)Technologien erst möglich gemacht und stabil gehalten.⁸⁴ Für die Analyse der Verbindungen zwischen den Akteuren sollten diese vermehrt mit einbezogen werden, schließlich können sie Informationen darüber liefern, wie Akteure, die als solche zunächst nur lokal handeln können, Verbindungen untereinander eingingen.⁸⁵ Technische Artefakte und Technologien bestimmen zwar »nicht restlos die Handlungen von Menschen. Aber sie sind auch nicht nur deren reine Werkzeuge, da sie in das soziale Gefüge intervenieren oder dieses sogar erst schaffen«. ⁸⁶ So können sie

Latour: Don't Throw the Baby out With the Bath School. A Reply to Collins and Yearley, in: Andrew Pickering (Hg.): *Science as Practice and Culture*, Chicago 1992, S. 343–368, hier S. 348.

81 Siehe Peuker, *Akteur-Netzwerk-Theorie*, S. 325; Christian Bueger/Felix Bethke: Actor-networking the »Failed State« – An Enquiry into the Life of Concepts, in: *Journal of International Relations and Development* 17 (2014) 1, S. 30–60, hier S. 36. Siehe auch Georg Kneer: *Akteur-Netzwerk-Theorie*, in: Georg Kneer/Markus Schroer (Hg.): *Handbuch Soziologische Theorien*, Wiesbaden 2009, S. 19–39; hier S. 21.

82 Dieser Aspekt der ANT führte zu teils erbitterter Kritik aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen. Exemplarisch sei verwiesen auf David Bloor: *Anti-Latour*, in: *Studies in History and Philosophy of Science* 30 (1999) 1, S. 81–112.

83 Siehe Latour, *Neue Soziologie*, S. 109–149. Siehe dazu auch Erhard Schüttpelz: Der Punkt des Archimedes. Einige Schwierigkeiten des Denkens in Operationsketten, in: Georg Kneer/Markus Schroer/Erhard Schüttpelz (Hg.): *Bruno Latours Kollektive. Kontroversen zur Entgrenzung des Sozialen*, Frankfurt am Main 2016, S. 234–258, hier S. 242.

84 Siehe Gerstenberger/Glasman, *Globalgeschichte*, S. 30–32. Siehe auch Bruno Latour: *Technology Is Society Made Durable*, in: John Law (Hg.): *A Sociology of Monsters. Essays on Power, Technology and Domination*, London 1991, S. 103–131.

85 Siehe Gerstenberger/Glasman, *Globalgeschichte*, S. 27–30; Andréa Belliger/David J. Krieger: Einführung in die Akteur-Netzwerk-Theorie, in: Dies. (Hg.): *Anthology. Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie*, Bielefeld 2006, S. 13–50, hier S. 43.

86 Fabian Bennewitz: Solidarität über Kurzwelle. Die Sondersendungen des DDR-Auslandsradios für Uruguay während der Militärdiktatur (1977–1984), in: *Zeitschrift für Geschichts-*

Eigendynamiken auslösen, politische Gleichgewichte verschieben und in nicht-intendierter Weise Prozesse initiieren, neue Verhaltensweisen und Praktiken notwendig machen und bestehende Netzwerke verändern.⁸⁷ Die Berücksichtigung der Pfadabhängigkeiten, die Technologien und technische Artefakte im Zusammenspiel mit sozialen Akteuren auslösen können, ist daher ein wichtiger Ansatzpunkt für die Erforschung der oft unbemerkt vorstattgehenden Planungsabweichungen transnationaler Sicherheitssektor-Reformen, die immer auch auf der Veränderung der technischen Basis der Sicherheitskräfte basieren.

Um ein Netzwerk zu erschaffen und aufrechtzuerhalten, bedarf es konstanter Interaktionen zwischen den Akteuren, welche auch »Übersetzung« genannt werden: »Übersetzungen beinhalten all das, was ein Akteur tut, um andere Akteure zu beeinflussen und in das eigene Handlungsprogramm einzubinden.«⁸⁸ Indem Akteure Netzwerke knüpfen, verbinden sie sich in komplexen Aushandlungs- und Vermittlungsprozessen mit anderen Akteuren und weisen sich dabei unter anderem gegenseitig Identitäten, Kompetenzen und Funktionen zu.⁸⁹ Hier wird der relationale Charakter der Akteursmacht deutlich, denn die Beziehungen zwischen den Akteuren des Netzwerks legen zumindest ein Stück weit das Handlungspotenzial der Akteure fest.⁹⁰ Akteure handeln somit niemals völlig für sich, sie sind immer auch »Actors-in-Relations«.⁹¹ Von der Beschaffenheit dieser Beziehungen hängt unter anderem ab, wie sich Akteure verhalten, wie sich Macht und Einfluss verteilen, aber auch auf welche Weise Techniken, Konzepte und Dinge zirkuliert werden. Besonders eingespielte Netzwerke entwickeln sich dabei allerdings zu einer »Black Box«. Ihre Verfasstheit wirkt so homogen, dass ihre Verhaltensweisen und Funktionen unabhängig von ihrem Kontext offensichtlich zu sein scheinen.⁹² Selbstverständliche Begriffe wie »Polizei« sind also Vereinfachungen, die die im Hintergrund ablaufenden Netzwerke ausblenden. Selbst Spezialtermini wie »Polizeihilfe« scheinen ein bestimmtes Phänomen zu kennzeichnen, das verschiedene Prozesse nach sich zieht. Um die Pfadabweichungen der Transfers zu lokalisieren und die Dynamik der Über-

wissenschaft 67 (2019) 7–8, S. 643–659, hier S. 644. Zu von Objekten ausgehenden Präskriptionen siehe Latour, *Technology*, S. 104–110.

87 Siehe Gabrielle Hecht: Introduction, in: Dies. (Hg.): *Entangled Geographies. Empire and Technopolitics in the Global Cold War*, Cambridge (MA) 2011, S. 1–12, hier S. 3.

88 Belliger/Krieger, Einführung, S. 39f. Siehe auch Bruno Latour: *Science in action: How to follow scientists and engineers through society*, Cambridge (MA) 1987, S. 108–111; Bueger/Bethke, *Actor-networking*, S. 39.

89 Siehe Belliger/Krieger, Einführung, S. 24, 38; Georg Kneer, Akteur-Netzwerk-Theorie, in: Kneer/Schroer/Schüttpelz (Hg.), *Bruno Latours Kollektive*, S. 19–39, hier S. 24.

90 Siehe Kneer, Akteur-Netzwerk-Theorie, S. 24; Schüttpelz, *Punkt*, S. 239f.

91 Qin Yaqing: *A Relational Theory of World Politics*, in: *International Studies Review* 18 (2016) 1, S. 33–47, hier S. 36.

92 Siehe Belliger/Krieger, Einführung, S. 43f.

setzungsanstrengungen zu verstehen, ist es jedoch wichtig, den Netzwerkcharakter scheinbar homogener Akteure stets mitzudenken und für die Analyse nutzbar zu machen: Denn die Beziehungen der Akteure innerhalb der jeweiligen Netzwerke prägen den Verlauf von Transfers.

Die im Zentrum der Studie stehenden Transfers sind als Übersetzungen zu verstehen und verlaufen, wie betont, nicht zwischen zwei (oder mehr) analytisch getrennten Kontexten, sondern werden von den Akteuren innerhalb der Netzwerke mehrfach übersetzt. Dabei gehen die transferierten Güter sukzessive durch die Hände einer Vielzahl von Akteuren, die in der Lage sind, sie zu verändern, nur Teile weiterzugeben, sie neu zu kombinieren oder die Übertragung ganz auszusetzen. Dabei wird das transferierte Gut dabei an die Bedürfnisse des jeweiligen Akteurs angepasst und dadurch verändert.⁹³ Übersetzungen können in diesem Fall als Interessensausgleich zwischen den Akteuren verstanden werden, welcher die Voraussetzung für die Kooperation und Weitergabe der transferierten Güter darstellt: Anpassungen an lokale Kontextbedingungen machen einen Transfer erst möglich, da er auf diese Weise für die empfangenden Akteure zu einer lohnenden Anstrengung wird.

In Polizeihilfeprojekten werden dementsprechend »Modelle und Prinzipien demokratisch-rechtsstaatlicher Polizeiarbeit [...] entwickelt, übertragen, verändert und angepasst; mit anderen Worten: sie werden übersetzt.«⁹⁴ Übersetzung bedeutet also vor allem Rekonfiguration, da durch die Beteiligung einer Vielzahl von in unterschiedlichen Kontexten verhafteten Akteuren mit eigenen Prioritäten und unterschiedlichen (und ungleichen Handlungsoptionen) eine neue, sich aus den transnationalen Begegnungen formende Version der transferierten Güter entsteht.⁹⁵ So können im Zuge von Polizeihilfeprogrammen etwa Teile der zu transferierenden Sicherheitskonzepte modifiziert, zurückgewiesen oder nur partiell übernommen, mit anderen Modellen gemischt und an eigene Bedürfnisse angepasst werden.⁹⁶ Auf diese Weise entstehen nicht selten hybride, »konstitutive« Formen des Polizierens.⁹⁷

93 Siehe Bruno Latour: Die Macht der Assoziation, in: Belliger/Krieger (Hg.), Anthology, S. 195–212, hier S. 198f.

94 Ostermeier, *Imaginationen*, S. 15.

95 Siehe ebd., S. 44.

96 Georgina Sinclair bezeichnet dieses Muster als »pick and mix approach«. Siehe Georgina Sinclair: Exporting the UK Police »Brand«: The RUC-PSNI and the International Policing Agenda, in: *Policing: A Journal of Policy and Practice* 6 (2012) 1, S. 55–66.

97 Siehe Pinar Bilgin: Unpacking the »Global«, in: Jana Hönke/ Markus-Michael Müller (Hg.): *The Global Making of Policing. Postcolonial Perspectives*, London 2016, S. 167–177; Siehe auch Ostermeier, *Imaginationen*, S. 15, 20; Peter Albrecht: *Hybridization, Intervention and Authority. Security Beyond Conflict in Sierra Leone*, Abingdon 2020; Roger Mac Ginty: *International Peacebuilding and Local Resistance. Hybrid Forms of Peace*, Basingstoke 2011.

Die gängige Darstellung von Sicherheitsinterventionen verharrt hingegen immer noch oft in der Gegenüberstellung von »lokalen« und »externen« bzw. »internationalen« Akteuren. Eine solche Perspektive übergeht die Verbindungen interventionistischer Beziehungen zu weiteren Netzwerken und tendiert dazu, die simultan unterhaltenen, multiplen und interaktiven Beziehungsgeflechte zu ignorieren, die das Verhalten der Akteure ausmachen.⁹⁸ Ein relationaler und akteurzentrierter Ansatz kann hier sensibler vorgehen und zugleich der geforderten Dezentralisierung des Forschungsgegenstands auch in der methodischen Herangehensweise zu entsprechen.

Über die historischen Quellen werden dazu zunächst möglichst viele der am Polizeihilfeprojekt direkt oder indirekt beteiligten Akteure identifiziert und ihre Verbindungen untereinander und zum konkreten Kooperationszusammenhang rekonstruiert. Anschließend werden auf Basis von Korrespondenz, interner Akten und anderer Quellen die jeweiligen Perspektiven und Positionen der Akteure mit Blick auf die formal bilaterale Kooperation und schließlich das Polizeihilfeprojekt nachgezeichnet sowie die komplexen Übersetzungsprozesse, die zur Angleichung der Interessen und somit zur Genese des Netzwerks führten, untersucht. Auf diese Weise werden bereits in der Rekonstruktion der Anbahnungsphase Informationen gewonnen, die für den Verlauf des Projekts und die Transferanalyse von Bedeutung sind: institutionelle und politische Hintergründe, persönliche Beziehungen, Informationsflüsse, Abhängigkeiten und nicht zuletzt Kommunikationskanäle und Relationen zu weiteren Netzwerken.

Die Eingebundenheit der historischen Protagonisten in unterschiedliche Netzwerke ist dabei vorrangig zu untersuchen und hinsichtlich des Polizeihilfeprojekts zueinander in Bezug zu setzen, da diese Relationen das Verhalten der Akteure während der Projektphase prägten. Ein solcher Untersuchungsschritt muss jedoch nicht nur für die Beziehungen zwischen den oft als Einheit wahrgenommenen Akteuren, z. B. den kooperierenden Ministerien, erfolgen. Eine entsprechende Quellenbasis vorausgesetzt sollen auch diese größeren »Container« geöffnet, ihr Netzwerkcharakter offenbart und die dort ablaufenden Übersetzungen untersucht werden. Eine analytische »Irreduktion«⁹⁹ dieser Ak-

98 Julian Go/George Lawson: Introduction: For a Global Historical Sociology, in: Dies. (Hg.): *Global Historical Sociology*, Cambridge (UK) 2017, S. 1–34, hier S. 20. Eine solche Betrachtung verwischt insbesondere die Fähigkeit der »lokalen« Akteure, meist aus dem Globalen Süden, zeitgleich Verbindungen zu unterschiedlichen Partnern zu unterhalten und die Beziehungen je nach Bedarf zu navigieren, zu kombinieren oder gegeneinander auszuspielen, um Vorteile aus ihnen zu ziehen. Siehe Cooper, *Writing*, S. 15. Für die Fähigkeit lokaler Akteure, aus verschiedenen Formen des Polizierens zu wählen und diese zu kombinieren, siehe Bruce Baker: *Multi-Choice Policing in Africa*, Uppsala 2008; Markus-Michael Müller: *Addressing an Ambivalent Relationship. Policing and the Urban Poor in Mexico City*, in: *Journal of Latin American Studies* 44 (2012) 2, S. 319–345.

99 Siehe Latour, *Neue Soziologie*, S. 239.

teure, also die Untersuchung ihrer Netzwerkelemente, wie Abteilungen, Sekretariate etc., bietet die Chance, in den internen Aushandlungsprozessen Impulse zu identifizieren, die sich transformierend auf die Transfers auswirkten und die sonst hinter der Fassade der Institutionen »unsichtbar« geblieben wären. Auch wird es so möglich, die konkreten Handlungen von Menschen in Bezug zu den sie umgebenden Strukturen zu setzen und dieses sich gegenseitig bedingende Wechselverhältnis zu beleuchten. Durch diese Irreduktion wird die lokale Akteursmacht, gerade auch von sogenannten sekundären Akteuren, beispielsweise Beamten in den Ministerialbürokratien, deutlich. Von diesen Akteuren, bzw. ihrem Handeln, welches sich auch aus ihrer Eingebundenheit in diverse Netzwerke ableitete, gingen oft entscheidende Impulse für den Fortgang des Projekts aus, die das konkrete Handlungsumfeld der Personen überstiegen. Die Identifikation der Aushandlungsprozesse und Verbindungen innerhalb der kooperierenden Institutionen kann somit dazu beitragen, Ursachen von Transferabweichungen – und die Motive von Akteuren, die an solchen Abweichungen beteiligt waren – zu identifizieren.

Dieser Ansatz wird auch im Anschluss an die Untersuchung der ersten Netzwerkbildung, also der Anbahnungsphase der Kooperation, mit Blick auf die Transferprozesse fortgesetzt. Dazu wird das Polizeihilfeprojekt analytisch in verschiedene Sub-Netzwerke getrennt, die den großen thematischen Achsen des Projekts entsprechen. In diesen werden nun die Transformations- und Übersetzungsprozesse während der Transfers untersucht, indem die Analyse den Akteuren und den zu transferierenden Gütern, materiell und immateriell, von Station zu Station auf ihren Wegen durch die Netzwerke folgt. Verbindungen zu anderen Netzwerken und lokale Aus- und Rückwirkungen der Transfers werden dabei herausgearbeitet und die Ergebnisse der Untersuchung schließlich auf das globale Netzwerk rückbezogen. Schritt für Schritt können auf diese Weise die Bewegungen der transferierten Güter, dinglich oder abstrakt, verfolgt und ihre Veränderungen nachvollzogen werden.

Dies geschieht mittels einer empirisch dichten, detaillierten Rekonstruktion der Transferprozesse und der durch sie angestoßenen Netzwerkveränderungen. Diese Detailuntersuchung ist dabei Teil der Methode. Ausgehend von der Zentralität des in dieser Einführung diskutierten Netzwerkcharakters formal bilateraler Kooperationen als Transferprozessen in all ihrer Kontingenz und Dynamik, sollen auf diese Weise die oft schwer greifbaren Impulse, die sich aus den vielfältigen Verbindungen ergaben und auf die Kooperation entscheidend einwirkten, erfasst werden.

Aufbau der Studie

Die Studie ist weitgehend chronologisch aufgebaut und folgt den historischen Akteuren in den verschiedenen Phasen des Projekts: Von der Netzwerkbildung ab Anfang der 1980er Jahre (Kapitel 1 und 2) über die laufenden Transferbemühungen und Neuausrichtungen des etablierten Netzwerks (Kapitel 3 bis 5) bis hin zum Zusammenbruch der Netzwerkzusammenhänge in den Jahren 1990 und 1991 (Kapitel 6). Bei der Untersuchung dieser Bereiche weicht die Analyse mitunter von der chronologischen Erzählung ab, indem sie diese teilweise parallel ablaufenden Entwicklungen analytisch trennt, die entsprechenden Transferbemühungen untersucht und deren Implikationen anschließend auf das Gesamtprojekt rückbezieht.

Nachdem in der Einführung in die Problemstellung und den Stand der Forschung eingeführt wurde, widmet sich das *erste Kapitel* den Prozessen, die dafür sorgten, dass es zu einer Interessenkonvergenz der Kooperationspartner – und damit zur Aufnahme der Kooperation – kam. So wird zunächst die demokratische Öffnung Guatemalas und das sich aus den spezifischen Kontextfaktoren ergebende Bedürfnis nach internationaler Unterstützung bei der Polizeireform untersucht. Anschließend werden die außen- und innenpolitischen Faktoren geschildert, die die Kooperation für die Bundesregierung unter Helmut Kohl zu einem attraktiven Unterfangen machten. Wie in einem weiteren Schritt herausgearbeitet wird, erwies sich das Agieren der Konrad-Adenauer-Stiftung in Zentralamerika für die Initiierung des Projekts als zentral, da die Stiftung im Sinne einer »Vorfelddiplomatie« den Boden für Kooperationsprojekte bereitete und Akteure miteinander in Verbindung brachte. *Kapitel 2* begleitet die Anbahnung und Konzeption des Polizeihilfeprojekts und zeigt, wie zunächst ein gemeinsames Problembewusstsein zwischen Guatemala-Stadt und Bonn entwickelt wurde. Anschließend steht das Ringen um die Konzeption der Polizeihilfe innerhalb der kooperierenden Institutionen im Fokus der Untersuchung.

Nachdem die Konfiguration des Netzwerks, in welchem sich die Polizeihilfe entwickelte, skizziert wurde, widmet sich die Studie der Analyse der Transfers, die innerhalb dieses Netzwerkzusammenhangs stattfanden. Dazu werden in den folgenden *Kapiteln 3 bis 5* die Sub-Netzwerke des Polizeihilfeprojekts (Ausstattungshilfe, Ausbildungshilfe und Beratung in Guatemala, Ausbildungshilfe in der Bundesrepublik Deutschland) identifiziert und ihre Rahmenbedingungen sowie die Verbindungen zu Akteuren aus anderen Netzwerkakteuren herausgearbeitet. Anschließend werden die jeweiligen Transfers identifiziert und ihren Übersetzungs- und Transformationsprozessen durch eine Analyse der beteiligten Akteure und ihrer Relationen nachgespürt. Daran anknüpfend wird untersucht, wie sich die Transfers auf die lokale Ebene auswirkten und ob es zu

Anpassungen der Transferstrategie, Folgetransfers oder Rückwirkungen auf die kooperierenden Akteure kam.

In *Kapitel 6* steht der Zusammenbruch der transnationalen Netzwerke im Mittelpunkt. Unterschiedliche Sichtweisen auf das Ende des Projekts und zeitgenössische Deutungen für das Scheitern werden untersucht und mit den Ergebnissen aus den Transferuntersuchungen kontrastiert. Ein abschließendes Fazit (*Kapitel 7*) lässt die Ergebnisse dieser Studie Revue passieren und setzt sie in Beziehung zu den eingangs formulierten Thesen und der Forschungsliteratur, um so Schlussfolgerungen zur spezifischen Wirkungsweise transnationaler Polizeireformen und deren oft kontingenten Transformationsdynamiken zu ziehen.

1. Von der Interessenkonvergenz zum Netzwerk

Jede Kooperation – und damit jede Netzwerkbildung – beginnt damit, dass ein Problem als solches identifiziert wird. Um zu einer Lösung zu gelangen, ist es notwendig, weitere Akteure in das Netzwerk zu integrieren. Zunächst müssen dazu passende Akteure identifiziert und diese davon überzeugt werden, dass ihren Interessen durch eine Kooperation ebenfalls gedient ist.¹ Im Fall des Polizeihilfeprojekts führte eine kontingente Konvergenz von Motiven und Interessen der verschiedenen Akteure dazu, dass die »Einladung« zur Netzwerkbildung ausgesprochen und angenommen wurde.

Insbesondere die Anbahnungsphase des Projekts war stark von der Internationalisierung eines lokalen Problems geprägt. Die Reformbedürftigkeit der *Policía Nacional* wurde von verschiedenen guatemaltekischen Akteuren aus unterschiedlichen Motiven und in verschiedenen Zusammenhängen als Problem definiert. Um das identifizierte Problem über eine Beteiligung externer Akteure zu lösen, wurde die guatemaltekische Polizeireform mit Problemfeldern wie dem Schutz der Menschenrechte, parteipolitischer Solidarität oder dem internationalen Ringen um eine Lösung des Zentralamerikakonflikts verknüpft. Um die Genese eines Netzwerks zu rekonstruieren, das stabil genug wurde, um vier Jahre lang eine transnationale Polizeireform zu stützen, werden zunächst die nationalen und internationalen Ermöglichungsfaktoren herausgearbeitet und gezeigt, wie sich aus diesen spezifischen Rahmenbedingungen eine Interessenskonvergenz entwickeln konnte.

1 Siehe Belliger/Krieger, Einführung, S. 40.

1.1. Demokratischer Aufbruch im *estado contrainsurgente*: Die Präsidentschaft Vinicio Cerezos und die Reform der Policía Nacional

»Cerezo, Presidente«, titelte Guatemalas Leitmedium »Prensa Libre« nüchtern am Tag nach der feierlichen Amtseinsetzung am 14. Januar 1986.² Dabei war die demokratische Wahl eines zivilen Präsidenten in Guatemalas jüngerer Geschichte außergewöhnlich. Seit dem vom US-amerikanischen Geheimdienst CIA (Central Intelligence Agency) unterstützten Putsch des guatemaltekischen Oberst Carlos Castillo Armas gegen die Reformregierung von Jacobo Arbenz im Jahr 1954 war das Militär zum entscheidenden politischen Akteur aufgestiegen und regierte das Land seither fast ununterbrochen.³ Der Aufstand linksnationalistischer Armeeoffiziere unter Marco Antonio Yon Sosa und Marco Luis Turcios Lima am 13. November 1960 bildete den Auftakt eines Bürgerkriegs, der erst 1996 mit der Unterzeichnung der »Acuerdos de paz« formal beendet wurde.⁴

In den 36 Jahren des »internen bewaffneten Konflikts« verübten Militäreinheiten, Geheimdienste und Polizeikräfte zahllose Massaker und Terrorakte gegen die Zivilbevölkerung, die in den ländlichen Gebieten oft pauschal als verlängerter Arm der Guerilla angesehen wurde. Die Menschenrechte wurden jahrzehntelang systematisch verletzt, ja außer Kraft gesetzt. Einen tragischen Höhepunkt mit hunderttausenden Toten fand der Konflikt unter den De-facto-Regierungen von Lucas García (1978–1982) und Ríos Montt (1982–1983), als das Militär zu großflächigen Vernichtungsfeldzügen gegen die Maya-Bevölkerung im guatemaltekischen Hochland ansetzte, die als soziale Basis der Guerilla ausgemacht wurde.⁵

Die guatemaltekische Wahrheitsfindungskommission »Comisión para el Esclarecimiento Histórico« (CEH) gibt die Zahl der Opfer des bewaffneten Konflikts von 1962 bis 1996 mit 160 000 Toten und 40 000 »Verschwundenen« an.⁶

2 Prensa Libre, 15.01.1986, S. 2.

3 Siehe zu Putsch und Intervention 1954 u. a. José Luis Valdés Ugalde: *Estados Unidos. Intervención y poder mesiánico. La guerra fría en Guatemala, 1954*, México D.F. 2004; Richard H. Immermann: *The CIA in Guatemala. The Foreign Policy of Intervention*, Austin (TX) 1982; Piero Gleijeses: *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States, 1944–1954*, Princeton (NJ) 1992; Stephen M. Streeter: *Managing the Counterrevolution. The United States and Guatemala, 1954–1961*, Athens (OH) 2000.

4 Zum guatemaltekischen Friedensprozess siehe u. a. Susanne Jonas: *Of Centaurs and Doves. Guatemala's Peace Process*, Boulder (CO) 2000; Manuel Montobbio: *La perplejidad del quetzal. La construcción de la paz en Guatemala*, Ciudad de Guatemala 2019.

5 Siehe Jonas, *Battle*, S. 148–150. Siehe auch Virginia Garrand-Burnett: *Terror in the Land of the Holy Spirit. Guatemala Under General Efraín Ríos Montt*, Oxford 2011, besonders die Kapitel »Ríos Montt and the New Guatemala« sowie »Terror«.

6 Siehe CEH: *Guatemala, Memoria del Silencio*, Ciudad de Guatemala 1999, I, § 212, S. 73.

Der Studie zufolge wurden 93 Prozent aller Verbrechen von staatlichen oder parastaatlichen Akteuren begangen.⁷ 83 Prozent aller identifizierten Toten wurden den Mayavölkern zugerechnet.⁸ Bezugnehmend auf die UN-Definition von Völkermord kam die CEH zu dem Schluss, dass der guatemaltekische Staat zwischen 1981 und 1983 »actos de genocidio« gegen die indigene Bevölkerung begangen hatte.⁹

Als sich abzeichnete, dass der Krieg gegen die Guerillagruppen, die sich in der *Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca* (URNG, Guatemaltekische Nationale Revolutionäre Einheit) zusammengeschlossen hatten, trotz dieser Entgrenzung der Gewalt nicht zu gewinnen war, setzte die Militärregierung unter Ríos Montt einen Prozess in Gang, welcher auf eine langfristige Transformation von Staat und Gesellschaft abzielte, die Schaffung des »estado contrainsurgente«¹⁰ Ein Großteil der gesellschaftlichen und staatlichen Institutionen sollte mit militärischen Strukturen verschmolzen und die langfristig angelegte Aufstandsbekämpfungsstrategie im politischen Alltag verortet und institutionalisiert werden.¹¹ General Héctor Alejandro Gramajo, einer der führenden Köpfe der »Reformerfraktion« des Militärs und später Verteidigungsminister unter Cerezo, fasste die Neuausrichtung zusammen, indem er das berühmte Diktum des Militärtheoretikers Carl von Clausewitz, Krieg sei die Fortsetzung der Politik mit anderen Mittel, auf den Kopf stellte: »En Guatemala, la política debe ser la continuación de la guerra por otros medios.«¹²

Dazu beschloss das Militär einen Aktionsplan, der verschiedene Etappen umfasste und schließlich in einem Rückzug aus der direkten Regierungsverantwortung gipfeln sollte.¹³ Für 1986 war die Übergabe der Regierungsgewalt an eine Zivilregierung vorgesehen. Als Ríos Montt 1983 die Phase der demokratischen Öffnung »um mindestens sieben Jahre« verschieben wollte, um zunächst die wirtschaftlich-militärische Durchdringung der ländlichen Gebiete Guatemalas und die Institutionalisierung der Aufstandsbekämpfung voranzutreiben,

7 Siehe ebd., V, S. 103.

8 Siehe ebd., V, S. 102.

9 Siehe ebd., IV, § 122, S. 51.

10 Zu Deutsch etwa »Aufstandsbekämpfungsstaat«. Siehe Matthias Epe/José Rodolfo Kepfer: *El enemigo interno en Guatemala. Contrainsurgencia y su herencia en la configuración de nuevos conflictos*, Ciudad de Guatemala 2014, S. 98. Zu den genau geplanten Phasen des Projekts siehe Schirmer, *Project*, S. 23f.

11 Siehe Epe/Kepfer, *Enemigo*, S. 97.

12 Héctor Alejandro Gramajo Morales: *De la guerra ... a la guerra: la difícil transición política en Guatemala*, Ciudad de Guatemala 1995, S. 441. Zu Deutsch: »In Guatemala muss die Politik die Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln sein.« Übersetzung durch den Verfasser.

13 Siehe Delli Sante, *Nightmare*, S. 135.

wurde er vom Oberkommando der Armee unter Führung von Mejía Víctores abgesetzt.¹⁴

Die neue Militärführung räumte der Demokratisierung, oder genauer, der Fortsetzung des Rückzugs aus der direkten Regierungsposition, oberste Priorität ein. Statt in einer offen repressiven Militärdiktatur sollte das Projekt der Aufstandsbekämpfung mit einem rechtsstaatlichen Rahmen und einer formalen, parlamentarischen Demokratie in Einklang gebracht werden.¹⁵ Die Übergabe der direkten Regierungsverantwortung an eine Zivilregierung erschien einer neuen Offiziersgeneration auch deswegen notwendig, weil Guatemala aufgrund seiner Menschenrechtsbilanz international isoliert und weitgehend von wichtigen Finanzierungsquellen wie Entwicklungshilfen abgeschnitten war.¹⁶ Angesichts einer tiefen Wirtschaftskrise sorgte diese Entwicklung dafür, dass die Militärregierung auch innenpolitisch unter Druck geriet.¹⁷ Anders als bei einem unkontrollierten Rückzug konnte das Militär durch die geordnete Übergabe der Regierungsverantwortung seinen Einfluss auf Staat und Gesellschaft aufrechterhalten. Es konnte diesen sogar institutionell perpetuieren und gleichzeitig von einem demokratischen Image profitieren. Durch Amnestiedekrete kurz vor der Amtsübergabe wurden alle Militärangehörigen von allen etwaigen Straftaten zwischen 1982 und 1986 freigesprochen.¹⁸

¡Cerezo, presidente!

Am 8. Dezember 1985 setzten sich Vinicio Cerezo und seine Partei, die *Democracia Cristiana Guatemalteca* (Guatemaltekeische Christdemokratie, DCG) in der Stichwahl um das Präsidentenamt gegen Jorge Carpio Nicolle von der Mitte-Rechts-Partei *Unión del Centro Nacional* (UCN, Union des Nationalen Zentrums) durch. Der Christdemokrat erzielte mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen (68,37 Prozent) einen Erdrutschsieg.¹⁹ Da die DCG auch bei den Par-

14 Siehe ebd., S. 29.

15 Siehe ebd., S. 2.

16 Siehe Edelberto Torres Rivas/Gabriel Aguilera Peralta: Desde el autoritarismo a la paz, Ciudad de Guatemala 1998, S. 84. Selbst die USA, seit 1954 enge Verbündete des guatemaltekeischen Militärs, distanzieren sich unter Präsident Carter zusehends von den guatemaltekeischen Generälen und stellen die Militärhilfe ein. Pettinà, *Historia*, S. 178; Michael MacClintock: *The American Connection. Volume 2. State Terror and Popular Resistance in Guatemala*, London 1985, S. 186f.

17 Siehe Delli Sante, *Nightmare*, S. 137; Schirmer, *Project*, S. 124.

18 Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG): Guatemala. Nunca más (versión resumida): Informe del proyecto interdiocesano Recuperación de la Memoria Histórica (im Folgenden REMHI), Donostia-San Sebastián 1998, S. 323.

19 Embajada de Guatemala, Bonn, Pressemitteilung Wahlergebnisse 1985, 11. 12. 1985, Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP), Sankt Augustin, 12-004-A076, unpag.

laments- und Kommunalwahlen im November 1985 erfolgreich gewesen war – im *Congreso de la República* verfügten die Christdemokraten gar über eine knappe absolute Mehrheit²⁰ – trat Cerezo sein Amt mit beachtlichem gesellschaftlichen Rückhalt an.²¹ Besonders bedeutend war die Tatsache, dass die Wahlen nach Aussagen internationaler Beobachter aus den USA und der Bundesrepublik frei und fair verlaufen waren.²²

Es sei allerdings angemerkt, dass sich eine große Anzahl der Wahlberechtigten nicht für die Wahlen registrierte (insbesondere die Maya-Bevölkerung in den Konfliktzonen), sich der Stimme enthielt oder ungültig wählte. Das US-amerikanische »Guatemala News and Information Bureau« analysierte, dass nur 42 Prozent aller theoretisch Wahlberechtigten ihre Stimme einem der Kandidaten gaben, was das Bild des überwältigenden Wahlsieges trübt.²³ Auch bildeten die teilnehmenden Parteien nicht das ganze politische Spektrum Guatemalas ab. Die bundesdeutsche Botschaft stellte fest, dass dieses »insoweit unvollständig sei, als es links von den Sozialdemokraten keine legalen Organisationen [gab]«. ²⁴ Hinzu kam, dass die Sozialdemokratie in den letzten Jahren vor allem als Exilorganisation bestanden hatte und im Land bedeutungslos war.²⁵ Von der kleinen sozialdemokratischen Partei und der DCG abgesehen hatte die guatemaltekeische Bevölkerung, in den Worten des CDU-Wahlbeobachters Werner Schreiber, die Wahl zwischen der »rechtsliberalen UCN«, dem »Rechtsblock« Jorge Serranos, einer »unabhängigen Rechtspartei« und den Parteien der »Extremen Rechten«. ²⁶ All dies deutete bereits zu Beginn der Amtszeit Cerezos auf die Grenzen des Demokratisierungsprozesses hin.

Auf der internationalen diplomatischen Bühne wurden die demokratische Öffnung und die Wahl Cerezos jedoch überschwänglich begrüßt. Viele Staats-

20 Siehe Guatemala News and Information Bureau: *Guatemalan Style Democracy: Civilian President but Army Holds Reins*, in: ¡Guatemala! 7 (1986) 1, S. 1.

21 Siehe James Painter: *Guatemala: False Hope, False Freedom. The Rich, the Poor and the Christian Democrats*, London 1989, S. 82f.

22 Werner Schreiber, Bericht über die Reise nach Guatemala anlässlich der Wahlen am 3. Nov. 1985, 14. 11. 1985, ACDP, 08-009-101-1, unpag.; United States Department of State, Subject: Guatemala's 1985 Elections – The Presidential Runoff, Appendix D, 05. 12. 1985, ID #380517, Box 82, CO060, White House Office of Records Management (WHORM): Subject File, Ronald Reagan Presidential Library. Siehe auch Jonas, Battle, S. 156.

23 Siehe Guatemala News and Information Bureau, *Guatemalan Style Democracy*, S. 1. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch das Washington Office on Latin America (WOLA), zitiert in Jonas, Battle, S. 156.

24 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Botschafter Bensch an AA, Ref. 231, Betr.: Vorbereitung der Tagungen der VR-Menschenrechtsgremien, hier: Regelmäßige Berichterstattung zur Menschenrechtssituation in Guatemala, 05. 08. 1986, Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (im Folgenden: PA AA), B 46 (ZA), 158049, unpag., S. 4.

25 Siehe Jonas, Battle, S. 154–156.

26 Werner Schreiber, Bericht über die Reise nach Guatemala anlässlich der Wahlen am 3. Nov. 1985, 14. 11. 1985, ACDP, 08-009-101-1, unpag., S. 2f.

und Regierungschefs schickten Glückwunschartikel nach Guatemala. Zur Amtseinführung Cerezos am 14. Januar 1986 reisten Delegationen aus über 50 Nationen an.²⁷ Unter den Gästen waren Vertreter der meisten lateinamerikanischen Staaten, die Präsidenten der zentralamerikanischen Republiken einschließlich Nicaragua, Delegationen traditioneller Verbündeter wie Taiwan und Israel, westeuropäischer Staaten wie Spanien, und, von der Presse besonders beachtet, prominent besetzte Besuchsdelegationen aus den USA und der Bundesrepublik Deutschland.²⁸

In einem Brief an Cerezo wenige Monate nach der Amtsübernahme drückte US-Präsident Ronald Reagan seine Freude darüber aus, dass Guatemala in die »Familie der demokratischen Nationen« zurückgekehrt sei, und somit in Zentralamerika nur noch »ein totalitärer Staat«, das sandinistische Nicaragua, übrig bliebe.²⁹ Für die US-Regierung schien somit weniger die demokratische Öffnung Guatemalas an sich von Bedeutung, sondern die Tatsache, dass ein demokratisches Guatemala sich gut in die politische Kampagne zur Isolierung Nicaraguas integrieren ließ.³⁰ Wie wichtig Guatemala für die USA vor diesem Hintergrund war, zeigt die Teilnahme von Vizepräsident George Bush an der Amtseinführung. Dieser machte dem neuen Präsidenten klar, dass er von Guatemala erwarte, gegenüber Nicaragua auf eine Demokratisierung zu drängen.³¹

Auch die von der CDU geführte Bundesregierung, die Cerezo bereits vor seiner Zeit als Präsidentschaftskandidat unterstützt hatte, entsandte mit Jürgen Warnke (CSU), dem Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, einen ranghohen Vertreter zur Amtseinführung des neuen Präsidenten Guatemalas.³² Eine CDU-Delegation überbrachte die persönlichen Glückwünsche des Bun-

27 Siehe Prensa Libre, 14.01.1986, S. 6.

28 Siehe Prensa Libre, 13.01.1986, S. 4; Prensa Libre, 14.01.1986, S. 2, 6; Prensa Libre, 15.01.1986, S. 2.

29 Ronald Reagan, Letter, Ronald Reagan to Vinicio Cerezo, 09.04.1986, Folder »Guatemala 1/4« RAC Box 6, Latin American Affairs Directorate, NSC: Records, Ronald Reagan Presidential Library. Übersetzung durch den Verfasser.

30 Memorandum of Conversation, Subject: Meeting between Vice President Bush and President-elect Vinicio Cerezo of Guatemala, 14.01.1986, Folder »Guatemala 1/4«, RAC Box 6, Latin American Affairs Directorate, NSC: Records, Ronald Reagan Presidential Library, unpag. Die Regierung Cerezo verfolgte jedoch, sehr zum Missfallen der US-Regierung, eine »Außenpolitik der aktiven Neutralität«, die auf eine Inklusion Nicaraguas in einen *zentralamerikanischen* Demokratisierungs- und Friedensprozess abzielte – auch um international und innenpolitisch zu punkten.

31 Memorandum of Conversation, Subject: Meeting between Vice President Bush and President-elect Vinicio Cerezo of Guatemala, 14.01.1986, Folder »Guatemala 1/4«, RAC Box 6, Latin American Affairs Directorate, NSC: Records, Ronald Reagan Presidential Library, unpag., S. 2.

32 Werner Schreiber, Bericht über die Reise nach Guatemala anlässlich der Amtseinführung des neuen Präsidenten von Guatemala, Vinicio Cerezo, vom 12.–14. Januar 1986, 23.11.1986, ACDP, 08-009-101-2, unpag., S. 1.

deskanzlers Helmut Kohl.³³ Warnkes Anwesenheit beim Festakt stellte wie schon sein erster Besuch im April 1985 anlässlich der beginnenden demokratischen Öffnung ein wichtiges Signal für ein neues Kapitel der deutsch-guatemalteki-schen Beziehungen dar. Aufgrund der katastrophalen Menschenrechtsbilanz der Militärregierungen hatten 15 Jahre lang keine Besuche auf Regierungsebene stattgefunden. Diplomatische Kontakte und Entwicklungshilfen waren auf ein Minimum reduziert worden.³⁴ Jürgen Warnke kündigte noch im Zuge der Amtseinführung eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und eine umfangreiche Unterstützung der Reformvorhaben an.³⁵

Vor dem Hintergrund der hier skizzierten Reaktionen lässt sich erkennen, dass die Regierung Cerezo, wenngleich sie aus Wahlen hervorgegangen war, die von einer nichtdemokratischen Militärjunta initiiert worden waren, durch die allgemein anerkannte Rechtmäßigkeit der Wahl und den deutlichen Wahlsieg in Parlaments-, Präsidential- und Kommunalwahlen im Herbst 1985 eine hohe politische und moralische Legitimität auf sich vereinte. Dazu trug auch bei, dass die internationale Gemeinschaft die Wahl Cerezos mehrheitlich als die Rückkehr Guatemalas in die Gruppe der demokratisch-westlichen Staaten feierte und dem Land bereits vor und während der Amtseinführung politische und finanzielle Unterstützung versprach.

Nichtsdestotrotz stand die neue Regierung Guatemalas vor gewaltigen Herausforderungen. Cerezos Wahl- und Regierungsprogramm, aufgrund der umfassenden Pläne »proyecto nacional« genannt, sah für Guatemalas Zukunft eine weitergehende Demokratisierung, Wirtschaftsreformen und Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheitssituation vor. Die christdemokratische Partei präsentierte sich in ihrem Programm als Vorreiterin für den Kampf gegen staatliche Menschenrechtsverletzungen und verwies demonstrativ auf die etwa 300 Parteimitglieder, die aufgrund ihres Einsatzes für die Demokratie während der Militärdiktaturen ermordet worden waren.³⁶

33 Ebd., S. 2.

34 Jürgen Warnke, Auszüge aus der Rede von Bundesminister Dr. Jürgen Warnke anlässlich des Festaktes zum 20-jährigen Bestehen der deutsch-guatemalteki-schen Handelskammer am 22. April 1985, 22.4.1985, BArch, B 213/21054, unpag; Auswärtiges Amt (AA), Referat 331, An Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Betr.: Entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Guatemala, 27.07.1982, PA AA, GUAT, 35863, unpag.

35 Werner Schreiber, Bericht über die Reise nach Guatemala anlässlich der Amtseinführung des neuen Präsidenten von Guatemala, Vinicio Cerezo, vom 12.–14. Januar 1986, 23.11.1986, ACDP, 08-009-101-2, unpag., S. 2.

36 Democracia Cristiana Guatemalteca, Proyecto Nacional. Segunda Parte: Políticas, Programas y Proyectos, November 1985, CIRMA, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 81, unpag., S. 59. Auch in der Forschung wird davon ausgegangen, dass ab Ende der 1970er Jahre mehrere hundert DCG-Mitglieder aus politischen Motiven gezielt ermordet wurden. Siehe z. B. Painter, Hope, S. 68 f; José Antonio Móbil: Guatemala, el lado oscuro de la historia. Tomo II, Ciudad de Guatemala 2012, S. 390.

Die omnipräsente Gewalt zu beenden und eine Herrschaft des Rechts zu etablieren waren daher zentrale Punkte des Regierungsprogramms der Christdemokraten. Allerdings betonten sie, dass Sicherheit nicht allein durch eine Aufrüstung der Polizei zu erreichen sei. Stattdessen bedürfe es einer grundlegenden Reform der Strukturen der Polizei im Zusammenspiel mit gesellschaftlichen Reformen und wirtschaftlicher Entwicklung, um der Gewalt auf diese Weise die Grundlage zu entziehen.³⁷ Dieser Ansatz, der die Polizeireform in ein gesellschaftliches Reformprogramm integrierte, erinnert bereits, wie in der Einleitung angeschnitten, an Maßnahmenpakete späterer liberaler Sicherheitssektor-Reformen. Bevor detailliert auf das geplante Reformvorhaben eingegangen werden kann, soll im Folgenden das fragile politische Gleichgewicht nach der demokratischen Öffnung skizziert werden, da die Handlungsoptionen der DCG-Regierung auch aus ihren Verbindungen zu anderen Akteuren und Netzwerken resultierten.

Grundlagen und Grenzen einer Reformpolitik in der Transitionsgesellschaft

Das Verhältnis zu den Streitkräften bezeichnete Cerezo rückblickend als den sensibelsten Bereich – »el aspecto más delicado« – seiner Präsidentschaft.³⁸ Rund um Cerezos Amtseinführung kam es zu zwei mehrstündigen Treffen zwischen Cerezo und seinem Kabinett mit führenden Militärs, um die gemeinsame politische Zukunft abzustecken. Diese Lagebesprechungen verdeutlichten, dass das Militär nicht vorhatte, sich dem zivilen Oberbefehl ohne Weiteres zu unterstellen. Die Offiziere gaben Cerezo einen Überblick über die militärische und politische Lage und führten ihn in ihre langfristig angelegte Aufstandsbekämpfungsstrategie ein. Laut General Gramajo willigte der Präsident ein, diese Strategie zu unterstützen und seine eigenen politischen Vorhaben im Rahmen dieser Pläne als »Transitionspräsident« umzusetzen.³⁹ Den Christdemokraten war bewusst, dass sie sich auf eine Art Doppelherrschaft einließen. Cerezos erste Maßnahmen als Präsident, so die Einschätzung in Bonn, »erleichterten der Militärregierung den Abgang.«⁴⁰ Dazu zählten die Bestätigung des Amnestiedekrets, die »Pen-

37 Siehe *Democracia Cristiana Guatemalteca, Proyecto Nacional. Segunda Parte: Políticas, Programas y Proyectos*, November 1985, CIRMA, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 81, unpag., S. 60.

38 Mario Monteforte Toledo: *Vinicio. Entrevista de Mario Monteforte Toledo*, Ciudad de Guatemala 1998, S. 158.

39 Siehe die entsprechenden Interviewpassagen bei Schirmer, *Project*, S. 193; sowie Dirk Kruijt: *Guatemala's Political Transitions, 1960s–1990s*, in: *International Journal of Political Economy* 30 (2000) 1, S. 9–35, hier S. 19.

40 Chef Bundeskanzleramt, Herr Bundeskanzler: *Besuch des Staatspräsidenten der Republik Guatemala, Cerezo Arevalo*, in der Bundesrepublik Deutschland vom 11.–15.10.1986, hier:

sionierung ›in Ehren‹ des vorigen Staatsoberhauptes Mejía Víctores« sowie die »Erhaltung der landesweit geschaffenen militärischen Infrastruktur zur Bekämpfung der Guerilla unter ziviler Aufsicht«. ⁴¹

Am Tag des Amtsantritts Cerezos trat auch die neue Verfassung Guatemalas in Kraft, die seit 1984 in einer frei gewählten »Asamblea Nacional Constituyente« (Verfassungsgebende Nationalversammlung), in der die Christdemokratie über ein Viertel der Sitze verfügte, erarbeitet worden war. ⁴² Die Verfassung hatte einen betont modernen Aufbau und sollte den Bruch mit dem autoritären System der letzten Jahrzehnte unterstreichen. ⁴³ Einen besonderen Fokus legte das Dokument auf die Menschen- und Bürgerrechte, die nun prominent im ersten Abschnitt der Verfassung verankert wurden. Auch schuf es neue Verfassungsorgane, so etwa einen permanenten Verfassungsgerichtshof, einen Wahlgerichtshof und das Büro des Menschenrechtsbeauftragten, *Procuraduría de los Derechos Humanos*, das über die Wahrung der Menschenrechte in Guatemala wachen sollte. ⁴⁴ Allerdings gewährte die Verfassung dem Militär weitgehend freie Hand bei der Aufrechterhaltung der »Inneren Sicherheit« und institutionalisierte dessen Einfluss auf die Zivilregierung, indem sie den Posten des Verteidigungsministers einem Vertreter des Militärs vorbehielt. Auch unterstanden die Militärangehörigen lediglich der Gerichtsbarkeit ihrer Institution, sodass die strafrechtliche Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen durch Militärangehörige fast unmöglich gemacht wurde. ⁴⁵

Wie die gesamte Ära Cerezo spiegelte auch die Verfassung von 1985 den Übergangscharakter der Regierung wider. Zwar legte sie den Fokus auf Rechtsstaatlichkeit und die staatliche Garantie der Menschenrechte, zementierte jedoch den Einfluss militärischer Strukturen innerhalb des Staats. So wurde die Herrschaft des Militärs in den Konfliktzonen des Landes nicht angetastet, sondern weiter institutionalisiert, etwa indem die 1982 eingeführten paramilitärischen »Patrullas de Autodefensa Civil« (PAC, Zivile Selbstverteidigungspatrouillen)

Ihr Gespräch mit Präsident Cerezo mit anschließenden Mittagessen am Dienstag, dem 14. Oktober, 13.00–15.00 Uhr, 09. 10. 1986, BAArch, B 136/30277, Bl. 114.

41 Ebd.

42 Siehe Francisco Villagrán Kramer: *Biografía política de Guatemala*. Volumen II: Años de guerra y años de paz, Ciudad de Guatemala 2004, S. 293–296. Die Verfassung Guatemalas in ihrer Fassung von 1985 und ein Kommentar zu den Errungenschaften und Schwächen des Dokuments findet sich in Jorge Mario García Laguardia: *Política y constitución en Guatemala: la constitución de 1985*, Ciudad de Guatemala 1993.

43 Siehe Torres Rivas/Aguilera Peralta, *Autoritarismo*, S. 86.

44 Siehe Laguardia, *Política*, S. 64–69.

45 Siehe República de Guatemala: *Constitución Política de la República de Guatemala*, 1985, Artikel 219 und 246, sowie den Zusatz »Disposiciones Transitorias« (Título VIII, Art. 4). Siehe auch Informationsstelle Guatemala e. V.: *Guatemala Rundbrief 46* (Okt./Nov./Dez. 1985), Archiv des »Forschungs- und Dokumentationszentrums Chile-Lateinamerika e. V.«, Berlin, (im Folgenden FDCL), Ordner Guatemala Info, S. 9.

per Präsidialdekret in »Comités Voluntarios de Defensa Civil« (Freiwillige Zivilverteidigungskomitees) umbenannt und gesetzlich verankert wurden.⁴⁶ Die Umbenennung und das Hervorheben der Freiwilligkeit der Teilnahme an den Komitees spiegeln die neue Phase der Militärstrategie besonders gut wider, welche Aufstandsbekämpfungskonzepte mit dem neuen zivil-demokratischen Rahmen harmonisierte.⁴⁷

Cerezo war auf die Zusammenarbeit mit dem Militär angewiesen und hing vom Wohlwollen und der Durchsetzungsfähigkeit der »Reformerfraktion« innerhalb der Streitkräfte ab, zu der viele Offiziere des Führungsstabs, wie etwa Gramajo, gehörten.⁴⁸ Zwar war er formal oberster Kommandeur der Streitkräfte, doch merkte er in einem Interview mit der Westberliner Tageszeitung »taz« an: »Wenn sich die Armee entschließt, wieder zu putschen, kann ich sie nicht aufhalten.«⁴⁹ Dies stellte das Grundproblem der Regierung Cerezo dar. Da sich der Präsident niemals vollständig auf den Rückhalt des Militärs verlassen konnte, war seine Position stets prekär. Der Präsident war gezwungen, vorsichtig zu agieren, ständige Überzeugungsarbeit zu leisten und Kompromisse zu schließen.⁵⁰

Dies schloss eine Art Schlussstrich unter die Menschenrechtsverletzungen der Sicherheitskräfte vor dem 14. Januar 1986 mit ein, um das Verhältnis zum Militär nicht bereits zu Beginn seiner Amtszeit zu kompromittieren.⁵¹ Indem er die »roten Linien« des Militärs akzeptierte, konnte Cerezo auf die Unterstützung der »Gramajo-Fraktion« zählen.⁵² In der Tat waren angesichts der späteren Putschversuche und Krisen die Fürsprecher innerhalb der Militärführung entscheidend dafür, dass sich die Regierung Cerezo eine ganze Amtsperiode im Amt hielt.

46 Siehe Schirmer, Project, S. 92.

47 Siehe ebd., S. 92, 117. Siehe auch David Stoll: *Between Two Armies in the Ixil Towns of Guatemala*, New York 1993, S. 106f.

48 Siehe Kruijt, *Guatemala's Political Transitions*, S. 19.

49 Ralf Leonhard: »Wenn die Armee putschen will, kann ich sie nicht hindern«, in: *taz*. Die Tageszeitung, 05. 11. 1985, S. 8.

50 Siehe Monteforte, *Vinicio*, S. 158.

51 Department of State, *Article is Wrong to Report that Nothing has Changed Under Cerezo Presidency*, July 1986, Secret Letter, National Security Archive, Collection U. S. Policy in Guatemala, 1966–1996, Doc. 21, online unter: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB11/docs/doc21.pdf> [30.09.2020].

52 William Robinson bezeichnet diese Mechanismen einer autoritären Transition als »trade-offs«, also als Zugeständnisse, die von den demokratischen Kräften hingenommen werden müssen, um im Gegenzug die Möglichkeit des Agierens innerhalb der demokratischen Öffnung zu erreichen. Die Macht des Militärs wird dabei transformiert, bleibt aber in subtilerer Form bestehen. Siehe William I. Robinson: *Promoting Polyarchy. Globalization, US Intervention, and Hegemony*, Cambridge (UK) 2000, S. 64.

Rückblickend gab der Präsident an, dass er zwar das Regierungsamt bekleidet, aber nie mehr als 30 Prozent der wirklichen Macht ausgeübt hätte.⁵³

Es liegt also nahe, die demokratische Öffnung und die Präsidentschaft Cerezos lediglich als Legitimationsprozess oder als eine Art an das Ausland gerichteten PR-Coup des Militärs zu sehen.⁵⁴ Das Bild vom zivilen Feigenblatt für eine an sich unveränderte Militärdiktatur wird jedoch weder den Christdemokraten noch der Militärführung gerecht. Die DCG hatte lange auf die Regierungsübernahme hingearbeitet und war sich der Einschränkungen bewusst, die eine Zusammenarbeit mit dem Militär mit sich brachte. Das Militär hatte seinerseits die schrittweise Ablösung ihrer direkten Regierungsverantwortung minutiös geplant und war ebenfalls auf die zivile Regierung angewiesen.

Geplant als Fortsetzung und Modernisierung der integrierten Aufstandsbekämpfung entwickelte die demokratische Öffnung eigene, komplexe und teils widersprüchliche Dynamiken, die über den »estado contrainsurgente« hinausgingen und diesen auf lange Sicht transformierten. Treffender ist das politische System Guatemalas ab 1985 also, wie Jonas vorschlägt, als »Co-governance of Cerezo and Gramajo«,⁵⁵ oder mit Schirmer als »mixed solution of civil-military governance« zu verstehen.⁵⁶ Formal-demokratische Elemente existierten neben autoritären, nicht-demokratischen Institutionen. Die neue Regierung war durchaus in der Lage, eigene Politik zu betreiben. Allerdings sorgte die Armee im Hintergrund dafür, dass dabei gewisse »rote Linien« nicht überschritten wurden.

Die Handlungsoptionen der Regierung entstanden durch die Angleichung strategischer Interessen in langen und teils problematischen Aushandlungsprozessen. Der gestalterische Spielraum der Regierung war eingeschränkt, da einige Elemente des Netzwerks nur widerstrebend einem Ausgleich der Interessen zustimmten und durch Zugeständnisse zum Aufrechterhalten des Netzwerkzusammenhangs gebracht werden mussten. Die Abhängigkeit von der »Gramajo-Fraktion« des Militärs sorgte deswegen dafür, dass das »Proyecto Nacional« der Christdemokraten bestimmte Forderungen der Zivilgesellschaft nicht erfüllen konnte, wie zum Beispiel eine umfassende Aufklärung der Verbrechen des Militärs.⁵⁷ Im Gegenzug wirkten Gramajo und seiner Vertrauten innerhalb des Militärs stabilisierend auf diejenigen Teile der Streitkräfte, die der demokratischen Öffnung kritisch gegenüberstanden.

53 Schirmer, Project, S. 176, 198; Jonas, Battle, S. 157.

54 Siehe z. B. Jonas, Battle, S. 155; Rabine, »Redemocratization«, S. 64.

55 Ebd., S. 167.

56 Schirmer, Project, S. 201.

57 Das Amnestiedekret verhinderte eine solche Untersuchung. Cerezo erklärte öffentlich, ganz im Sinne der »concertación«, man könne nicht die Verbrechen des Militärs untersuchen und die der Guerilla ignorieren. Siehe La Hora, 25. 09. 1986, S. 3. Zitiert in Schirmer, Project, S. 146.

Nicht nur die Interessen des Militärs zwangen die DCG-Regierung zu Anpassungen ihres Regierungsprogramms, auch wirtschaftliche Aspekte erschwerten die Reformpolitik. Der guatemalteckische Staat war hoch verschuldet und die Tilgung der Schulden, die durch die Zinsen der Kredite weiter anwachsen, verschlang einen beachtlichen Teil des Haushalts.⁵⁸ Ein grundlegendes Problem war die fehlende Bereitschaft der guatemalteckischen Wirtschaftseliten, zum Funktionieren des Staats beizutragen. Der CDU-Wahlberichterstatter Werner Schreiber schrieb nach Bonn, dass seiner Einschätzung nach der angekündigte Reformkurs »nur schwer durchsetzbar [sei].« Denn in der guatemalteckischen Wirtschaft herrsche »ein starrer Eigentumsbegriff«: »Alle sozialreformerischen Ansätze werden gleich als kommunistisch verdächtigt.«⁵⁹ In der Tat wandte sich der einflussreiche Unternehmerverband CACIF (Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, Koordinationskomitee der Landwirtschafts-, Handels-, Industrie- und Finanzverbände) gegen jedwede strukturelle Reform, die die Privilegien der besitzenden Klassen beschneiden könnte, so auch gegen eine angemessene Besteuerung von im Land erwirtschafteten Gewinnen.⁶⁰ Dies führte dazu, dass Guatemala mit einem allgemeinen Einkommenssteuersatz von nur sieben Prozent einen der geringsten Steuersätze weltweit aufwies.⁶¹ Die Unfähigkeit, Staatsangestellten wie den Mitgliedern der Nationalpolizei angemessene Löhne zu zahlen, begünstigte eine nachlässige Arbeitsweise, Machtmissbrauch und Korruption. Ein Reformversuch des Steuersystems – eine minimale Erhöhung des Steuersatzes um zwei Prozent – sollte dann auch zur ersten Machtprobe mit dem CACIF und zu einer ersten innenpolitischen Krise führen.⁶²

Während die wirtschaftliche Situation die Handlungsmöglichkeiten der Regierung einschränkte, war das fortdauernde Klima der Gewalt das vielleicht sichtbarste Problem für das Ansehen der neuen Regierung. Die allgegenwärtige Gewalt untergrub die für eine Reform der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen Guatemalas notwendige Stabilität und ließ die Menschen das Vertrauen in die neue Ordnung verlieren. Schwerkriminalität, Entführungen, politische Morde und das »Verschwindenlassen« von Personen gehörte zum Alltag im Guatemala der 1980er Jahre.

58 Siehe ebd., S. 156.

59 Werner Schreiber, Bericht über die Reise nach Guatemala anlässlich der Wahlen am 3. Nov. 1985, 14. 11. 1985, ACDP, 08-009-101-1, unpag., S. 5.

60 Siehe Monteforte, *Vinicio*, S. 77. Die Widerstände des CACIF thematisiert auch REMHI, S. 325–327.

61 Commission on United States – Latin American Relations, *Delegation Report on U. S. Military Assistance to Guatemala*, März 1989, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 75, unpag., S. 2.

62 Siehe Schirmer, *Project*, S. 208.

Es ist wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass die Ära Cerezo keinen Bruch mit der gewaltvollen Vergangenheit bedeutete, sondern sich die wesentlichen gesellschaftlichen Spannungen und Dynamiken fortsetzten. Auch innerhalb des staatlichen Personals, so etwa in der Polizei, herrschte Kontinuität. Dies hatte zur Folge, dass das Klima der Gewalt und der Konfrontation, welches sich tief im Bewusstsein der Gesellschaft verankert hatte, auch in den Institutionen nicht auf einen Schlag zu überwinden war – mit weitreichenden Folgen für die Reform des Sicherheitssektors.

Obwohl Cerezo sich bei Amtsbeginn alle Mühe gab, öffentlich einen Schlusstrich unter die gewaltbelastete Vergangenheit zu setzen und einen demokratischen Aufbruch zu verkörpern, setzten sich einige alte Muster fort. Bereits in der ersten Woche seiner Amtszeit wurde ein bekannter Gewerkschaftsfunktionär auf offener Straße erschossen.⁶³ Vor allem im Ballungsraum Guatemala-Stadt stieg die Kriminalitätsrate außergewöhnlich stark an.⁶⁴ Laut inoffiziellen Schätzungen, die allerdings vom guatemalteckischen Innenministerium bestätigt wurden, fanden in den ersten drei Monaten der Regierung Cerezo circa 700 Morde statt; Raubüberfälle hatten im Vergleich zum Vorjahr um 80 Prozent zugenommen.⁶⁵ Die guatemalteckische Menschenrechtskommission CDHG (Comisión de Derechos Humanos de Guatemala) stellte dazu fest, dass der Stil vieler Gewalttaten an die Methode früherer Menschenrechtsverletzungen erinnerte. Wie vor der demokratischen Öffnung wurden politische Aktivisten beispielsweise durch »nicht zu identifizierende«, schwer bewaffnete Männer verschleppt und danach tot und mit Folterspuren an öffentlichen Orten gefunden. Die Präzision der Angriffe – und die Tatsache, dass die Verbrechen beinahe nie aufgeklärt wurden – spreche klar für eine staatliche bzw. parastaatliche Beteiligung, wie auch der sozialdemokratische Abgeordnete des guatemalteckischen Parlaments Víctor Hugo Godoy öffentlich bestätigte.⁶⁶

Die Regierung Cerezo zeigte sich bemüht, den politischen Charakter der Taten zu leugnen. Im neuen demokratischen Guatemala komme es nicht mehr zu verfassungswidriger Gewalt durch staatliche Kräfte.⁶⁷ Man beobachte hingegen eine Welle sogenannter »allgemeiner«, also nicht-politischer Kriminalität (»delincuencia común«).⁶⁸ Ob politisch motiviert oder nicht: Die alltägliche Gewalt

63 Siehe Prensa Libre, 18.01.1986, S. 6.

64 Siehe AVANCSO, Ordenar, S. 281.

65 Siehe Edward Cody: Killings still Haunt Guatemala, in: The Washington Post, 06.07.1986.

66 Siehe Comisión de Derechos Humanos de Guatemala (CDHG): Boletín internacional, Abril 1987, 1987, zitiert in: Centro de noticias de Guatemala: Dos años de gobierno democristiano, Ciudad de Guatemala 1988, S. 60–63.

67 Innenminister Rodil im April 1986, in: Prensa Libre, 10.04.1986, zitiert in: Centro de Noticias de Guatemala, Dos años, S. 60.

68 Cerezo in: La Hora, 13.06.1986, zitiert in: Schirmer, Project, S. 196. Cerezo leugnete auch in den Folgejahren weitgehend die Existenz politischer Gewalt. Siehe REMHI, S. 328.

fürte zu einem Klima der Unsicherheit, welches sich zu einem ernsten Problem für die neue Regierung und die demokratische Öffnung entwickelte. In Medien und Öffentlichkeit wurde die Forderung nach der »mano dura«, der harten Hand gegen die Kriminalität, immer lauter.⁶⁹ Diese Stimmung wurde von Teilen der Opposition geschürt. Einige Oppositionspolitiker dachten öffentlich darüber nach, ob eine zivile Regierung in Guatemala zu schwach sei, um die Kriminalität in den Griff zu bekommen – ein kaum verhohlener Ruf nach der Rückkehr des Militärs.⁷⁰ Das politische Überleben der DCG-Regierung hing über kurz oder lang davon ab, ob es gelang, sich als demokratische und zivile, aber auch konsequent gegen Kriminalität vorgehende Kraft zu präsentieren. Eine grundlegende Reform der Justiz und des Sicherheitssektors, besonders der maroden *Policía Nacional*, schienen der Regierung unumgänglich, denn aus außen- und innenpolitischen Gründen war der Einsatz des Militärs gegen Kriminelle nunmehr undenkbar.⁷¹ Durch schnelle Erfolge in der Verbrechensbekämpfung musste der Beweis erbracht werden, dass Sicherheit und Ordnung auch von einer zivilen und an rechtsstaatliche Grundsätze gebundenen Regierung garantiert werden konnten.

Wie aus der Skizzierung der gesellschaftlichen Kontextfaktoren hervorgeht, stand die Regierungspolitik unter einem ständigen Anpassungsdruck, da sich eine Vielzahl von Akteuren, wie Teile des Militärs, soziale Organisationen, Wirtschaftsvertreter und internationale Partner in den demokratischen Öffnungsprozess einbrachten und Einfluss geltend machten. Eine Polizeireform, finanziert und angeleitet durch internationale Partner, sollte das Sicherheitsproblem lösen, die Gesellschaft stabilisieren und dabei für eine möglichst große Zahl der beteiligten Akteure annehmbar sein.

Von der Neuausrichtung der Polizei zur transnationalen Sicherheitssektor-Reform

Die Organisation, die mit der schnellen und sichtbaren Verbesserung der Sicherheitssituation unter Berücksichtigung des rechtsstaatlichen Rahmens beauftragt werden sollte, war die *Policía Nacional*. Cerezos Innenminister, Juan José Rodil Peralta, ein 38-jähriger Anwalt, der 1985 zuletzt als Botschafter der Regierung Mejía Víctores in Venezuela fungiert hatte, stand vor einer gewaltigen

69 Siehe z. B. *Prensa Libre*, 06.04.1986; 21.05.1986; 24.07.1986; 06.10.1986.

70 Siehe Stephen Kinzer: *A Rise in Crime Stirs Fear of Guatemala's New Democracy*, in: *The New York Times*, 10.08.1986, S. 13.

71 In der Praxis gab es allerdings weiterhin eine enge Abstimmung und Kooperation mit dem Militär, da es im Gegensatz zu den Polizeikräften über das notwendige Know-how und die Ausrüstung verfügte, die zur Ermittlung bei Verbrechen notwendig war. Siehe AVANCSO, *Ordenar*, S. 284.

Aufgabe. Er bezeichnete die Strukturen der Polizei als dysfunktional und den Ausbildungsstand der Polizisten als höchstens grundlegend. Auch sei die Personalstärke der Polizei mit circa 8000 aktiven Polizisten zu gering; die genutzte Ausrüstung sei entweder defekt oder veraltet. So verfüge die PN lediglich über 30 einsatzbereite Fahrzeuge.⁷²

Obwohl fest integriert in das Kontroll- und Repressionssystem des Militärregimes, hatte die PN stets im Schatten der militärischen Verbände gestanden, auch was Finanzierung und Ausstattung betraf. Rodil sprach von einer »systematischen Unterversorgung«⁷³ der Institution. Die Polizei war schlecht ausgebildet und ausgerüstet sowie chronisch unterfinanziert, was für die Mehrheit der Polizeibeamten zu Löhnen unter dem Existenzminimum führte.⁷⁴ Viele Polizisten waren somit gezwungen, zusätzliche Einnahmen zu generieren, was Korruption begünstigte und zu einem Markt für »private Sicherheitsdienstleistungen« führte.

Ein weiterer Faktor für die Ineffektivität der Polizeiarbeit war, dass sich in den letzten Jahrzehnten ein Nebeneinander verschiedener polizeilicher Institutionen ausdifferenziert hatte. Dies hatte zur Folge, dass Kompetenzen und Zuständigkeiten unklar waren und die verschiedenen Organisationen teilweise in Konkurrenz zueinander standen. Die *Policía Nacional* gliederte sich wie folgt: Geleitet wurde die Institution von der *Dirección General* (Generaldirektion), welcher verschiedene Abteilungen wie Personalwesen oder Öffentlichkeitsarbeit unterstanden. Auch die Kriminalpolizei unterstand ihr direkt. Die uniformierte Polizei der Hauptstadt war in bis zu sieben verschiedene Abteilungen (*cuerpos*) gegliedert, die jeweils die Verantwortung für einen bestimmten Abschnitt Guatemala-Stadts hatten. Zugleich waren ihnen noch Sonderaufgaben zugeordnet. So beinhaltete der fünfte *Cuerpo* die Spezialeinheiten, während der sechste die motorisierten Einheiten für alle anderen *Cuerpos* stellte. Auf dem Land war die Polizei in Distrikte gegliedert, die den Provinzen (*departamentos*) Guatemalas

72 Rodil, zitiert in Gregorio Selser: *La fundación Konrad Adenauer y su reubicación activa en Guatemala*, El Día, 05.08.1986.

73 *Prensa Libre*, 06.04.1986, Suplemento Domingo, S. 8. Übersetzung durch den Verfasser.

74 Mitglieder der *Policía Nacional* verfügten über keinen Beamtenstatus im deutschen Sinne, sondern waren Angestellte mit nur minimaler sozialer und arbeitsrechtlicher Absicherung. So konnten sie bei geringen Verstößen oder Fehlern im Dienst kurzfristig entlassen werden. Diese berufliche Unsicherheit erklärt auch die von bundesdeutscher Seite oft bemängelte »Passivität« oder »Unselbstständigkeit« der Polizisten. Wenngleich die Bezeichnung der guatemalteckischen Polizisten als »Polizeibeamte« also sachlich nicht vollends korrekt ist, wird der Ausdruck, der auch in den Quellen Verwendung erfährt, in der vorliegenden Darstellung genutzt, um das besondere Verhältnis der Mitglieder der PN zur guatemalteckischen Regierung im Gegensatz beispielsweise zu privaten Sicherheitsdienstleistern zu kennzeichnen.

entsprachen.⁷⁵ Daneben sorgten, besonders auf dem Land, die »Mobile Militärpolizei« (*Policía Militar Ambulante, PMA*)⁷⁶ und die Zoll- und Grenzpolizei *Guardia de Hacienda*⁷⁷ für »Ordnung«.

Die Defizite der Polizei gingen jedoch über eine ungenügende Ausrüstung und eine dysfunktionale Organisationsstruktur hinaus. Seitdem das Militär seine Präsenz im öffentlichen Raum reduziert hatte, war die PN allein für Verbrechensprävention und -aufklärung verantwortlich. Jahrzehntlang hatte die Polizei vor allem als Erweiterung des Militärs im urbanen Raum fungiert, wo sie eher als Repressionsinstrument als für kriminalpolizeiliche Arbeit eingesetzt worden war. Statt einer unabhängigen Justiz hatte die Polizei in der Vergangenheit dem Militär zugearbeitet, die Militärgeheimdienste mit Informationen über verdächtige Akteure versorgt oder angeordnete Verhaftungen durchgeführt, während die alltägliche Polizeiarbeit kaum mehr eine Rolle gespielt hatte.⁷⁸ Dies hatte dazu geführt, dass die Polizei im Jahr 1986 über keine eigentlichen polizeilichen Fähigkeiten mehr verfügte, sondern sich, wie Rodil betonte, »in eine Brutstätte der Gewalt« verwandelt hatte.⁷⁹ Wie sehr sich die Polizei mit der Aufgabe der militärgeführten Subversionsbekämpfung identifizierte und sich selbst auch als militärische Institution sah, legen Anweisungen der Polizeiführung von 1985 nahe: »La Policía Nacional tiene formación militar. Su doctrina también es militar. En igual forma, su organización es netamente militar.«⁸⁰

Diese kurze Skizzierung mag genügen, um zu verstehen, mit welchen tiefgreifenden Problemen die Regierung Cerezo im Sicherheitssektor konfrontiert war. Das schlechte Image der Sicherheitskräfte machte die Aufgabe einer Reorganisation nicht einfacher. Das öffentliche Ansehen der Polizei war durch die Beteiligung an den Repressionen der Militärdiktaturen vor 1986 an einem Tiefpunkt angelangt.⁸¹ Auch die offensichtliche Unfähigkeit, gegen die Kriminalität vorzugehen, sowie die Korruption und die schlechte Ausstattung und Bezahlung

75 Für einen Überblick über die Organisation der *Policía Nacional* ab 1983 siehe das Organigramm der Institution, in: AHPN, *Estructuras*, S. 57.

76 Siehe ebd., S. 45 f; Informationsstelle Guatemala e. V.: Guatemala. Von der Diktatur zur »militarisierten Demokratie«, o. D. [1987], GT-CIRMA-AH-19, CAS, 75, S. 12.

77 Siehe AHPN, *Estructuras*, S. 263–267.

78 Siehe Schirmer, *Project*, S. 179. Diese Prioritätensetzung ist auch eine Folge des US-amerikanischen »Office of Public Safety«-Programm, welchen zwischen 1962 und 1974 die guatemaltekeische Polizei schulte und ausrüstete – mit einem klaren Fokus auf Aufstandsbekämpfung. Siehe AVANCOSO, *Ordenar*, S. 270f.; AHPN, *Estructuras*, S. 49.

79 *Prensa Libre*, 06.04.1986, *Suplemento Domingo*, S. 8. Übersetzung durch den Verfasser.

80 *Directrices del Mando Policial*, Primer Semestre 85, 07.06.1985, zitiert in *Archivo Histórico de la Policía Nacional (AHPN): Del Silencio a la Memoria: Revelaciones del Archivo Histórico de la Policía Nacional*, Ciudad de Guatemala 2011, S. 176f. Zu Deutsch: »Die Nationalpolizei verfügt über eine militärische Ausbildung. Ihre Doktrin ist ebenfalls militärisch. Auch ihre Organisation ist rein militärisch.« Übersetzung durch den Verfasser.

81 Siehe CEH, *Memoria*, V, S. 43.

der Polizei trugen dazu bei, dass sie in weiten Teilen der Bevölkerung gefürchtet und zugleich verachtet war. Sie wurde eher als eine zusätzliche Bedrohung denn als Schutz wahrgenommen.

Angesichts dieses Zustands der Polizei kam die DCG-Regierung zu dem Schluss, dass nur eine grundlegende Reform auf allen Ebenen zu einer Verbesserung der Sicherheitssituation und einer Demokratisierung der Polizei führen konnte.⁸² Um eine rechtsstaatliche und demokratische Polizei zu schaffen, benötigte das Land »un cambio total en el sistema policíaco.«⁸³ Daran angelehnt wurden verschiedene Aktionsfelder ausgemacht:⁸⁴ Der institutionelle Aufbau der Polizei sollte restrukturiert werden, um so effektiver gegen die Kriminalität vorgehen zu können, gleichzeitig sollte ihr Personal aufgestockt, fortgebildet und mit moderner Technik ausgestattet werden. Auch wurde angekündigt, einen Verhaltenskodex für Polizeibeamte zu erlassen und in Zukunft dafür zu sorgen, dass die PN ein verantwortungsbewusstes, ehrliches und professionelles Auftreten an den Tag lege, um sie so in der öffentlichen Wahrnehmung zu rehabilitieren und alle Arten von Korruption und Machtmissbrauch zu beenden. Mittelfristig sollte auch die gesetzliche Grundlage der Polizeiarbeit an die »aktuellen Erfordernisse« angepasst werden.

Wie ernst es dem guatemaltekischen Präsidenten mit der Reform der Polizei war, demonstrierte Cerezo, als er in einem vielbeachteten ersten Schritt am 6. Februar 1986 die berüchtigte Kriminalpolizei DIT (Departamento de Investigaciones Técnicas, Abteilung für technische Untersuchungen) per Präsidialdekret auflöste. Als Grund führte der Präsident an, dass sie ihre Funktionen nicht erfülle und ihrem Anspruch nicht gerecht werde.⁸⁵ Die 1982 gegründete DIT war maßgeblich an der Verschleppung und Ermordung von vermeintlich »Subversiven« beteiligt gewesen.⁸⁶ Die Mitglieder der DIT waren zu einem Symbol für die staatsterroristischen Praktiken der Vorgängerregierungen geworden.⁸⁷ Außerdem hätte die Kriminalpolizei sich selbst zu einer »kriminellen Organisation«

82 Siehe Mensaje del Ministro de Gobernación a los ciudadanos en general y a los ciudadanos policías, in: *El Gráfico*, 09.09.1987, S. 21.

83 Jaime Barrios Archila: *Reforma policial, profunda y efectiva*, in: *Diario de Centro América*, 31.03.1987, S. 4. Zu Deutsch: »[...] eine vollständige Erneuerung des Polizeisystems.« Übersetzung durch den Verfasser.

84 Zum Folgenden siehe Ministerio de Gobernación. *República de Guatemala: Programa de Seguridad Ciudadana. Resumen Ejecutivo sobre la Reforma Policial*, Ciudad de Guatemala 1988, S. 8f.

85 Siehe Acuerdo Gubernativo 88–86, *Suspensión total y definitiva del DIT*, *Diario Oficial* 30792 y órgano oficial No. 11 del 10.02.1986, *Diario de Centro América*, 06.02.1986, zitiert in: AHPN, *Estructuras*, S. 121.

86 Siehe AHPN, *Estructuras*, S. XIX.

87 Die DIT war fest in den Aufstandsbekämpfungsapparat integriert und unter anderem für die Überwachung und Katalogisierung von Verdächtigen zuständig. Siehe AHPN, *Departamento*, S. 90–101. Siehe Weld, *Paper Cadavers*, S. 60.

entwickelt, in welcher viele Beamte »auf eigene Rechnung arbeiteten«. ⁸⁸ Statt zu ermitteln, verhinderten ihre Mitglieder in vielen Fällen die Strafverfolgung und waren selbst in schwere Straftaten verwickelt, etwa in Entführungen, politische Morde, Erpressung und systematische Autodiebstähle. ⁸⁹ Auch die deutsche Botschaft bezeichnete die DIT als eine »politische Polizei«, die ein »von der Regierung unkontrollierbares Eigengewicht« erlangt hätte. ⁹⁰

Am Morgen des 4. Februar 1986 wurden alle Agenten der DIT – 657 Mann – in das Hauptquartier der Institution einberufen, ⁹¹ welches daraufhin von Spezialeinheiten der *Policía Nacional* umstellt wurde. Bis auf wenige Flüchtige wurden alle DIT-Mitglieder zunächst festgehalten. ⁹² Gegen rund 100 Beamte wurden Untersuchungen eingeleitet und insgesamt circa 190 Beamte entlassen. ⁹³ Zu Verurteilungen kam es trotz der Schwere der Vorwürfe kaum, da zumindest diejenigen kriminellen Handlungen, die vor dem Amtsantritt der Zivilregierung begangen worden waren, unter das Amnestiedekret fielen. ⁹⁴ Da man dem Großteil der Beamten keine direkte Beteiligung an Verbrechen nachweisen konnte, wurden sie lediglich vom Dienst suspendiert. Unter der Auflage einer Fortbildung in der Polizeiakademie stand es ihnen frei, beinahe unverzüglich wieder in den Polizeidienst zu treten, allerdings nur in die uniformierte Schutzpolizei.

Die Aufgaben der DIT sollten bis zur Einrichtung einer Nachfolgeorganisation, für deren Aufstellung circa acht Monate veranschlagt wurde, von der *Policía Nacional* übernommen werden. Alle kriminaltechnischen Laborgeräte gingen in den Besitz der PN über. Die neu aufzubauende Kriminalpolizei sollte »mit großer Sorgfalt ausgebildet« und alle Bewerber sollten genauestens auf ihre bisherigen Tätigkeiten »durchleuchtet« werden. Wie Cerezo und sein Innenminister ankündigten, werde man sich für den Aufbau einer solchen Organisation an »be-

88 Rodil im Interview mit Prensa Libre, 06.04.1986, S. 8. Übersetzung durch den Verfasser.

89 Siehe AVANCSO, Ordenar, S. 283.

90 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Botschaft Guatemala an AA, Betr.: Innenpolitik in Guatemala, hier: Auflösung der DIT, 06.02.1986, PA AA, GUAT, 35864, unpag., S. 3.

91 Siehe AHPN, Estructuras, S. 114; Americas Watch (Hg.): Closing the Space. Human Rights in Guatemala. May 1987 – October 1988, New York/Washington DC 1988, S. 19.

92 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Botschaft Guatemala an AA, Betr.: Innenpolitik in Guatemala, hier: Auflösung der DIT, 06.02.1986, PA AA, GUAT, 35864, unpag., S. 2.

93 Siehe AHPN, Estructuras, S. 121; Deutsche Botschaft Guatemala, Pressekonferenz, gegen durch Präs. Cerezo und Innenminister Rodil Peralta, am 05.02.1986, 15 Uhr, PA AA, GUAT, 35864, unpag.

94 Siehe Schirmer, Project, S. 179f.

freundete Länder« wenden.⁹⁵ Auch im späteren Polizeihilfeprojekt der Bundesrepublik sollte die Ausbildung der Kriminalpolizei als prioritär betrachtet werden.

Die Entscheidung Cerezos, die DIT aufzulösen, wurde international als mutiger Schritt hin zu mehr Rechtsstaatlichkeit begrüßt. Offensichtlich schien Cerezo seinen vollmundigen Ankündigungen, die Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Sicherheitskräfte zu beenden, Taten folgen zu lassen. So bezeichnete das US-amerikanische *State Department* die DIT-Auflösung als »significant step« hin zu mehr Rechtsstaatlichkeit und sah eine insgesamt sehr positive Entwicklung.⁹⁶ Bernd Schweiger, Ministerialdirigent im BMZ, zollte Cerezo großen Respekt für eine richtungsweisende Entscheidung, »die kein Mensch in Guatemala für möglich gehalten« hätte.⁹⁷

Allerdings ließ aufgrund der Wiedereingliederung der ehemaligen DIT-Beamten auch Kritik nicht lange auf sich warten. Der SPD-Abgeordnete Freimut Duve sprach von einem »Scheinmanöver«, welches das »staatliche Killersystem [...] auch unter dem zivilen Präsidenten weiter« arbeiten lasse.⁹⁸ Die »Infostelle Guatemala« in Bonn bezeichnete die Auflösung der DIT als »klugen Schachzug des Präsidenten«, da ihr »international höchste Anerkennung« gezollt werde, während sich am staatlichen Repressionssystem wenig bis nichts geändert hab.⁹⁹

In der Tat zielte die spektakuläre Art und Weise, wie sie vollzogen wurde – Umstellung des DIT-Gebäudes, öffentliche Unterzeichnung des Auflösungsdekrets – durchaus auf Öffentlichkeitswirksamkeit ab. Kurzfristig trugen die Auflösung der Organisation und die faktische Nicht-Existenz einer Kriminalpolizei allerdings zu einem weiteren Anstieg der Kriminalität bei. Die Sicherheitslage verschlechterte sich zusätzlich, da hunderte der nun arbeitslosen DIT-Angehörigen ihre Verbindungen, Expertise und beiseite geschaffte

95 Deutsche Botschaft Guatemala, Pressekonferenz, gegeben durch Präs. Cerezo und Innenminister Rodil Peralta, am 05.02.1986, 15 Uhr, o. D., PA AA, GUAT, 35864, unpag; EFE: El presidente Cerezo disuelve la policía secreta de Guatemala, in: *El País*, 07.02.1986.

96 Department of State, Article is Wrong to Report that Nothing has Changed Under Cerezo Presidency, July 1986, Secret Letter, National Security Archive, Collection U. S. Policy in Guatemala, 1966–1996, Doc. 21, online unter: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB11/docs/doc21.pdf> [30.09.2020].

97 Schweiger in Christliche Initiative Romero e. V.: Veranstaltung der CIR zu »Polizeihilfe für Guatemala – Hilfe für wen?« am 14.06.1989 in der KHG in Münster, o. D. [1989], GT-CIRMA-AH-19, CAS, 76, unpag., S. 3.

98 Zitiert in Martin Winter: Bonn soll Polizeihilfe stoppen, in: *Frankfurter Rundschau*, 21.08.1986.

99 Informationsstelle Guatemala e. V.: Guatemala. Von der Diktatur zur »militarisierten Demokratie« [1987], GT-CIRMA-AH-19, CAS, 75, S. 11. Auch in der Forschung wird teils von einem »public relations coup« gesprochen. So Weld, *Paper Cadavers*, S. 140. Siehe auch AVANCSO, Ordenar, S. 282.

Waffen für kriminelle Handlungen nutzten, um sich ein neues »Einkommen« zu verschaffen.¹⁰⁰

Einschwören auf den Rechtsstaat: Die Kampagne zur Demilitarisierung der *Policía Nacional* und erste Rückschläge

Die Auflösung der DIT kam für viele Beamte der *Policía Nacional* überraschend. Die Aktion lenkte den Blick auf die Frage, welcher Platz ihrer Institution in dem neuen politischen System zukommen sollte. Die Polizeiführung rief daher am 7. Februar 1986 alle höheren Polizeioffiziere zusammen, um ihnen die neue Rolle der PN unter einer zivilen Regierung vorzustellen und sie auf die Umsetzung der Polizeireform einzuschwören. Allen Teilnehmern wurde eine umfangreiche Broschüre ausgehändigt, die die neuen Anforderungen an die Polizei enthielt. Ein Schwerpunkt des Dokuments: Die neue Verfassung. Die Offiziere wurden angewiesen, die Verfassung zu studieren und ihren Unteroffizieren und Mannschaften zu erklären. Jegliches polizeiliche Handeln habe sich nun an der Verfassung auszurichten und die Menschen- und Bürgerrechte zu schützen.¹⁰¹

Die in der Verfassung festgelegten Normen, die die Polizei unmittelbar betrafen, etwa die Unverletzlichkeit der Wohnung oder den Richtervorbehalt als Voraussetzung für Festnahmen, sollten die Polizeiarbeit keinesfalls erschweren, wie das Dokument herausstellte, sondern als Garant für die Sicherheit und die Wahrung der Menschenrechte aller Bürgerinnen und Bürger Guatemalas, also auch der Polizeiangehörigen, verstanden werden.¹⁰² Allerdings sei nun eine genauere Abstimmung mit der Justiz notwendig, da sich die Kriminalitätsbekämpfung de facto aufgrund der geforderten Garantie der Bürger- und Menschenrechte verkompliziert habe. Um diesem Problem zu begegnen, wurde jedem Polizeiabschnitt und jeder Provinzpolizeidirektion ein Rechtsberater zugeteilt. Ein Treffen zwischen den höchsten Vertretern der Justiz und der Polizeiführung war bereits geplant.¹⁰³

Aufgabe und größte Herausforderung für die PN war es aus Sicht der Polizeiführung, dass sich die Arbeit der Polizei ab sofort an die demokratischen Vorstellungen der verfassungsmäßigen Regierung anzupassen habe.¹⁰⁴ Die Polizeiführung war sich sehr bewusst, dass das zukünftige Auftreten ihrer Institution für die Selbstdarstellung der neuen Regierung und des demokratischen

100 Willibold Frehner, An Bruno Heck, 03.03.1986, ACDP, 12-004-A024, unpag., S. 2.

101 Siehe Dirección General, Junta Nacional de Jefes Policiales de la República, 07.02.1986, AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6995366, S. 5f.

102 Ebd., S. 6.

103 Siehe ebd., S. 6, 8.

104 Siehe ebd., S. 9.

Guatemalas von entscheidender Bedeutung war: »Una Policía Nacional respetuosa de los Derechos Humanos, es la mejor carta de presentación de un gobierno que se precie de democrático.«¹⁰⁵ Ziel sei es daher weiterhin, für Sicherheit und Ordnung zu sorgen, allerdings auf eine effektive und zugleich rechtsstaatliche Art, um so die Sicherheit der Bevölkerung zu garantieren und ihr Vertrauen zurückzugewinnen.¹⁰⁶ Aus dem Schriftstück geht hervor, dass eine parlamentarisch kontrollierte und an Gesetze gebundene Exekutive in Guatemala nicht die Regel, sondern die absolute Ausnahme darstellte. Auch zeigt es, dass die Reform innerhalb der Polizeiführung, obwohl man sich der Herausforderungen bewusst war, zumindest offiziell befürwortet wurde.

Für die Analyse des Ideen- und Normentransfers, für den die Polizeihilfe sorgen sollte, ist es wichtig, die Mentalität und das geistige Umfeld, aus dem die guatemaltekeische Polizeiführung, Polizeioffiziere und Mannschaftsgrade stammten, miteinzubeziehen. Bei der späteren deutsch-guatemaltekeischen Kooperation trafen eben nicht zwei unterschiedlich gut ausgebildete oder ausgestattete Institutionen aufeinander. Es traten Akteure in Kontakt, die völlig unterschiedlichen Realitäten entstammten, und die, so ist zu vermuten, Aufgaben und Funktion einer Polizei unterschiedlich beurteilten. Wie oben gezeigt, hatte sich die PN noch 1985 selbst als militärische Organisation gesehen. Dieses *mindset* ließ sich nicht auf einen Schlag überwinden, auch wenn nun erste Schritte zu einer Demilitarisierung der Institution unternommen wurden.

Nicht nur aus Gründen der Außenwirksamkeit war es daher wichtig, dass die Polizei seit Beginn der Amtszeit Cerezos von einem Zivilisten, dem Juristen Rubén Zuchini Paiz, geführt wurde. Um der Polizei einen zivileren Anstrich zu geben und eine Trennung zwischen Militär und Polizei auch nach außen hin sichtbar zu machen, hatte bereits das Regime von Mejía Víctores angeordnet, die militärischen Dienstgrade, die bis dahin auch in der PN verwendet worden waren, durch zivile Entsprechungen zu ersetzen: So wurde beispielsweise der Dienstgrad *Teniente Coronel* (Oberstleutnant) zu *Comisario de Policía* (Polizeikommissar).¹⁰⁷

Die Stärkung des zivilen Charakters der Polizei fand jedoch bald ihre Grenzen: Bereits im Juli 1986 wurde Zuchini Paiz seines Postens enthoben und ein Militär übernahm: Oberst der Infanterie Julio Enrique Caballeros Seigné.¹⁰⁸ Dieser Schritt hatte sich abgezeichnet. In den Monaten zuvor hatte sich eine gewisse

105 Ebd., S. 9. Zu Deutsch: »Eine Nationalpolizei, die die Menschenrechte achtet, ist das beste Empfehlungsschreiben für eine Regierung, die für sich in Anspruch nimmt, demokratisch zu sein.« Übersetzung durch den Verfasser.

106 Ebd.

107 Siehe Contreras Cruz/Sinay Alvarez, *Historia*, S. 108. Siehe auch AHPN, *Estructuras*, S. 56, 58.

108 Siehe AHPN, *Dirección*, S. 106.

Unzufriedenheit über den Ablauf der Transition in den Reihen des Militärs ausgebreitet. Nun wurden Stimmen laut, die die Polizeireform deutlich kritisierten – wohl weil diese als Bedrohung der Hegemonie der Streitkräfte empfunden wurde.¹⁰⁹ So wurde die Befürchtung laut, Innenminister Rodil versuche die Polizei mittels ausländischer Hilfe zu einer Art Ersatzarmee der Zivilregierung auszubauen, um so der Vormachtstellung des Militärs entgegenzuwirken.¹¹⁰ Der latente Konflikt zwischen Polizei und Militär um Ansehen und die vorherrschende Rolle im Sicherheitsbereich sollte auch während des Polizeihilfeprojekts weiter schwelen und Reformen verkomplizieren. General Gramajo brach am 29. Juni 1986 in der Zeitung »Prensa Libre« sein Schweigen. Er beklagte, dass in Polizei und Regierung zu viele Personen vertreten seien, die von einem Rachegeist gegenüber der Armee beseelt seien – gegenüber jener Armee wohlbermerkt, die die Demokratie erst ermöglicht habe.¹¹¹

So subtil die Spitzen gegen Cerezo und Rodil auch waren, so effektiv waren sie: Wenige Wochen später wurde Zuchini Paiz als Generaldirektor durch Caballeros ersetzt, offiziell als Teil eines »Notfallplans« gegen die steigende Kriminalität.¹¹² Wenig später wurde auch die Leitung der *Guardia de Hacienda* ausgetauscht, sodass alle Polizeieinheiten wieder von Militärs geführt wurden.¹¹³ Gramajo rechtfertigte die Neubesetzung des Postens mit der Inkompetenz der zivilen Polizeiführung, die lediglich Korruption und steigende Kriminalitätszahlen hinterlassen habe.¹¹⁴

Die Besetzung des Postens des Generaldirektors mit Caballeros war als Zugeständnis an das Militär für Cerezo eine gute Wahl. Der Offizier kannte den christdemokratischen Präsidenten seit den 1970er Jahren persönlich und stand der DCG nahe.¹¹⁵ Auch Rodil hatte ein gutes Verhältnis zum neuen Polizeichef, den er als »großen Demokraten« bezeichnete. Die Tatsache, dass nun ein Armeeeoffizier die Polizei leite, bedeute in keiner Weise eine Einmischung des Heeres in die Angelegenheiten der zivilen Polizei.¹¹⁶ Diese Beschwichtigungsversuche sollten der zu erwartenden Kritik in In- und Ausland zuvorkommen. Doch die Militärkarriere des Polizeichefs schien den demokratischen Aufbruch

109 Gramajo bezeichnet dieses Unbehagen in den Reihen des Militärs rückblickend als »dolores de la transición«. Bereits die Nutzung von Militärflugplätzen durch Zivilisten empfanden manche Teile des Militärs als Affront, umso mehr verbitterten sie militärkritische Stimmen in der Zivilregierung und politische Initiativen zur Stärkung der Polizei. Siehe Gramajo, *Guerra*, S. 262–266.

110 Siehe Painter, Hope, S. 87f.

111 Siehe Interview mit Gramajo, in: *Prensa Libre*, 29.06.1986, Suplemento Domingo.

112 Siehe AVANCSO, Ordenar, S. 285.

113 Siehe Painter, Hope, S. 87f.

114 Siehe Schirmer, Project, S. 30.

115 Siehe Painter, Hope, S. 73.

116 Siehe *Prensa Libre*, 15.07.1986, S. 6.

zu konterkarieren, repräsentierte er doch den Typus des Armeeeoffiziers, der seine gesamte berufliche Laufbahn innerhalb der militärischen Aufstandsbe-kämpfung verbracht hatte. Caballeros hatte, wie er selbst bestätigte, als einer der ersten Offiziersanwärter die »Escuela de Contrainsurgencia« in Zacapa im Osten Guatemalas besucht und in der Hochphase der Vernichtungskampagnen des Militärs als Kommandeur verschiedener Stützpunkte in Bürgerkriegsprovinzen fungiert.¹¹⁷ Die Ernennung Caballeros' zum Chef der Nationalpolizei sorgte dementsprechend für Kritik von Seiten verschiedener Menschenrechtsorgani-sationen, aber auch der Fraktion der Grünen im Bundestag, die Caballeros Be-rufung als Beleg für die anhaltende Kontrolle des Militärs über die Polizei und die Zivilregierung ansahen.¹¹⁸

Über Guatemala hinaus: Polizeireform transnational

Die Neubesetzung der Führungsposten der Polizeien verdeutlichte den fort-dauernden Einfluss des Militärs und unterstrich die Notwendigkeit einer wei-teren Reform und Demilitarisierung der zivilen Sicherheitskräfte. Die desori-entierten und sich im Umbruch befindlichen Polizeikräfte sollten zudem schnell sichtbare Erfolge präsentieren und hatten sich darüber hinaus in ihren Ermitt-lungsmethoden rechtsstaatlichen Prinzipien zu unterwerfen. Um die Polizei in die Lage zu versetzen, diesen politischen Vorgaben zu entsprechen, begann das guatemaltekeische Innenministerium mit einer genauen Inventarisierung der sich im Besitz der PN befindlichen Ausrüstung sowie einer Evaluation der Stärken und Schwächen der Organisation.

Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt verließ die Polizeireform den rein natio-nalstaatlichen Rahmen, da die Evaluation maßgeblich von venezolanischen Ex-perten unterstützt wurde.¹¹⁹ Deren Abschlussbericht kam zu dem Schluss, dass die technische Ausstattung der Polizei kurzfristig modernisiert und ausgebaut werden müsse. Auch sei das polizeiliche Ausbildungssystem dringend umzu-stellen. Langfristig sollte die Organisation der Polizei umstrukturiert und so effektiver gemacht werden. Außerdem wurde für die nächsten Jahre eine suk-zessive Erhöhung der Personalstärke der PN von 8000 auf 20 000 Beamte be-schlossen.¹²⁰

117 Interview mit Caballeros, in: Prensa Libre, Suplemento Domingo, 20.07.1986, S. 8.

118 Siehe BT-Drs. 11/92, 27.03.1987.

119 1985 war Rodil Botschafter im christdemokratisch regierten Venezuela gewesen und hatte wichtige Kontakte knüpfen können. Ohnehin bestand zwischen der DCG und christde-mokratischen Parteien in der Region ein reger Austausch.

120 »Concluyen primera evaluación de la Policía Nacional«, in: Diario de Centro América, 04.03.1986, S. 1, 6.

Für eine umfassende Modernisierung der Ausrüstung fehlten jedoch die finanziellen Mittel. Da eine Steigerung der staatlichen Einkünfte nicht ohne eine das demokratische System bedrohende Konfrontation mit der wirtschaftlichen Elite Guatemalas zu erreichen war, zeichnete es sich ab, dass nur die Unterstützung durch internationale Partner die notwendigen Ressourcen für die Polizeireform liefern konnte. Auch hinsichtlich einer moderneren Ausbildung der Polizei und der Restrukturierung war man eingedenk des zur Verfügung stehenden, belasteten Personals auf externe Unterstützung angewiesen. Auch konnte eine solche das Prestige der Regierung in der innenpolitischen Auseinandersetzung steigern und dem schlechten öffentlichen Image der Polizei entgegenwirken. Von Beginn an war daher die Suche nach externer Unterstützung Teil der Polizeireform, wie aus einer Veröffentlichung des guatemaltekischen Innenministeriums aus dem Jahr 1988 hervorgeht.¹²¹

Dazu bettete die guatemaltekische Regierung die Polizeireform gegenüber ihren internationalen Partnern in ihr gesamtgesellschaftliches Reformpanorama ein. Sie erklärte die Polizeireform zum zentralen Bestandteil ihrer Reformpolitik, welcher alle anderen Vorhaben durch die Errichtung eines rechtsstaatlich-demokratischen Grundkonsenses erst ermögliche. Das Gelingen der Demokratie in Guatemala hing in dieser Lesart also von der erfolgreichen Polizeireform ab, wie Cerezo verkündete:

»La finalidad fundamental de mi Gobierno es consolidar las instituciones democráticas y crear mecanismos para hacer efectivo el respeto a los Derechos Humanos. En este contexto, la Reforma Policial es baluarte de la democracia.«¹²²

Die Polizeireform wurde also zur Voraussetzung für die Reform der überkommenen gesellschaftlichen Strukturen insgesamt stilisiert, was vor allem für die westeuropäischen Regierungen attraktive Anknüpfungspunkte schuf.¹²³ Ausstattungshilfen und Know-how-Transfers aus dem Ausland würden die Polizei in die Lage versetzen, sich von ihrem repressiven Erbe zu trennen und rechtsstaatlich zu ermitteln. Cerezo sollte diese Argumentation 1987 auf den Punkt bringen: »Die Nationalpolizei zu fördern bedeutet die Respektierung der Men-

121 Siehe Ministerio de Gobernación, Programa de Seguridad Ciudadana, S. 8.

122 Ebd., S. 1. Zu Deutsch: »Das grundlegende Ziel meiner Regierung ist die Konsolidierung der demokratischen Institutionen und die Schaffung von Mechanismen zur Durchsetzung der Achtung der Menschenrechte. In diesem Zusammenhang ist die Polizeireform ein Bollwerk der Demokratie.« Übersetzung durch den Verfasser.

123 Siehe dazu bspw. die Pressemitteilung der CDU vom 13. Oktober 1986, in der Generalsekretär Heiner Geißler davon sprach, die Absicherung der Menschen- und Bürgerrechte sei die Grundlage für den sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt Guatemalas. CDU-Pressestelle, Pressemitteilung vom 13. Oktober 1986, ACDP, Abteilung Medienanalyse und -archiv, Sammlung Guatemala.

schenrechte zu fördern.«¹²⁴ Auf diese Weise bot man befreundeten Staaten eine Möglichkeit, sich mit der Polizeireform zu identifizieren.

Traditioneller Partner war in dieser Hinsicht die US-Regierung. Allerdings hatten die USA während der Präsidentschaft Jimmy Carters (1977–1981) jegliche Polizeihilfe für Lateinamerika – mit Ausnahme bestimmter Hilfen für die Rauschgiftbekämpfung – gestoppt.¹²⁵ Diese Verfügung wurde zwar ab 1985 aufgeweicht, um die zentralamerikanischen Länder gegen den »nicaraguanschen Terror« zu wappnen, sodass gewisse Polizeihilfen im Antiterror-Bereich wieder möglich wurden. Nichtsdestotrotz hielt sich Washington zunächst mit Angeboten zur Unterstützung der *Policía Nacional* zurück.¹²⁶

Eine Unterstützung durch die USA in der benötigten Größenordnung hätte zudem eine klare Unterstützung der US-Position im Zentralamerikakonflikt und die Beteiligung an der Isolation und Konfrontation Nicaraguas erfordert. Dies war für Cerezo, der sich als Präsident des bevölkerungsreichsten Lands Zentralamerikas als natürlicher Vermittler in den regionalen Konflikten sah und sich über seine Politik der »aktiven Neutralität« und die Initiative für die politische Integration Zentralamerikas als Reformers und Friedensstifter inszenierte,¹²⁷ nicht ohne Gesichtsverlust umzusetzen. Nicht nur um weitere Polizeihilfe zu erlangen, sondern auch um außenpolitisch ein Stück weit unabhängiger von den USA agieren zu können, war es daher notwendig, sich nach anderen Unterstützern umzusehen und die Unterstützergruppe zu diversifizieren.

Dafür sprach auch, dass große Teile des guatemalteckischen Militärs der außenpolitischen Linie der »aktiven Neutralität« kritisch gegenüberstanden und eine Anlehnung an die konfrontativere US-Strategie bevorzugten. Die Diversifizierung der externen Sicherheitshilfen war in diesem Sinne auch eine Machtdemonstration gegenüber den Hardlinern innerhalb der Streitkräfte.¹²⁸ Zugleich sicherte diese außenpolitische Linie Sympathien für Guatemala bei Ländern in Lateinamerika und Westeuropa, die die US-Politik gegenüber Nicaragua ablehnten oder zumindest kritisierten. Noch 1986 wandte sich Cerezo daher an Venezuela und die Bundesrepublik, später auch an Spanien, Frankreich und Mexiko, mit der Bitte um Unterstützung bei der Polizeireform.¹²⁹

124 In deutscher Übersetzung zitiert in Medico International: Sofortige Einstellung der Polizeihilfe für Guatemala, o. D., GT-CIRMA-AH-19, CAS, 76.

125 Siehe Huggins, *State Terror*, S. 219 f; Kuzmarov, *Repression*, S. 237.

126 Eine Ausnahme bildete die Rauschgiftbekämpfung, da die Drogenkriminalität als einzige unmittelbare Auswirkungen auf die USA habe, wie Innenminister Rodil nicht ohne Spitze in einem Interview anmerkte. Siehe *Prensa Libre*, 06.04.1986, *Suplemento Domingo*, S. 9.

127 Siehe Jonas, *Battle*, S. 202 f.

128 Siehe Painter, *Hope*, S. 107 f.

129 Siehe *Prensa Libre*, *Suplemento Domingo*, 06.04.1986, S. 9; BT-Drs. 11/3579, 30.11.1988, S. 9–11. Auch die USA wurden später Teil der internationalen Koalition, die Guatemala bei der Polizeireform unterstützte.

1.2. Geopolitik und Glaubwürdigkeit: Bestimmungsfaktoren des bundesdeutschen Engagements im Zentralamerika der 1980er Jahre

Bereits am 29. März 1986, keine drei Monate nach dem Amtsantritt Cerezos, meldete die »Süddeutsche Zeitung«, die Bundesregierung werde »Guatemala bei der Umgestaltung des Sicherheitsapparats helfen«. ¹³⁰ Ein transnationales Netzwerk begann Gestalt anzunehmen. Dies geschah allerdings weder »von heute auf morgen«, noch zwischen zwei in sich geschlossenen Systemen Bundesrepublik und Guatemala. Nicht nur die jeweils innenpolitischen, sondern auch die regionalen und globalen politischen Entwicklungen trugen dazu bei. Um diese Prozesse besser zu verstehen, sollen im Folgenden die Grundvoraussetzungen der bundesdeutschen Zentralamerikapolitik sowie die bündnispolitischen Dynamiken, die sich im Zentralamerikakonflikt entfalteten, kurz skizziert werden. Ein Fokus liegt dabei auf bereits bestehenden Verbindungen nach Guatemala und Zentralamerika sowie auf Akteuren, die sich erst noch ins Netzwerk einbringen mussten, wollten, oder dazu gebracht wurden.

»The most important place in the world«: Zentralamerika im Fokus der Weltpolitik

Die sandinistische Revolution gegen die mit den USA verbündete Diktatur des Anastasio Somoza Debayle in Nicaragua 1979 und die anschließende Annäherung der FSLN-Regierung (Frente Sandinista de la Liberación Nacional, Sandinistische Front der Nationalen Befreiung) an das revolutionäre Kuba und zusehends auch an die Sowjetunion hatten dazu geführt, dass sich Zentralamerika zu einem der letzten Brennpunkte des Kalten Kriegs entwickelte. Für US-Präsident Ronald Reagan (1981–1989) stellte das sandinistische Nicaragua das Einfallstor einer sowjetischen Expansion in der westlichen Hemisphäre dar. ¹³¹ Diese Befürchtungen schienen sich durch die anhaltenden Guerillakriege in Guatemala und El Salvador sowie die Unterstützung Kubas, der Sowjetunion und anderer sozialistischer Staaten, insbesondere der Deutschen Demokratischen Republik

130 »Bonn soll Guatemala bei der Reorganisation der Polizei helfen«, Süddeutsche Zeitung, 29.03.1986.

131 Siehe Stephen G. Rabe: *The Killing Zone. The United States Wages Cold War in Latin America*, New York/Oxford 2017, S. 162–170.

(DDR), für Managua zu bestätigen.¹³² Zentralamerika wurde aus Sicht der US-Regierung »the most important place in the world«.¹³³

Die Reagan-Regierung stellte klar, dass sie eine kommunistische Expansion in der unmittelbaren Einflusszone der USA nicht hinnehmen würde, und begann mittels massiver Wirtschafts- und Militärhilfen in den Konflikt einzugreifen, um die Stabilität der übrigen Staaten Zentralamerikas zu gewährleisten und auf den Sturz der FSLN hinzuwirken.¹³⁴ Doch auch der Aufbau einer multinationalen diplomatischen Front gegenüber Nicaragua war Teil der US-Strategie.¹³⁵ Dies erwies sich jedoch als kompliziert. Lateinamerikanische Initiativen, wie der sogenannte Contadora-Prozess, maßgeblich von Mexiko, Venezuela, Kolumbien und Panama angestoßen, sollten der konfrontativen Politik Reagans eine Verhandlungslösung entgegensetzen, welche Demokratisierung und ein Ende der Kampfhandlungen mit der strikten Wahrung der Souveränität aller zentralamerikanischen Staaten verband.¹³⁶ Auch wichtige westeuropäische Verbündete wie Spanien oder die Bundesrepublik blieben hinsichtlich der US-amerikanischen Pläne für Zentralamerika zumindest skeptisch. Sie setzten zunächst die Entwicklungszusammenarbeit mit Nicaragua fort und unterstützten die Contadora-Gruppe.¹³⁷ Trotz des hohen politischen und finanziellen Aufwands und des diplomatischen Drucks war die US-Regierung auf kooperierende Partner in der Region angewiesen. Netzwerkbildung und Netzwerkanpassungen waren, so

132 Siehe Frank Bösch: *Zeitenwende 1979. Als die Welt von heute begann*, München 2019, S. 110; Klaus Storkmann: *East German Military Aid to the Sandinista Government of Nicaragua, 1979–1990*, in: *Journal of Cold War Studies* 16 (2014) 2, S. 56–76; Hermann Wentker: *Außenpolitik in engen Grenzen. Die DDR im internationalen System 1949–1989*, München 2007, S. 473, 540.

133 Jeane Kirkpatrick, Botschafterin der USA bei den Vereinten Nationen, 1981, zitiert nach LeoGrande, *Backyard*, o. S.

134 Die wohl bekannteste Facette dieser Interventionspolitik war die finanzielle und militärische Unterstützung der bewaffneten nicaraguanischen Opposition gegen die Sandinistische Regierung, der sogenannten »Contras«. Siehe Ronald Reagan: *National Security Decision Directive 17: National Security Decision Directive on Cuba and Central America*, 04.01.1982. Online unter <https://www.reaganlibrary.gov/reagans/reagan-administration/nsdd-digitized-reference-copies> [30.04.2021].

135 Richard S. Beal/William F. Martin/Roger W. Robinson, *US Foreign Policy: Goals and Accomplishments*, 18.05.1984, RAC Box 9, Executive Secretariat, NSC: Trip File, Ronald Reagan Presidential Library, unpag. S. 11.

136 Eine Quellenzusammenstellung zur Contadora-Initiative (einschließlich der Contadora-Akte) findet sich in Bruce Michael Bagley/Roberto Alvarez Quiñones/Katherine J. Hagedorn (Hg.): *Contadora and the Central American Peace Process. Selected Documents*, Boulder (CO)/London/Washington, D. C. 1985.

137 Bei einem Treffen der EG-Außenminister 1986 fasste der niederländische Außenminister Hans van den Broek zusammen, dass sich die Sichtweise der Europäer hinsichtlich Zentralamerikas stark von der »verhärteten« US-Haltung unterscheide. Siehe Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD): 1986. Berlin/Boston 2017, Dokument 167, S. 866.

zeigte sich, auch für eine Supermacht unerlässlich. In diesem Zusammenhang fiel der Bundesrepublik Deutschland als »most important ally«¹³⁸ eine Schlüsselrolle zu.

Beziehungsprobleme: USA und Bundesrepublik zwischen Nachrüstung, Détente und »Arbeitsteilung in der Dritten Welt«

Die US-Regierung drängte darauf, dass die Bundesrepublik zukünftig nicht nur in Europa, sondern auch in Krisengebieten der »Dritten Welt«, etwa in Zentralamerika, mehr Verantwortung übernehmen und so die USA entlasten würde.¹³⁹ Die sozial-liberale Koalition unter Helmut Schmidt wurde jedoch vollständig von der sogenannten Nachrüstungsdebatte in Anspruch genommen. Der NATO-Doppelbeschluss vom 12. Dezember 1979 sah vor, der Modernisierung der sowjetischen Nuklearstreitkräfte in Europa durch SS20-Mittelstreckenraketen mit einer Aufstellung von US-amerikanischen Pershing-II-Raketen in Westeuropa zu begegnen, um so das »Gleichgewicht des Schreckens« zu erhalten. Gleichzeitig bot die Allianz der Sowjetunion Gespräche zur Reduzierung der Atomsprengeköpfe in Europa an.¹⁴⁰ Ein Großteil der Pershing II sollte in der Bundesrepublik stationiert werden. Die Debatte um die Nachrüstung und schließlich ihre Implementierung durch die Regierungen Schmidt und Kohl sorgten für Proteste großer Teile der westdeutschen Zivilgesellschaft. Aus ihnen entwickelte sich die sogenannte neue Friedensbewegung, deren politisches Gewicht in den letzten Jahren der Regierung Schmidt stetig zunahm.¹⁴¹ Für Bundeskanzler Schmidt, der innenpolitisch und vor allem auch in der eigenen Partei unter Druck stand, wurde es immer schwieriger, sowohl den NATO-Doppelbeschluss zu vertreten als auch die konfrontative US-Politik in Zentralamerika zu verteidigen bzw. aktiv zu unterstützen.

Dies führte zunehmend zu Verstimmungen in Washington. Die US-Regierung unternahm immer wieder diplomatische Vorstöße, um die Bundesrepublik zu einem stärkeren Engagement in Zentralamerika zu drängen. So notierte Jeane Kirkpatrick, Kabinettsmitglied der Regierung Reagan, in Vorbereitung auf einen

138 Alexander M. Haig, JR., Memorandum to: The President, Subject: Ambassador to the Federal Republic of Germany, 23.03.1981, ID #436271, Box 77, CO054-02, WHORM: Subject File, Ronald Reagan Presidential Library.

139 Siehe ebd.

140 Siehe Klaus Schwabe: Verhandlung und Stationierung. Die USA und die Implementierung des NATO-Doppelbeschlusses 1981–1987, in: Gassert/Geiger/Wentker (Hg.), Zweiter Kalter Krieg, S. 64–94.

141 Siehe hier besonders die Beiträge der Abschnitte III (Die gesellschaftlichen Folgen in Deutschland) und IV. (Der NATO-Doppelbeschluss und die Friedensbewegung) in ebd.

Staatsbesuch Schmidts in Washington: »We need and desire and request a more supportive attitude from the FRG on our Central American policy and problems«. ¹⁴² Das Verhältnis zwischen Bonn und Washington blieb angespannt, bis die sozial-liberale Koalition unter anderem an der Frage des NATO-Doppelbeschlusses schließlich zerbrach. Mit den Stimmen der FDP unter Außenminister Genscher entzog der Bundestag Schmidt das Vertrauen und wählte Oppositionsführer Helmut Kohl im Oktober 1982 zum Kanzler. ¹⁴³

In der Regierungserklärung vom 13. Oktober 1982 bezeichnete der neue Bundeskanzler »das Nordatlantische Bündnis und die Freundschaft und Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten von Amerika« als das »Fundament deutscher Außen- und Sicherheitspolitik«. ¹⁴⁴ Auf die Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Bonn und Washington anspielend, kündigte Kohl an, seine Regierung werde »die deutsch-amerikanischen Beziehungen aus dem Zwielficht befreien, die Freundschaft bekräftigen und stabilisieren.« ¹⁴⁵ Die Bündnissolidarität sollte für die neue schwarz-gelbe Bundesregierung an erster Stelle stehen. Kohl versprach, zu einem gerechteren »burden sharing« innerhalb des westlichen Bündnisses beizutragen und eine aktivere Rolle auch außerhalb des NATO-Vertragsgebiets zu übernehmen. ¹⁴⁶

Zentralamerika bot sich dafür an, schließlich äußerte sich der Ost-West-Gegensatz innerhalb der »Dritten Welt« hier besonders stark. Die Region bot den Unionsparteien die Möglichkeit, die bereits 1980 geforderte »politische und geistige Offensive des Westens« in die Tat umzusetzen. ¹⁴⁷ Die bundesdeutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wurde als das entscheidende Instrument identifiziert, um den Einfluss des Ostblocks zurückzudrängen und die regionalen Partner bei überfälligen Reformen zu unterstützen. ¹⁴⁸

142 Jeane Kirkpatrick, Schmidt Visit Preparation, 12.05.1981, Folder #018570, Box 75, CO054-02, WHORM: Subject File, Ronald Reagan Presidential Library, unpag.

143 Neben den außenpolitischen Divergenzen gelten auch wirtschafts- und sozialpolitische Gründe als ursächlich für das Ende der sozial-liberalen Koalition. Siehe Hanns W. Maull: Die prekäre Kontinuität. Deutsche Außenpolitik zwischen Pfadabhängigkeit und Anpassungsdruck, in: Reimut Zohlhöfer/Manfred Schmidt (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden 2006, S. 421–446, hier S. 432.

144 BT-Drs., Plenarprotokoll 9/121, 13.10.1982, S. 7220.

145 Ebd.

146 Siehe BT-Drs., Plenarprotokoll 10/4, 04.05.1983, S. 68.

147 Heiner Geißler: Für eine politische und geistige Offensive des Westens, in: Helmut Kohl (Hg.): Der neue Realismus. Außenpolitik nach Iran und Afghanistan, Düsseldorf 1980, S. 12–21.

148 Siehe BT-Drs., Plenarprotokoll 10/4, 04.05.1983, S. 72.

»Echte Partnerschaft«: Neue Prioritäten der Entwicklungspolitik für Zentralamerika

Seit dem Regierungswechsel 1982 leitete Jürgen Warnke (CSU) das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit. Wie auch in anderen Politikbereichen verkündeten die neuen Koalitionäre hier eine Wende. Die Entwicklungspolitik sollte »entkrampft« und »entideologisiert« werden.¹⁴⁹ Unter Schlagwörtern wie »Vermehrte Eigenanstrengungen«, »Echte Partnerschaft« und »Effizienzorientierung« wurden den Entwicklungsländern, oft gemeinsam mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF), neoliberale Strukturanpassungsprogramme vorgeschlagen und zur Voraussetzung für Entwicklungshilfeleistungen gemacht.¹⁵⁰ Ein weiteres Merkmal der »neuen Entwicklungspolitik« war die Unterordnung entwicklungspolitischer Ziele unter außenpolitische Interessen der Bundesrepublik und die – nach Ende der Hallstein-Doktrin eigentlich verpönte – Übertragung der Blocklogik auf die Entwicklungszusammenarbeit. Warnke betonte, dass es »Aufgabe der Entwicklungs- wie der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland [sei], in der Auseinandersetzung zwischen Freiheit und Totalitarismus die Kräfte der Freiheit zu unterstützen.«¹⁵¹

Dieses Denkmuster schlug sich auch in Zentralamerika nieder, wo die Bundesregierung zwar an die sozial-liberale Entwicklungspolitik anschloss, wichtige Richtungsentscheidungen aber revidierte.¹⁵² Zwischen 1980 und 1983 war Nicaragua mit 97 Millionen DM an Zusagen für Finanzielle und Technische Zusammenarbeit¹⁵³ Spitzenempfänger bundesdeutscher Entwicklungshilfen. Guate-

149 Siehe Michael Bohnet: *Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik. Strategien, Innenansichten, Zeitzeugen, Herausforderungen*, München 2019, S. 129.

150 Henrike Kulmann/Susanne Langsdorf: *Jürgen Warnke 1982–1987 & 1989–1991*, in: Wolfgang Gieler (Hg.): *Deutsche Entwicklungsminister von 1961–2008. Biographie, Konzeptionen und Einfluss auf nationale und internationale Entwicklungspolitik*, Bonn 2008, S. 86–100, hier S. 87.

151 Jürgen Warnke: *Auf gutem Kurs. Neuorientierung der deutschen Entwicklungspolitik*, Herford 1986, S. 97.

152 Siehe BT-Drs. 10/922, 25. 01. 1984; BT-Drs. 10/2562, 05. 12. 1983; BT-Drs., Plenarprotokoll 10/114, 17. 01. 1985, S. 8460.

153 *Finanzielle Zusammenarbeit (FZ)* »dient überwiegend dem Aufbau leistungsfähiger Strukturen sowie der Finanzierung von Sachgütern bzw. Anlageinvestitionen und wird den Entwicklungsländern in der Regel in Form günstiger Kredite [...] zur Verfügung gestellt.« *Technische Zusammenarbeit (TZ)* soll »die Fähigkeiten von Menschen, Organisationen und Gesellschaften in den Partnerländern zu erhöhen. Technische Zusammenarbeit umfasst unter anderem folgende Leistungen: Beratung durch Fachkräfte, Finanzierung von Beratungsleistungen, Bereitstellung von Ausrüstung und Material für die Ausstattung der geförderten Einrichtungen und die Erstellung von Studien und Gutachten. Die Leistungen der Technischen Zusammenarbeit werden unentgeltlich erbracht.« Definitionen aus Bohnet, *Entwicklungspolitik*, S. 31.

mala und El Salvador hingegen waren aufgrund systematischer Menschenrechtsverletzungen fast völlig von der EZ ausgeschlossen worden.¹⁵⁴

Die schwarz-gelbe Koalition revidierte die Verteilung im Verlauf der Jahre beinahe vollständig. So wurde die Mittel für Nicaragua bis zum Jahr 1985 auf ein Minimum reduziert, schließlich sogar eingefroren und bereits bewilligte Mittel nicht mehr ausgezahlt.¹⁵⁵ Die EZ mit El Salvador wurde 1984 hingegen in einem Umfang von rund 50 Millionen DM wieder aufgenommen und kontinuierlich ausgeweitet.¹⁵⁶ Grund für den Neubeginn war die Wahl des Christdemokraten José Napoleón Duarte, von dem man sich eine Verbesserung der Menschenrechtssituation erhoffte.¹⁵⁷ Auch die Zusammenarbeit mit Honduras und Costa Rica wurde ausgebaut.¹⁵⁸ Mit Guatemala verhielt es sich ähnlich wie mit El Salvador. Noch in der Rahmenplanung des BMZ für 1985 wurde das Land stichpunktartig klassifiziert als »Militärdiktatur; politisch verursachte Gewalttätigkeiten und schwere Menschenrechtsverletzungen; besonders krasses soziales Ungleichgewicht.«¹⁵⁹ Die Entwicklungszusammenarbeit war daher bis auf humanitäre Leistungen vollständig abgebrochen worden. Nachdem die Militärregierung unter General Mejía Victores die demokratische Öffnung angekündigt hatte, wurde die Zusammenarbeit im Verlauf des Jahres 1985 schrittweise wieder aufgenommen.

Schließlich kam es im März 1986, nach dem Amtsantritt von Vinicio Cerezo, dessen Regierung die Bundesregierung »durch eine Intensivierung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit [...] unterstützen« wollte,¹⁶⁰ zu Regierungsverhandlungen über die konkrete Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit. Als erster Schritt wurde eine Neuzusage von 30 Millionen DM in der Finanziellen Zusammenarbeit gemacht, sodass die FZ mit bisher eingefrorenen Mitteln 50 Millionen DM umfasste. Acht Millionen DM wurden darüber hinaus

154 AA, DG 33-331, Betr.: Unsere Entwicklungshilfe an Zentralamerika und die Karibik, 01.03. 1981, PA AA, GUAT, 35873, unpag.

155 BMZ, Informationsvermerk für den Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit zu den Vertraulichen Erläuterungen 1985 für die Bereiche der bilateralen Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit, Bilaterale entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Nicaragua, 07.09.1984, BArch, B 213/19963, unpag.

156 Bundeskanzleramt, Besuch des salvadorianischen Präsidenten Duarte in Bonn 16.–18.7. 1984, Entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit El Salvador, 10.07.1984, BArch, B 136/30356, Bl. 101.

157 Siehe BMZ, Mitteilung für die Presse 21. Mai 1984, PA AA, B 33 (ZA), 135981, unpag.

158 Bis 1986 wurden die Gesamtzusagen an Costa Rica um mehr als 100 Millionen DM erhöht. Vgl. BMZ, Referat 124, Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Costa Rica, Sachstand, 13.05.1987, BArch, B 136/30236, Bl. 422–425; BT-Drs. 10/922, 25.01.1984, S. 6.

159 BMZ, Länderbeträge mit Begründung (Rahmenplanung 1985), 29.08.1984, BArch, B 213/19963, unpag. S. 1.

160 BT-Drs. 10/5196, 17.03.1986, S. 1.

für Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit bereitgestellt.¹⁶¹ Das Ergebnis der EZ-Regierungsverhandlungen – Wiederaufnahme der ruhenden Zusammenarbeit bei gleichzeitiger Aufstockung der Mittel – verstand Bonn als »deutliches Zeichen« und »Ausdruck der Solidarität mit dem demokratischen Guatemala.«¹⁶² Gefördert wurden vor allem Maßnahmen zu Berufsausbildung und Infrastrukturvorhaben. Für 1987 wurde das Finanzvolumen erneut aufgestockt.¹⁶³

Zusammen mit den humanitären Hilfen und dem Kulturfonds des Auswärtigen Amtes, Entwicklungshilfen der Bundesländer, der Tätigkeit von mit öffentlichen Mitteln geförderten Nichtregierungsorganisationen und politischen Stiftungen sowie den Guatemala zustehenden Anteilen an regionalen Entwicklungsprogrammen engagierte sich die Bundesrepublik entwicklungspolitisch mit mindestens 200 Millionen DM in den ersten beiden Jahren der Amtszeit Cerezos.¹⁶⁴ Allein diese Summe verdeutlicht die enorme Bedeutung Guatemalas für die Zentralamerikapolitik der Regierung Kohl. Auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe erfüllte die Bundesrepublik den Wunsch der US-Regierung, zentralamerikanische Partner wirtschaftlich »massiv« zu stützen.¹⁶⁵ Polizeihilfemaßnahmen waren zum Zeitpunkt der Regierungsverhandlungen 1986 laut der

161 Ergebnisniederschrift der Regierungsverhandlungen über Finanzielle und Technische Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Guatemala, 21.03.1986, in: Informationsstelle Guatemala e. V. (Hg.): Reader zum Seminar »Bundesdeutsche Entwicklungshilfe in Guatemala«, Stuttgart 26. bis 28. September 1986, Bonn 1986, FDCL, Ordner Guatemala Info; Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit – 10. Wahlperiode, Kurzprotokoll der 68. Sitzung, 16.04.1986, PA-DBT, 3122, 10. WP, Prot. 68, S. 8.

162 Chef Bundeskanzleramt, Herr Bundeskanzler: Besuch des Staatspräsidenten der Republik Guatemala, Cerezo Arevalo, in der Bundesrepublik Deutschland vom 11.–15. 10.1986, hier: Ihr Gespräch mit Präsident Cerezo mit anschließenden Mittagessen am Dienstag, dem 14. Oktober, 13.00–15.00 Uhr, 09. 10. 1986, BArch, B 136/30277, Bl. 121. Auch in Guatemala wurde die Zusage als Vertrauensbeweis begrüßt, siehe z. B. »Préstamo de veinticuatro millones de dólares concede Alemania Federal«, *Diario de Centro América*, 21.03.1986, S. 1.

163 BMZ, Referat 124, Entwicklungspolitische Zusammenarbeit der Bundesregierung mit der Republik Guatemala, Bewilligungsstand: Februar 1987 für FZ und TZ, 31.12.1986 für die sonstigen Hilfen, 09.03.1987, PA AA, GUAT, 35873, unpag; Willibold Frehner, An Josef Thesing, 23.02.1987, Anhang: Acta Final de consultas intergubernamentales entra la República de Guatemala y la República Federal de Alemania, ACDP, 12-001-3701, unpag.

164 Eigene Schätzung, basierend auf den Gesamtzusagen vom Dezember 1979 und Februar 1987. Zwischen 1979 und 1986 wurden lediglich einige TZ-Projekte im einstelligen Millionenbereich durchgeführt. Vgl. BMZ, Referat 124, Entwicklungspolitische Zusammenarbeit der Bundesregierung mit der Republik Guatemala, Bewilligungsstand: Februar 1987 für FZ und TZ, 31. 12. 1986 für die sonstigen Hilfen, 09.03.1987, PA AA, GUAT, 35873, unpag., S. 1–4; BMZ, Referat 124, Entwicklungspolitische Zusammenarbeit der f.

165 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Washington D. C. an AA, Besuch PSTS Spranger in Washington am 22. und 23.09.1986, hier: Gespräch mit dem Sonderbeauftragten des Praesidenten fuer Zentralamerika Philip Habib, 24. 9. 1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag. S. 2.

Bundesregierung allerdings noch nicht im Gespräch.¹⁶⁶ Auch in entsprechenden Protokollen findet sich keine Passage zur Polizeihilfe. Dass diese aber nicht zumindest am Rande anvisiert wurde, ist wenig glaubhaft, da bereits im Vorfeld der Amtseinführung Cerezos inoffizielle Gespräche über eine mögliche Unterstützung im Sicherheitssektor stattfanden.¹⁶⁷

Ergänzung und Korrektiv der US-Politik: Polizeihilfe als Stabilisierungsfaktor

Die Bundesregierung nutzte die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit, um wirtschaftlich und politisch in die fragile Region Zentralamerika einzugreifen. Die Umverteilung der EZ-Mittel zeigt dabei deutlich die Stoßrichtung. Um zur US-Politik der Isolation der sandinistischen Regierung in Managua beizutragen, wurden alle zentralamerikanischen Staaten außer Nicaragua unterstützt. Lediglich von einer Flankierung der US-Strategie zu sprechen, wäre aber zu einfach. Das entwicklungspolitische Engagement der Bundesrepublik in Zentralamerika sollte die Hilfen der USA »sinnvoll ergänzen«, allerdings unter Berücksichtigung der »eigenen Gesichtspunkte«.¹⁶⁸ So führte das BMZ nicht alle nationalen Krisen und Konflikte Zentralamerikas auf Interventionen Kubas oder der Sowjetunion zurück. Vielmehr betonte es, dass »die Krise in Mittelamerika ihre wesentlichen Ursachen in den überkommenen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen habe«, und mahnte entsprechende Reformen an.¹⁶⁹

Auch war die Politik der Regierungskoalition mit Blick auf Zentralamerika keineswegs konsistent: Besonders die CSU, die mit Jürgen Warnke den Entwicklungsminister stellte und stark von sogenannten Transatlantikern wie Franz Josef Strauß geprägt war, sah in der »Dritte-Welt-Politik« eine Möglichkeit, gegen den Kommunismus bzw. die Sowjetunion und ihre Verbündeten vorzugehen.¹⁷⁰ Das FDP-geführte Außenministerium vertrat für Zentralamerika eine vorsichtiger Position und verhinderte beispielsweise einen Besuch des Parlamentarischen Staatssekretärs Carl-Dieter Spranger (CSU) bei bewaffneten Contra-Verbänden in Honduras wegen »erheblicher außenpolitischer Vorbehalte«.¹⁷¹ Das

166 Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit – 10. Wahlperiode, Kurzprotokoll der 68. Sitzung, 16.04.1986, PA-DBT, 3122, 10. WP, Prot. 68, S. 10.

167 Siehe ausführlich Kapitel 2.

168 Bundeskanzleramt, Entwicklungspolitik in Zentralamerika, 28.05.1984, BArch, B 136/30236, Bl. 114.

169 BT-Drs. 10/922, 25.01.1984, S. 3.

170 Siehe Bohnet, Entwicklungspolitik, S. 133.

171 AA, Abteilung 3-331, Betr.: Reise von PStS Spranger nach El Salvador, Honduras, Costa Rica, Guatemala, Washington 13.–23.09.1986, hier: Stellungnahme, 10.10.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag. S. 1.

Auswärtige Amt hielt eine allzu direkte Übertragung des Ost-West-Gegensatzes auf Zentralamerika für unklug und plädierte für multilaterale Lösungsansätze.¹⁷²

Die Bundesrepublik folgte letztendlich einer Doppelstrategie, in welcher die Positionen von CSU respektive FDP sichtbar wurden: Im Verbund mit der EG wurden auf maßgebliche Initiative Genschers hin ab 1984 gemeinsame europäisch-zentralamerikanische Konferenzen abgehalten,¹⁷³ der Contadora-Prozess unterstützt und alle Länder des Isthmus, auch Nicaragua, in regionale Entwicklungshilfeabkommen aufgenommen.¹⁷⁴ Die bilaterale Entwicklungspolitik hingegen, maßgeblich getragen durch das CSU-geführte BMZ, richtete sich, trotz des rhetorischen Beharrens auf innere Reformen, am US-amerikanischen Vorbild aus, sodass Entwicklungshilfemittel nach einem Freund-Feind-Schema vergeben wurden. Diese Unterschiede zwischen dem FDP-geführten Auswärtigen Amt und dem BMZ unter Warnke sollten auch für den Verlauf des Polizeihilfeprojekts eine entscheidende Rolle spielen.

Die Bundesrepublik Deutschland konnte in Zentralamerika auch deswegen als Ergänzung und Korrektiv zur US-Politik fungieren, da sie in der Region als glaubwürdiger wahrgenommen wurde als die USA, die auf eine lange Reihe politischer, wirtschaftlicher und militärischer Interventionen in die Region zurückblickten.¹⁷⁵ Aus dieser Perspektive sollten bundesdeutsche Initiativen die US-amerikanische Position zwar grundsätzlich stützen, aber vor allem dazu beitragen, eine weitere Eskalation zu vermeiden. Eine solche, so befürchtete man in Bonn, könnte die USA aus Sorge um einen Gesichtsverlust dazu bewegen, militärisch gegen Nicaragua vorzugehen. Eine militärische Intervention gegen ein kleines mittelamerikanisches Land würde jedoch zu einer Krise des internationalen Ansehens der USA führen, wie Alois Mertes (CDU), Staatsminister im Auswärtigen Amt, betonte, und den Anspruch der westlichen Supermacht, für Frieden und Demokratie einzutreten, konterkarieren.¹⁷⁶

172 Siehe Rainer Falk: Die heimliche Kolonialmacht: Bundesrepublik und Dritte Welt, Köln 1985, S. 63f. Siehe auch Strauß' Einschätzungen im Vorwort zu Warnke, Kurs, S. 9–13.

173 Lutterbach sieht gar einen grundlegenden Dissens zwischen den USA und EG hinsichtlich der Zentralamerikapolitik. Die EG-Zentralamerikakonferenzen bildeten einen »Gegenpol« zur konfrontativen Politik Reagans. Siehe Wolfgang Lutterbach: Costa Ricas Grenzen der Autonomie. Zur Außenpolitik eines Kleinstaates in Mittelamerika, Saarbrücken 1989, S. 204f.

174 BMZ, Betr.: Haushaltsrede am 26. 11. 1985, hier: Zentralamerika, 18. 11. 1985, BAArch, B 213/19963, unpag; Auswärtiges Amt, Bundesrepublik und Lateinamerika, S. 15. Siehe auch Klaus Bodemer: Westeuropas Engagement in Zentralamerika. Politisches Schattenboxen oder Ausdruck einer neuen Qualität im trilateralen Verhältnis Europa – USA – Lateinamerika?, Bonn 1986, S. 41f.

175 Siehe BT-Drs., Plenarprotokoll 10/114, 17. 01. 1985, S. 8456.

176 Mertes machte auch deutliche Differenzen gegenüber der Haltung zu Zentralamerika innerhalb des Westlichen Bündnisses aus, die dringend geklärt werden müssten. Siehe »Why

Auch ohne konkrete Invasion hatte die konfrontative Haltung der Vereinigten Staaten in Zentralamerika dieses Narrativ bereits beschädigt.¹⁷⁷ Für die Bundesregierung stellte diese Entwicklung ein Problem dar, zumal sie sich unter starkem innenpolitischem Gegenwind für US-amerikanische Positionen einsetzte, etwa im Fall der atomaren Nachrüstung, die sie als einen notwendigen, rein defensiven und friedenserhaltenden Akt darstellte.¹⁷⁸ Die aggressive US-Interventionspolitik in Zentralamerika war diesem für die europäische Konstellation so wichtigen Bild abträglich.

Es lag somit im politischen Interesse der Kohl-Regierung, die Wahrnehmung des Zentralamerikakonflikts in der Bundesrepublik zu verändern, indem man eine nicht-militärische Lösung fand, die aber dennoch gegen die Politik Nicaraguas und die verschiedenen Guerillaorganisationen in El Salvador und Guatemala gerichtet war.¹⁷⁹ Das Instrument der Polizeihilfe bot sich dafür besonders an. Schließlich konnte die Bundesregierung auf diese Weise einen signifikanten Beitrag zur Stärkung der zivilen staatlichen Kapazitäten in Partnerländern leisten und diese gegenüber Nicaragua oder den Aufstandsbewegungen stabilisieren, ohne die Selbststilisierung als »Zivilmacht« aufgeben zu müssen.¹⁸⁰ Im Gegenteil: Der Aufbau einer am westdeutschen Vorbild ausgerichteten Polizei sollte einen Beitrag zu Demokratisierung und Konfliktprävention in der von Gewalt erschütterten Region leisten.¹⁸¹

Kritiker warfen der Bundesregierung jedoch vor, sich durch polizeiliche Auslandsmissionen in Zentralamerika über eine zivile Komponente an den »Kriegen niederer Intensität« der USA in der Region zu beteiligen.¹⁸² In der Tat stellte die Modernisierung der zentralamerikanischen Polizeien auch eine konkrete Ergänzung der US-Aufstandsbekämpfungsmaßnahmen in der Region dar. Die Bedeutung der Polizei als Akteur der (präventiven) Aufstandsbekämpfung

Europe worries, and why Washington cares«, *The New York Times*, 07.03.1985, S. 3. Siehe auch Falk, *Kolonialmacht*, S. 154.

177 Zivilgesellschaftliche Organisationen stellten immer öfter den Zusammenhang zwischen der konfrontativen US-Politik in Zentralamerika und der Aufrüstung in Europa her, womit sie den Druck auf die Bundesregierung erhöhten. Siehe Christian Helm: *Botschafter der Revolution. Das transnationale Kommunikationsnetzwerk zwischen der Frente Sandinista de Liberación Nacional und der bundesdeutschen Nicaragua-Solidarität 1977–1990*, Berlin/Boston 2018, S. 279–287.

178 Siehe BT-Drs., Plenarprotokoll 9/121, 13.10.1982, S. 7220.

179 Siehe DPA, »Spranger für verstärkten Druck auf Nicaragua«, 25.09.1986, ACDP, Abteilung Medienanalyse und -archiv, Sammlung Guatemala.

180 Siehe Gerald Braun: *Nord-Süd-Konflikt und Entwicklungspolitik. Eine Einführung*, Wiesbaden 1985, S. 264.

181 AA, Sprechzettel Ausrüstungshilfe für Costa Rica, 12.11.1984, PA AA, B 33 (ZA), 135964, unpag.

182 Siehe BT-Drs., Plenarprotokoll 11/153, 23.06.1989, S. 11595; BT-Drs.10/5864, 18.07.1986, S. 35.

wurde in entsprechenden US-Doktrinen als besonders hoch eingeschätzt und als unverzichtbar zur Informationsgewinnung, zur Bevölkerungskontrolle und für präventive Maßnahmen gegenüber einer aufständischen Bevölkerung bezeichnet.¹⁸³ Im Zuge der von Präsident John F. Kennedy initiierten »Alliance for Progress« wurden Wirtschafts- und Entwicklungshilfen mit einer Modernisierung der lateinamerikanischen Polizei verbunden, koordiniert durch das *Office of Public Safety* (OPS, Amt für Öffentliche Sicherheit).¹⁸⁴ Bereits damals drängte die US-Regierung verbündete westliche Staaten, ähnliche Programme zu initiieren und im Sinne einer Arbeitsteilung zu koordinieren.¹⁸⁵ Die Reagan-Regierung bemühte sich 1983 um eine Wiederaufnahme der in den 1970er Jahren ausgesetzten Polizeihilfen für ausländische Polizeikräfte, die nach einem entsprechenden Kongressvotum im selben Jahr wieder begonnen wurden, jedoch beschränkt auf das Feld der Terrorismusbekämpfung.¹⁸⁶ Die Bundesrepublik war hingegen nicht auf einen bestimmten Bereich festgelegt.

Der hier im Fokus stehende Guatemala-Einsatz kann dabei gleichsam als Höhepunkt und Abschluss einer ganzen Reihe bundesdeutscher Polizeikooperationen in der Region betrachtet werden, die jedoch mit Ausnahme der Programme für Costa Rica und Guatemala marginal blieben.¹⁸⁷ Von 1982 bis 1990 erhielten costa-ricanische Polizeikräfte Ausstattungshilfen in Höhe von insgesamt etwa acht Millionen DM.¹⁸⁸ Schwerpunkte bildeten eine Verbesserung der Mobilität der Polizeikräfte durch die Lieferung von Fahrzeugen, die Implementierung eines mobilen Fernmeldesystems und der Bau einer zentralen Wartungseinrichtung für Polizeifahrzeuge. Flankiert wurden diese Maßnahmen Ende der 1980er Jahre durch technische Hilfsmaßnahmen beim Straßenbau und der konzeptionellen Verkehrsplanung.¹⁸⁹

183 Für eine Zusammenfassung der Rolle der Polizei und der Polizeihilfe für die Counterinsurgency aus Militärsicht siehe z. B. Raymond J. Barret: *The International Police Academy*, in: *Military Police Journal*, Mai 1972, S. 16f.

184 Siehe z. B. Cecilia Menjivar/Néstor Rodríguez: *State Terror in the U. S.-Latin American Interstate Regime*, in: Dies. (Hg.): *When States Kill. Latin America, the U. S., and Technologies of Terror*, Austin (TX) 2005, S. 3–27, hier S. 14; Kuzmarov, *Repression*, S. 11f.

185 Siehe Bennewitz/Müller, *Importing*, S. 587.

186 Siehe Kuzmarov, *Repression*, S. 237; Huggins, *State Terror*, S. 219f.

187 So wurde eine Ausrüstungshilfe für Honduras letztlich in eine Polizeihilfe für Costa Rica umgewidmet. Die Polizei El Salvadors erhielt lediglich fünf Krankenwagen. Siehe Die Grünen im Bundestag, Pressemitteilung 190/84: *Polizeihilfe für besondere Freunde des Auswärtigen Amtes*, 11. 4. 1984, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 77, unpag. Für eine einordnende Analyse siehe Bennewitz, *Demokratietransfer*.

188 Siehe detailliert zu den bundesdeutschen Polizeihilfeprogrammen für Costa Rica und deren internationalen Implikationen Bennewitz/Müller, *Importing*.

189 Straßenbau in Konfliktregionen ist keinesfalls unpolitisch und hatte seit den 1960er Jahren oberste Priorität in den meisten sogenannten »Civic-Action-Programmen«, die durch eine Verbesserung der Infrastruktur einen zivilen Beitrag zur Aufstandsbekämpfung leisten

Die Bundesrepublik übernahm hier wohl auch deshalb eine so zentrale Rolle, da sich Costa Rica als neutraler und souveräner Verfechter des zentralamerikanischen Friedensplans präsentieren und »keinesfalls als US-Satellit angesehen werden« wollte. »Im Interesse der eigenen Glaubwürdigkeit« konnte sich Costa Rica mit einer Bitte um Ausstattungshilfe für die Sicherheitskräfte nicht an die US-Regierung wenden.¹⁹⁰ Nachdem die USA aus diplomatischen Gründen nicht beteiligt werden konnten, war es die Bundesregierung als europäische »Zivilmacht«, welche durch Polizeihilfemaßnahmen die Lücke schloss, was vom Sondergesandten der US-Regierung für Zentralamerika sehr begrüßt wurde.¹⁹¹ Ähnliche Erwägungen sollten auch in Guatemala noch eine Rolle spielen.

Vergegenwärtigt man sich die bereits skizzierten Entwicklungen in Guatemala und die hier dargestellten innen- und bündnispolitischen Einflussfaktoren auf die bundesdeutsche Zentralamerikapolitik, so wird deutlich, dass das Guatemala der demokratischen Öffnung sich für eine Intensivierung des Engagements anbot: Hier schien eine zivile und rechtsstaatlich fundierte Polizeireform als Grundlage eines antikommunistischen »state building«-Projekts möglich. In Guatemala konnte es somit zu dem demokratischen Aufbruch kommen, den man sich in Bonn für ganz Zentralamerika erhoffte. Die Stabilisierung des größten und bevölkerungsreichsten Lands Zentralamerikas flankierte die US-Politik in der Region, war aber auch mit der gemeinsam mit den EG-Partnern abgestimmten Vision für Zentralamerika, die eine Demokratisierung und wirtschaftliche Entwicklung vorsah, kompatibel. Die christdemokratische Regierung Cerezo schien unbelastet von staatlichen Menschenrechtsverletzungen, bereit zu Wirtschafts- und Sozialreformen und verfügte über langjährige Beziehungen zur CDU. Großangelegte Entwicklungshilfen sollten wirtschaftlich stabilisierend wirken, das Polizeihilfeprojekt die erfolgreichen Reformen absichern.

Eine nationalstaatliche, bilaterale Perspektive reicht nicht aus, um die sich anbahnenden Netzwerkbildungen zu erklären, da sich diese aus ihrer Eingebundenheit in eine Vielzahl von transnationalen und multilateralen Zusammenhängen ergaben. Im bundesdeutschen Fall lässt sich erkennen, dass die Bereitschaft zu einem größeren Engagement in Zentralamerika und besonders in

sollten. Siehe Willard F. Barber/C. Neale Ronning: *Internal Security and Military Power. Counterinsurgency and Civic Action in Latin America*, Columbus (OH) 1966, S. 183–186.

190 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Washington D. C., an Bonn AA, Betr.: Costa Rica, hier: Gegenwärtige US-Einschätzung, 12.05.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158055, unpag. S. 2; bereits 1985 argumentierte Monge bei Kohl auf diese Weise. Bundeskanzleramt, Besuch des costa-ricanischen Präsidenten Luis Alberto Monge Alvarez vom 4. bis 6. Juni 1984, BArch, B 136/30236, Bl. 17.

191 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Washington D. C. an AA, Besuch PSTS Spranger in Washington am 22. und 23.09.1986, hier: Gespräch mit dem Sonderbeauftragten des Praesidenten fuer Zentralamerika Philip Habib, 24.9.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag. S. 2.

Guatemala zum einen auf bündnispolitisch bedingten Entscheidungen, zum anderen auf innenpolitischen Erwägungen basierte. Die außenpolitische Neuausrichtung war auch eine innenpolitisch motivierte Profilschärfung. In beiden Fällen waren es die sich aus den jeweiligen Relationen zu anderen Akteuren ergebenden Dynamiken, welche ein Ermöglichungsfenster für die konkrete Zusammenarbeit mit zentralamerikanischen Akteuren eröffneten. Regionale Spannungen, geopolitisch aufgeladen und angeheizt durch die Entwicklungen des »zweiten Kalten Krieges«, ließen Zentralamerika, eine Region, die niemals Schwerpunkt der bundesdeutschen Außenpolitik gewesen war, für Kohl zu einem der »kritischen Punkte der Weltpolitik« werden.¹⁹² Somit ergab sich eine ganze Fülle von Motiven und Interessen, um an die von den guatemalteckischen Akteuren signalisierte Bereitschaft zur Netzwerkbildung anzuknüpfen.

1.3. Akteure in Verbindung: Die Konrad-Adenauer-Stiftung und die Genese eines christdemokratischen Netzwerks

Wie in den vorherigen Abschnitten gezeigt, bestand sowohl in Guatemala als auch in der Bundesrepublik Deutschland ein genuines Interesse an einer verstärkten Kooperation, welches schließlich in der Polizeihilfe kulminierte. Doch auch wenn die grundlegende Bereitschaft durch eine Interessenskonvergenz gegeben war, waren Vermittler, »Broker«, also Akteure, die bereits in den jeweiligen Netzwerken Anknüpfungspunkte gefunden hatten, notwendig, um die »Synchronisierung« der laufenden Netzwerk-Ausrichtungen zu erreichen. Eine solche Funktion übte in Zentralamerika die CDU-nahe Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) aus.

Als nichtstaatliche Organisationen konnten die politischen Stiftungen der Bundesrepublik im Ausland flexibler, schneller und auch risikofreudiger agieren, als es zwischenstaatlich möglich war.¹⁹³ Vollständig losgelöst von der staatlichen Außenpolitik agierten sie dabei allerdings nicht. Schließlich verorteten sich alle Stiftungen als »parteinah« und wurden unter anderem aus dem Haushalt des BMZ, also mit öffentlichen Mitteln, gefördert. Die KAS finanzierte

192 Bundeskanzleramt, Referat 213, Vermerk über das Gespräch des Bundeskanzlers mit dem Staatspräsidenten von Costa Rica, Luis Alberto Monge im Bundeskanzleramt am 4. Juni 1984, 05.06.1984, BArch, B 136/30236, Bl. 159.

193 In den 1980er Jahren verfügten mit Ausnahme der Grünen alle im Bundestag vertretenen Parteien über ihnen nahestehende Stiftungen: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, SPD), Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS, CDU), Hanns-Seidel-Stiftung (HSS, CSU), Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS, FDP). Sie waren in den 1980er Jahren innerhalb der westlichen Entwicklungszusammenarbeit einzigartig. Siehe Carol Lancaster: *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago 2007, S. 179.

sich in den 1980er Jahren beispielsweise zu über 90 % aus Steuergeldern.¹⁹⁴ Zudem fungierten hochrangige Christdemokraten, wie CDU-Parteichef Helmut Kohl oder sein Generalsekretär Heiner Geißler, als Vorstandsmitglieder der KAS, sodass Stiftung und Regierungspartei eng verflochten waren.¹⁹⁵

Die Bundesregierung profitierte von der Auslandsarbeit der Stiftungen unter anderem durch den Informationsaustausch zwischen dem BMZ und den Auslandsmitarbeitern der Stiftungen, die das Ministerium über ihre entwicklungspolitische Tätigkeit unterrichteten und Informationen aus und über das Gastland bereitstellten.¹⁹⁶ Dies gilt während der Ära Kohl insbesondere für die Konrad-Adenauer-Stiftung, die als »nicht-staatlicher« verlängerter Arm der Regierungspartei CDU in der »Dritten Welt« tätig werden konnte. Durch die direkte Kooperation mit gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren in den Partnerländern konnte in einigen Ländern über die sich konstituierenden christdemokratischen Netzwerke im Stile einer »alternativen Außenpolitik« am FDP-geführten Außenministerium ein Stück weit »vorbeigeregelt« werden.¹⁹⁷

Die KAS war dabei aber mehr als ein außenpolitisches Werkzeug der CDU und verfolgte eigene politische Ziele. Im Globalen Süden strebte die Stiftung die Verwirklichung der vom christlichen Menschenbild abgeleiteten »Menschen- und Freiheitsrechte« an und setzte sich für »sozialer Gerechtigkeit« durch den Aufbau einer der Bundesrepublik ähnlichen Sozial- und Wirtschaftsordnung ein. Zudem sollten die lokalen Partner bei der Schaffung von »Rechtsstaatlichkeit« mit dem Ziel einer »freiheitlich-demokratische[n] Staatsordnung« unterstützt werden.¹⁹⁸

In Zentralamerika seit den 1960er Jahren aktiv, hatte es sich die Stiftung zur Aufgabe gemacht, die christdemokratischen Parteien der Region zu fördern und deren Politik zu koordinieren. Schließlich stelle aus Sicht der Stiftung ein christdemokratischer »Dritter Weg« die einzige Alternative zu drohenden sozialistischen Revolutionen und dem Fortbestehen von Militärregimen, die not-

194 Siehe Maximilian Schürmann: Zwischen Partnerschaft und politischem Auftrag. Fallstudie zur entwicklungspolitischen Tätigkeit der Konrad-Adenauer-Stiftung, Saarbrücken/Port Lauderdale (FL) 1989, S. 49.

195 Siehe Konrad-Adenauer-Stiftung: Jahresbericht '86, Sankt Augustin 1987, S. 9.

196 Siehe Gaby Gottwald/Paul Schwarz: Stiftungspolitik im Ausland. Zum Beispiel Mittelamerika, in: *Istmo. Studien zu Zentralamerika* 12 (Sonderheft) 1986, S. 9.

197 Kanzleramtschef Horst Teltschik sprach rückblickend davon, man habe »unseren Außenminister gelegentlich ein wenig umschiffen.« Siehe Horst Teltschik: Die deutsch-amerikanische Sicherheitspolitik in den 1980er Jahren aus der Sicht des Bundeskanzleramtes, in: *Historisch-Politische Mitteilungen* 21 (2014) 1, S. 243–254, hier S. 243 f; siehe auch Stefan Fröhlich: Auf den Kanzler kommt es an. Helmut Kohl und die deutsche Außenpolitik. Persönliches Regiment und Regierungshandeln vom Amtsantritt bis zur Wiedervereinigung, Paderborn 2001, S. 125.

198 Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit – 10. Wahlperiode, Kurzprotokoll der 58. Sitzung, 04. 12. 1985, PA-DBT, 3122, 10. WP, Prot. 58, S. 19.

wendige Reformen verweigerten und so gesellschaftliche Konflikte perpetuierten, dar.¹⁹⁹ Dazu arbeiteten die Stiftungsvertreter vor Ort zum einen mit regionalen und überregionalen Organisationen zusammen, wie etwa der Christlich-Demokratischen Internationalen oder dem lateinamerikanischen Zusammenschluss der christdemokratischen Parteien ODCA (Organización Demócrata Cristiana de América, Christdemokratische Organisation Amerikas), der sich bereits 1947 gegründet hatte.²⁰⁰ Zum anderen kooperierte die Stiftung direkt mit allen christdemokratischen Parteien der Region. Besonders eng war das Verhältnis zur guatemaltekischen DCG und der christdemokratischen Partei El Salvadors PDC (Partido Demócrata Cristiana).²⁰¹

Zum Erreichen der gemeinsamen Ziele – also Regierungsübernahme und gesellschaftliche Reformen – konnten die christdemokratischen Partner auf ein umfangreiches Netzwerk aus Institutionen zurückgreifen. Bereits 1968 hatten zentralamerikanische Christdemokraten und KAS-Funktionäre mit dem »Zentralamerikanischen Institut für Politische Studien« (INCEP, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos) ein Forschungs- und Bildungsinstitut auf regionaler Ebene gegründet, welches jeweils über nationale Ableger verfügte.²⁰² Ausgehend von diesem Netzwerk an politischen Schulungsstätten und Think-Tanks organisierte die KAS mit ihren Partnern Fortbildungen, Besuchsprogramme und Konferenzen.²⁰³ Diese »Netzwerkschmiede« wurde durch ein intensives Besuchs- und Stipendienprogramm, das vielen Lateinamerikanern den Besuch der Bundesrepublik sowie Konferenz- und Studienaufenthalte im Ausland ermöglichte, noch ergänzt.²⁰⁴

Im Jahr 1979 erweiterte sich das von der Stiftung maßgeblich beeinflusste Netzwerk um einen weiteren wichtigen institutionellen Partner. Aus einem losen

199 Konrad-Adenauer-Stiftung, IIS der KAS an BMZ, Förderung der gesellschaftspolitischen Bildung INCEP/Guatemala, 22. 11. 1968, ACDP, 12-004-A024, unpag.; S. 5f. Wolfgang Lutterbach, als FES-Vertreter in der Region ein genauer Beobachter der KAS, sah das Engagement der KAS weniger als Versuch eines »Dritten Wegs«, sondern stufte ihre politische Arbeit als politische Legitimierung des US-amerikanischen Rollbacks an. Siehe Lutterbach, *Costa Ricas Grenzen*, S. 195, FN 5.

200 Zur politischen Entwicklung der ODCA siehe Frank Priess: *Die Christlich Demokratische Organisation Lateinamerikas (Organización Demócrata Cristiana de América – ODCA)*, in: Detlef Nolte/Nikolaus Werz (Hg.): *Internationale Parteienverbände und parteinahe Stiftungen in Lateinamerika*, Baden-Baden 2014, S. 135–144.

201 Konrad-Adenauer-Stiftung, Sachbericht zum Verwendungsnachweis für das Projekt INCEP – Rechnungsjahr 1969, o. D. [1970], ACDP, 12-004-A024, unpag.; S. 12.

202 Siehe ebd., S. 1.

203 Siehe Konrad-Adenauer-Stiftung: *Jahresbericht '86*, S. 91 f; Schürmann, *Partnerschaft*, S. 104f.

204 Willibold Frehner, *Die Konrad-Adenauer-Stiftung in Guatemala*, 07.05.1987, ACDP, 12-001-3701, unpag., S. 3. Siehe auch Josef Thesing: *Die Konrad-Adenauer-Stiftung in Lateinamerika: 50 Jahre politische Zusammenarbeit*, in: Nolte/Werz (Hg.), *Internationale Parteienverbände*, S. 211–245, hier S. 225.

Zusammenhang einflussreicher, der Christdemokratie nahestehender Privatleute gründete sich unter Beteiligung von KAS-Funktionären in Guatemala die »Asociación de Investigación y de Estudios Sociales« (ASIES, Verband für Forschung und Sozialwissenschaftliche Studien). ASIES übernahm zunächst ähnliche Aufgaben wie INCEP, wobei der Fokus stärker auf der Regierungsberatung und der Erarbeitung von konkreten Gesetzesentwürfen lag.²⁰⁵ ASIES entwickelte sich zum wichtigsten Partner der Konrad-Adenauer-Stiftung in Guatemala und fungierte in der Regierungszeit Cerezos teils als Äquivalent zur KAS in der informellen Diplomatie zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Guatemala. Diese langfristige Vernetzung und Förderung christdemokratischer Politik in Zentralamerika ist eng mit dem Namen Josef Thesing verknüpft. Als Stiftingsmitarbeiter in Guatemala (1966–1971) stand Thesing im engen Kontakt mit den christdemokratischen Parteien Zentralamerikas und Venezuelas und trug später als Leiter des Internationalen Instituts der Stiftung wesentlich zum verstärkten Engagement der Stiftung in der Region bei.

Diese auch von der KAS ermöglichte Vernetzung innerhalb Zentralamerikas und nach Europa sorgte dafür, dass die DCG auch in einer äußerst kritischen Lage als Partei bestehen blieb. Unter der Militärregierung des Generals Lucas García (1978–1982) rückten auch die guatemaltekischen Christdemokraten vermehrt in den Fokus der immer wahlloseren staatlichen Repression. Hunderte christdemokratische Funktionäre wurden entführt und ermordet, ihre Führung ging mehrheitlich ins Exil.²⁰⁶ Die Verbundenheit mit der westdeutschen Stiftung stellte in dieser Zeit eine wertvolle politische, organisatorische und finanzielle Hilfe dar und bewahrte die DCG vor dem Zusammenbruch.²⁰⁷

Als sich schließlich die zentralamerikanische Region im Zuge der Sandinistischen Revolution in Nicaragua ab 1979 immer mehr zu einem Brennpunkt der Weltpolitik entwickelte, erreichte auch das Engagement der KAS neue Höhen. Allein im Jahr 1986, dem Jahr des Amtsantritts Cerezos, erhielt die Stiftung aus BMZ-Mitteln 20 Millionen DM für Projekte in der Region, die insbesondere nach Guatemala flossen. Damit vereinte Zentralamerika 1986 ein Viertel aller Auslandsmittel der KAS auf sich.²⁰⁸ Angesichts solcher Dimensionen war der Einfluss

205 Siehe Interview des Verfassers mit Josef Thesing, Königswinter-Ittenbach, 14.03.2019.

206 Siehe Vinicio Cerezo Arévalo: La transformación hacia la democracia en Guatemala, in: Guillermo León Escobar Herran (Hg.): El hombre cristiano y su responsabilidad política. Homenaje a Josef Thesing en su sexagenario, Bogotá 1997, S. 95–115, hier S. 99. Siehe auch Amnesty International, Guatemala Koordinationsgruppe: Guatemala Rundbrief Intern, Juni 1991, FDCL, Ordner ai-Guatemala, S. 38; Painter, Hope, S. 68f.

207 Siehe Cerezo, Transformación, S. 97, 100, 103.

208 Siehe Konrad-Adenauer-Stiftung, Jahresbericht '86, S. 91; sowie Gaby Gottwald: Die bundesdeutschen Sponsoren. Die Konrad-Adenauer-Stiftung in Mittelamerika, in: Infostelle El Salvador/Infostelle Guatemala/Informationsbüro Nicaragua/Informationsstelle Lateinamerika (Hg.): Mittelamerika. Analysen und Berichte für die Solidaritätsarbeit, Bonn 1988,

der KAS, und damit indirekt der CDU, auf die Parteistrukturen der Empfängerorganisationen – bzw. im Falle einer Regierungsübernahme auf die Regierungspolitik – nicht zu unterschätzen.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung unterstützte die DCG dabei, ein internationales Unterstützernetzwerk aufzubauen, und förderte Reisen von Parteimitgliedern nach Westeuropa und in die USA, um auf politischen Konferenzen und wissenschaftlichen Tagungen über die Situation in Guatemala zu berichten. Die Kontakte der Stiftung ermöglichten private Treffen von Cerezo und anderen DCG-Führungskräften mit wichtigen Regierungsmitgliedern und Funktionären in verschiedenen europäischen Staaten.²⁰⁹ Im Zuge dieser Auslandstätigkeit reiste Cerezo in den 1980er Jahren regelmäßig in die Bundesrepublik. In dieser Zeit entstand ein enges Verhältnis zwischen dem späteren Präsidenten und vielen wichtigen Repräsentanten des politischen Lebens der Bundesrepublik. So lernte er dort unter anderen auch Helmut Kohl, zu dieser Zeit noch Oppositionsführer, kennen, der Cerezo freundschaftlich verbunden blieb. Laut Thesing hatte Kohl als Kanzler stets ein offenes Ohr für die guatemaltekischen Christdemokraten und setzte sich persönlich für pragmatische und schnelle Hilfen für Guatemala ein.²¹⁰ Es waren auch diese Verbindungen, die eine rasche Aufnahme des Polzeihilfeprojekts ermöglichen sollten (siehe Kapitel 2).

Das Büro der KAS in Washington stellte zudem schon vor dem Amtsantritt Präsident Reagans Kontakte zu führenden Politikern der Republikanischen Partei her. Auf verschiedenen Konferenzen zwischen 1980 und 1984 diskutierten Politiker, Wissenschaftler und Journalisten aus den USA, Europa und Zentralamerika – laut Thesing das erste Mal gemeinsam – die politische Lage in Zentralamerika.²¹¹ Für Vinicio Cerezo stellten diese Treffen rückblickend Schlüsselereignisse für die Demokratisierung Zentralamerikas und den Aufstieg seiner Partei dar, da entscheidende Kontakte hergestellt wurden und bei den Republikanern erstmals ein Interesse an den christdemokratischen Positionen in Zentralamerika geweckt werden konnte.²¹² Das Wohlwollen der US-Regierung, die sich insbesondere in Reagans zweiter Amtsperiode von ihren traditionellen Verbündeten, also den Militärregierungen und der antikommunistischen radikalen Rechten, sukzessive entfernte,²¹³ sollte sich im Vorfeld der Wahl und nach der Regierungsübernahme Cerezos als überaus wichtig erweisen.

Archiv Grünes Gedächtnis (im Folgenden AGG) Berlin, A, Sammlung Gaby Gottwald, 22, unpag., o. S.

209 Siehe Cerezo, *Transformación*, S. 100.

210 Interview des Verfassers mit Josef Thesing, Königswinter-Ittenbach, 14.03.2019.

211 Siehe Thesing, Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 227f. Siehe auch Móbil, *Guatemala II*, S. 390.

212 Siehe Cerezo, *Transformación*, S. 101.

213 Die neue Bedeutung der Christdemokratie in der US-amerikanischen Konzeption für Zentralamerika ist nicht ausschließlich als Folge der Lobbyarbeit der KAS zu sehen, sondern

Übersetzungshilfe: Netzwerkbildung als Nebendiplomatie

Die finanzielle und logistische Unterstützung und die langfristige Ausbildung christdemokratischer Eliten in Zentralamerika durch die KAS sorgten dafür, dass in langwierigen Aushandlungsprozessen zwischen der Bundesrepublik und Guatemala kongruente Vorstellungen von christdemokratischer Politik entwickelt wurden, was eine Ausweitung der Netzwerkzusammenhänge ermöglichte. Diese Übersetzungen, sogar in ihrem wörtlichen Sinn,²¹⁴ trugen dazu bei, dass man »die gleiche Sprache sprach«, dass Vertrauen und Verständnis für die jeweilige Situation hergestellt wurden, und dass eine perspektivische Interessenskonvergenz erzielt wurde. Das persönliche und öffentlichkeitswirksam inszenierte Verhältnis zu europäischen Spitzenpolitikern wie Helmut Kohl wertete die guatemalteken Christdemokraten zudem gegenüber innenpolitischen Konkurrenten auf. Kohls Unterstützung, wie Cerezo als frischgewählter Präsident im Mai 1986 anmerkte, habe »wesentlich zu seinem Wahlsieg beigetragen.«²¹⁵

Josef Thesing sprach davon, dass die KAS vor allem als »politischer Brückenbauer« fungiert habe.²¹⁶ Ohne diese »Brücken«, man könnte auch von Übersetzungsprozessen sprechen, wäre eine so erfolgreiche Netzwerkbildung wohl nicht möglich gewesen. Dazu kam, dass die finanzielle und organisatorische Unterstützung in manchen Fällen überhaupt erst mögliche Partner bzw. neue Akteure des Netzwerks schuf, so etwa neue politische Organisationen und Think-Tanks. In anderen Fällen gelang es, durch einen kontinuierlichen Zustrom materieller und öffentlichkeitswirksamer Förderung, beispielsweise durch Kontakte zu Regierungsstellen in der Bundesrepublik, Partner in Führungspositionen zu installieren und zu halten, sodass diese richtungsweisende Neuausrichtungen anstrengen konnten, um die Netzwerke zu erweitern und zu stabilisieren.

Die entscheidenden Impulse gingen dabei jedoch nicht nur von Vertretern der KAS aus. Ohne die aus eigenen Motiven erfolgte Partizipation von zentralamerikanischen Akteuren, die sich auf die Möglichkeiten der Stiftung stützten, um so ihren eigenen Einfluss auszubauen, wäre eine Netzwerkbildung nicht möglich

spiegelte die neue Ausrichtung der US-Außenpolitik auf die »democracy promotion« wider. Siehe Robinson, Polyarchy, S. 105.

214 So begründete Josef Thesing beispielsweise die politikwissenschaftlichen Fakultäten an den beiden großen Universitäten Guatemalas, unter anderem indem er Standardwerke aus dem Deutschen ins Spanische übersetzte und politische Theorie im guatemalteken Kontext erklärte. Siehe Interview des Verfassers mit Josef Thesing, Königswinter-Ittenbach, 14.03.2019. Siehe auch das Profil Thesings sowie seine Publikationsliste in Escobar Herrera (Hg.), Hombre, S. 404, 408.

215 Roland Wegener, Reise nach El Salvador und Guatemala (7.–11. Mai 1986), 13.05.1986, ACDP, 08-009-101-2, unpag. S. 4.

216 Interview des Verfassers mit Josef Thesing, Königswinter-Ittenbach, 14.03.2019.



Abb. 2: Josef Thesing (links) und Vinicio Cerezo (rechts) bei einem Treffen in der Zentrale der Konrad-Adenauer-Stiftung, 14. 10. 1986.

gewesen. Zentralamerikanische Akteure bauten ausländische Organisationen und »fremdes Kapital«, wie Ressourcen, Kontakte, Know-how und Prestige, bewusst in ihre Netzwerke ein. Sie »internationalisierten« die lokale politische Auseinandersetzung und verschafften sich dadurch Vorteile gegenüber anderen Akteuren.²¹⁷ Die KAS war somit sicher nicht allein verantwortlich für den Erfolg Vinicio Cerezos und seiner Partei. Aber sie hatte in entscheidenden Momenten im Hintergrund die Netzwerke geknüpft, moderiert und stabilisiert, die letztlich die Regierungübernahme am 14. Januar 1986 erleichterte. Zentralamerikanischer Akteure und die KAS hatten maßgeblich dafür gesorgt, dass ein transregionales Netzwerk entstanden war, welches an die strategischen Interessen der beteiligten Akteure, wie in den vorherigen Abschnitten dieses Kapitels gezeigt, anknüpfen und diese synchronisieren konnte.

Eine relationale und akteurzentrierte Annäherung an die »Nebendiplomatie« der KAS in Zentralamerika zeigt, dass scheinbar zwischenstaatlichen Kooperationen langfristige Prozesse der Netzwerkbildung und Übersetzung, im Sinne einer wechselseitigen Beeinflussung und Angleichung von politischen Interessen und Positionen der beteiligten Akteure und Netzwerke auf verschiedenen Ebenen, vorgeschaltet sind. Politische Entscheidungen, die in der historischen

217 Siehe Yves Dezalay/Bryant G. Garth: *The Internationalization of Palace Wars. Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States*, Chicago (IL) 2002, S. 7.

Rückschau oft als folgerichtige Entwicklungen oder auch als überraschend plötzlich auftretende Richtungswechsel erscheinen, werden folglich nicht zwischenstaatlich nur von einigen Akteuren, sondern in Netzwerkprozessen vorbereitet und angebahnt. Im folgenden Kapitel soll anhand dieser Erkenntnisse die Anbahnungsphase der Polizeihilfe untersucht und der Frage nachgegangen werden, welche Rolle die hier zusammengefundnen Netzwerke spielten, die im Verlauf des Projekts staatliche Institutionen teilweise ersetzen und traditionelle diplomatische Kontakte beinahe obsolet machten.

2. Netzwerke in Aktion: Die konfliktive Konzeption einer transnationalen Polizeikooperation

Bereits im Rahmen der Amtseinführung Cerezos unternahmen guatemalteckische und bundesdeutsche Akteure erste Schritte in Richtung eines Unterstützungsprogramms für die neue Regierung. Schon die Zusammensetzung der bundesdeutschen Delegation zeigt den besonderen Charakter der guatemalteckisch-westdeutschen Beziehungen dieser Zeit, die maßgeblich von einem christdemokratischen Netzwerk geprägt wurden. Ein wichtiger Fürsprecher der guatemalteckischen Christdemokraten war der christsoziale Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit Jürgen Warnke, der Guatemala bereits zu Beginn der demokratischen Öffnung 1985 besucht hatte. Warnke wurde unter anderem begleitet von Josef Thesing, dem Leiter des Internationalen Instituts der Konrad-Adenauer-Stiftung, und Bruno Heck, dem Vorsitzenden der Stiftung. Thesing hatte die gemeinsame Anreise dazu genutzt, um Warnke die Situation der Christdemokraten in Guatemala noch einmal ausführlich darzulegen und auf ihn einzuwirken, es nicht bei einer rhetorischen Unterstützung zu belassen: Die Bundesregierung müsse bereits jetzt »dem Vinicio [...] was anbieten.«¹ Am Vorabend der Amtseinführung empfing Cerezo die Delegation. Er dankte für die Unterstützung der Unionsparteien im Wahlkampf und bat zugleich um »sofortige Unterstützung« für die weitere Stabilisierung des Landes.² Warnke sagte umfassende Leistungen zu. Man werde Guatemala entwicklungspolitisch »vorrangig behandeln« und schnelle Hilfen ermöglichen.³

Ziel dieses Kapitels ist es, den konfliktiven Verlauf der Konzeption des Polizeihilfeprojekts zu rekonstruieren, der die daran anknüpfende Phase der Transfers nachhaltig beeinflussen sollte. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei

1 Interview des Verfassers mit Josef Thesing, Königswinter-Ittenbach, 14.03.2019.

2 Roland Wegener, An Helmut Kohl: a) Reise von MdB Schreiber zur Amtseinführung des Präsidenten von Guatemala, Cerezo (12.–14. 1. 1986), b) Stand der Unterstützung für Guatemala im entwicklungspolitischen Bereich, 13.03.1986, ACDP, 08-009-101-2, unpag., S. 1.

3 Werner Schreiber, Bericht über die Reise nach Guatemala anlässlich der Amtseinführung des neuen Präsidenten von Guatemala, Vinicio Cerezo, vom 12.–14. Januar 1986, 23.11.1986, ACDP, 08-009-101-2, unpag., S. 2.

auf der Handlungsmacht der vermittelnden Akteure, der »Broker«, sowie auf der analytischen »Irreduktion« der miteinander kommunizierenden Akteure, wie etwa Ministerien und staatliche Behörden, deren Verfasstheit als heterogene Akteure im Zuge der kontroversen Diskussionen um die Polizeihilfe offen zu Tage trat. Hier zeigte sich auch die Bedeutung sogenannter »sekundärer Akteure«, beispielsweise von Beamten innerhalb der Ministerialbürokratie, für den Verlauf des Projekts. Nach einem kurzen Überblick über die Neuausrichtung des christdemokratischen Netzwerks zwischen Bonn und Guatemala-Stadt im Zuge der Amtsübernahme Vinicio Cerezos widmet sich das Kapitel den entscheidenden Konzeptionsphasen des Polizeihilfeprojekts bis zu seiner vorläufig endgültigen Gestalt im Herbst 1986.

2.1. Ausweitung: Die Neuausrichtung der Netzwerkfähigkeit nach dem Wahlsieg der DCG

Mit dem Wahlerfolg der *Democracia Cristiana Guatemalteca* begann eine neue Phase für das christdemokratische Netzwerk. Es war nun zentral, den Wahlkampfversprechen Cerezos Taten folgen zu lassen und die gemeinsam entwickelten Konzepte und Reformideen in konkrete politische Initiativen zu übersetzen.⁴ Durch die Regierungsübernahme der DCG vergrößerten sich Handlungsoptionen und Einfluss des Netzwerks. Während in der Bundesrepublik bereits eine enge Verzahnung zwischen der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Regierungspartei CDU bestand, trat ein ähnlicher Effekt nun auch in Guatemala ein, wo Mitglieder der DCG und der Partnerinstitute der KAS die wichtigsten staatlichen Ämter übernahmen. So war ein Großteil der Mitglieder des neuen Kabinetts in jenen Partnerinstitutionen aktiv gewesen, z. B. bei ASIES oder INCEP, oder hatten sich zumindest in deren Umfeld bewegt.⁵

Aus diesem Grund waren viele der neuen guatemaltekischen Regierungsvertreter den Funktionären der KAS, aber auch einflussreichen Politikern der CDU/CSU in Regierungs- oder Parteiämtern, wie beispielsweise Jürgen Warnke, Heiner Geißler oder auch Helmut Kohl, aufgrund des intensiven Austauschs in den frühen 1980er Jahren gut bekannt (vgl. Kapitel 1). Nicht zuletzt leitete mit Vinicio Cerezo ein Duzfreund⁶ Josef Thesings die Regierungsgeschäfte: Enge Kontakte

4 Siehe Josef Thesing: Demokratie und soziale Gerechtigkeit – Leitlinien der entwicklungspolitischen Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung in Zentralamerika, in: Ricardo Lagos Andino/Andreas Brockmann/Martin Dabrowski (Hg.): Mittelamerika und Deutschland. Das Potential einer guten Partnerschaft, Frankfurt am Main 1996, S. 169–179, hier S. 175f.

5 Arnoldo Küstermann, Telegramm an Josef Thesing, 17. 11. 1985, ACDP, 12-004-A026, unpag.

6 Siehe bspw. die Telegramme Thesings an Cerezo vom 14. 11. 1985, ACDP, 12-004-A026, unpag., und vom 13. 2. 1986, ACDP, 12-001-044-1, unpag.

bestanden »zu praktisch allen Ministern. Man konnte sich einfach«, so brachte es der Leiter des Internationalen Instituts der KAS auf den Punkt.⁷ Auch die bundesdeutsche Botschaft in Guatemala-Stadt stellte fest, dass »[d]as besondere, persönlich begründete Verhältnis der Konrad-Adenauer-Stiftung zu Cerezo [...] maßgeblich zur Intensivierung der bilateralen Beziehungen beiträgt.«⁸ Die KAS als vermittelnder Akteur des Netzwerks war somit in beiden Regierungen vertreten; indirekt über die von ihr aufgebauten Partnerinstitute oder direkt durch die personelle und programmatische Verflechtung von CDU und Stiftung. Auf diese Weise konnten KAS-Funktionäre die bilateralen staatlichen Beziehungen über das transnationale Netzwerk beeinflussen und Kommunikationsprozesse vereinfachen.

Während die von der KAS geförderten guatemaltekischen Institute in der Vergangenheit vornehmlich für die politische Aus- und Weiterbildung von Parteimitgliedern zuständig gewesen waren, avancierten sie nun zu regierungsberatenden Gremien. Hier tat sich ASIES besonders hervor. So rief das Institut ein umfangreiches Programm zur fachlichen Beratung der verschiedenen Ministerien ins Leben und vermittelte Experten. Für dieses Projekt stellte die KAS kurzfristig eine Million DM zur Verfügung.⁹ Die Analyse der Regierungsstrukturen durch ASIES erwies sich als zusätzlicher Faktor für die Anbahnung des Polizeihilfeprojekts. Für das *Ministerio de Gobernación* erarbeitete ASIES erste Projektpläne zur besseren Koordination der verschiedenen Akteure des Sicherheitssektors. In einem weiteren Schritt sollten Projektskizzen für die Verbesserung und Modernisierung der Polizeidienststellen erarbeitet werden.¹⁰

Die Ergebnisse der ASIES-Studien in den verschiedenen Ressorts flossen in das Regierungsprogramm der sogenannten »Reorganización Nacional« ein.¹¹ Um das demokratische System zu konsolidieren, wurden verschiedene Reformfahrpläne in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Internationales, Staatsaufbau und Rechtsstaatlichkeit präsentiert. Die Sicherheit der Bürger und die Sicherheitssektor-Reform wurden hier als fundamentaler Baustein einer ganzheitlichen Reform von Staat und Gesellschaft begriffen, was dazu führte, dass eine bessere Koordination der Sicherheitskräfte sowie Modernisierung und Verbesserung der Ausstattung der Polizei erstmals in einer Reihe mit essenziellen Aktionsfeldern wie der Ernährungssicherheit oder der medizinischen Versor-

7 Interview des Verfassers mit Josef Thesing, Königswinter-Ittenbach, 14.03.2019.

8 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala an AA, Betr.: Staatsbesuch in Guatemala, hier: Sachstand Außenpolitik, 13.01.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag., S. 3.

9 ASIES, Informe del programa de asesoría a la administración pública, 01.07.1987, ACDP, 12-001-044-1, unpag., S. 1.

10 Siehe ebd., S. 15, 17, 19.

11 Zum Folgenden: Gobierno de Guatemala, Programación de la Reorganización Nacional, o. D. [Juni 1987], GT-CIRMA-AH-02, ICA/S3, 124, unpag. S. 16f.

gung genannt wurden. Sicherheit, so stellte das Konzept heraus, war ein Grundbedürfnis, welches – analog zu den vorgenannten Bereichen – über internationale Hilfen befriedigt werden sollte. Die transnationale Polizeireform entwickelte sich somit Schritt für Schritt von einer Idee zu einem Schlüsselement der Demokratisierung Guatemalas und der Politik der Regierung Cerezo.

Die Idee einer Polizei- und Sicherheitssektor-Reform war jedoch bereits im Wahlkampf präsent gewesen. Schließlich hatte für Cerezo »das Thema Sicherheit immer ein zentrales Problem der Demokratisierung« dargestellt.¹² Dies galt allerdings nicht für sein gesamtes Kabinett, das in vielen Fragen entlang der Parteiflügel gespalten war.¹³ Auch die Polizeireform wurde von einigen wichtigen Regierungsmitgliedern nicht als vordringlich erachtet und teils bis heute nicht als eine solche wahrgenommen. Alfonso Cabrera Hidalgo, 1986 Minister für Spezielle Angelegenheiten und später Außenminister der Regierung Cerezo, äußerte noch 2021:

»[E]n nuestro gobierno no se trabajó ningún aspecto de la reforma policial [...], únicamente se tomaron medidas administrativas y disciplinarias para presentar un nuevo rostro de la presencia policial ante la ciudadanía, pero una ›reforma policial‹ como tal no estuvo nunca en nuestra agenda.«¹⁴

Aus dieser Äußerung geht hervor, dass Cabrera, der lediglich von einigen kosmetischen Korrekturen im Erscheinungsbild der *Policía Nacional* spricht, über das Ausmaß der Polizeireform, die ja vom Präsidenten persönlich vorangetrieben wurde, nicht informiert war oder sie zumindest nicht als gemeinschaftliches Regierungsprojekt betrachtete. Regierungintern wurde die Polizeireform mit internationaler Unterstützung oft als persönliches Projekt des ehrgeizigen, innerhalb der Regierung jedoch nicht sonderlich beliebten Innenministers Juan José Rodil Peralta wahrgenommen – auch wenn die Notwendigkeit einer solchen Reform und auch die sich im Verlauf der Polizeikooperationen ergebenden Verbesserung der Polizeiarbeit anerkannt wurden.¹⁵

12 Interview des Verfassers mit Josef Thesing, Königswinter-Ittenbach, 14.03.2019.

13 Siehe Inforpress Centroamericana: Guatemala 1986, el año de las promesas. Estudios especiales de Inforpress Centroamericana, o. O. 1987, GT-CIRMA-AH-02, ICA/S3, 16, unpag., S. 9–12.

14 Alfonso Cabrera Hidalgo, E-Mail an den Verfasser, 22.09.2021. Zu Deutsch: »Unsere Regierung hat sich nicht mit einer Polizeireform befasst, sondern lediglich Verwaltungs- und Disziplinarmaßnahmen ergriffen, um der Öffentlichkeit ein neues Erscheinungsbild der Polizei zu präsentieren, aber eine ›Polizeireform‹ als solche stand nie auf unserer Agenda.« Übersetzung durch den Verfasser.

15 Siehe Interview des Verfassers mit Alfonso Cabrera Hidalgo, Ciudad de Guatemala, 07.10.2021; siehe auch Interview des Verfassers mit Ricardo Gómez Gálvez, Bildungsminister der Regierung Cerezo und 1986/87 Präsident des guatemaltekischen Parlaments, Ciudad de Guatemala, 15.10.2021.

Obwohl Rodil in Bezug auf die Polizeireform auf die Unterstützung Cerezos zählen konnte, war er gezwungen, Kompromisse einzugehen – etwa gegenüber dem Militär, um die demokratische Öffnung nicht zu gefährden, aber auch gegenüber seinen Kollegen innerhalb der Regierung, um diese arbeitsfähig zu halten und notwendige Ressourcen von anderen Ministerien zu erhalten. Schließlich war weder die guatemaltekische Regierung noch die DCG, und das ging im Taumel der ersten Euphorie nach Ende der Militärherrschaft auch in den Augen internationaler Beobachter oft unter, keine Einheit, kein homogener Akteur, sondern ein heterogenes Netzwerk aus Akteuren mit unterschiedlichen Interessen und politischen Prioritäten.

Die Aufarbeitung der strukturellen Probleme in Innenministerium und Nationalpolizei durch ASIES-Experten stellte folglich eine wichtige Vermittlungsleistung dar, da sie die Reformabsichten des Innenministers durch eigene Studien wissenschaftlich unterfütterte, die Verbindung zu anderen Reformfeldern aufzeigte und die Notwendigkeit einer umfassenden, auf internationale Hilfe gestützten Reform der zivilen Sicherheitskräfte gegenüber den anderen Ministerien unterstrich. Als Vorteil für die Bemühungen um die Polizeihilfe erwies sich die Verknüpfung der Polizeireform mit der allgemeinen Entwicklungszusammenarbeit, deren Ausweitung Bundesminister Warnke bereits am Rande der Amtseinführung Cerezos zugesagt hatte. Bereits zwei Monate nach der mündlichen Zusicherung reiste eine Delegation des BMZ unter der Leitung von Ministerialdirigent Bernhard Schweiger zu Regierungsverhandlungen über die zukünftige Ausgestaltung der EZ nach Guatemala-Stadt.¹⁶

Zur Beschleunigung der oft langwierigen Terminfindung und Verständigung hatte Josef Thesing hier seine Rolle als Vermittler und Kurier erprobt, die er während der Vorbereitung der Polizeihilfe noch weiter verfeinern sollte: Nach seiner Rückkehr aus Guatemala übergab Thesing Warnke einen Brief des neuen guatemaltekischen Finanzministers Rodolfo Paiz Andrade, in dem dieser eine rasche Umsetzung von Regierungsverhandlungen über die zukünftige Kooperation vorschlug. Nicht nur fand der Brief auf diese Weise seinen Weg weitaus schneller zu Warnke, als dies auf dem üblichen Wege über die bundesdeutsche Botschaft in Guatemala hätte geschehen können. Thesing hatte auch bereits eine eigens angefertigte deutsche Übersetzung beigelegt, um auf diese Weise den Koordinierungsprozess weiter zu beschleunigen. Zudem bat der KAS-Funktionär den Minister um eine persönliche Unterredung, um ihm seine Eindrücke aus

16 Für die guatemaltekische Seite nahm unter anderen Arnoldo Küstermann (ASIES) als Beauftragter des Vizepräsidialamts an allen Gesprächen teil. Siehe Acta final de consultas intergubernamentales sobre cooperación financiera y tecnica entre la República de Guatemala y la República federal de Alemania, 21. 3. 1986, GT-CIRMA-AH-37, CHSG, 40, unpag., S. 21.

Guatemala zu schildern und die Dringlichkeit des Vorhabens zu unterstreichen.¹⁷ Die Vermittlungsbemühungen von Akteuren wie Josef Thesing, welche die oft langwierigen, zwischenstaatlichen Aushandlungsprozesse verkürzten, wurden auch für die Polizeihilfe zu einem Charakteristikum in der Netzwerkkommunikation. Bei den Regierungsverhandlungen stand das Polizeihilfeprojekt nicht auf der Agenda.¹⁸ Auf inoffiziellen Wege war die Anbahnung des Projekts jedoch schon voll im Gange.

Abkürzung: Der Besuch Rodils in Bonn und der umstrittene Beginn der Kooperation

Am 9. Februar 1986 wandte sich Arnoldo Küstermann unter Bezugnahme auf die Beratungstätigkeit von ASIES bei der Reorganisation des Innenministeriums und seiner nachgeordneten Behörden an Thesing: »[K]önnten Sie schon einen Kontakt mit Ihrem Innenminister aufnehmen hinsichtlich der Möglichkeit der Ausbildung und Information von Polizeikräften und Gefängnispersonal etc.?«¹⁹ Bemerkenswerterweise handelt es sich bei dieser ersten Erwähnung der Polizeihilfe in den schriftlichen Quellen um eine Nachfrage. Das heißt, es muss bereits zuvor, während Thesings Besuch im Januar, eine Verständigung auf ein entsprechendes Vorgehen gegeben haben. Bedenkt man, dass die Amtseinführung am 14. Januar zu diesem Zeitpunkt erst wenige Wochen zurücklag, so wird deutlich, mit welcher Geschwindigkeit die Netzwerkstrukturen zu agieren begannen.

Thesing bestätigte in seinem Antwortschreiben, dass die KAS bereits mit Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann (CSU) Kontakt aufgenommen hätte und ein entsprechendes Gesuch im BMI geprüft werde.²⁰ Bereits im darauffolgenden Monat schienen sich die Planungen zu konkretisieren, als der guatemaltekeische Innenminister Rodil ankündigte, vom 16. bis 18. April zu einem Arbeitsbesuch nach Bonn zu reisen. Thesing, der nach wie vor mit dem BMI in Kontakt stand, konnte einen Gesprächstermin bei Zimmermann vereinbaren und bot an, die Kosten für Rodils Aufenthalt aus KAS-Mitteln zu finanzieren.²¹

17 Josef Thesing, An Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Dr. Jürgen Warnke, 22.01.1986, ACDP, 12-001-044-1, unpag.

18 Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit – 10. Wahlperiode, Kurzprotokoll der 68. Sitzung, 16.04.1986, PA-DBT, 3122, 10. WP, Prot. 68, S. 10.

19 Arnoldo Küstermann, Telegramm an Josef Thesing, 09.02.1986, ACDP, 12-001-0044-1, unpag.

20 Josef Thesing, Telegramm an Arnoldo Kuestermann, 12.02.1986, ACDP, 12-001-0044-1, unpag.

21 Josef Thesing, Telegramm an Willibold Frehner, 21.03.1986, ACDP, 12-001-0044-1, unpag.

Rodil verbrachte schließlich drei Tage in Bonn, offiziell um das Polizei- und Justizsystem der Bundesrepublik zu studieren,²² jedoch auch, um persönlich um Unterstützung für die Polizeireform zu werben.²³ Begleitet wurde Rodil unter anderen von seinem venezolanischen Sonderberater für die Polizeireform, Armando Méndez Cárdenas.²⁴ Die Anwesenheit von Méndez, der die Evaluierungsphase des guatemaltekischen Innenministeriums im Februar und März 1986 begleitet hatte und als persönlicher Freund von Cerezo und Rodil galt,²⁵ spricht dafür, dass Rodil plante, in den Gesprächen mit der Bundesregierung bereits die Details einer möglichen bundesdeutschen Beteiligung an der Polizeireform zu erörtern.

Der Aufenthalt des guatemaltekischen Innenministers umfasste strategische Erörterungen im Amtssitz der KAS in Sankt Augustin und Gespräche mit christdemokratischen Vertretern der Bundesregierung. So kam Rodil zu Beratungen mit Jürgen Warnke zusammen und sprach im BMI mit Friedrich Zimmermann bzw. ausführlicher mit dessen Parlamentarischem Staatssekretär Horst Waffenschmidt und dem Abteilungsleiter für Polizeiangelegenheiten, Ministerialdirektor Manfred Schreiber. Rodil bat seine Gesprächspartner um »sofortige Hilfe« bei der Reorganisation und Ausstattung der Polizei.²⁶

Josef Thesing begleitete Rodil bei all seinen Gesprächsterminen mit Regierungsvertretern. In einer Nachricht an Bruno Heck, den Vorsitzenden der KAS, meldete er im Anschluss an die Gespräche, dass die Vertreter des Innenministeriums Hilfen für den Aufbau der Polizei zugesagt hätten. Vorgesehen sei eine Ausrüstungshilfe noch im Jahr 1986 sowie die Ausbildung von vier guatemaltekischen Fachleuten in der Bundesrepublik. Mittelfristig solle Guatemala ab 1988 für drei Jahre in die regulären Polizeihilfeprogramme der Bundesregierung

22 So Rodil in einer Pressekonferenz in Bonn am 18.04.1986, abgedruckt in: amnesty international – Guatemala Koordinationsgruppe, Guatemala-Rundbrief intern. Mai 1986, Mai 1986, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 002-12, unpag., S. 24.

23 Aus einem späteren Dokument geht hervor, dass sowohl BMI als auch BMZ spätestens seit März 1986 über die eigentliche Zielsetzung der Reise, die Erörterung einer möglichen Polizeihilfe, im Bilde waren. BMI, RefL: MinR Romann, Dienstreisebericht einer Polizeiexpertengruppe des Bundesministeriums des Innern bei der Polizei in Guatemala in der Zeit vom 14.–23. Juli 1986, 12.08.1986, BAArch, B 213/40191, unpag., S. 2.

24 Andreas Breitsprecher, Pressereferent der Konrad-Adenauer-Stiftung, Einladung Pressekonferenz, 15.04.1986, in: amnesty international – Guatemala Koordinationsgruppe, Guatemala-Rundbrief intern. Mai 1986, Mai 1986, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 002-12, unpag., S. 22.

25 Siehe BMI, RefL: MinR Romann, Dienstreisebericht einer Polizeiexpertengruppe des Bundesministeriums des Innern bei der Polizei in Guatemala in der Zeit vom 14.–23. Juli 1986, 12.08.1986, BAArch, B 213/40191, unpag., S. 5.

26 Siehe Josef Thesing, Josef Thesing an Bruno Heck, 29.04.1986, ACDP, 12-001-044-1, unpag., S. 1; AA, Vermerk. Betr.: Ausstattungshilfe für die guatemaltekische Polizei, hier: Ressortbesprechung im BMZ am 25.6., 27.06.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag., S. 1.

einbezogen werden.²⁷ Doch nicht nur das BMI zeigte sich in den Gesprächen mit Rodil bereit, die guatemaltekische Polizeireform zu fördern. Auch Jürgen Warnke kündigte an, dass das BMZ die Polizeireform mit einer Ausrüstungshilfe unterstützen werde. Das guatemaltekische Innenministerium sollte dafür möglichst bald eine Liste mit den dringendsten technischen Erfordernissen an Warnke übermitteln.²⁸

Den Abschluss des Besuchs bildete eine ausführliche Pressekonferenz im Bonner »Presseclub« am 18. April 1986. Bereits aus der Einladung der Veranstaltung geht hervor, wie die christdemokratischen Partner den Besuch zu rahmen dachten: Rodil werde über die »Menschenrechtssituation in Guatemala« sprechen und dabei auch zur »Situation in Zentralamerika« Stellung nehmen.²⁹ Tatsächlich nutzte der guatemaltekische Minister die Presserunde, um die Werbetrommel für eine bundesdeutsche Polizeihilfe zu rühren – allerdings ohne das Projekt beim Namen zu nennen.

Rodil begann mit einem kurzen Statement zu den generellen Reformvorhaben der Regierung Cerezo und den Herausforderungen der Demokratisierung, deren Erfolgsaussichten er mit dem Aufbau einer zivilen und demokratischen Polizei verband.³⁰ »Ein wesentlicher Eckstein« des politischen Programms seiner Regierung sei »die Achtung und Verteidigung der Menschenrechte im Rahmen eines demokratischen Staatsgefüges.« Dazu sei eine moderne, zivile Polizei von Nöten, die präventiv zum Schutz der Bürger tätig sei. Voraussetzung dafür sei allerdings eine »moderne Ausstattung«, wie der Innenminister nicht müde wurde zu betonen.³¹

Diese Argumentation zog sich wie ein roter Faden durch die Pressekonferenz. Rodil schloss damit an die Internationalisierungsstrategie Cerezos an, der die Polizeireform als das »Bollwerk der Demokratisierung« bezeichnet hatte.³² Durch die diskursive Verknüpfung der Polizeireform mit der Verbesserung der Menschenrechtslage in Guatemala nahm Rodil die internationale Gemeinschaft in die

27 Josef Thesing, Josef Thesing an Bruno Heck, 29.04.1986, ACDP, 12-001-044-1, unpag., S. 1. 28 Ebd.

29 Andreas Breitsprecher, Pressereferent der Konrad-Adenauer-Stiftung, Einladung Pressekonferenz, 15.04.1986, in: amnesty international – Guatemala Koordinationsgruppe, Guatemala-Rundbrief intern. Mai 1986, Mai 1986, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 002-12, unpag., S. 22.

30 Siehe Pressekonferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung wegen Besuch des guatemaltekischen Innenministers Peralta in Bonn am 18.4.1986 (nachfolgend eine übersetzte Tonbandabschrift der gesamten Pressekonferenz), in: amnesty international – Guatemala Koordinationsgruppe, Guatemala-Rundbrief intern. Mai 1986, Mai 1986, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 002-12, unpag., S. 23–35, hier S. 23.

31 Siehe ebd., S. 23f.

32 Ministerio de Gobernación, Programa de Seguridad Ciudadana, S. 1.

Pflicht.³³ Auffällig ist jedoch, dass Rodil vor allem technische und finanzielle Hilfen für die Reform der Polizei forderte, während Ausbildungsaspekte kaum angesprochen wurden.³⁴

Diese Prioritätensetzung aufnehmend wurde von Journalistenseite immer wieder gefragt, ob die Bundesrepublik ihm technische Unterstützung zugesagt hätte, was den Minister sichtlich in die Bredouille brachte. Grund für das rege Interesse war eine DPA-Meldung vom 16. April, welche meldete, dass die Bundesregierung, in Person von Horst Waffenschmidt (BMI), Rodil bereits Ausrüstungs- und Ausbildungshilfen für Guatemalas Polizei zugesagt habe.³⁵ Ausweichend entgegnete Rodil, er sei in Bonn, um »das Polizeiwesen der Bundesrepublik Deutschland kennenzulernen«. ³⁶ Er hätte allerdings »weder den deutschen Instanzen gegenüber eine Bitte geäußert noch ein konkretes Angebot in diesem Zusammenhang erhalten [...]«. ³⁷ Dies stellte eine klare Unwahrheit dar, wie aus dem bereits genannten Bericht Josef Thesings über die Ergebnisse des Besuchs hervorgeht. Nicht nur hatte Rodil recht konkrete Wünsche formuliert, was Ausstattung- und Beratungshilfen anging. Er hatte auch von deutscher Seite erste mündliche Zusagen erhalten.

Rodils Besuch in Bonn im April 1986 kann als der erste große Etappenschritt in Richtung eines Polizeihilfeprojekts bezeichnet werden. Gegenüber der Öffentlichkeit scheint aber Stillschweigen vereinbart worden zu sein, vermutlich um die weitere Projektplanung nicht zu gefährden. Angesichts der Tatsache, dass der Zentralamerikakonflikt und damit auch die Entwicklungen in Guatemala in der westdeutschen politischen Öffentlichkeit stark polarisierten und das Thema Polizeihilfe bereits im politischen Bonn angekommen war, schien es den christdemokratischen Partnern ratsam, keinen weiteren Anlass für Schlagzeilen und Spekulationen zu bieten. Dies geschah auch in Hinblick auf einen unverzichtbaren Akteur für die Ausgestaltung einer möglichen Polizeihilfe – das Auswärtige Amt. Das FDP-geführte Ministerium wurde nur zögerlich in die

33 Siehe Pressekonferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung wegen Besuch des Guatemalteckischen Innenministers Peralta in Bonn am 18. 4. 1986 (nachfolgend eine übersetzte Tonbandabschrift der gesamten Pressekonferenz), in: amnesty international – Guatemala Koordinationsgruppe, Guatemala-Rundbrief intern. Mai 1986, Mai 1986, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 002-12, unpag., S. 26.

34 Ebd.

35 DPA, Innenministerium für Unterstützung der Polizei von Guatemala, 16.04.1986, abgedruckt in: amnesty international – Guatemala Koordinationsgruppe, Guatemala-Rundbrief intern. Mai 1986, Mai 1986, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 002-12, unpag., S. 35.

36 Pressekonferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung wegen Besuch des Guatemalteckischen Innenministers Peralta in Bonn am 18. 4. 1986 (nachfolgend eine übersetzte Tonbandabschrift der gesamten Pressekonferenz), in: amnesty international – Guatemala Koordinationsgruppe, Guatemala-Rundbrief intern. Mai 1986, Mai 1986, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 002-12, unpag., S. 32.

37 Ebd., S. 34.

Pläne eingeweiht, da den christdemokratischen Akteuren nur allzu bewusst war, dass sich die Positionen der FDP – und damit die der politischen Beamten im Auswärtigen Amt und des Bundesaußenministers Genscher – hinsichtlich des Zentralamerikakonflikts deutlich von den Vorstellungen der Christdemokraten und insbesondere jenen der CSU unterschieden.³⁸

Es drängt sich aufgrund der anfänglichen Kommunikationsstrategie die Vermutung auf, dass die beteiligten Akteure eigentlich geplant hatten, die Öffentlichkeit über eine etwaige Polizeihilfe erst in einem fortgeschritteneren Projektstadium zu informieren. Trotz der ausweichenden Antworten Rodils war dies nach der Pressekonferenz kaum mehr möglich. Die Grünen veröffentlichten noch am selben Tag eine Pressemitteilung, in der sie von bereits festen Zusagen an Guatemala ausgingen und die Pläne von BMI und BMZ scharf angriffen.³⁹ Zudem richtete der Grünen-Abgeordnete Heinz Suhr ein Schreiben an Horst Waffenschmidt, in dem er um Aufklärung über bereits erfolgte Zusagen bat. Der Parlamentarische Staatssekretär beantwortete die Eingabe mit einiger Verzögerung am 3. Juni 1986 und stellte klar: »Verhandlungen über eine Unterstützung der Polizei Guatemalas haben anlässlich des Gesprächs mit dem Innenminister von Guatemala, Herrn Rodil Peralta, nicht stattgefunden. Es können deshalb auch keine konkreten Ergebnisse vorliegen.«⁴⁰ In der DPA-Meldung werde korrekterweise nur von der Absicht seines Ministeriums, sich für die Ausbildung und Ausrüstung der guatemalteckischen Nationalpolizei einzusetzen, gesprochen.⁴¹

Waffenschmidt leugnete also nicht, dass die Bundesregierung eine Polizeihilfe anstrebte, sondern verwies darauf, dass es noch keine konkreten Verhandlungen geben hätte. Auch hier, mehr als einen Monat später, versuchte die Bundesregierung, das Thema Polizeihilfe herunterzuspielen und möglichst wenige Informationen über den tatsächlichen Status der Anbahnung preiszugeben. Jeglicher Anschein einer vorschnellen Zusage sollte vermieden werden. Die Bundesregierung war sich bewusst, dass viele Bundestagsabgeordnete das Instrument der Polizeihilfe als »politisch schwierigen und sensiblen Bereich« auffassten und Kooperationen im Polizeibereich unter besonderer Beobachtung standen.⁴²

38 In der Tat nutzte die CSU das BMZ, um im begrenzten Umfang eine alternative Außenpolitik zu betreiben. Siehe Kulmann/Langsdorf, Warnke, S. 90, 111.

39 Siehe Die Grünen im Bundestag, Pressemitteilung Nr. 242/86: Polizeihilfe für Guatemala, 18.4.1986, AGG, Petra-Kelly-Archiv (PKA), Sign. 1380, unpag.

40 BMI, Horst Waffenschmidt an Heinz Suhr (MdB), 03.06.1986, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 77, unpag.

41 Siehe ebd.

42 AWZ – 10. Wahlperiode, Kurzprotokoll der 50. Sitzung, TOP 2 Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe im militärischen und polizeilichen Bereich, 26.06.1985, PA-DBT, 3122, 10. WP, Prot. 50, S. 18–25, hier S. 20.

In Guatemala hingegen schien man eine sorglosere Informationspolitik zu betreiben. Rodil zeigte sich in »Prensa Libre« äußerst zufrieden mit den Resultaten seines Besuchs in Bonn und der dort spürbaren Sympathie für die Regierung Cerezo. Das Blatt berichtete zudem, der Innenminister habe sich in der Bundesrepublik auch »mit hohen Polizeioffizieren« getroffen.⁴³ In einer Reportage der mexikanischen Zeitung »El Día«, die allerdings erst im August 1986 erschien, wurden Äußerungen Rodils nach seiner Rückkehr nach Guatemala zitiert: »Rodil Peralta manifestó que había encontrado en los germanos ›más que voluntad de cooperar.« Der Minister gehe davon aus, so der Artikel weiter, dass es nach einer gründlichen Vorbereitung bald zu konkreten bundesdeutschen Beratungs-, Ausbildungs- und Ausstattungshilfen im Polizeibereich kommen werde.⁴⁴ Regierungsintern schien Juan José Rodil seinen erzielten Erfolg, auch in Bezug auf die innerparteiliche Konkurrenz, voll auszukosten. So meldete der bundesdeutsche Botschafter Peter Bensch im Juni 1986, Rodil habe bereits verkündet, bundesdeutsche Polizeihilfemittel in seine Budgetplanung aufgenommen zu haben.⁴⁵

Es ist auffällig, wie sehr die beteiligten Akteure – zumindest in der Bundesrepublik – versuchten, die Polizeihilfe von der Öffentlichkeit abzuschirmen, ja diese teils mit Falschaussagen abspeisten. Allerdings war ein wesentliches Element, das die Anpassungs- und Aushandlungsprozesse des Netzwerks ausmachte, die Fähigkeit zur informellen und direkten Kommunikation zwischen den Netzwerkelementen. Dieses war, auch da sie für die Übermittlung von teils sensiblen Informationen inoffizielle Kommunikationskanäle nutzte, auf einen hohen Grad an Diskretion angewiesen.

Während diese Art der Vermittlung, wie gezeigt, sehr effektiv sein konnte, schloss sie gleichwohl durch die Vereinfachung der Kommunikationspfade wesentliche Akteure aus. Gelangten Informationen aus der netzwerkinternen Kommunikation ungeplant nach außen, so konnten sich die Vorteile einer informellen, »nebendiplomatischen« Kommunikation auch in ihr Gegenteil verkehren. Wenn nun Akteure wie Rodil, wohl auch um seine Position innerhalb der guatemaltekischen Regierung zu stärken, öffentlich noch nicht vollständig beschlossene Hilfeleistungen als gegeben verkündeten, setzte dies die deutschen Partner unter Druck und brüskierte andere Akteure wie das Auswärtige Amt, in dessen Ressortverantwortung Ausrüstungshilfen im Regelfall fielen. Dies sollte

43 »Declaraciones de J. J. Rodil en Alemania«, in: Prensa Libre, 19.04.1986, S. 2, 18.

44 Gregorio Selser: La fundación Konrad Adenauer y su reubicación activa en Guatemala, El Día, 05.08.1986. Zu Deutsch: »Rodil Peralta erklärte, er habe bei den Deutschen ›mehr als nur eine Bereitschaft zur Zusammenarbeit‹ vorgefunden.« Übersetzung durch den Verfasser.

45 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Bensch, An Bonn AA, VS-NfD, Betr.: Sicherheitslage in Guatemala, hier: Deutschlandbesuch von Innenminister Rodil Peralta, 16.-19.4.1986, 13.06.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag.

in den übergeordneten Netzwerkzusammenhängen, wie der Bundesregierung, zu Problemen führen und Auswirkungen auf zukünftige Aushandlungsprozesse haben. Zudem bot man dem politischen Gegner eine neue Angriffsfläche, die nicht rein inhaltlicher Natur war, sondern die Art und Weise der Kommunikation miteinschloss. In diesem Sinne war das konstante Relativieren der tatsächlichen Übereinkünfte und das Leugnen längst erfolgter Schritte in der Planung der Polizeihilfe bereits eine Form von Krisen-PR und ein Versuch, das Netzwerk zu stabilisieren.

Polizeihilfe(n): Varianten eines sicherheitspolitischen Instruments

Im Verlauf des Aufenthalts Rodils in Bonn hatten sich zwei Anknüpfungspunkte für eine mögliche Polizeihilfe ergeben: Die Offerte des BMI über eine Ausstattungshilfe und die Ausbildung von vier Polizeiführungskräften sowie das Angebot des BMZ über Materiallieferungen. Das Auswärtige Amt erfuhr offiziell erst am 7. Mai 1986 von den Zusagen der CSU-geführten Ministerien.⁴⁶ Die für Polizeihilfen zuständige Abteilung im BMI informierte das AA darüber, dass man Guatemala gegenüber bestätigt habe, für 1987 eine Ausstattungshilfe von 300 000 DM einzuplanen. Diese Summe sollte aus dem nicht ländergebundenen »kleinen Ansatz« des Ausstattungshilfefonds des AA finanziert werden, »als erste[r] Schritt in Richtung Einbeziehung Guatemalas in das Ausstattungshilfeprogramm für den nächsten Zeitraum 1988–1990.«⁴⁷ Wie der AA-interne Vermerk kritisierte, war das BMI zur Zusage einer Ausstattungshilfe nicht befugt. Dies gelte insbesondere, wenn eine solche Hilfe als Überbrückung zur Aufnahme in das Ausstattungshilfeprogramm gedacht oder gar gegenüber der guatemaltekischen Regierung so kommuniziert worden sei:

»Bei der Vergabe einer polizeilichen Ausstattungshilfe an Guatemala handelt es sich um eine aussenpolitische [sic!] Entscheidung, die von dem BMI nicht präjudiziert werden sollte. Für die Einbeziehung Guatemalas in das Ausstattungshilfeprogramm ist neben dem Auswärtigen Amt das Bundesministerium der Finanzen zuständig. Die Entscheidung wird durch den Auswärtigen Ausschuss und den Haushaltsausschuss des

46 AA, 300, Gez. Holubek, Vermerk, Ausstattungshilfe im Bereich des Polizeiwesens für Guatemala, 09.05.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag. Aus der Bezugszeile des Schreibens (»Bezug: Schreiben des Vorsitzenden der Konrad-Adenauer-Stiftung vom 21.03.1986 an BMI Dr. Zimmermann mit handschriftlicher Zuschrift von AR Oyda, BMI, Ref. P II 5, an AA, Ref. 331 vom 02.04.1986«) lässt sich allerdings schließen, dass das Auswärtige Amt bereits am 2. April 1986 über die Intention des BMI, eine Polizeihilfe für Guatemala anzustreben, informiert wurde – wohl in Hinblick auf den Besuch Rodils in Bonn.

47 Ebd., S. 1.

Deutschen Bundestages getroffen. Sie soll nicht durch die Vergabe von Mitteln aus den nicht ländergebundenen kleinen Fonds vorweggenommen werden.«⁴⁸

Bereits hier wird deutlich, wie sehr die schnelle Zusage an Rodil und die Anbahnung des Projekts innerhalb eines informellen Netzwerks andere Netzwerkzusammenhänge belasteten, die auf langsameren und eingespielten Aushandlungsprozessen basierten. Der Vermerk liefert zudem einen Einblick in die bürokratische und haushaltsrechtliche Komplexität von Polizeihilfen, die in verschiedener Form geleistet werden konnten und an denen je nach Typ das Auswärtige Amt, das BMI, das BMZ sowie das Bundesministerium der Finanzen beteiligt waren. Da Kompetenzunklarheiten und Finanzierungsfragen einen maßgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung des Polizeihilfeprogramms und auch seine vielen Anpassungen und Revisionen ausübten, sollen im Folgenden die grundlegenden Mechanismen dieses Instruments skizziert werden, ohne die sich die kontroversen Debatten innerhalb der Regierung, aber auch in den Ausschüssen des Bundestags, nicht verstehen lassen.⁴⁹

Die sogenannte Polizeihilfe gliederte sich in Ausrüstungs- bzw. Ausstattungshilfen⁵⁰ und Ausbildungshilfen. Kleinere Aus- und Weiterbildungskurse für ausländische Polizeiangehörige mit Schwerpunkt auf kriminalpolizeilichen Methoden und Techniken wurden durch das BMI finanziert und im Zusammenspiel mit den Polizeien der Länder und des Bundes durchgeführt.⁵¹ Das BKA verfügte zusätzlich für den Bereich Rauschgiftbekämpfung über ein eigenes Budget für Polizeihilfen, das in den 1980er Jahren stetig ausgeweitet wurde.⁵² Ausgehend von der Annahme, dass »die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung [...] zu den Grundvoraussetzungen jeglicher Entwicklung [gehört]«,⁵³ hatte auch das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit – »in Einzelfällen« – bereits vor dem Guatemala-Projekt verschiedene Po-

48 Ebd., S. 1f.

49 Die folgende Darstellung basiert im Wesentlichen auf Ausschussvorlagen und Drucksachen des Bundestags der 1980er Jahre, da die Thematik, wie in der Einleitung dargelegt, bisher kaum wissenschaftlich untersucht wurde. In der Regierungspraxis entwickelte sich erst nach und nach ein Schema für die Vergabe und Umsetzung von Polizeihilfen heraus.

50 Ursprünglich als »Ausrüstungshilfe« bezeichnet, sollte ab 1985 nur noch von »Ausstattungshilfe« gesprochen werden, »um eine Verwechslung mit der Militärhilfe zu vermeiden«, wie der Staatssekretär im Auswärtigen Amt Meyer-Landrut bemerkte. Siehe AWZ – 10. Wahlperiode, Kurzprotokoll der 50. Sitzung, 26.06.1985, PA-DBT, 3122, 10. WP, Prot. 50, S. 19.

51 BMI, Innenausschuss Beratungsmaterial (VS-NfD): Polizeihilfe für ausländische Staaten, 02.03.1988, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 76, unpag., S. 7.

52 Auswärtiges Amt, Sachstandsvermerk für den Bundestagsausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit: Dreijahresprogramm der Ausstattungshilfe für den Zeitraum 1991–1993, 06. 11. 1991, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 75, unpag., S. 8.

53 BMZ, Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe im militärischen und polizeilichen Bereich – Informationsvermerk 3/85, 27.02.1985, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 78, unpag., S. 2.

lizeihilfeprogramme mit Fokus auf Beratung und Ausbildung, insbesondere im verkehrspolizeilichen Bereich, durchgeführt. Finanziert wurden diese Maßnahmen aus dem Budget des BMZ, Einzelplan 23 des Bundeshaushaltsplans.⁵⁴ Anders als bei Ausstattungshilfen unterlagen die Verhandlungen über Polizeihilfe im TZ-Bereich keiner Geheimhaltungsstufe. Allerdings musste der korrespondierende Parlamentsausschuss nicht obligatorisch beteiligt werden, wenn neue Projekte aus bereits bewilligten Budgets finanziert wurden. Dies stellte einen gewichtigen Unterschied zu Ausstattungshilfen dar und war einer der Hauptkonfliktpunkte in der Debatte um die Finanzierung der Polizeihilfe.

Polizeihilfen größeren Umfangs wurden vor 1990 nur über die im Vermerk thematisierten Ausstattungshilfeprogramme des Auswärtigen Amts (Einzelplan 05) geleistet. Die Ausstattungshilfe sollte die Polizeikräfte der Partnerländer durch »die Lieferung von Material [...] helfen, ihre Ausstattung und ihr technisches ›Know-how‹ in Bereichen wie z. B. dem Fernmeldewesen oder bei der Wartung und Pflege des Fahrzeugparks in gut ausgerüsteten Werkstätten zu verbessern.«⁵⁵ Materiallieferungen durften dabei weder Waffen und Munition noch Maschinen zu deren Herstellung umfassen.⁵⁶ Auch Polizeigerät zur Ausübung unmittelbaren Zwangs, wie beispielsweise Schlagstöcke, Wasserwerfer oder Gummigeschosse, durfte nicht bereitgestellt werden.⁵⁷

Das Auswärtige Amt prüfte entsprechende Anträge gemeinsam mit dem Fachressort – bei polizeilicher Ausstattungshilfe also mit dem BMI – »unter außenpolitischen, finanziellen und polizeifachlichen Gesichtspunkten«.⁵⁸ Ausstattungshilfen wurden stets in Dreijahrespaketen vergeben, die dem Haushaltsausschuss und dem Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestags zur Bewilligung vorgelegt werden mussten. Sowohl die Weiterförderung als auch die Neuaufnahme von Staaten mussten von den parlamentarischen Gremien alle drei Jahre aufs Neue bewilligt werden. Nach erfolgter Bestätigung durch die Ausschüsse wurden dem BMI die entsprechenden Mittel zur Eigenbewirtschaftung zugewiesen und das Ministerium ermächtigt, mit den entsprechenden

54 BMI, Innenausschuss Beratungsmaterial (VS-NfD): Polizeihilfe für ausländische Staaten, 02.03.1988, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 76, unpag., S. 7.

55 AA, Sachstandsvermerk für den Bundestagsausschuß für Wirtschaftliche Zusammenarbeit: Dreijahresprogramm der Ausstattungshilfe für den Zeitraum 1991–1993, 06.11.1991, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 75, unpag., S. 2.

56 Ebd., S. 4.

57 Siehe BT-Drs. 10/1012, 16.02.1984, S. 3; Auswärtiges Amt, Sachstandsvermerk für den Bundestagsausschuß für Wirtschaftliche Zusammenarbeit: Dreijahresprogramm der Ausstattungshilfe für den Zeitraum 1991–1993, 06.11.1991, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 75, unpag., S. 5.

58 BMI, Innenausschuss Beratungsmaterial (VS-NfD): Polizeihilfe für ausländische Staaten, 02.03.1988, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 76, unpag., S. 5.

Partnerländern bilaterale Verträge über die Durchführung der Polizeihilfe abzuschließen, deren Inhalt stets vertraulich behandelt wurde.⁵⁹

Neben diesen Programmen existierte ein mit Zustimmung von Haushalts- und Auswärtigem Ausschuss eingerichteter Sonderfonds für kleinere »Ad-hoc-Projekte«, auch »Kleiner Ansatz« genannt. Aus diesem Fonds konnten kleinere Projekte ohne Einschaltung des Parlaments finanziert werden, um die Bundesregierung in die Lage zu versetzen, in »außenpolitisch besonders begründeten Fällen mit ad-hoc-Maßnahmen [sic!] schnell und gezielt handeln zu können.«⁶⁰ Auch hier lag die Entscheidungskompetenz beim Auswärtigen Amt, während das BMI für die Durchführung verantwortlich war.

Der Weg einer direkten Kontaktaufnahme zwischen BMI bzw. BMZ und einer Partnerregierung war also für die Anbahnung von Ausstattungshilfen – und darum ging es dem guatemaltekischen Innenministerium in erster Linie – äußerst untypisch, wie aus der kurzen Skizzierung der Verfahrensgrundlagen für solche Kooperationsprojekte hervorgeht. Ausstattungshilfen waren ohne eine Zustimmung des Auswärtigen Amtes, das sich zunächst kritisch äußerte, nicht auf den Weg zu bringen. Somit schien die Variante einer Materiallieferung im entwicklungspolitischen Bereich der »Technischen Zusammenarbeit« des BMZ gewinnversprechender.

Übersetzung: Die Anpassung des Bedarfs der Policía Nacional an bundesdeutsche Erwartungen

Jürgen Warnke hatte Rodil während seines Besuchs in Bonn im April 1986 um eine Auflistung der am meisten benötigten Ausrüstungsgegenstände gebeten. Auf Bitten Rodils agierte Josef Thesing, der sich Anfang Mai 1986 erneut in Guatemala aufhielt, noch einmal als Vermittler. Nicht nur überbrachte er dem BMZ das Memorandum über die benötigte Ausstattung persönlich und »überholte« somit erneut die diplomatischen Vermittlungskanäle. Er fügte auch eine Arbeitsübersetzung des Schriftstücks bei. Beide Dokumente erreichten Jürgen Warnke am 15. Mai 1986.⁶¹ Im Begleitschreiben setzte sich Thesing noch einmal mit Nachdruck für die schnelle Umsetzung des Projekts ein, da »die Regierung von Präsident Cerezo die Fragen der Sicherheit vordringlich lösen muss.«⁶² Zu-

59 Siehe ebd. Siehe auch BT-Drs. 10/1012, 16.02.1984, S. 3; BT-Drs.: 10/1040, 04.05.1984, S. 6.

60 BMI, Innenausschuss Beratungsmaterial (VS-NfD): Polizeihilfe für ausländische Staaten, 02.03.1988, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 76, unpag., S. 5 f.

61 Siehe Josef Thesing, Persönlich/Vertraulich an den Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Herrn Dr. Jürgen Warnke, 15.05.1986, BAArch, B 213/40191, unpag.

62 Ebd., S. 1.

gleich bot er dem Minister an, die Abwicklung erneut begleiten zu können, sollte dies gewünscht sein.

Bereits der vielsagende, ungewöhnlich lange Titel des Memorandums, »Sofortmassnahmen zur Technisierung und Neu-Ausstattung der Nationalen Polizei von Guatemala zur Unterstützung der demokratischen Öffnung und zur Verteidigung der Menschenrechte in Guatemala«⁶³, passte zum Rahmennarrativ des christdemokratischen Netzwerks, welches bereits aus der Pressekonferenz Rodils bekannt war. Die beantragte Ausstattungshilfe war in dieser Lesart kein Selbstzweck. Sie war eine notwendige Voraussetzung für die weitere Demokratisierung Guatemalas und würde die *Policía Nacional* in die Lage versetzen, für die Durchsetzung der Menschenrechte zu sorgen. Es ist offensichtlich, dass die Betonung der Ziele des Pakets bereits in der Betreffzeile zwischen den Partnern in Guatemala-Stadt und Bonn abgesprochen war. Der Titel stellte eine Vorlage für die spätere Argumentation gegenüber weniger enthusiastischen Regierungsmitgliedern und Kritikern des Projekts dar.

Das Schriftstück begann mit einer Auflistung der am notwendigsten benötigten Ausrüstungsgegenstände, nämlich, in absteigender Priorisierung: Streifenwagen, Polizei-Motorräder, geländegängige Fahrzeuge, »Funkausrüstung«, »Ausrüstung für Nachrichtendienste« sowie »Ausrüstung für den Einsatz bei Aufständen u. Demos«.⁶⁴ An diese Prioritätensetzung anschließend wurde auf die verschiedenen Bereiche genauer eingegangen.⁶⁵ So schätzte das guatemaltekeische Innenministerium, dass es 210 Streifenfahrzeuge, 250 Polizeimotorräder und etwa 150 geländegängige Jeeps für Kontrollfahrten auf den vielen Schotterpisten des Landes benötigte. Außerdem hoffte man auf 350 Handfunkgeräte, 28 montierte Relaisstationen sowie auf 385 mobile Sendestationen. Rodil betonte in seinem Memorandum, dass Guatemala über jede Art der Zusammenarbeit dankbar sei und die Priorisierung nur zur Kenntlichmachung des dringenden Bedarfs vorgenommen worden sei. Wichtiger als die gelieferten Stückzahlen, so Rodil, sei ein möglichst unmittelbarer Beginn der Lieferungen.

Denn nach Einschätzung des guatemaltekeischen Innenministeriums und seiner Berater bestehe »die einzige Möglichkeit für eine effektive Kontrolle des Verbrechens [...] in einer drastischen Verbesserung – innerhalb der nächsten

63 Innenministerium Guatemala, Memorandum, 8. Mai 1986, Übersetzung, Betr.: Sofortmassnahmen zur Technisierung und Neu-Ausstattung der Nationalen Polizei von Guatemala zur Unterstützung der Demokratischen Öffnung und zur Verteidigung der Menschenrechte in Guatemala, 08.06.1986, BArch, B 213/40191, unpag.

64 Ebd., S. 1.

65 Zum Folgenden siehe Innenministerium Guatemala, Memorandum, 8. Mai 1986, Übersetzung, Betr.: Sofortmassnahmen zur Technisierung und Neu-Ausstattung der Nationalen Polizei von Guatemala zur Unterstützung der Demokratischen Öffnung und zur Verteidigung der Menschenrechte in Guatemala, 08.06.1986, BArch, B 213/40191, unpag., S. 2f.

60–90 Tage – des Beweglichkeitsapparates der Polizei (Streifen- und Geländewagen, Motorräder) und gleichzeitiger Verbesserung der Kommunikationskapazität (Funkstationen, bewegliche und tragbare Sendezentralen).⁶⁶ Doch auch die Ausbildung und Einweisung in die neuen Geräte sei essenziell, daher beantrage man zehn bis fünfzehn Stipendien für eine Ausbildung noch im Jahr 1986.⁶⁷

Im Gegensatz zur deutschen Übersetzung, in der von Stipendien für »verschiedene Polizeidienststellen« gesprochen wird, werden im spanischen Original die Prioritäten der Ausbildung benannt: »Investigación, Laboratorio, Técnicas Antimontines, etc.«⁶⁸ Prioritär erschien Rodil also eine Befähigung guatemaltekischer Auszubildender in kriminalpolizeilichen Vorgehensweisen, Labortechnik und Techniken zur Kontrolle von Aufständen und Demonstrationen – ein Bestandteil der politischen Aufstandsbekämpfung, die ob der Menschenrechtsverletzungen der guatemaltekischen Polizei während der Militärregierungen ein rotes Tuch für mögliche bundesdeutsche Kooperationen darstellte. Wenngleich nachvollziehbar ist, warum Rodil eine bessere Ausstattung mit nicht-letalen Waffen und eine Ausbildung in Taktiken der Demonstrationkontrolle wünschte, schließlich war dieses Feld für den demokratischen Anspruch der Polizei besonders heikel, so ließen die Übersetzer des Memorandums diesen Passus komplett aus. Auf diese Weise sollte wohl verhindert werden, dass die Nennung von Aufstandsbekämpfungstechniken das Projekt als Ganzes desavouierte. Die Initiative Thesings sorgte also nicht nur dafür, dass dem BMZ durch die Übersetzung der Inhalt schneller zugänglich war, der Text war überdies von heiklen Passagen bereinigt worden.

Aus Rodils Aufschlag geht hervor, dass er an die Gespräche mit Warnke und Waffenschmidt anknüpfen wollte, indem er bereits in Aussicht gestellten Leistungen konkretisierte – scheinbar perfekt zugeschnitten auf ein typisches Ausstattungshilfeprogramm des Auswärtigen Amtes, welches üblicherweise auf die Verbesserung von Mobilität und Kommunikation ausländischer Polizeikräfte durch die Bereitstellung von Fahrzeugen und Fernmeldetechnik abzielte. Das Memorandum veranschaulichte die guatemaltekischen Bedürfnisse und sorgte dafür, dass sich das Polizeihilfeprojekt von einer Idee allmählich zu einem konkreten Vorhaben entwickelte. Der Ball lag nun bei den Bonner Ministerien. Da die Mühlen der ministeriellen Bürokratie langsamer mahlten, als es den Befürwortern einer raschen Polizeihilfe lieb war, sorgten Thesing und Rodil

66 Ebd., S. 4.

67 Siehe ebd.

68 Ministerio de Gobernación, Memorandum, Necesidades más urgentes para la tecnificación y reequipamiento de la Policía Nacional de Guatemala, en defensa del proceso de apertura democrática y de los derechos humanos de Guatemala, 08.05.1986, BArch, B 213/40191, unpag., S. 3.

durch kontinuierliches Nachhaken bei Schlüsselpersonen in den Ministerien dafür, dass das Thema sowohl im BMZ als auch im BMI auf der Agenda blieb.⁶⁹

Dennoch sollte es noch bis zum 25. Juni dauern, bis das BMZ zu einer interministeriellen Besprechung über das weitere Verfahren bezüglich der Polizeihilfe einlud.⁷⁰ Anhand der langen Untätigkeit der Ministerien erlebte das Netzwerk erstmals die Grenzen seiner informellen Vermittlungstätigkeit; die regierungsinternen Prozesse und Austauschmechanismen erwiesen sich als zu stabil, um ruckartig für die Interessen der christdemokratischen Partner geöffnet werden zu können. Das Vorpreschen der einzelnen Minister in den Gesprächen mit Rodil war dafür nicht hilfreich gewesen, wie aus der ersten Reaktion des Auswärtigen Amts hervorging, welches das Projekt in der Folge nicht mehr als ein gemeinsames Unterfangen der Bundesregierung begreifen sollte.

2.2. Aushandlung: Die Macht der Bürokratie

Am 25. Juni 1986 kamen im Amtssitz Jürgen Warnkes in Bonn Vertreter des AA, des BMI, des BMZ und der »Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit« (gtz) zusammen, um den »Antrag Guatemalas«, wie die Prioritätenliste nun genannt wurde, zu diskutieren. Zusätzlich war auch Josef Thesing für die KAS zu dem Gespräch gebeten worden. Diese Entscheidung zeigt erneut den Einfluss der KAS auf die Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen mit Guatemala jener Zeit. Das Ergebnisprotokoll der Sitzung hielt zunächst eine große Übereinstimmung bezüglich der Unterstützung der Bundesrepublik für die Regierung Cerezo fest. Zur Stärkung der demokratischen Entwicklung und zur Verbesserung der Menschenrechtssituation solle die Regierung von Guatemala »in die Lage versetzt werden, der insbesondere nach Auflösung der Kriminalpolizei eingetretenen erheblichen Zunahme der allgemeinen Kriminalität im Lande Herr zu werden und hierbei rechtsstaatliche Mittel einzusetzen.«⁷¹ Zugleich wurde beschlossen, dass sich jede etwaige bundesdeutsche Hilfe ausschließlich auf die allgemeine Verbrechensbekämpfung konzentrieren dürfte. »Maßnahmen zur Bekämpfung von Aufständen und Demonstrationen sollen nicht unterstützt werden«, wie die Gesprächsteilnehmer in Reaktion auf Rodils Antrag betonten.⁷²

69 Josef Thesing, Telex an Juan José Rodil, 30.05.1986, ACDP, 12-001-044-1, unpag.

70 BMZ, Schweiger, An AA, BMI, GTZ, KAS, Betr.: Entwicklungszusammenarbeit mit Guatemala, hier: Polizeihilfe Guatemala, 18.06.1986, BArch, B 213/40191, unpag.

71 BMZ, Referat 124, Betr.: Technische Zusammenarbeit mit Guatemala, hier: Maßnahmen zur Verbesserung der Verbrechensbekämpfung, Ergebnisvermerk, 30.06.1986, BArch, B 213/40191, unpag., S. 1.

72 Ebd.

Hinsichtlich einer Materiallieferung sollte zunächst eine Expertendelegation nach Guatemala reisen, um die Lage zu analysieren und mögliche Ansatzpunkte sowohl für ein längerfristiges Konzept als auch für ein Soforthilfeprogramm zu identifizieren. Während die Pläne des BMI nicht thematisiert wurden, hielt der Bericht fest, dass das BMZ für ein Sofortprogramm rund fünf Millionen DM zur Verfügung stellen könnte. Da diese Summe aber aus dem Baransatz des Haushaltsjahrs 1986 stammte, setzte diese Variante voraus, dass alle Maßnahmen bis Jahresende abgewickelt würden.⁷³ Neben den bekannten inhaltlichen Gründen, die aus Sicht der Befürworter des Projekts für eine schnelle Hilfe an die guatemaltekischen Polizei sprachen, also das Klima der Unsicherheit als Demokratisierungs- und Reformhindernis, wurde nun auch ein haushaltsrechtlicher Sachzwang als zweites Argument für ein schnelles Handeln präsentiert. Das Ausweichen auf den Baransatz von 1986 mit der Auflage des Mittelabflusses bis Ende des Jahres hatte sich aus der ablehnenden Haltung des verantwortlichen Ressorts für Ausstattungshilfe und deren Abwicklungsmodalitäten (Dreijahrespläne) ergeben. Der Vorgang unterstreicht somit den Einfluss interministerieller Aushandlungsprozesse auf die inhaltliche Konzipierung des Projekts.

Der Ergebnisvermerk des Treffens kann nicht als reine Wiedergabe der Gespräche verstanden werden. Es handelt sich hier um ein politisches Dokument des BMZ, das geschickt mögliche Konflikte kaschierte bzw. durch bestimmte Formulierungen zu umschiffen versuchte. Die demonstrative Betonung der Übereinstimmung in der Sache zeigt zum einen, dass das AA vor allem die Art und Weise der Anbahnung ablehnte, ist aber zum anderen auch bereits eine argumentative Klammer für das sich anschließende Vorgehen. Einigkeit bestand demnach hinsichtlich der Art der Unterstützungsleistungen, da beispielsweise Kooperationen auf dem Gebiet der Aufstandsbekämpfung und Demonstrationskontrolle explizit ausgeschlossen wurden. Obwohl die Begleitung von (gewalttätigen) Demonstrationen und Einsätze bei sogenannten »Großlagen« auch Teil von Auftrag und Ausbildung der bundesdeutschen Schutzpolizei waren und sind, wurde der Wissenstransfer auf diesem Gebiet bereits früh ausgeschlossen, da die *Policía Nacional* als Institution für das repressive Vorgehen gegen wirkliche oder vermeintliche Regimegegner während der Militärdiktatur bekannt war. Dieser Passus ist als Zugeständnis nicht nur an das AA, sondern auch als vorwegnehmende Rechtfertigungsgeste gegenüber politischer Kritik zu verstehen. Jedoch entsprach er weit eher entwicklungspolitischen denn polizeifachlichen Maßstäben.

Die zu entscheidende Fachdelegation nach Guatemala sollte Vorschläge sowohl für kurz- als auch für langfristige Maßnahmen erarbeiten, was auch für das AA akzeptabel sein musste, da sich das Amt leichter für eine langfristige Aufnahme

73 Siehe ebd., S. 2.

Guatemalas in das Ausstattungshilfeprogramm erwärmen konnte.⁷⁴ Es ist allerdings sehr wahrscheinlich, dass es den Verantwortlichen im BMZ zu diesem Zeitpunkt vor allem um die Lieferung der von Rodil im Memorandum als prioritär bezeichneten Ausstattung ging, da sowohl eine schnelle und sichtbare Hilfe geleistet als auch die Zusage Warnkes eingehalten werden sollte.

Die Bundesregierung als heterogenes Netzwerk

Die Kontrastierung mit dem internen Vermerk des Vertreters des AA zeigt, wie selektiv die Gastgeber des Meetings das Protokoll anfertigten. Dort heißt es, dass zwar ein »generelles Interesse der Bundesrepublik an einer Konsolidierung der inneren Situation in Guatemala« bestehe.⁷⁵ Doch schob das AA in dieser Version – »in kontroverser Diskussion«⁷⁶ – den Plänen des BMI über eine Zusage von Soforthilfe aus dem »Ad-hoc-Fonds« einen Riegel vor. Man sei stattdessen zur Prüfung bereit, ob Guatemala im nächsten Ausstattungshilfeprogramm ab 1988 berücksichtigt werden könne. Der Vorschlag des BMZ hingegen, eine Soforthilfe aus dem Baransatz der Technischen Zusammenarbeit zu finanzieren und den Bedarf von einer Fachkommission prüfen zu lassen, stieß im Auswärtigen Amt auf mehr Zuspruch. Entgegen dem Protokoll des BMZ ist dem Vermerk des Vertreters des AA zu entnehmen, dass man dieser Idee nur unter Vorbehalt zustimmte. Eine Soforthilfe müsse so angelegt werden, dass sich keine Notwendigkeit zu einem »Follow-up«-Programm ergebe. Eine politische Entscheidung der Bundesregierung über eine längerfristige Förderung dürfe, ebenso wenig wie die Zustimmung der zuständigen Ausschüsse, präjudiziert werden.⁷⁷

Wie aus diesem Vermerk hervorgeht, war also der Beschluss einer Soforthilfe aus BMZ-Mitteln weit weniger einmütig getroffen worden als durch das BMZ festgehalten. Vor allem verwehrte sich das AA gegen jegliche langfristige Verpflichtung im Rahmen einer solchen Hilfe. Das Auswärtige Amt betrachtete die Expertendelegation nach Guatemala als eine Möglichkeit, zu prüfen, ob eine Polizeihilfe überhaupt technisch durchführbar und fachlich sinnvoll wäre. Die Befürworter einer solchen Hilfe in BMZ und BMI sahen den Sinn der Delegation eher in der Klärung der Frage, wie und auf welche Weise entsprechende Unterstützungsleistungen am besten durchgeführt werden könnten.

74 AA, 300, Gez. Holubek, Vermerk, Ausstattungshilfe im Bereich des Polizeiwesens für Guatemala, 09.05.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag., S. 1.

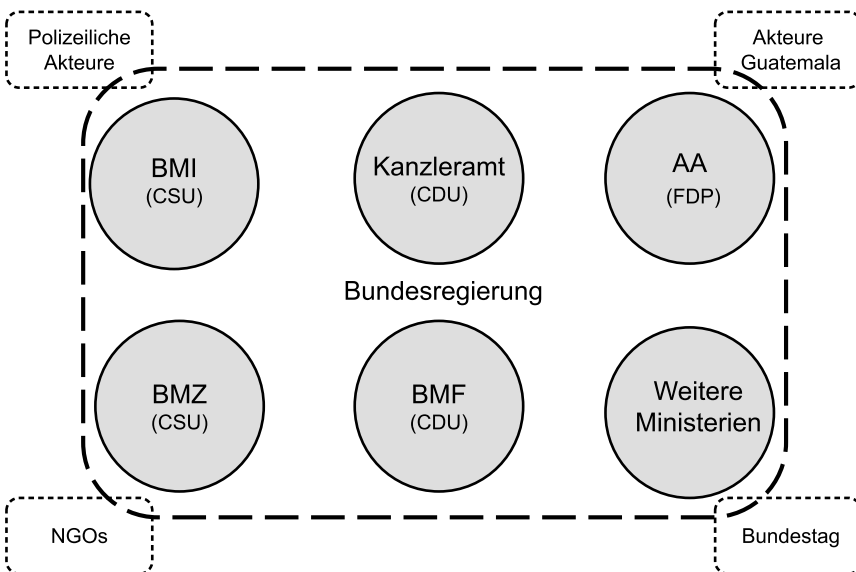
75 AA, Ref. 331, Vermerk, Betr.: Ausstattungshilfe für die guatemalteckische Polizei, hier Resortbesprechung im BMZ am 26.6., 27.06.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag., S. 2.

76 Ebd.

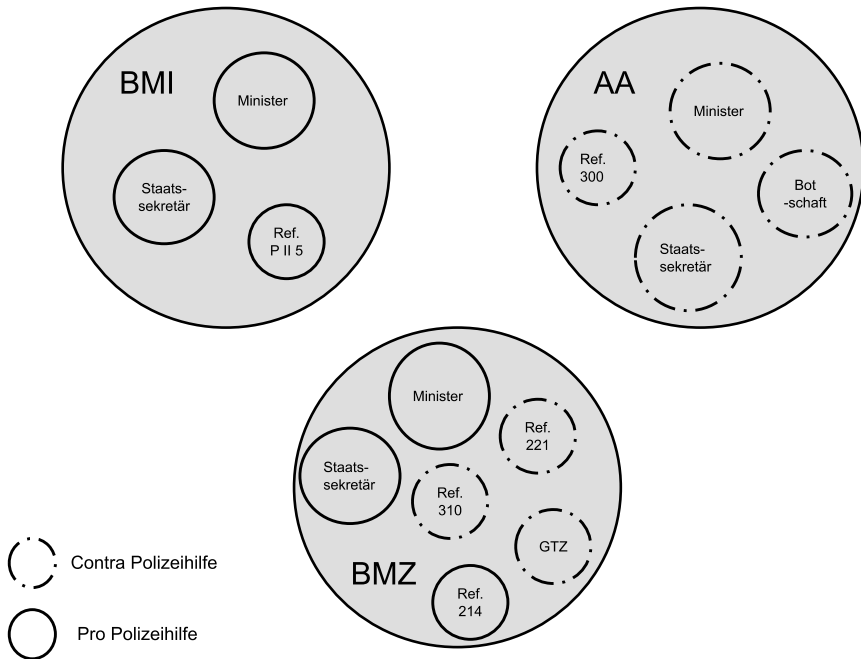
77 Siehe ebd., 3.

Bereits in diesem frühen Stadium der Anbahnung der Polizeihilfe wird deutlich, dass es signifikante Differenzen zwischen den einzelnen Ministerien hinsichtlich der Gestaltung der Unterstützungsmaßnahmen gab. Von einem monolithischen »Akteur Bundesregierung« kann nicht ohne Weiteres gesprochen werden. Adäquater und analytisch spannender ist es, die Konstellation als ein Netzwerk aus Akteuren zu begreifen, das sich in ständigen Anpassungs- und Aushandlungsprozessen befand und dessen Elemente mit anderen Akteuren und Netzwerken in Verbindung standen, die ebenfalls Einfluss auf ihre Handlungen nahmen.

Nähert man sich auch den Entscheidungs- und Abstimmungsprozessen innerhalb der Ministerien auf diese Weise, so lassen sich auf dieser Ebene ähnliche Muster erkennen. Wenngleich das BMZ innerhalb der Regierung als Unterstützer einer raschen Initiierung der Polizeihilfe auftrat, so war der während des Rodil-Besuchs eingeschlagene und auf der Sitzung vom 25. Juni vertiefte Ansatz auch innerhalb des BMZ umstritten. Verschiedene Abteilungen wehrten sich gegen Eingriffe in »ihre« Fachbereiche und Prozessabläufe und stellten Unregelmäßigkeiten fest.



Grafik 1: Die Bundesregierung als heterogenes Netzwerk. Eigene Darstellung.



Grafik 2: Die Bundesministerien als fraktale Netzwerke und die Positionierung der Akteure. Eigene Darstellung.

So kritisierte das für Verwaltungsförderung zuständige Referat 221 in deutlichen Worten den bisherigen Ablauf. Es sei, obwohl für Projekte solcher Art zuständig, nicht an den Planungen beteiligt worden. Das Polizeihilfeprojekt für Guatemala sei überdies aus »fachlicher Sicht nicht prioritär«⁷⁸, da die Verwaltung eigener EZ-Leistungen Vorrang vor Eingriffen in die staatlichen Rahmenbedingungen des Partnerlands habe. Außerdem wies das Referat darauf hin, dass wegen des »sensitiven Charakters der Polizeihilfe« in den letzten Jahren »aus BMZ-Mitteln nur Ausbildungsmaßnahmen (über BMI)« und »Rauschgiftbekämpfungsprojekte« gefördert worden seien. Das anvisierte Paket für Guatemala sei Ausrüstungshilfe – und diese »sollte dem riesigen Ausrüstungstitel im AA, dessen Bewirtschaftung NfD⁷⁹ ist, vorbehalten bleiben.«⁸⁰ Auch das Referat 310, zuständig

78 Handschriftliche Anmerkung Ref. 221, BMZ, Referat 124, Herrn Minister, Betr.: Technische Zusammenarbeit mit Guatemala, hier: Maßnahmen zur Verbesserung der Verbrechensbekämpfung, 30.06.1986, BArch, B 213/40191, unpag., Hervorhebung im Original.

79 »Nur für den Dienstgebrauch«. Bezeichnung für den untersten Geheimhaltungsgrad von als »Verschlussachen« klassifizierten Dokumenten. »VS-NfD« kennzeichnet Dokumente, die nicht für die Öffentlichkeit gedacht sind, aber sonst keinen weiteren Einschränkungen unterliegen.

für Stipendienvergabe, merkte mit Blick auf die möglichen Ausbildungshilfen an, »daß die Fortbildung [von Polizeibeamten aus BMZ-Mitteln] bisher auf technische Bereiche (Kfz-, Fernmeldewesen und insbesondere Rauschgiftbekämpfung) beschränkt war«,⁸¹ und somit eine Förderung von kriminalpolizeilichen Stipendien mehr als unüblich sei.

Aus diesen Anmerkungen geht hervor, dass der Ansatz der Befürworter des Projekts⁸² zur Finanzierung und Abwicklung einer Polizeihilfe aus dem Etat des BMZ zumindest ungewöhnlich war. Insbesondere das Referat 221 wandte sich deutlich gegen den vorgeschlagenen Finanzierungsweg einer De-facto-Ausstattungshilfe aus Entwicklungshilfemitteln, da diese die begrenzten finanziellen Mittel der »Verwaltungsförderung« aufbrauchen würde. Beide genannten Referate verwiesen zudem darauf, dass Polizeiprojekte für die Entwicklungspolitik besonders heikel seien und Ausbildungshilfen daher nur in kleinem Umfang und am besten in den »unpolitischen« technischen Bereichen umgesetzt werden sollten. Das Ausstattungshilfeprogramm des AA sei auch für begleitende Ausbildungsmaßnahmen besser geeignet, da die Programme dort als Verschlussachen behandelt und diskreter abgewickelt werden könnten. Aus diesen Äußerungen spricht die Befürchtung einer Belastung der Entwicklungspolitik, und besonders der von den jeweiligen Referaten vertretenen Bereiche, durch ein Polizeihilfeprojekt dieser Größenordnung.

Auch die Vertreter der Entwicklungsgesellschaft gtz, die als bundeseigene GmbH Projekte der Technischen Zusammenarbeit im Auftrag des BMZ organisierte und die mit Vorbereitung und finanzieller Abwicklung der Delegationsreise beauftragt worden war, blieben skeptisch. So zweifelten sie daran, ob die notwendigen Rahmenbedingungen in Guatemala gegeben seien. Die Schaffung adäquater Voraussetzungen für EZ-Projekte falle in die Verantwortung des Partnerlands und solle nach den Grundlinien der bundesdeutschen Entwicklungspolitik nicht von den Geberländern geschaffen werden. Die angestrebte Polizeihilfe bedeutete aus Sicht der gtz einen solchen Eingriff in die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, was nicht dem üblichen Vorgehen ent-

80 Handschriftliche Anmerkung Ref. 221, BMZ, Referat 124, Herrn Minister, Betr.: Technische Zusammenarbeit mit Guatemala, hier: Maßnahmen zur Verbesserung der Verbrechensbekämpfung, 30.06.1986, BArch, B 213/40191, unpag., Hervorhebung im Original.

81 Mitzeichnungsvermerk Referat 310 zur Vorlage 124 – T 2032 GUA – 17/86 vom 30.6.1987, o. D., BArch, B 213/40191, unpag.

82 Aus den vorliegenden Akten gehen folgende maßgebliche Unterstützer der Polizeihilfe hervor. Im BMZ: Bundesminister Warnke, Staatssekretär Siegfried Lengl, Ministerialdirigent Bernhard Schweiger (Unterabteilungsleiter 12) und Ministerialrat Karl-Heinz Lehmann (Referatsleiter 124). Im BMI: Bundesminister Friedrich Zimmermann, aber vor allem der Leiter des Referats für Polizeiangelegenheiten (P II 5) Ministerialrat Günther Romann, Oberamtsrat Johann Eckers aus demselben Referat, sowie der Parlamentarische Staatssekretär Carl-Dieter Spranger.

spreche.⁸³ Dazu komme, dass in Guatemala nach wie vor die »traditionellen Machtquellen« großen Einfluss ausübten: »Militärs und wirtschaftlich starke Gruppen nutzen und fördern die Unsicherheit der Bevölkerung, um ihre eigenen Ansprüche geltend zu machen.«⁸⁴

Vor diesem Hintergrund fällt die wichtigste Durchführungsorganisation des BMZ ein vernichtendes Gesamturteil. Zwar sei die Absicht der neuen Regierung Guatemalas, mittels einer rechtsstaatlich arbeitenden Polizei zu beweisen, dass eine demokratische Regierung für die Sicherheit der Bürger sorgen könne, grundsätzlich unterstützenswert. Eine Polizeireform mit deutscher Unterstützung könne eventuell sogar tatsächlich zur politischen Stabilisierung Guatemalas führen. Andererseits sei es eben diese

»instabile politische Lage, die ein Projekt im Polizeibereich äußerst problematisch macht. Durch die starken oppositionellen Kräfte ist ein erneuter politischer Umschwung nicht auszuschließen und damit die Gefahr, daß eine zur Unterstützung der Demokratie aufgebaute Ordnungsmacht zum Instrument eines nicht demokratisch ausgerichteten Herrschaftssystems umfunktioniert wird.«⁸⁵

Die gtz meldete also nicht nur verfahrenstechnische, sondern auch grundsätzliche politische Zweifel an der Richtigkeit einer Polizeihilfe für Guatemala an. Im Wissen um die Widerstände im eigenen Haus und die Differenzen mit dem Auswärtigen Amt war es für die Befürworter der Polizeihilfe wichtig, durch Anpassungen der Projektkonzeption für Kompromisse zu sorgen. Mitunter wurde dabei auch direkt getäuscht: Der Arbeitsvorschlag der gtz diene als Grundlage für die hausinterne Projektbeschreibung. Aufgrund der Praxisexpertise der Organisation stellte er auch einen legitimierenden Faktor dar. Die Projektbeschreibung des BMZ, die im der Polizeihilfe positiv gegenüberstehenden Referat 124 (Regionalreferat für Zentralamerika) vorgenommen wurde, übernahm in weiten Teilen den Text der gtz-Vorlage.⁸⁶ Die kritischen Stellen, beispielsweise der Einwand, dass die Rahmenbedingungen von Entwicklungsprojekten nicht erst durch das Geberland selbst geschaffen werden sollten, wurden jedoch schlicht gestrichen.⁸⁷ Der Passus über die »traditionellen Machtquellen«, die für den Erhalt der eigenen Privilegien Unsicherheit schüren würden, wurde umgeschrieben. Durch Ergänzung der Formulierung, »Es besteht

83 gtz, Angebot/Arbeitsvorschlag über die Prüfung des Vorhabens »Maßnahmen zur Verbesserung der Verbrechensbekämpfung/Guatemala«, 14.07.1986, BArch, B 213/40191, unpag., S. 4f. In diesem Punkt ähnelt die Kritik den Einwänden des Referats 221.

84 Ebd., S. 5.

85 Ebd., S. 5f.

86 BMZ, Ref. 124, Projektbeschreibung, TZ: Vorhaben: Studien- und Fachkräftefonds/Förderung des Polizeiwesens, Entwicklungsland: Guatemala, 25.07.1986, BArch, B 213/40191, unpag.

87 Siehe ebd., S. 3.

die Gefahr, daß [diese Machteliten Unsicherheit schüren könnten]« wurde statt der Tatsache die Möglichkeit einer solchen Destabilisierung genannt und implizit an das Ausbleiben internationaler Unterstützung für den Aufbau der *Policía Nacional* geknüpft.⁸⁸ Sofortige Hilfen konnten in dieser Lesart die befürchtete Destabilisierung verhindern. Auf diese Weise wurde der Sinngehalt des Abschnitts in sein Gegenteil verkehrt. Die sehr kritische Gesamtbeurteilung wurde in der BMZ-Version stark gekürzt und bestand nur noch aus der Feststellung, dass der Wunsch der Regierung Cerezo, eine demokratisch-rechtsstaatliche Polizei aufzubauen, zu unterstützen sei und dieses Vorhaben zu einer politischen Stabilisierung beitragen könne. Der kritische Teil (»politischer Umschwung nicht auszuschließen«) fiel in dieser Version weg, sodass sich der Abschluss des Berichts als eine Handlungsempfehlung liest.⁸⁹

Von besonderer Bedeutung für die Durchführung der Polizeihilfe aus EZ-Mitteln war die Rahmung des Projekts als typisches Unterfangen aus dem Bereich der Technischen Zusammenarbeit, gerade da das Auswärtige Amt sich eine Kompetenzanmaßung in Sachen Ausstattungshilfe verbat. Um sicherzustellen, dass die Delegation nach ihrer Rückkehr einen konsensfähigen Bericht liefern würde, wurde der Leiter der Delegation, Ministerialrat im BMI Günther Romann,⁹⁰ bereits im Vorfeld telefonisch genauestens instruiert. Ein BMZ-Vertreter wies ihn darauf hin, dass es sich bei den Planungen für die Polizeihilfe nicht nur um die Lieferung von »Material« handeln dürfe, »sondern insbes. Beratung, Ausbildung, insbes. Rechtsgrundlagen« im Vordergrund stehen müssten. Zudem sei jeder Anschein einer deutschen Zusage zu vermeiden.⁹¹

Letzteres war sicherlich eine Vorsichtsmaßnahme gegenüber dem Auswärtigen Amt, da ja die letzten unabgestimmten Zusagen für einige Verstimmungen in der Regierungskoalition gesorgt hatten. Die Betonung der rechtlichen Grundlagen der Polizeiarbeit und der Ausbildungsaspekte, die durch die Materiallieferungen nur ergänzt würden, sollte die geplante Verortung des Polizeihilfeprojekts innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit rechtfertigen und ist zugleich als Reaktion auf die hausinterne Kritik und die Bedenken des AA zu verstehen. Diese Hinweise bezogen sich bereits auf den Delegationsbericht, der die Grundlage der zukünftigen Kooperation bilden sollte. Romann sagte zu,

88 Ebd.

89 Siehe ebd., S. 4.

90 Romann wurde für den Bereich Fernmeldewesen begleitet von Polizeidirektor Tebartz (BGS), von Kriminaldirektor Kimmelmeier (BKA) für das Kriminalpolizeiwesen und von Polizeiobererrat Helm (Polizeipräsidium Mainz) für Angelegenheiten der Schutzpolizei. Siehe BMZ, Tel. Gespräch mit RL Romann (BMI) am 7.7., Betr.: GUA/Prüfungsauftrag TZ-Polizeihilfe, 07.07.1986, BArch, B 213/40191, unpag.

91 Ebd.

»diese Punkte sorgsam zu beachten.«⁹² In einem »ausführlichen Gespräch« bereitete auch Josef Thesing Romann zusätzlich auf die innenpolitische Situation in Guatemala vor.⁹³ Anhand der hier geschilderten Maßnahmen wird der Einfluss der sogenannten »sekundären Akteure« auf der Ebene der ministeriellen Referate noch einmal besonders deutlich, da sie die späteren Entscheidungen prägten und zum Teil vorwegnahmen.

Evaluierung: Die Reise der BMI-Delegation nach Guatemala und erste Beschlüsse

Die Delegation brach am 13. Juli nach Guatemala auf und wurde vor Ort von der deutschen Botschaft und Vertretern der KAS sowie ASIES betreut.⁹⁴ Bis zur Rückkehr nach Bonn am 24. Juli hatte die Expertengruppe die Möglichkeit zu einer ausführlichen Besichtigung und Analyse des guatemaltekischen Polizeisystems: Neben Gesprächen mit Vizepräsident Carpio Nicolle, Innenminister Rodil und Polizeichef Caballeros sowie mit einer Vielzahl von rangniedrigeren Polizeioffizieren besichtigte die Gruppe das Hauptquartier der PN, die Funk- und Fernmeldeeinrichtungen, mehrere Polizeireviere in- und außerhalb der Hauptstadt sowie eine Strafanstalt.⁹⁵

Der Assistent des Botschafters, Andreas Kuligk, schrieb nach Bonn, dass der Besuch in jeder Hinsicht erfolgreich verlaufen sei und die Delegationsteilnehmer sich ein umfassendes Bild vom desaströsen Zustand der Polizei machen konnten. Die »Offenheit und Bereitschaft der Polizeiführung, ungeschminkt vorhandene Schwächen zu zeigen, waren bemerkenswert«, so Kuligk. Dies sei vor allem darauf zurückzuführen, dass die Bundesrepublik das besondere Vertrauen der guatemaltekischen Partner genieße: Die »Erwartungshaltung uns gegenüber ist groß, wenn nicht sogar, teilweise jedenfalls, überzogen.«⁹⁶ Um diese Erwartungen nicht zu enttäuschen, sei es daher notwendig, dass die geplanten Maßnahmen möglichst ohne Verzögerung bestätigt würden. Die Botschaft zeigte sich hier einer

92 Ebd.

93 Josef Thesing, Telex an Juan José Rodil, 08.07.1986, ACDP, 12-001-044-1, unpag. Anschließend übermittelte Thesing das Erkenntnisinteresse der Delegation nach Guatemala und mahnte persönlich beim Innenminister an, den Besuch gut vorzubereiten, da der Bericht der Delegation entscheidend für den Fortgang des Projekts sei. Siehe ebd.

94 Siehe BMI, RefL MinR Romann, Dienstreisebericht einer Polizeixpertengruppe des Bundesministeriums des Innern bei der Polizei in Guatemala in der Zeit vom 14.–23. Juli 1986, 12.08.1986, BArch, B 213/40191, unpag., S. 6.

95 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, 331, Betr.: Ausstattungshilfe für die guatemaltekische Polizei, hier Reise einer Expertengruppe nach Guatemala, 24.07.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag., S. 1.

96 Ebd., S. 3.

Polizeihilfe gegenüber weitaus aufgeschlossener als die Bonner Zentrale.⁹⁷ Die Schilderung der Erwartungshaltung der guatemaltekischen Seite musste indirekt den Druck auf die Kritiker einer schnellen Polizeihilfe erhöhen.

Für die weitere Planung des Projekts sei zudem interessant, so Kuligk weiter, dass Rodil insgeheim plane, in ein zukünftiges Polizeihilfeabkommen eine Vorbehaltsklausel aufzunehmen. In dieser solle festgelegt werden, dass das von der Bundesregierung gelieferte Material ausschließlich für die in der neuen Verfassung festgelegten Zwecke verwendet werden dürfe und bei einer Änderung der Verhältnisse zurückzugeben sei.⁹⁸ Laut Kuligk sei es schwer zu beurteilen, ob diese Bestimmung, die auf einen möglichen Putsch anspiele, »mehr mit Rücksicht auf die Situation in Guatemala oder in Bezug auf mögliche politische Kritik in der Bundesrepublik vorgesehen ist.«⁹⁹ Kuligk habe Rodil jedenfalls bestätigt, dass innenpolitische Kritik in der Bundesrepublik in der Tat noch eine Rolle für die Entwicklung des Projekts spielen könnte.

Dass Rodil eine solche Klausel während des Aufenthalts der Delegation ins Spiel brachte, war durchaus weitsichtig, allerdings auch alarmierend: Schließlich zielte sie genau auf die in der Projektbeschreibung der gtz geäußerten Befürchtungen, dass mögliche bundesdeutsche Materiallieferungen nach einer Veränderung der politischen Verhältnisse antidemokratischen Kräften in die Hände fallen könnten. Auch wenn es aus den Quellen nicht direkt zu entnehmen ist, ist es angesichts der Praxis der informellen Informationsweitergabe innerhalb des christdemokratischen Netzwerks äußerst wahrscheinlich, dass die innerhalb der Bundesregierung geäußerten Kritikpunkte dem guatemaltekischen Innenminister bekannt waren. Auch dass Arnaldo Küstermann (ASIES) später den ersten Entwurf dieser Klausel präsentierte, spricht dafür, dass KAS-nahe Akteure die Idee für die Klausel als Absicherungsmechanismus einbrachten.¹⁰⁰

Unmittelbar nach der Rückkehr der Delegation lud Unterabteilungsleiter Bernhard Schweiger, der bereits die EZ-Regierungsverhandlungen in Guatemala geleitet hatte, zu einem Auswertungsgespräch ins BMZ. Neben den bekannten Ministerien war auch die KAS erneut vertreten. Delegationsleiter Romann begann seinen Vortrag mit der Feststellung, »daß der Zustand der guatemaltekischen Polizei nur als katastrophal bezeichnet werden könne. Ausstattung, soziale Verhältnisse, Arbeitsbedingungen seien selbst für ein Entwicklungsland denkbar schlecht.«¹⁰¹ Die Gutachtermission sei daher zu dem Schluss gekommen, dass sowohl umfassende Ausbildungshilfen als auch sofortige Ausstattungshilfen

97 Siehe ebd.

98 Siehe ebd., S. 3f.

99 Ebd., S. 4.

100 Siehe BMZ, Proyecto de clausula, von Herrn Küstermann übergeben, 20.08.1986, BArch, B 213/40191, unpag.

101 BMZ, UAL 12, Schweiger, Ergebnisvermerk, 29.07.1986, BArch, B 213/40191, unpag., S. 1.

sowie zusätzlich eine langfristige Beratung bei der Reorganisation der Polizei notwendig seien. An dieser Stelle wurde das erste Mal die konzeptionelle Gliederung der Polizeihilfe in drei thematische Achsen vorgestellt.¹⁰² Die Delegation schlug eine Ausbildung von »Polizeiführern und polizeilichen Lehrkräften« in der Bundesrepublik und die Entsendung von einigen deutschen Experten an die Polizeischule Guatemalas vor, welche zusätzlich mit modernen Lehr- und Lernmitteln ausgestattet werden müsste. Zur Unterstützung bei der Reorganisation der Polizei sollten ein bis zwei Langzeitberater in die guatemaltekische Polizeiführung entsandt werden.¹⁰³ Erst als dritte Maßnahme – und damit ganz im Sinne der vor Reisebeginn erteilten Instruktionen – empfahl Delegationsleiter Romann eine Ausstattungshilfe für die Polizei. Insbesondere müssten Fahrzeuge bereitgestellt werden, da die guatemaltekische Polizei sonst nicht in der Lage sei, ihre Aufgaben wahrzunehmen. Eine umgehende Lieferung des Materials sei daher das Gebot der Stunde. Da man mit Lieferzeiten von mindestens drei Monaten rechnen müsste, sollte die Bestellung ohne weiteren Zeitverlust eingeleitet werden.¹⁰⁴

Laut dem Protokoll der Besprechung bestand unter allen Beteiligten Einigkeit über die Notwendigkeit einer raschen Beschaffung der Ausstattungsgüter. Außerdem suggerierte der Bericht Übereinstimmung hinsichtlich des Charakters und der institutionellen Anbindung der Hilfe: »Betont wurde vor allem, daß es sich hier um ein *typisches* Beratungs- und Ausbildungsvorhaben handele und die vorgesehenen Materiallieferungen eindeutig diesem Hauptzweck unterzuordnen sind. Aus diesem Grunde sei auch ausnahmsweise nicht der Ausrüstungshilfepunkt des AA heranzuziehen als vielmehr die Technische Hilfe des BMZ.«¹⁰⁵ Zwar ging der Text im letzten Satz noch darauf ein, dass der Vertreter des AA diesen Punkt noch in seinem Ministerium absprechen müsse.¹⁰⁶ Allerdings schien dies kein Hinderungsgrund für die Einleitung der Beschaffungsmaßnahmen zu sein. Noch am selben Tag beauftragte Schweiger, der auch den Ergebnisvermerk der Ressortbesprechung verfasst hatte, »[a]ufgrund der Feststellungen der Gutachtermission in Guatemala und des Ergebnisses der heutigen Ressortsitzung [...]« das BMI schriftlich mit der Beschaffung der Ausstattungsgüter.¹⁰⁷

102 Siehe ebd. Allerdings hatte bereits die gtz in ihrer Projektbeschreibung eine solche Aufteilung der Hilfen für möglich erachtet. Siehe gtz, Angebot/Arbeitsvorschlag über die Prüfung des Vorhabens »Maßnahmen zur Verbesserung der Verbrechensbekämpfung/Guatemala«, 14.07.1986, BArch, B 213/40191, unpag., S. 3.

103 BMZ, UAL 12, Schweiger, Ergebnisvermerk, 29.07.1986, BArch, B 213/40191, unpag., S. 1.

104 Siehe ebd., S. 2f.

105 Ebd., S. 3. Eigene Hervorhebung.

106 Siehe ebd., S. 4.

107 BMZ, UAL 12, Schweiger, An BMI z. H. Herrn MR Rohmann [sic!], Betr.: Technische Zusammenarbeit mit Guatemala, hier: Ausbildung und Beratung der Polizei, 29.07.1986, BArch, 213/40191, unpag.

Projektrealitäten: Divergierende Perspektiven und geschaffene Fakten

Der Vermerk des BMZ präsentierte schlüssige Argumente für die Aufnahme der Polizeihilfemaßnahmen in der von den Verfechtern des Projekts präferierten Form und suggerierte, dass alle Beteiligten dieses Vorgehen aufgrund der Argumentation der Delegation als weitgehend alternativlos betrachteten. Wie unterschiedlich die verschiedenen Akteure das Projekt jedoch beurteilten, geht bereits aus den Betreffzeilen der jeweiligen Aktenvermerke hervor. Während BMZ und BMI intern von »Technischer Zusammenarbeit mit Guatemala« sowie der »Ausbildung und Beratung der Polizei« sprachen, blieb das AA auch hier bei seiner Einschätzung, dass die bisherigen Vorschläge auf eine »Ausstattungshilfe« hinausliefen. Für die KAS war die konkrete und schnelle Unterstützung der Regierung Cerezo prioritär, nicht das Verfahren oder die Art der Hilfe – so ist der Bericht der KAS-Vertreterin über die Sitzung lediglich mit »Polizeihilfe für Guatemala« überschrieben.¹⁰⁸ So graduell diese Unterschiede vielleicht anmuten mögen, so zeigen sie doch die unterschiedlichen Projektrealitäten und Prioritäten, was für das Agieren der Akteure, gerade in Drucksituationen, wegweisend sein würde. Wäre der BMZ-Vermerk die einzige historische Quelle dieser Anbahnungsetappe, so könnten spätere Kontroversen nicht in ihrer Gänze nachvollzogen werden. Hier macht sich erneut eine multiperspektivische Annäherung bezahlt, die, gestützt auf ergänzendes Quellenmaterial, verschiedene Wahrnehmungen und »Wahrheiten« der handelnden Akteure miteinander kontrastiert.

Silke Krieger, die an Stelle Thesings an dem Treffen teilnahm, berichtete, dass, anders als im BMZ-Vermerk, zwischen den Ressorts nach wie vor große Uneinigkeit darüber bestehe, wer die Hilfe leisten solle. Dies sei sogar innerhalb des BMZ umstritten. Das Hauptproblem erkannte Krieger jedoch im Kompetenzstreit zwischen BMZ und AA, welches keinen Präzedenzfall zulassen wolle. Das BMI spreche sich hingegen aus pragmatischen, polizeifachlichen Gründen für den Weg des BMZ aus.¹⁰⁹

Der unmittelbar nach der Ressortsitzung erstellte Aktenvermerk des Vertreters des AA, Reinhard Holubek, Leiter des Referats 300 für Grundsatzfragen, schildert ebenfalls eine abweichende Version der Ereignisse. Den Schilderungen Romanns nach befände sich »[d]ie guatemaltekische Polizei [...] auf dem

108 Siehe ebd; KAS, Silke Krieger, Vertraulich Herrn Thesing, Betr.: Polizeihilfe für Guatemala, Bezug: Besprechung im BMZ am 29.07.1986, 29.07.1986, ACDP, 12-001-044-1, unpag; AA, RL 300, Holubek, Vermerk. Betr.: Ausstattungshilfe für die Polizei von Guatemala, 30.07.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag.

109 KAS, Silke Krieger, Vertraulich Herrn Thesing, Betr.: Polizeihilfe für Guatemala, Bezug: Besprechung im BMZ am 29.07.1986, 29.07.1986, ACDP, 12-001-044-1, unpag., S. 2.

niedrigsten vorstellbaren Tiefpunkt.«¹¹⁰ Daher sei das Auswärtige Amt bereit, einen Vorschlag für das Ausstattungshilfeprogramm 1988 bis 1990 auszuarbeiten und den entsprechenden Ausschüssen des Deutschen Bundestags vorzulegen.¹¹¹ Ministerialdirigent Schweiger wollte diese Variante nicht gelten lassen, so Holubek, und plädierte für die bekannte Finanzierung eines Sofortprogramms aus BMZ-Mitteln. Auch ein längerfristiges Programm sollte über das BMZ abgewickelt werden.

Nun ging Holubeks Bericht auf die kritischen Stimmen innerhalb des BMZ ein. Der Referatsleiter des Referats 221 wandte sich gegen die Schaffung »eine[r] politische[n] Ausnahme von ›unseren eigenen Sektorvorstellungen‹ in einem Bereich besonderer politischer Sensibilität im Vorgriff auf Langzeitmaßnahmen.«¹¹² Auch der zuständige Fachbereichsleiter der gtz wies auf die besondere Brisanz des Verfahrens hin. Beide plädierten für die Aufnahme einer Polizeihilfe im für das BMZ üblichen Bereich der Ausbildungshilfe. Erst nach erfolgter Ausbildung sollten dann auch Ausstattungsgüter geliefert werden. Es sei entwicklungspolitisch sinnvoller und nachhaltiger, erst guatemaltekische Polizeistipendiaten auszubilden, die das gelieferte Gerät auch angemessen bedienen und warten sowie als Ansprechpartner fungieren könnten.¹¹³ Dem widersprach die Vertreterin der KAS, die weniger polizeifachlich oder entwicklungspolitisch argumentierte, sondern darauf hinwies, dass es vor allem um die Signalwirkung einer Ausstattungshilfe gehe, was angesichts der Situation in Guatemala psychologisch wichtig sei.¹¹⁴

Aus dem Vermerk des AA-Vertreters Holubek geht hervor, dass dieser, abweichend von der Version Schweigers, dem vorgeschlagenen Verfahren nicht zustimmte, insbesondere was die langfristige Förderung aus BMZ-Mitteln betraf. Außerdem wies er auf die Gefahr der Zweckentfremdung des gelieferten Geräts durch das Militär hin. Zudem wies Holubek darauf hin, dass es wenig sinnvoll sei, hochwertige und kostenintensive Ausstattungsgüter an eine Institution zu liefern, die aufgrund ihres schlechten Ausbildungsstands kaum damit umzugehen in der Lage sei. Daher schloss sich Holubek dem von gtz und Referat 122 vorgeschlagenen Verfahren an, erst mit Ausbildungshilfen, ergänzt durch kleinere Ausstattungslieferungen aus dem Sonderfonds des Auswärtigen Amts, zu beginnen und ab 1988 Guatemala dann voll in das reguläre Programm aufzunehmen.¹¹⁵

110 AA, RL 300, Holubek, Vermerk. Betr.: Ausstattungshilfe für die Polizei von Guatemala, 30.07.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag., S. 1.

111 Siehe ebd., S. 2.

112 Ebd.

113 Siehe ebd., S. 2f.

114 Siehe ebd., S. 2.

115 Siehe ebd., S. 3.

Delegationsleiter Romann konterte den Vorwurf der möglichen Zweckentfremdung mit der angestrebten Vorbehaltsklausel. Zudem argumentierte er mit dem Zeitdruck, unter dem sich die Bundesregierung mittlerweile befinde. Da der guatemaltekische Präsident einen Staatsbesuch für Oktober 1986 angekündigt hatte, müssten bis zu diesem Zeitpunkt vorzeigbare Ergebnisse auf dem Tisch liegen. Es sei daher angedacht, dass der Parlamentarische Staatssekretär Spranger im Vorfeld nach Guatemala reisen sollte, um dort ein Abkommen über die Polizeihilfe zu unterzeichnen.¹¹⁶ Diese Aussagen Romanns sind bemerkenswert. Zeigen sie doch, wie weit die Detailplanungen bereits fortgeschritten waren. Das BMI hatte die Delegationsreise eben nicht als ergebnisoffenen Prüfungsprozess verstanden, sondern bereits konkrete Schritte geplant. Der Hinweis auf den Besuch Vinicio Cerezos in Bonn eröffnete einen weiteren Argumentationsstrang, da es nun darum ging, politisch das Gesicht zu wahren und den Präsidenten nicht mit leeren Händen in sein Heimatland zurückkehren zu lassen. Eine Argumentation, die gerade aus außenpolitischer Perspektive wenig Spielraum bot und daher klar auf das AA abzielte. Anders als das Protokoll des Gastgebers zeigen die internen Vermerke von KAS und AA, dass die Diskussion um die Polizeihilfe für Guatemala innerhalb der Regierung sehr kontrovers geführt wurde. Die finale Zustimmung aller Beteiligten zur Einleitung der Bestellung von Fahrzeugen und Fernmeldegerät war in der Ressortsitzung offensichtlich so nicht erfolgt.

Dennoch meldete Romann in einem Rundschreiben am 4. August 1986, dass das BMI aufgrund der vom BMZ im Anschluss an die Ressortsitzung des 29. Juli ausgestellten Ermächtigung die Bestellung von Fahrzeugen, Fernmeldegerät und Ausstattungsgegenständen für die Polizeischule in Höhe von fünf Millionen DM eingeleitet habe.¹¹⁷ Die entscheidenden Kräfte in BMI und BMZ hatten auf diese Weise Fakten geschaffen, ohne dem Vertreter des AA die Möglichkeit zur Rücksprache mit seinem Ministerium einzuräumen. Schweiger, der über den Rückhalt Minister Warnkes verfügte,¹¹⁸ setzte sich über die Bedenken aus dem eigenen Haus und die Ablehnung des Verfahrens durch das Auswärtige Amt hinweg, die Holubek am 1. August 1986 noch einmal schriftlich formuliert hatte: Die Finanzierung einer langfristigen Ausstattungshilfe aus dem Einzelplan 23 des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit setze den außenpo-

116 Siehe ebd., S. 4.

117 BMI, Romann, an BMZ, gtz, AA, BMI Beschaffungsstelle, Betr.: Technische Zusammenarbeit mit Guatemala, hier: Beratung und Ausbildung für die Polizei, 04.08.1986, BArch, B 213/40191, unpag.

118 AA, RL 300, gez. Holubek, Vermerk, Betr.: Ausstattungshilfe für die Polizei von Guatemala, 13.08.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag., S. 3.

litischen und parlamentarischen Entscheidungsprozess über solche Hilfen außer Kraft und sei daher hoch problematisch.¹¹⁹

2.3. Von der Ausstattungshilfe zum Ausbildungsprojekt

Mit der Bestellung der Ausstattungsgüter hatten jene Akteure, die eine rasche Modernisierung der guatemaltekischen Polizei über bundesdeutsche Materiallieferungen anstrebten, einen wichtigen Punktsieg errungen, allerdings auf Kosten einer Brückierung des Auswärtigen Amts. Auch die Bundestagsopposition und die Presse erfuhren von dem ungewöhnlichen Vorgehen des BMZ und BMI, was die Befürworter des Projekts weiter unter Druck setzte. So berichtete die »Frankfurter Rundschau« am 31. Juli, dass Warnkes Vorstoß für Verärgerung im Auswärtigen Amt gesorgt habe, das dem Entwicklungshilfeminister »Verstöße gegen die Ressortzuständigkeit« vorwerfe. Schweiger wurde in der Zeitung mit den Worten zitiert, es handele sich bei der Polizeihilfe hauptsächlich um Beratung und Ausbildung – angesichts der Tatsache, dass bis zu diesem Zeitpunkt lediglich die Beschaffung von Ausrüstung in die Wege geleitet worden war, eine bemerkenswerte Interpretation. Zugleich ruderte Schweiger zurück. Die endgültige Entscheidung sei noch nicht gefallen und werde mit dem Auswärtigen Amt abgestimmt.¹²⁰ Die »taz« meldete einen Tag später erstmals die vorgesehene Summe von fünf Millionen DM für die Ausstattungshilfe.¹²¹

Bereits am 28. Juli hatte die Bundestagsfraktion »Die Grünen« eine parlamentarische Anfrage mit dem Titel »Ausrüstungshilfe für die Polizei Guatemalas aus Mitteln der Entwicklungshilfe« eingereicht.¹²² Anlass der Anfrage war ein Projektschreiben der gtz, das der Fraktion offensichtlich vorlag und vermutlich durch unzufriedene Mitarbeiter der Entwicklungsorganisation über die entwicklungspolitische Community seinen Weg zur grünen Bundestagsfraktion gefunden hatte.¹²³ Auch die gtz warnte intern noch einmal in deutlichen Worten

119 AA, Ref. 300, gez. Holubek, An BMZ, MDg Schweiger, BMI, MR Romann, 01.08.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag.

120 Siehe Martin Winter: Geld für Guatemalas Polizei? Auswärtiges Amt zeigt sich über Vorpreschen Warnkes verärgert, in: Frankfurter Rundschau, 31.07.1986.

121 »Polizeihilfe für Guatemala. Millionen aus dem Entwicklungshilfe-Etat vorgesehen. Experten des Bundesinnenministeriums waren schon da«, taz, Die Tageszeitung, 01.08.1986.

122 BT-Drs. 10/5891, 28.07.1986. Die SPD-Fraktion hielt sich zunächst zurück. Hans-Jürgen Wischniewski hatte im »Vorwärts« entsprechende Hilfen generell gutgeheißen. Siehe das Interview Michael Stührenbergs mit Wischniewski, in: Vorwärts, 21.06.1986.

123 Siehe ebd., S. 1. Die gtz sah sich gezwungen, gegenüber dem BMZ zu dementieren, Informationen über das Polizeihilfeprojekt an Dritte weitergegeben zu haben. Siehe gtz, Hoppe, An BMZ, Ref. 124, Lehmann, Betr.: TAZ-Artikel »Polizeihilfe für Guatemala«, Bezug: GTZ-Erwähnung, 06.08.1986, BArch, B 213/40191, unpag.

vor einem Sofortprogramm, »da nach den uns bis heute vorliegenden Informationen weder die Unterbringung, die Wartung, die Treibstoffversorgung und der sachgerechte Einsatz der Fahrzeuge gesichert erscheint.«¹²⁴

Bundesminister Warnke zeigte sich unbeeindruckt von der aufkommenden Kritik. Das wichtige Polizeihilfeprojekt »unter haushaltspolitischen Gesichtspunkten aufzuschieben, halte er nicht für verantwortlich.«¹²⁵ Der Minister schien wenig übrig zu haben für kleinteilige Kompetenz- und Haushaltsfragen. Weniger einfach gestaltete sich die Ausarbeitung des Projekts für die verantwortlichen Referatsleiter in BMZ und BMI, die nicht nur das Haushaltsrecht beachten mussten, sondern die Vorgaben des Ministers auch gegenüber anderen Ressorts – und dem Parlament – verteidigen mussten.

In der nächsten Sitzung der beteiligten Ministerien schlug Schweiger dementsprechend leisere Töne an. Die schriftliche Kritik des Auswärtigen Amtes vom 1. August aufnehmend, rechtfertigte er das Vorgehen. »Im Sinne der Sache« sei schließlich Schnelligkeit geboten gewesen. Da Beratung und Ausbildung offensichtlich im Vordergrund stünden, sei eine Finanzierung über TZ-Mittel zudem legitim.¹²⁶ Reinhard Holubek widersprach dieser Auffassung vehement. Bei der Polizeihilfe für Guatemala handle es sich »um einen klassischen Fall der Ausstattungshilfe«. Die vom BMZ bemühte »Umdeutung des langfristig angelegten Ausstattungshilfeprojektes« in ein »Polizeiausbildungsprojekt« könne in der Auffassung des Auswärtigen Amtes nur als »Verstoß gegen das Haushaltsgesetz des Bundes« bezeichnet werden.¹²⁷ Die Vertreter des BMZ stellten in Reaktion auf diese Anschuldigung klar, dass sie ein Veto des AA respektieren würden. Allerdings sehe sein Ministerium, so Schweiger, keine andere Möglichkeit als den gewählten Finanzierungsweg. Sollte das AA diesen jedoch nicht akzeptieren, müssten die Bestellungen rückgängig gemacht werden. Daher werde das Auswärtige Amt gebeten, noch einmal hausintern zu erörtern, ob eine langfristige TZ-Förderung nicht doch ausnahmsweise mitgetragen werden könne.¹²⁸

Es ist erstaunlich, wie viel Wert von Seiten des BMZ nun einer Zustimmung des AA beigemessen wurde, nachdem dessen ablehnende Haltung in der letzten Sitzung schlicht übergangen worden war. Die mediale Aufmerksamkeit und eine kürzlich eingegangene parlamentarische Anfrage der Grünen müssen den Befürwortern der TZ-Lösung noch einmal vor Augen geführt haben, auf welchem dünnem Eis sie sich mit ihrem Ansatz bewegten. Nur eine Zustimmung des

124 gtz, FB 252, Hoppe, An RL MR Lehmann, BMZ-Ref. 124, Betr.: TZ mit Guatemala, Ausrüstung der Polizei, 12. 08. 1986, BArch, B 213/40191, unpag.

125 Zitiert nach AA, 300, Holubek, Herrn Staatssekretär, Betr.: Ausstattungshilfe für Guatemala, hier: Polizeiausbildungsprojekt des BMZ, 28. 08. 1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag., S. 3.

126 Siehe ebd., S. 1f.

127 Ebd., S. 2.

128 Siehe ebd., S. 2f.

Auswärtigen Amts konnte der gegenüber der Öffentlichkeit vertretenen Argumentation des BMZ eine gewisse Glaubwürdigkeit verleihen und die Vorwürfe entkräften, das Ministerium habe die außenpolitische Entscheidungskompetenz des AA und die Zustimmung der Ausschüsse umgehen wollen.¹²⁹ Allerdings übte die bereits eingeleitete Beschaffung der Ausrüstung Druck auf die Kritiker der Polizeihilfe aus, da eine Stornierung mit politischem Glaubwürdigkeitsverlust und finanziellen Verlusten verbunden gewesen wäre. Das Auswärtige Amt sagte daher eine erneute Prüfung des Vorhabens zu.

Um der Meinungsbildung innerhalb des AA diesmal nicht vorzugreifen, blieb das BMZ in der Beantwortung der »Kleinen Anfrage« der grünen Bundestagsfraktion so vage wie möglich. Zwar bekundete die Bundesregierung ihre generelle Unterstützung der Demokratisierungsbemühungen in Guatemala, wozu auch der Aufbau einer rechtsstaatlich handelnden Polizei gehöre. Allerdings seien noch keine Zusagen zu bestimmten Programmen erfolgt, da man erst den Bericht der Projektprüfungsdelegation abwarten müsse.¹³⁰ Diese Ankündigung stieß im Auswärtigen Amt auf Wohlwollen.¹³¹ In einem Schreiben an das BMZ stellte der zuständige Referatsleiter im AA, Reinhard Holubek, klar, dass die Zustimmung des AA zu einer langfristigen Finanzierung des Polizeihilfeprojekts aus TZ-Mitteln entscheidend von der Frage abhängt, »ob es sich bei den im Rahmen des Projekts geplanten Lieferungen substantiell nicht um eine Ausstattungshilfe handelt.«¹³²

Um eine Polizeihilfe noch auf dem präferierten, schnelleren Wege durchführen zu können, war es aus BMZ-Sicht also entscheidend, glaubhaft darzulegen, dass den Ausrüstungslieferungen gegenüber den Ausbildungsleistungen lediglich eine subsidiäre Funktion zukam – und das, obwohl die Ausrüstungslieferungen zeitlich vor dem Ausbildungsprogramm stattfinden würden. Dazu war der mehrfach angeforderte Dienstreisebericht der Delegation von großer Wichtigkeit. Dieser erreichte die beteiligten Akteure am 18. August, also drei Wochen nach dem mündlichen Bericht Romanns im BMZ. Auf diese Weise war genügend Zeit, um den Dienstreisebericht argumentativ noch ein wenig nachzuschärfen. Trotz der bereits vor Abreise der Delegation erfolgten Hinweise des

129 Davon ging auch Holubek (AA) aus. Siehe AA, 300, Holubek, Herr Staatssekretär, Betr.: Ausstattungshilfe für Guatemala, hier: Polizeiausbildungsprojekt des BMZ, 28.08.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag., S. 3.

130 Siehe BT-Drs. 10/5961, 29.08.1986, S. 1.

131 Siehe AA, Ref. 300, Holubek, An BMZ, z. Hd. Herrn MDg Schweiger, UAL 12, z. Hd. Herrn MR Lehrmann, RL 124, An BMI, z. Hd. Herrn MR Romann, An BMF, z. Hd. Herrn MR. Dr. Becker, Betr.: Entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Guatemala, hier: Kleine Anfrage des Abgeordneten Volmer und der Fraktion »Die Grünen« betr. »Ausrüstungshilfe für die Polizei Guatemalas aus Mitteln der Entwicklungshilfe«, 20.08.1986, BArch, B 213/40191, unpag., S. 1.

132 Ebd., S. 2.

BMZ, man solle den Ausbildungshilfen genügend Beachtung schenken und jede Form einer Zusage vermeiden,¹³³ war der Bericht zwar sicherlich Teil der Rechtfertigungsstrategie von BMI und BMZ, zugleich jedoch eine Machbarkeitsstudie aus polizeifachlicher Perspektive.

Der Delegationsbericht zwischen Legitimationsschrift und polizeifachlicher Einschätzung

In dem knapp 40 Seiten umfassenden Reisebericht wurden Romanns Ausführungen vom 29. Juli vor dem Hintergrund einer genauen Analyse des guatemaltekischen Polizeisystems noch einmal präzisiert.¹³⁴ Da der Bericht als das Schlüsseldokument des gesamten Polizeihilfeprojekts bezeichnet werden kann, als Grundlage aller bundesdeutschen Maßnahmen diene und vorausschauend die grundsätzlichen Problemlagen einer transnationalen Polizeireform analysierte, soll auf den Bericht der Delegation im Folgenden genauer eingegangen werden.

Anschließend an eine generelle Einführung zur innenpolitischen Lage Guatemalas betonten die Delegationsteilnehmer, dass es das Ziel jedweder deutschen Unterstützungsmaßnahme sein müsse, die guatemaltekische Polizei möglichst schnell in die Lage zu versetzen, das überbordende Verbrechen in Guatemala wirksam und auf rechtsstaatliche Weise zu bekämpfen.¹³⁵ Als ob der Bericht gleich zu Beginn mögliche Zweifel an der Legitimität einer Polizeihilfe aus BMZ-Mitteln zerstreuen wollte, betonte die Delegation, dass eine Polizeihilfe für Guatemala aus einem Gesamtpaket bestehen sollte: Mögliche Hilfen müssten über eine entwicklungspolitische Komponente verfügen und sich nicht auf reine Materiallieferungen beschränken.¹³⁶

Die Delegationsteilnehmer zeichneten ein düsteres Bild des Zustands der *Policía Nacional*, die zur Wahrnehmung der grundsätzlichen polizeilichen Aufgaben nicht in der Lage sei. Ihr organisatorischer Aufbau sei dysfunktional und vernachlässige die 22 ländlichen *Departamentos* zu Gunsten der Hauptstadt, wo wiederum unproportional viele Ressourcen auf das Hauptquartier und die

133 Siehe BMZ, Tel. Gespräch mit RL Romann (BMI) am 7.7., Betr.: GUA/Prüfungsauftrag TZ-Polizeihilfe, 07.07.1986, BArch, B 213/40191, unpag.

134 BMI, RefL MinR Romann, Dienstreisebericht einer Polizeixpertengruppe des Bundesministeriums des Innern bei der Polizei in Guatemala in der Zeit vom 14.–23. Juli 1986, 12.08.1986, BArch, B 213/40191, unpag.

135 Siehe ebd., S. 3.

136 Siehe ebd.

Polizeiführung konzentriert seien, während die einzelnen nachgeordneten Dienststellen nicht einmal über die notwendigste Ausstattung verfügten.¹³⁷

Die Delegation stellte zudem heraus, dass die schlechten Arbeitsbedingungen der Polizisten einen nicht zu unterschätzenden Faktor für die Probleme im Polizeiwesen darstellten. Die Polizeibeamten arbeiteten in 24-Stunden-Schichten, und insbesondere die Übernachtungsräume und sanitären Einrichtungen seien »menschenunwürdig«, die Unterbringung zum Teil gar »erheblich schlechter als in den Gefängnissen.«¹³⁸ Dazu komme, dass die gewöhnlichen Polizeibeamten mit extrem geringen Löhnen auskommen müssten, die kaum das Existenzminimum abdeckten. Somit seien die Polizeibeamten nahezu gezwungen, ihr Gehalt auf andere Weise aufzubessern, was zu einem System der »institutionalisierten Korruption« geführt habe.¹³⁹ Allerdings, so vermerkte der Bericht, sei das guatemaltekische Innenministerium bereits dabei, die Einkommenssituation und die Arbeitsbedingungen der Polizeiangehörigen zu verbessern, was für eine effektivere Polizeiarbeit eine unabdingbare Grundvoraussetzung darstelle. Auch wenn die Delegationsmitglieder aufgrund der knappen finanziellen Möglichkeiten der guatemaltekischen Regierung an einer zügigen Verbesserung der Rahmenbedingungen zweifelten, unterstrichen sie, dass deutsche Hilfsleistungen in diesem grundsätzlichen Bereich nicht in Betracht kämen, da dieser in der Verantwortung des Partnerlands liege.¹⁴⁰ Damit reagierte der Bericht der BMI-Delegation auf die Kritik der gtz und einiger BMZ-Abteilungen.

Nach dieser grundsätzlichen Mangelanalyse wandte sich der Bericht den einzelnen Sektoren der Polizei zu. Einziger Lichtblick sei dabei die Polizeischule, die trotz »primitiver« Ausstattung »von allen polizeilichen Dienststellen und Einrichtungen den – mit großem Abstand – besten Eindruck« gemacht habe.¹⁴¹ Eine deutsche Unterstützung bei der Beschaffung von geeigneten Lehr- und Lernmitteln, insbesondere im kriminaltechnischen Bereich, biete sich hier besonders an, da die von der guatemaltekischen Regierung beabsichtigte Ausbildungsreform so effizienter umgesetzt werden könne. Eine Ausstattungshilfe für die Polizeischule sei somit »kriminalpolitisch und entwicklungspolitisch vernünftig.«¹⁴²

Im Stile einer Mangelanzählung, die wenig auf den guatemaltekischen Kontext einging, sondern stets Vergleiche zu westdeutschen Standards anstellte, fuhr der Bericht fort. Auch um die Dringlichkeit schneller Hilfen zu unterstreichen, verwies die Delegation darauf, dass die ungenügende Ausstattung der Polizei nicht

137 Siehe ebd., S. 6f.

138 Ebd., S. 12.

139 Ebd., S. 13.

140 Siehe ebd., S. 13.

141 Ebd., S. 10.

142 Ebd., S. 11. Unterstreichung im Original.

nur in der Polizeischule ein Problem darstelle. So mangle es in den Dienststellen und Einsatzzentralen wortwörtlich an fast allem, selbst Papier sei oft nicht vorhanden. Besonders schlimm stehe es jedoch um den Fuhrpark der PN. Bis kurz vor dem Besuch verfüge die Polizei im gesamten Staatsgebiet lediglich über 29 Streifenwagen und 50 Polizeimotorräder, von denen allerdings über die Hälfte nicht mehr einsatzfähig sei.¹⁴³ Hier gebe es dringenden Handlungsbedarf.

Eine deutsche Ausstattungshilfe sollte aufgrund der guatemaltekischen Straßenverhältnisse vor allem geländegängige Fahrzeuge und Motorräder umfassen. Die Delegation plädierte dafür, als Erstmaßnahme vor allem die regionalen Polizeistrukturen in den *Departamentos* mit Fahrzeugen auszustatten, obwohl die guatemaltekische Polizeiführung eher an einer Ausstattungshilfe für die Polizeieinheiten im Großraum Guatemala-Stadt interessiert sei.¹⁴⁴ Die Bevorzugung der einzelnen *Cuerpos* auf *Departamento*-Ebene sei aber aus fachlicher Sicht vordringlicher, da dort, trotz der großen Entfernungen zwischen den einzelnen Dienststellen, nahezu gar keine Fahrzeuge vorhanden seien.¹⁴⁵ Wie sich auch in diesem Punkt zeigte, stimmte der Delegationsbericht zwar in vielen Fällen mit der guatemaltekischen Einschätzung überein, doch setzte die BMI-Delegation durchaus eigene Akzente. Sie war nicht nur »Erfüllungsgehilfe« der politischen Erfordernisse der christdemokratischen Partner, sondern vertrat in erster Linie polizeiliche Sichtweisen.

Ein weiterer Ansatzpunkt für eine Ausstattungshilfe müsse das Fernmeldewesen sein, wie die Delegation betonte: Generell sei das Sprechfunknetz der Polizei sehr lückenhaft und nachgeordnete Dienststellen in der Mehrheit nicht mit Funkgeräten ausgestattet. Mobile Funkgeräte seien nur in sehr geringer Stückzahl in Umlauf, sodass die Vorteile von Funkverbindungen zur flexiblen Koordination mobiler Kräfte nicht genutzt werden könnten. In vielen Fällen müssten Polizeibeamte auf Patrouille gar auf öffentliche Telefone ausweichen. Auf dem Land seien die Dienststellen teils nur per Telegramm zu erreichen und somit von den Öffnungszeiten der Postämter abhängig. Das führe dazu, dass abends und am Wochenende keine Kommunikation mehr möglich war, was ein unhaltbarer Zustand sei; eine Verbesserung der Fernmeldekapazitäten sollte daher schnellstmöglich erreicht werden.¹⁴⁶ Die Lieferungen der Bundesregierung sollten sich, so der Bericht weiter, jedoch nur auf die Ausstattung mit mobilen Funkgeräten und anderen Endgeräten konzentrieren, da es sich beim festen

143 Siehe ebd., S. 14f.

144 Siehe ebd., S. 15.

145 Dies liege unter anderem daran, dass die Fahrzeuge in der Vergangenheit vermehrt abgezogen worden seien, da die lokalen Polizeichefs diese hauptsächlich für private Zwecke genutzt hätten. Siehe ebd., S. 16.

146 Siehe ebd., S. 16–18.

Funknetz und den Relaisstationen nach Meinung der Delegation immer noch um militärisch kontrollierte Einrichtungen handle.¹⁴⁷

Eine weitere »Großbaustelle« der guatemaltekischen Polizeireform war das Kriminalpolizeiwesen, welches nach der Auflösung der DIT zu Beginn der Amtszeit Cerezos vor einem Neubeginn stand. Die Delegationsteilnehmer sahen hier viel Raum für eine langfristige Hilfestellung, zumal der Neuaufbau einer gut ausgebildeten und ausgestatteten Kriminalpolizei angesichts der hohen Verbrechensrate eines der zentralen Elemente der Sicherheitsarchitektur darstellte. Da die Planungen für die Reform der Institution sich noch in der Anfangsphase befanden, könnte ein deutsches Engagement hier eine besonders große Wirkung entfalten.¹⁴⁸

Angesichts dieses Zustands der guatemaltekischen Nationalpolizei kam der Delegationsbericht zu dem Schluss, dass eine gründliche fachtheoretische und fachpraktische Aus- und Fortbildung der Polizei unerlässlich sei, »insbesondere wenn man bedenkt, daß zugleich eine innere Neuorientierung der Polizeibediensteten von dem Polizeiverständnis einer Militärdiktatur auf demokratisch-rechtsstaatliches Polizeiverständnis fortentwickelt werden muß.«¹⁴⁹ An einer anfänglichen Ausstattungshilfe führe allerdings kein Weg vorbei, schließlich könnten die Defizite im Ausstattungsbereich »weder durch Ausbildung noch durch andere Maßnahmen kompensiert werden.«¹⁵⁰ Geschickt formulierte der Bericht an dieser Stelle das Primat der Ausbildungshilfen, die jedoch ohne sofortige Ausstattungshilfen nicht sinnvoll seien. Damit setzte sich der Bericht für die Durchführung der aus Sicht des guatemaltekischen Innenministeriums und seiner Unterstützer in BMI und BMZ prioritären Materiallieferungen ein, verknüpfte diese jedoch mit dem übergeordneten Ziel einer umfassenden Ausbildung der Polizei. Aufbauend auf diese Argumentation plädierte die Delegation für den sofortigen Beginn einer Ausstattungshilfe, da nur durch eine verbesserte Mobilität der Polizei »die sowohl präventivpolizeilich wie auch repressiv dringend notwendige Polizeipräsenz in der Öffentlichkeit realisiert werden kann.«¹⁵¹

Neben der Lieferung einer erheblichen Stückzahl von mit Funk ausgestatteten Pkw und Motorrädern empfahl die Delegation als unmittelbare Soforthilfe die »komplette Ausstattung der Schule der Nationalpolizei mit modernem Ausbildungsgerät.«¹⁵² Auch sollte die guatemaltekische Polizeiführung zu einem Informations- und Weiterbildungsbesuch in die Bundesrepublik eingeladen werden. Eine solche Einladung wäre insbesondere für diejenigen Führungskräfte

147 Siehe ebd., S. 18.

148 Siehe ebd., S. 20.

149 Ebd., S. 26.

150 Ebd., S. 27.

151 Ebd.

152 Ebd., S. 32.

gewinnbringend, die ursprünglich aus dem Militär stammten.¹⁵³ Die Delegation plädierte zudem dafür, noch im Jahr 1986 mit der Ausbildung von 15 bis 20 Polizeistipendiaten in der Bundesrepublik zu beginnen und Kurzzeitberater zur Unterstützung der Ausbildung nach Guatemala zu entsenden.¹⁵⁴ Langzeitberater sollten bei der Reorganisation der Polizeistrukturen und dem Neuaufbau der Kriminalpolizei assistieren.¹⁵⁵

In einer abschließenden Gesamtbewertung reflektierte die Delegation über Chancen und Risiken einer Polizeihilfe für Guatemala. Während im fachlichen Teil, insbesondere in der Handlungsempfehlung für konkrete Hilfen, die Vorgaben des BMZ durchschienen, ist der letzte Abschnitt des Dokuments betont nachdenklich gehalten und weist aus polizeilicher Perspektive auf gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen für das Gelingen des Projekts hin. Auch stellten die Delegationsteilnehmer den Zusammenhang einer möglichen Polizeihilfe mit den gesamtgesellschaftlichen Reformen und Entwicklungen in Guatemala her: »Ob eine deutsche Polizeihilfe nach Maßgabe der vorerwähnten Vorschläge für die Bundesregierung politisch opportun und für Guatemala langfristig nützlich und weiter entwicklungsfähig ist [...]«, hänge auch davon ab, »ob und wie sich die neue christ-demokratische Regierung langfristig politisch behaupten und stabilisieren kann.«¹⁵⁶ Es bestünde jedoch nach den vielen Gesprächen kein Zweifel, dass sowohl die guatemalteckische Regierung als auch die Polizeiführung die Polizeireform sehr ernst nähmen.¹⁵⁷ Innenminister Rodil stimme allen Überlegungen der Delegation hinsichtlich kurz- und langfristiger deutscher Hilfen zu.¹⁵⁸ Allerdings sei in den Gesprächen mit Rodil nicht zu überhören gewesen, »daß er bei uneingeschränkter Anerkennung der Ausbildungsnotwendigkeiten primär auch eine schnelle Ausstattungshilfe anstrebt.«¹⁵⁹

Rodils Hauptanliegen war folglich nach wie vor die Ausstattungshilfe. Auch mit Blick auf die Kritiker des Projekts in der Bundesrepublik regte Rodil gegenüber Romann an, die bereits über die Botschaft bekannt gewordene Zweckbindungsklausel in einen zukünftigen Vertragstext aufzunehmen.¹⁶⁰ Der Vor-

153 Siehe ebd.

154 Siehe ebd., S. 31.

155 Siehe ebd., S. 34.

156 Ebd., S. 35.

157 Siehe ebd., S. 35f.

158 Siehe ebd., S. 6. Auch mit der bereits erfolgten Analyse des venezolanischen Regierungsberaters stimmte das Ergebnis der bundesdeutschen Expertenkommission in allen wichtigen Punkten überein. Siehe [Armando Méndez], Beurteilung der operativen Aspekte der Nationalpolizei, Übersetzung, o. D., BArch, B 213/40191, unpag.

159 BMI, RefL MinR Romann, Dienstreisebericht einer Polizeixpertengruppe des Bundesministeriums des Innern bei der Polizei in Guatemala in der Zeit vom 14.–23. Juli 1986, 12.08. 1986, BArch, B 213/40191, unpag., S. 37f. Vizepräsident Carpio Nicolle habe sich sogar noch deutlicher für die Priorisierung von Materiallieferungen eingesetzt. Siehe ebd., S. 38.

160 Siehe ebd., S. 36f.

schlag Rodils machte sichtlich Eindruck auf die Delegation. Zwar könne »[e]ine abschließende Risikobewertung deutscher Polizeihilfe für Guatemala [...] nicht Aufgabe einer Polizeiexpertengruppe sein«. Jedoch sei man davon überzeugt, »daß die Gefahr einer politisch oder sicherheitsmäßig mißbräuchlichen Verwendung deutscher Polizeiausrüstungsgegenstände unter der amtierenden Regierung außerordentlich unwahrscheinlich und unter dem Gesichtspunkt der Gefahr eines Regimewechsels im übrigen nicht größer ist, als bei einigen anderen deutschen Polizeihilfeprojekten auch.«¹⁶¹

Allerdings seien die im Bericht vorgeschlagenen, sofortigen Hilfsmaßnahmen aus Sicht der Polizeiexperten »nur dann sinnvoll und verantwortbar [...], wenn die politische Absicht und die haushaltsmäßige Möglichkeit besteht, ein solches Unterstützungsprogramm auch in den Jahren 1987 ff. kontinuierlich fortzusetzen.«¹⁶² Diese aus entwicklungspolitischer und polizeifachlicher Perspektive sicherlich korrekte Einschätzung bot jedoch weiteren Zündstoff für die regierungsinternen Differenzen, da das Auswärtige Amt eine langfristige Polizeihilfe aus Mitteln der Technischen Zusammenarbeit ebenso vermeiden wollte wie eine Vorwegnahme der Entscheidung hinsichtlich einer anschließenden Hilfe aus dem regulären Ausstattungshilfeprogramm.

Zugeständnisse und Sachzwänge: Die Entscheidung für die Aufnahme der Polizeihilfe

Der Dienstreisebericht der Polizeiexpertengruppe sah einen umfassenden Beitrag der Bundesrepublik zur guatemaltekischen Polizeireform vor. Die drastische Schilderung der Missstände in der guatemaltekischen Polizei und die durchdacht scheinenden Vorschläge für Ausbildungshilfen, die durch eine sofortige Ausrüstungslieferung vorbereitet werden sollten, stützten die Argumentation des BMZ auf eindruckliche Weise. Die guatemaltekische Seite schien außerdem potenziellen Kritikern entgegenzukommen, indem sie die Nutzung der Ausstattungslieferung sogar vertraglich unter Rückforderungsvorbehalt stellen lassen wollte. Dieses Zeichen des guten Willens wurde über die christdemokratischen Netzwerke aufgenommen und, perfekt abgestimmt, kommunikativ verstärkt.

Nur zwei Tage nach der Präsentation des Dienstreiseberichts übergab ASIES-Geschäftsführer Küstermann im Auswärtigen Amt einen Entwurf für die in Frage

161 Ebd., S. 37.

162 Ebd., S. 38.

stehende Klausel.¹⁶³ In ihr wurde der Bundesregierung das Recht zugesprochen, »nach eigenem Urteil und ohne Vorankündigung« die Polizeihilfe zu beenden, sollten die gelieferten Geräte für Aufgaben eingesetzt werden, »die nicht der Sicherung oder der Aufrechterhaltung der staatlichen Funktionen innerhalb einer festen Rechtsordnung oder dem Schutz des Lebens und des Eigentums der Bevölkerung dienen«, oder diese Aufgaben von unrechtmäßigen Behörden ausgeübt werden.¹⁶⁴ Der gleiche Fall trat laut Klauselentwurf automatisch in Kraft, wenn die gelieferten Materialien für »die Aufhebung oder die Unterbrechung des Demokratisierungsprozesses in Guatemala« genutzt würden, oder die verfassungsmäßige Ordnung Guatemalas generell zusammenbreche.¹⁶⁵ Die Republik Guatemala verpflichtete sich zur Rückgabe des Geräts bei Eintreten eines der genannten Ereignisse.¹⁶⁶

Diese weitgehenden Zugeständnisse verfehlten nicht ihre Wirkung. Unter außenpolitischen Gesichtspunkten stimmte das Auswärtige Amt einer umfassenden Polizeihilfe nun noch deutlicher zu: »Diese Hilfe zu gewähren, erscheint sinnvoll und für das politische Überleben der guatemaltekischen Regierung vordringlich.«¹⁶⁷ Allerdings fürchteten die entsprechenden Referate im AA noch immer einen Präzedenzfall und den Verlust ihrer Hoheit über das Instrument der Polizeihilfe. Auch zeigte man sich besorgt über die Reaktionen des Parlaments, welches das Auswärtige Amt für die De-facto-Umgehung der parlamentarischen Mitwirkung verantwortlichen machen könnte.¹⁶⁸

Dies galt umso mehr, da das BMZ den finanziellen Umfang des Projekts erhöhte, um so den Charakter der Hilfe als TZ zu unterstreichen. Neben den fünf Millionen DM für Ausstattungslieferungen sah ein überarbeiteter Plan vom September 1986 zusätzliche 3,5 Millionen DM für Ausbildungsmaßnahmen vor.¹⁶⁹ Zwar überwogen die Materiallieferungen noch immer finanziell. Dies änderte aus Sicht des BMZ »jedoch nichts an der Hauptzielrichtung des Poli-

163 Siehe BMZ, Proyecto de clausula, von Herrn Küstermann übergeben, 20.08.1986, BACh, B 213/40191, unpag.

164 Entwurf einer Vorbehaltsklausel, Übersetzung des von Herrn Küstermann am 20.8.86 übergebenen Dokuments, 20.06.1986, BACh, B 213/40191, unpag.

165 Ebd.

166 Siehe ebd., S. 2.

167 AA, 300, Holubek, Herrn Staatssekretär, Betr.: Ausstattungshilfe für Guatemala, hier: Polizeiausbildungsprojekt des BMZ, 28.08.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag., S. 1.

168 Siehe ebd., S. 3.

169 BMZ, Ref. 124, Lehmann, An gtz, Betr: Technische Zusammenarbeit mit Guatemala, hier: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens durch Beratung, Ausbildung und Sachlieferungen, 02.09.1986, BACh, B 213/40191, unpag., S. 2; BMZ, Ref. 124, Projektbeschreibung, TZ-Vorhaben: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens durch Beratung, Ausbildung und Sachlieferungen, o. D. [02.09.1986], BACh, B 213/40191, unpag., S. 4.

zeivorhabens im Sinne von Aufbauberatung und Ausbildung.«¹⁷⁰ In Anlehnung an typische Projektbeschreibungen der EZ wurden nun die Ziele der Polizeihilfe konkretisiert und Erfolgsindikatoren genannt, etwa die »Erhöhung der Aufklärungsquote von Verbrechen«, die »Kontrolle der Verbrechensentwicklung«, ein »[z]ustandgekommenes Vertrauensverhältnis zwischen Polizei und Bürger« sowie die »Verbesserung der Menschenrechtslage«.¹⁷¹ Das Polizeihilfeprojekt nahm weiter Gestalt an.

Während in Bonn noch diskutiert wurde, hatte Staatssekretär Carl-Dieter Spranger bereits am 19. September für das BMI in einer öffentlichen Zeremonie in Guatemala symbolisch ein Polizeimotorrad und einen Streifenwagen übergeben.¹⁷² Ursprünglich hatte Rodil sogar vorgeschlagen, in diesem Rahmen öffentlich ein Polizeihilfeabkommen zu unterzeichnen.¹⁷³ Das Auswärtige Amt schaltete sich jedoch ein und verhinderte nicht nur einen Vertragsschluss, sondern sorgte auch dafür, dass die Übergabe nicht als Teil eine Ausstattungshilfe präsentiert wurde, was Spranger durchaus angestrebt hatte.¹⁷⁴ Nun lautete die offizielle Sprachregelung, dass die Fahrzeuge lediglich zu Demonstrationszwecken übergeben worden seien und die Übergabe lediglich als Geste der politischen Rückendeckung für die Regierung Cerezo zu verstehen sei.¹⁷⁵

Die Erwartungshaltung in Guatemala stieg jedoch weiter, auch durch die pompöse öffentliche Zurschaustellung der Fahrzeuge samt Musikkapelle und Weihung der Fahrzeuge durch einen Priester.¹⁷⁶ Zugleich stiegen die politischen

170 BMZ, UAL 12, Schweiger, Herrn Staatssekretär, Betr.: Beratung und Ausbildung der Polizei Guatemalas, 23.09.1986, BArch, B 213/40191, unpag.

171 BMZ, Ref. 124, Projektbeschreibung, TZ-Vorhaben: Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens durch Beratung, Ausbildung und Sachlieferungen, o. D. [02.09.1986], BArch, B 213/40191, unpag., S. 2.

172 Spranger war von Rodil am 14. August zu einem Arbeitsbesuch nach Guatemala eingeladen worden, um über die zukünftige Kooperation im Sicherheitsbereich zu sprechen. Siehe Juan José Rodil, Ministro de Gobernación, A Señor Carl-Dieter Spranger, 14.08.1986, ACDP, 12-001-044-1, unpag.

173 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Bensch, An Bonn AA, Betr.: Besuch PStS Spranger in Guatemala vom 19.–22.09.1986, 04.09.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag.

174 AA, Ref. 331, von Jagow, an Botschaft Guatemala, Betr.: Besuch PStS Spranger in Guatemala, 19.–22.09.1986, 08.09.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag.

175 BMZ, UAL 12, Schweiger, Betr.: AwZ-Sitzung am 24.09.1986, hier: Guatemala/Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens (Beratung, Ausbildung, Sachlieferung), 22.09.1986, BArch, B 213/40191, unpag., S. 2. In bundesdeutschen Medien wurde die Aktion Sprangers jedoch anders bewertet. So meldete bspw. die »Stuttgarter Zeitung«, dass Spranger »symbolisch den ersten Teil einer fünf Millionen Mark umfassenden Unterstützung« übergeben hätte. Siehe »Sofort zahlen, was der Polizist will. Guatemalas schwieriger Weg zum Rechtsstaat – Bonn bietet Hilfe an«, Stuttgarter Zeitung, 24.09.1986.

176 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, Betr.: Besuch PStS Spranger und RD Butz in Guatemala vom 19.–22.09.1986, 22.09.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag.

Kosten für einen Ausstieg aus der Projektanbahnung. Ein Scheitern hätte negative politische Auswirkungen auf »den Besuch von Staatspräsident Cerezo im Oktober 1986«, »den Staatsbesuch des Bundespräsidenten im März 1987 in Guatemala«, »die deutsch-guatemalteckischen Beziehungen« und »das Ansehen der Bundesregierung in der deutschen Öffentlichkeit«, wie Holubek in einer Lageanalyse des AA zusammenfassend festhielt.¹⁷⁷ Zudem sei mit Schadenersatzforderungen der mit der Produktion der Ausrüstungsgüter beauftragten deutschen Firmen zu rechnen.¹⁷⁸ Dennoch machte Holubek gegenüber Staatssekretär Meyer-Landrut deutlich, dass »[d]as Auswärtige Amt [...] eine Mitverantwortung für diese von BMZ und BMI bereits eingeleiteten Beschaffungsmaßnahmen nicht übernehmen [sollte].«¹⁷⁹

Nachdem der Streit um die Aufnahme der Polizeihilfe bereits monatelang schwelte, schaltete sich das Bundeskanzleramt ein und drängte auf eine schnelle Entscheidung.¹⁸⁰ Auch aufgrund der persönlichen Sympathie Kohls für die guatemalteckische Christdemokratie ist es wahrscheinlich, dass der Kanzler gegenüber Außenminister Genscher auf ein Zustandekommen des Polizeihilfeprojekts hinwirkte.¹⁸¹ »[U]nter dem Zwang der vom BMZ und BMI geschaffenen Tatsachen«¹⁸², und »[u]m außenpolitischen Schaden abzuwenden«, erklärte das Auswärtige Amt schließlich am 23. September 1986 seine Zustimmung zur Durchführung der Polizeihilfe als Projekt der Entwicklungshilfe.¹⁸³

177 AA, RL 300, Holubek, Herrn Staatssekretär, Gesprächspapier, Betr.: Hilfe für die Polizei von Guatemala, 23.09.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag., S. 2.

178 AA, 300, RL Holubek, Über Herrn Staatssekretär, Herrn Bundesminister, Betr.: Hilfe für die Polizei von Guatemala – »Ausstattungshilfe«, 29.09.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag., S. 3.

179 AA, Ref. 300, Holubek, Herrn Staatssekretär, Betr.: Ausstattungshilfe für Guatemala, hier: Polizeiausbildungsprojekt des BMZ, 28.08.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag., S. 3.

180 Siehe AA, Ref. 300, Holubek, Herrn Staatssekretär, Betr.: Polizeihilfeprojekt Guatemala, hier: Sachstand, Bezug: Schreiben des Bundeskanzleramts vom 19.09.1986, 23.09.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag.

181 Dies wurde dem Verfasser auch von Josef Thesing bestätigt. Kanzleramtschef Teltschik und der Bundeskanzler hätten in dieser Entscheidung »persönlich kräftig mitgewirkt«. Siehe Interview des Verfassers mit Josef Thesing, Königswinter-Ittenbach, 14.03.2019.

182 AA, 300, RL Holubek, Über Herrn Staatssekretär, Herrn Bundesminister, Betr.: Hilfe für die Polizei von Guatemala – »Ausstattungshilfe«, 29.09.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag., S. 3.

183 AA, 300, Holubek, Betr.: Hilfe für die guatemalteckische Polizei, Sachstand, 23.09.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag., S. 2.

2.4. Ausblick: Die transformatorische Kraft der vielen Verbindungen

»Wie konnte es so weit kommen?«, notierte ein sichtlich fassungsloser Staatssekretär Andreas Meyer-Landrut auf einem Sachstandsbericht zum Hergang der Entscheidung.¹⁸⁴ BMI und BMZ hatten ihre Vorstellung durchgesetzt. Von der ursprünglichen Projektidee war jedoch nach Abschluss der konfliktiven Anbahnungsphase nur noch wenig übrig. Unter dem Druck der widerstreitenden Interessen der beteiligten Akteure und der bürokratischen Zwänge war das Konzept immer wieder angepasst und verändert worden. Insbesondere in der Anfangsphase der Konzeption war es in hohem Maße die informelle Kommunikation von ASIES und KAS, von Rodil, Küstermann und Thesing, die dafür sorgte, dass sich die Netzwerkstrukturen entscheidend erweiterten und die gemeinsame Absicht, eine transnationale Polizeireform anzustreben, in beiden Regierungen Fuß fasste. Die regelmäßigen Besuche christdemokratischer Politiker zwischen Bonn und Guatemala entwickelten sich durch die Regierungsübernahme der DCG von transnationalen Beziehungen zwischen Schwesterparteien zu Staatsbesuchen. Diese wurden jedoch meist informell über das Netzwerk vorbereitet, und, wie im Falle des Rodil-Besuchs, sogar von der Konrad-Adenauer-Stiftung finanziert. Wie in diesem Kapitel gezeigt, ist es daher nicht übertrieben, wenn Josef Thesing rückblickend andeutete, dass das Polizeihilfeprojekt, »ohne unsere Mitwirkung, auch gegenüber den Ministerien, nicht entstanden [wäre]«¹⁸⁵, zumindest nicht in der Form, die es nun annahm.

Die Aushandlungsprozesse rund um das Polizeihilfeprojekt verdeutlichen die Vielschichtigkeit internationaler Politik und ihre Anfälligkeit für kontingente Entwicklungen. Auch an scheinbar bilateralen, zwischenstaatlichen Projekten sind, wie aus der detaillierten Aufschlüsselung der Konzeptionsphase eines komplexen staatlichen Entwicklungsprojekts hervorgeht, weit mehr Akteure, übergeordnete Bezugssysteme und Interessen beteiligt als auf den ersten Blick wahrnehmbar. Eine weitere Erkenntnis ist die in diesem Kapitel deutlich gewordene Heterogenität von Institutionen. Damit unmittelbar verknüpft ist die Macht der Akteure in den unteren und mittleren Funktionärebene, die in der Geschichtsschreibung oft zu Gunsten großer Namen und denkwürdiger Ereignisse zurücktreten. Die »Frankfurter Rundschau« titelte am 31. Juli 1986:

184 Ebd.

185 Interview des Verfassers mit Josef Thesing, Königswinter-Ittenbach, 14.03.2019. Für seine Verdienste zeichnete Präsident Cerezo Thesing 1987 mit einem der höchsten Orden Guatemalas, dem »Gran Cruz de la Orden del Quetzal«, aus. Siehe Arnoldo Kuestermann, Arnoldo Kuestermann (ASIES) an Josef Thesing, 26.08.1987, ACDP, 12-001-0044-2, unpag.

»Auswärtiges Amt zeigt sich über Vorpreschen Warnkes verärgert.«¹⁸⁶ Es mag in der Tat zutreffen, dass einzelnen Akteure innerhalb des Auswärtigen Amts auch über Warnkes persönliches Verhalten verärgert waren. Doch war der Mensch Warnke an den langen Ressortbesprechungen, den erbitterten Diskussionen und dem nicht endenden Schriftverkehr, die letztlich das Polizeihilfeprojekt formten, nicht beteiligt. Bundesminister Warnke, aber auch »das BMZ« als Institution, fungierten hier im Sinne der eingangs ausgeführten theoretischen Überlegungen als vereinfachende Reduktionen eines komplexen, heterogenen, nicht-statischen und teils widersprüchlichen Netzwerks von Akteuren.

Nun ist es keine neue Erkenntnis, dass Ministerinnen und Minister zwar die politische Richtung vorgeben und in Abstimmung mit der Bundesregierung Grundsatzentscheidungen treffen, jedoch vor allem auch ihre Arbeitsbereiche und Ministerien vertreten und repräsentieren – und sich auch gar nicht in alle Detailfragen und spezialisierten Abläufe einbringen können und sollen.

Doch verdeutlicht die empirische Untersuchung eines Projektvorgangs die Akteursmacht der Beamten und Funktionäre sowie den eindrucksvollen Beitrag von Bürokratien und Haushaltsregimes auf politische Entscheidungen. Diese oft unsichtbar bleibenden Akteure haben entscheidenden Einfluss auf die Ausgestaltung politischer Vorgaben. Richtungsweisende Detailfragen und Entscheidungen werden dabei nicht nur rational oder aus politischem Kalkül getroffen, sondern werden, wie im Polizeihilfeprojekt deutlich geworden, langwierig, kontrovers und in kontingenter Weise auf den Arbeitsebenen großer Institutionen vorbereitet. Politische Entscheidungen sind folglich immer die Konsequenz komplexer Aushandlungsprozesse und werden nicht (nur) von einigen wenigen Persönlichkeiten gefällt. Der Einfluss bzw. die Durchsetzungskraft der einzelnen Akteure ergab sich insbesondere aus den Relationen der Akteure untereinander und zu anderen Netzwerkzusammenhängen. Kompetenzstreitereien, Machtkämpfe und Haushaltsvorgaben, aber auch persönliche Animositäten und Interessen prägten so die Anbahnung des Projekts und sorgten dafür, dass es nicht bei einer Soforthilfe im Ausstattungsbereich blieb. Erst aus dem Zusammenspiel von erbittert geführten Kompetenzstreitigkeiten, Eigeninitiativen, gezielten Indiskretionen, politischer Gesichtswahrung oder eigens aufgebauten Sachzwängen entwickelte sich das Polizeihilfeprojekt von der Idee einer Materiallieferung zu einem umfassenden »police-building«-Projekt. Technische, d. h. polizeifachliche Erwägungen spielten dabei nur eine untergeordnete Rolle.

Um sowohl den internationalen Partnern als auch dem Bundestag und der bundesdeutschen Öffentlichkeit gerecht zu werden, war eine Argumentation notwendig geworden, die darauf basierte, dass es sich bei der Polizeihilfe in erster

186 Martin Winter: Geld für Guatemalas Polizei? Auswärtiges Amt zeigt sich über Vorpreschen Warnkes verärgert, in: Frankfurter Rundschau, 31.07.1986.

Linie um ein *Ausbildungsprojekt* handelte, das durch die Lieferung von Material ergänzt wurde. Um diese Argumentation zu stützen, die im Verlauf des Herbsts 1986 durch weitere parlamentarische Anfragen unter Druck geriet,¹⁸⁷ musste der Ausbildungsteil weiter ausgebaut werden. Während im ursprünglichen Plan lediglich fünf Millionen DM für Ausstattung vorgesehen waren, stellte das BMZ für Ausbildungszwecke schließlich noch 3,5 Millionen DM aus der Technischen Zusammenarbeit für Guatemala bereit, um so die Zweifler innerhalb des eigenen Ministeriums und im Auswärtigen Amt von der TZ-Würdigkeit des Polizeihilfeprojekts zu überzeugen.

Noch schwieriger gestaltete sich die Überzeugungsarbeit jedoch gegenüber dem Parlament. Aus dem Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit war scharfe Kritik über die unzureichende Informationspolitik der Regierung geäußert worden. Die Opposition erkannte unter anderem aufgrund des hohen Ausrüstungsanteils in der geplanten Polizeihilfe aus den Mitteln des Einzelplans 23 »einen Missbrauch der TZ«. Selbst Abgeordnete der Unionsparteien äußerten »ein gewisses Unbehagen« über die »Art des Vorgehens«.¹⁸⁸ Der Ausschuss verlangte weitere Auskünfte über den Stand der Projektplanung und lud Minister Warnke für die Sitzung des 15. Oktober 1986 persönlich vor.¹⁸⁹ Um die Erzählung eines Ausbildungsprojekts im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit im Angesicht der zu erwartenden Kritik wasserdicht zu machen, erhöhte das BMZ das Volumen des Ausbildungsteils am Vortag noch einmal auf 5,3 Millionen DM, sodass die Ausbildungsleistungen den Ausstattungsteil (5,065 Millionen DM) in der Tat knapp überstiegen.¹⁹⁰ Die Art der Finanzierung der Polizeihilfe und das hohe Volumen von über zehn Millionen Deutsche Mark ergaben sich also maßgeblich aus dem Konflikt zwischen dem Entwicklungshilfeministerium und dem Auswärtigen Amt, den Meinungsverschiedenheiten innerhalb des BMZ, der parlamentarischen Kritik und den haushaltsrechtlichen Vorschriften. Um die Argumentation aufrecht zu erhalten, stellte man die Ursprungsidee auf den Kopf.

Eine eingangs formulierte These ging davon aus, dass das Polizeihilfeprojekt im Verlauf seiner Entwicklung so vielen Interessen, Einflussphären und externen Impulsen ausgesetzt war, dass es sich durch ständige Programmanpassungen einer zentralen Steuerung teilweise entzog und somit immer wieder von den anvisierten Projektbahnen abwich. Anhand der Erkenntnisse dieses Kapitels lässt sich feststellen, dass dies bereits für das frühe Anbahnungsstadium zutrifft.

187 Siehe die Kleinen Anfragen der Grünen, BT-Drs. 10/6387, 10. 11. 1986; BT-Drs. 10/6396, 11. 11. 1986.

188 Ergebnisse der 75. Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit am 01. Oktober 1986, 02. 10. 1986, BArch, B 213/40200, unpag., S. 2, 4.

189 Ebd., S. 4.

190 BMZ, Ref. 124, Lehmann, An MR Becker, BMF, Betr.: Guatemala, hier: TZ auf dem Gebiet des Polizeiwesens, 14. 10. 1986, BArch, B 213/40191, unpag., S. 2.

Bereits bevor das erste Polizeitraining stattfand und bevor das erste Fahrzeug geliefert wurde, war die Konzeption des Projekts mehrmals revidiert worden. Wo zunächst eine begrenzte Ausrüstungslieferung im Gespräch gewesen war, stand nun, wenige Monate später, ein komplexes, mehrgliedriges Polizeihilfeprojekt im Raum – mit einem finanziellen Umfang von mehr als zehn Millionen DM. Dieser finanzielle Rahmen und der umfassende Ansatz machten die Polizeikooperation mit Guatemala zum größten Polizeihilfeprojekt der Bonner Republik in Lateinamerika und zu einem der umfangreichsten bundesdeutschen Polizeihilfeprojekte weltweit.¹⁹¹

Allerdings war es nie als ein solches Großprojekt geplant worden: die Eigeninteressen des christdemokratischen Netzwerks, kontingente Kommunikations- und Aushandlungsprozesse, bürokratische Sachzwänge und die Konkurrenz innerhalb der Bundesregierung sorgten für die finale Ausgestaltung des Programms, das ursprünglich als Materiallieferung geplant worden war. Wenngleich im späteren Verlauf der Anbahnungsphase auch entwicklungspolitische und polizeifachliche Expertise eingeholt wurde, wurden fachliche Ratschläge den politischen Einzelinteressen untergeordnet. Die finale Konzeption ergab sich aus der Netzwerkdynamik der am Projekt beteiligten Akteure. Wie in den folgenden Kapiteln gezeigt wird, die sich mit den Transfers im Verlauf der Ausstattungs-, Ausbildungs-, und Beratungsprogramme auseinandersetzen, sollte die konfliktive Anbahnung des Projekts dafür sorgen, dass die Umsetzung in die Praxis bereits mit einigen Hypotheken begann, die sich beispielsweise in einer mangelnden politischen Rückendeckung für das Projekt niederschlugen.

191 Ein Informationsvermerk für den Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit aus dem Jahr 1985 verdeutlicht die Ausnahmestellung des Guatemala-Projekts. Bis Dezember 1984 hatte die Bundesrepublik Deutschland aus BMZ-Mitteln lediglich 21 Polizeihilfeprojekte mit einem Gesamtvolumen von 32 Millionen DM finanziert, die »mit Abstand größten Bewilligungen« entfielen dabei auf Algerien (12,5 Millionen DM) und Afghanistan (9,3 Millionen). Das Guatemala-Projekt rangierte somit hinsichtlich des finanziellen Umfangs weltweit an zweiter Stelle. Siehe AWZ – 10. Wahlperiode, Kurzprotokoll der 50. Sitzung, Anlage 1, Informationsvermerk Nr. 3/85, 26.06.1985, PA-DBT, 3122, 10. WP, Prot. 50., S. 2.

3. Motorisierte Menschenrechtspolitik? Die Implementierung der Ausstattungshilfe als Netzwerkprozess

»Wir versehen die Menschenrechtspolitik mit Rädern.«¹ In nahezu poetischer Weise stellte der guatemaltekische Innenminister Juan José Rodil Peralta einen Zusammenhang zwischen der bundesdeutschen Ausstattungshilfe und der menschenrechtsorientierten Reformpolitik seiner christdemokratischen Regierung her. Die Modernisierung des Fuhrparks der guatemaltekischen Nationalpolizei, symbolisch vorweggenommen durch die Übergabe eines Mercedes-Benz-Geländewagens und eines Motorrads der Marke BMW am 20. September 1986, ordnete Rodil auf diese Weise in die bekannte Rahmenerzählung des Projekts ein: Fahrzeuge westdeutschen Fabrikats sollten es der guatemaltekischen Regierung ermöglichen, Menschen- und Bürgerrechte im Land durchzusetzen und die notwendigen Sozialreformen abzusichern.

Handfestere Absichten verfolgte Manfred Kratz, der Leiter der Daimler-Benz-Vertretung in Guatemala, »Europa Motors Company S. A.«. Der Deutsch-Guatemalteke nutzte den Aufenthalt Sprangers in Guatemala-Stadt, um sich mit einem speziell auf die Ausstattungshilfe zugeschnittenen Angebot direkt an den Staatssekretär zu wenden.² Kratz machte darauf aufmerksam, dass es angesichts der »hiesigen Einsatzbedingungen« ratsam wäre, sich bereits zu diesem frühen Zeitpunkt Gedanken über Wartung und Servicebetreuung der noch auszuliefernden Fahrzeugflotte zu machen. Eine sachgerechte Wartung der Fahrzeuge könne schließlich »von der Nationalpolizei aus Gründen nicht vorhandener Mittel mit Sicherheit nicht erfüllt werden.« Seine Firma sei hingegen dazu in der Lage und gerne bereit, Inspektion und Wartung für das Jahr 1987 zu übernehmen. Kratz legte Spranger daher eine wohlwollende Prüfung eines beigefügten Angebots samt Serviceplan und Kostenkalkulation nahe.³ Schließlich liege es

1 Juan José Rodil Peralta, zitiert in »Sofort zahlen, was der Polizist will. Guatemalas schwieriger Weg zum Rechtsstaat – Bonn bietet Hilfe an«, Stuttgarter Zeitung, 24.09.1986.

2 Manfred Kratz, Director-Gerente, Herrn Carl-Dietrich Spranger, 20.09.1986, BArch, B 213/40200, unpag., S. 1.

3 Siehe ebd., S. 2.

»sicher im Interesse der Bundesregierung und auch unserer Marke, dass die Langlebigkeit und Einsatzbereitschaft dieser Fahrzeuge sichergestellt wird.«⁴

Die Fahrzeuglieferung an die guatemaltekische Nationalpolizei, auf die sich Rodil und Kratz bezogen, bildete mit einem Gesamtvolumen von knapp vier Millionen DM die materielle Basis der Polizeihilfe. An der Materiallieferung entzündete sich eine emotional ausgetragene Kontroverse, die das Polizeihilfeprogramm zum »umstrittenste[n] Projekt deutscher Entwicklungshilfe« werden ließ.⁵ Obwohl formal nur der subsidiäre Bestandteil eines Reform- und Ausbildungsprojekts, bildeten die Fahrzeuge die sichtbarste Komponente der Polizeihilfe.

Zu diesem Zeitpunkt betraten neue Akteure die Bühne und versuchten, sich aus eigenen Motiven in die Kooperation einzubringen. Zum Teil handelte es sich dabei um private Akteure, wie Daimler-Benz Guatemala, die – selbst Bestandteil eines transnationalen Netzwerks – anstrebten, von der staatlichen Kooperation zu profitieren. Zugleich war es die Technik selbst, die ihre Akteursmacht unter Beweis stellte. Allein die Zugehörigkeit der Fahrzeuge zu einem weltweit führenden und für besondere Qualität bekannten Konzern sorgte dafür, dass die Polizei als Empfängerin des Materials im gesellschaftlichen Diskurs aufgewertet wurde – mit nicht zu unterschätzenden Konsequenzen, wie noch ausgeführt werden wird. Die Materialität der Fahrzeuge griff zudem direkt in die Netzwerkzusammenhänge ein: Nachdem die Bestellung der kostenintensiven Fahrzeuge auf Initiative von BMI und BMZ äußerst schnell veranlasst und das Thema der sachgerechten Wartung und Handhabung zunächst eher am Rande behandelt worden war, rief die Initiative des Geschäftsmanns Kratz den Verantwortlichen erneut ins Gedächtnis, dass die technische Beschaffenheit der Fahrzeuge eine bestimmte Infrastruktur voraussetzte. So war es für eine langfristige und nachhaltige Nutzung essenziell, über geschultes Personal und Wartungskapazitäten zu verfügen. Auch mussten polizeiliche Strategien und Abläufe angepasst werden, sollten die neuen technischen Möglichkeiten zweckdienlich und möglichst effizient eingesetzt werden.

In diesem Sinne waren die Fahrzeuge mehr als Material, das lediglich geliefert wurde und so seinen Zweck erfüllte. Durch ihre Beschaffenheit und die sich daraus ergebenden Ansprüche machten die Fahrzeuge Anpassungs- und Übersetzungsprozesse notwendig und waren sogar für die Integration neuer Akteure, etwa private Kfz-Werkstätten, verantwortlich. Die über die Ausstattungshilfe bereitgestellten Dinge waren somit nicht nur passive Objekte. Die Technik be-

4 Ebd., S. 1.

5 So die Entwicklungsexpertin Gabriela Sierck 1989 auf dem »Guatemala-Kongress« in Köln. Siehe Gabriela Sierck: Konkrete Forderungen und Handlungsmöglichkeiten für Politik und Kirche. Polizeihilfe als Entwicklungshilfe?, März 1989, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 79, unpag., S. 1.

stimmte zu einem nicht zu vernachlässigenden Teil den Fortgang der Polizeihilfe und übte so in gewisser Weise selbst Handlungsmacht aus. Die Kooperationspartner mussten nun auch die Bedürfnisse dieser »technischen Akteure« bei den Planungen berücksichtigen, sich also mit den Problemen und Möglichkeiten einer Übertragung westdeutscher Polizeitechnik – und den damit verbundenen Praktiken und polizeitaktischen Konzeptionen – in den guatemaltekischen Kontext auseinandersetzen. Es war also notwendig, konkrete Transferstrategien zu entwickeln. Dabei waren nicht nur die lokalen materiellen und personellen Voraussetzungen zu beachten, welche Anpassungen der ursprünglichen transferierten Güter und Konzepte notwendig machen konnten. Auch die politischen Rahmenbedingungen, die anderen Regeln und Dynamiken unterworfen waren als die technische Umsetzung der Polizeihilfe, wirkten sich direkt auf das Projekt und die Transferbemühungen aus.

Dieses Kapitel rekonstruiert die Auslieferung des Materials und seine Implementierung in den guatemaltekischen Sicherheitssektor. Für die Öffentlichkeit war die Ausstattungshilfe die sichtbarste Manifestation des Polizeihilfeprojekts, sodass sich die aufkommende Kritik Pars pro Toto meist gegen die Materiallieferungen richtete. Am Beispiel der Debatte soll zunächst gezeigt werden, wie sehr sich »fachfremde Impulse«, die unter anderem den bereits geschilderten politischen »Geburtsfehlern« des Projekts – aber auch dem fraktalen Netzwerkcharakter der Kooperation – geschuldet waren, auf die Erarbeitung von Transferstrategie und -durchführung auswirkten. Daran anschließend werden Dislozierung und Inbetriebnahme des Materials analysiert und die An eignungs- und Lokalisierungseffekte, die durch die Transfers in Guatemala ausgelöst wurden, aufgezeigt. Hier zeigt sich der entscheidende Einfluss lokaler Akteure, auch der Technik selbst, auf die Ausgestaltung der Netzwerkbeziehungen.

3.1. Unter Anpassungsdruck: Die öffentliche Debatte um die Ausstattungshilfe

Der Arbeitsbesuch Vinicio Cerezos in der Bundesrepublik vom 10. bis 14. Oktober 1986 ging mit einer kaum je dagewesenen Medienpräsenz Guatemalas in der westdeutschen Öffentlichkeit einher. Diese erhöhte Aufmerksamkeit markierte auch für die Polizeihilfe, und gerade für deren Ausstattungskomponente, die als einzige bereits angelaufen war, eine entscheidende Phase. Cerezo wurde in der Bundesrepublik mit militärischen Ehren empfangen und kam mit den höchsten politischen Amtsträgern des Landes zu Gesprächen zusammen, etwa mit Bundespräsident Richard von Weizsäcker, mit Bundeskanzler Helmut Kohl und

Bundestagspräsident Philipp Jenninger (CDU).⁶ Zudem besuchte Cerezo die für die Polizeihilfe zuständigen Ministerien, wo er von den Ministern Friedrich Zimmermann und Jürgen Warnke, bzw. im AA von Staatsminister Jürgen Möllemann (FDP), empfangen wurde.⁷

Sein Besuch war Teil einer zweiwöchigen Europareise, die Regierungsgespräche in Spanien, Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Italien umfasste.⁸ Im Zentrum sämtlicher Gespräche standen die Demokratisierung Guatemalas, seine Rolle im Zentralamerikakonflikt und mögliche Ansatzpunkte für die Entwicklungszusammenarbeit.⁹ Die Reise erwies sich in wirtschaftlicher Hinsicht als sehr erfolgreich. Die guatemaltekeische Zeitung »La Hora« merkte jedoch kritisch an, was die Unterstützung Europas und internationaler Beifall für den demokratischen Prozess Guatemalas brächte, »wenn wir jederzeit Opfer von Raub und Überfallen sein können und über kein effektives Sicherheitssystem verfügen?«¹⁰

Im Zentrum der Kritik: Der Staatsbesuch Cerezos in Bonn und seine Implikationen für das Polizeihilfeprojekt

Anders als »La Hora« suggerierte, stand das Sicherheitsproblem zumindest während Cerezos Aufenthalt in Bonn durchaus im Mittelpunkt der Beratungen. Dabei ging es, obwohl die Polizeihilfe als »Ausbildungs- und Beratungsprojekt« konzipiert war, vor allem um die Lieferung der Fahrzeuge. Die Materialhilfe war die einzige belastbare Zusage, schließlich war »[d]er Umfang der Ausbildung und der Beratung [...] bislang noch nicht abschließend festgelegt«, wie es ein Sach-

6 Siehe Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Pressemitteilung, 06.10.1986, BAArch, B 136/30277, Bl. 36. Siehe auch Gaby Weber/Michael Rediske: Polizeiausrüstung als Entwicklungshilfe, in: taz. Die Tageszeitung, 11.10.1986, S. 3.

7 Siehe Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Pressemitteilung, 06.10.1986, BAArch, B 136/30277, Bl. 36.

8 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Bensch/Groneberg, An AA, 331, Betr.: Europareise Präsident Cerezos vom 30.09. bis 18.10.86, 14.08.1986, PA AA, GUAT, 35883, unpag. In Brüssel kam es zudem zu Erörterungen mit Vertretern der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

9 Siehe ausführlich zu den Stationen und den Themen der Reise, die von der guatemaltekeischen Presse Cerezos »Begegnung mit der Geschichte« getauft wurde: Prensa Libre, Suplemento Encuentro con la historia, 02. 11. 1986. In der Beilage wurden die Erfolge der Reise ausführlich nachgezeichnet und mit einer großen Auswahl an Farbfotografien illustriert.

10 »Inicio cosecha aplausos internacionalmente. Pero preferimos que gobierno busque soluciones a más urgentes problemas«, in: La Hora, 13.10.1986, S. 3. Übersetzung durch den Verfasser.

standsvermerk des AA für den Bundeskanzler festhielt.¹¹ Bundeskanzler Kohl und sein Entwicklungsminister Jürgen Warnke sprachen mit dem Staatsgast über das Projekt und dessen Bedeutung für die Stabilität Guatemalas sowie die westdeutsch-guatemalteken Beziehungen.¹² Auch Staatsminister Jürgen Möllemann, der Cerezo in Vertretung Genschers im Auswärtigen Amt begrüßte, bezeichnete die bundesdeutsche Unterstützung beim Aufbau der Polizei in Guatemala diplomatisch als »vernünftig«.¹³

Aus den Gesprächsunterlagen geht indes hervor, dass selbst auf der höchsten politischen Ebene eine gewisse Unsicherheit über den Umgang mit dem Polizeihilfeprojekt zu herrschen schien. So wurde im Gesprächsleitfaden für den Bundeskanzler das Thema »Hilfe für die Polizei in Guatemala« zwar ausführlich erläutert, jedoch mit dem Vermerk »reaktiv« versehen.¹⁴ Auch in den Unterlagen Warnkes wurde als einer der Hauptpunkte »Gedankenaustausch über die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Guatemala, insbesondere Erwähnung der Polizeihilfe« mit einem Fragezeichen versehen.¹⁵ Beide Gespräche fanden am 14. Oktober statt, und somit einen Tag vor der bereits erwähnten, wichtigen AWZ-Sitzung, an der auch Bundesminister Warnke zur Polizeihilfe Stellung nehmen sollte. Die Verweise in den Gesprächsunterlagen deuten darauf hin, dass man bestrebt war, die Polizeihilfe nicht erneut zum Gegenstand der öffentlichen Debatte werden zu lassen.

Für die Planung der Kooperation bot sich ein bereits erprobter, informellerer Rahmen an. Im Anschluss an die Gespräche in Bundeskanzleramt und BMZ lud die Konrad-Adenauer-Stiftung, ganz gemäß ihrer Rolle als »politische Brückenbauerin«, zu einem Gespräch in den Stiftungssitz. Neben Vertretern von christdemokratischen Parteiorganisationen nahmen auch Beamte aus BMZ, AA,

11 AA, Ref. 300, Betr.: Gespräch BK mit Präsident Cerezo von Guatemala am 14. 10. 1986, hier: Hilfe für die Polizei von Guatemala, BArch, B 136/30277, Bl. 239f., hier Bl. 240.

12 Siehe Chef Bundeskanzleramt, Herr Bundeskanzler: Besuch des Staatspräsidenten der Republik Guatemala, Cerezo Arevalo, in der Bundesrepublik Deutschland vom 11.–15. 10. 1986, hier: Ihr Gespräch mit Präsident Cerezo mit anschließendem Mittagessen am Dienstag, dem 14. Oktober, 13.00–15.00 Uhr, 09. 10. 1986, BArch, B 136/30277, Bl. 110–126; BMZ, Ref. 124, Herr Minister, Zusammenarbeit mit Guatemala, hier: Gespräch mit Staatspräsident Cerezo bei dessen Staatsbesuch in der Bundesrepublik, 09. 10. 1986, BArch, B 136/30277, Bl. 148–151.

13 AA, Ref. 331, 321, Vermerk, Betr.: Arbeitsbesuch des Staatspräsidenten von Guatemala Vinicio Cerezo, hier: Gespräch mit Staatsminister Möllemann, 13. 10., 10 Uhr, 13. 10. 1986, BArch, B 136/30277, Bl. 164.

14 Chef Bundeskanzleramt, Herr Bundeskanzler: Besuch des Staatspräsidenten der Republik Guatemala, Cerezo Arevalo, in der Bundesrepublik Deutschland vom 11.–15. 10. 1986, hier: Ihr Gespräch mit Präsident Cerezo mit anschließendem Mittagessen am Dienstag, dem 14. Oktober, 13.00–15.00 Uhr, 09. 10. 1986, BArch, B 136/30277, Bl. 122.

15 BMZ, Ref. 124, Herr Minister, Zusammenarbeit mit Guatemala, hier: Gespräch mit Staatspräsident Cerezo bei dessen Staatsbesuch in der Bundesrepublik, 09. 10. 1986, BArch, B 136/30277, Bl. 148.

BMI und Bundeswirtschaftsministerium an der Unterredung Teil, mit Bernhard Schweiger und Günter Romann auch die beiden wesentlichen Protagonisten des Polizeihilfeprojekts.¹⁶ Zur großen Bühne für ein demonstratives, öffentliches Bekenntnis der Bundesregierung zur umstrittenen Polizeihilfe wurde der Aufenthalt Cerezos in Bonn jedoch nicht. So unterschrieb Cerezo statt eines Vertrags über die Gewährung von Polizeihilfe in einer medienwirksamen Zeremonie lediglich ein bereits abgesprochenes Rahmenabkommen über die Finanzielle Zusammenarbeit im Jahr 1987.¹⁷ Indem man Vinicio Cerezo ermöglichte, medienwirksam eine Unterschrift unter einen Vertragstext zu setzen, stärkte man dem Gast mit Blick auf die innenpolitische Debatte in Guatemala den Rücken. Die Polizeihilfe hingegen sollte möglichst diskret abgehandelt werden, wie sich auch in der abschließenden Pressekonferenz niederschlug, in der Cerezo lediglich das bekannten Rahmennarrativ der Polizeihilfe ausbreitete, ohne auf Details einzugehen.¹⁸

Der Plan, die Polizeikooperation möglichst diskret voranzutreiben, sollte jedoch nicht aufgehen. Präsident Cerezo erlebte während seines Besuchs hautnah, dass das Polizeihilfeprojekt in der westdeutschen Öffentlichkeit umstritten war. Am 13. Oktober 1986 traf sich Vinicio Cerezo mit Ludger Volmer und Gabi Gottwald von der Partei »Die Grünen«. Die Kritik der grünen Partei an der Polizeihilfe war der guatemaltekischen Regierung bekannt und Cerezo suchte demonstrativ das Gespräch, um die politische Lage in Guatemala zu erläutern.¹⁹ Während in Guatemala »Prensa Libre« meldete, die Vertreter der Grünen hätten nach dem Gespräch eingelenkt,²⁰ erklärten diese in einer Pressemitteilung, dass die bundesdeutsche Polizeihilfe lediglich »eine Effektivierung des staatlichen Repressionsapparates« bedeute. Sollte die Bundesregierung an ihrem Vorhaben festhalten, müsse man sie »der Beihilfe zu staatlichen Repressionen und politischem Mord« bezichtigen.²¹ Diese Ansicht teilten auch 250 Demonstranten, die

16 Siehe Lothar Kraft, Hauptgeschäftsführer KAS, An Bruno Heck, Einladung, 29.09.1986, ACDP, 12-001-044-1, unpag., S. 3.

17 BMZ, Ref. 124, Herrn Minister, Zusammenarbeit mit Guatemala, hier: Gespräch mit Staatspräsident Cerezo bei dessen Staatsbesuch in der Bundesrepublik, 09.10.1986, BArch, B 136/30277, Bl. 150. Für die Rezeption der Vertragsunterzeichnung siehe Prensa Libre, Suplemento »Encuentro con la historia«, 02.11.1986, S. 6; sowie »Vinicio recibió crítica y ayuda«, in: La Hora, 13.10.1986, S. 1.

18 Siehe Wortlaut der Pressekonferenz Präsident Cerezos, Bonn, 14. Okt. 1986, in: Informationsstelle Guatemala e. V. (Hg.): Guatemala-Info 6, November 1986, S. 2–8, hier S. 3.

19 AA, Ref. 331, 321, Vermerk, Betr.: Arbeitsbesuch des Staatspräsidenten von Guatemala Vinicio Cerezo, hier: Gespräch mit Staatsminister Möllemann, 13.10., 10 Uhr, 13.10.1986, BArch, B 136/30277, Bl. 164.

20 Siehe Prensa Libre, Suplemento Encuentro con la historia, 02.11.1986, S. 6.

21 Die Grünen im Bundestag, Pressemitteilung Nr. 657/86: Grüne legen gegenüber dem Präsidenten Guatemalas Protest gegen bundesdeutsche Polizeihilfe ein, 13.10.1986, AGG, PKA, Sign. 1380, unpag.



Abb. 3: Gesprächsrunde in der KAS, 14. 10. 1986, u. a. mit Bundesminister Jürgen Warnke (zweiter von links).

unter dem Motto »Wo sind die 40 000 Verschwundenen, Herr Präsident? Keine deutsche Polizeihilfe für Guatemala!« am selben Abend vor der Bad Godesberger »Redoute«, in der Cerezo und Warnke das Rahmenabkommen über die Finanzielle Zusammenarbeit unterzeichneten, gegen das Vorhaben protestierten.²²

Die Demonstration und die Kritik der Grünen sorgten in der guatemalteki-schen Presse für Entrüstung. »Prensa Libre« brachte den Vorfall auf der Titel-seite.²³ Auch die Schlagzeilen der folgenden Tage wurden von dem »Kleinkrieg der Grünen gegen Guatemala« dominiert.²⁴ Während die Empörung überwog, zeigten sich einige Stimmen auch besorgt, die Grünen könnten durch ihre fort-dauernde Kritik die benötigten Hilfen der Bundesrepublik verhindern.²⁵

22 Polizeipräsidium Bonn, An Bonn AA, Betr.: Mahnwache von »Amnesty International« am 13.10.86 anlässlich des Besuchs des Staatspräsidenten von Guatemala in Bonn, 08. 10. 1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag. Zur Demonstration hatten außer »Amnesty International« und verschiedenen westdeutschen Organisationen auch die guatemalteki-sche GAM (Grupo de apoyo mutuo, Gruppe für gegenseitige Hilfe) aufgerufen. Siehe »Forderung nach Freiheit und Menschenrechten«, in: General-Anzeiger Bonn, 14. 10. 1986, abgedruckt in: Informations-stelle Guatemala e. V. (Hg.): Guatemala-Info 6, November 1986, S. 15.

23 Prensa Libre, 14. 10. 1986, S. 1, 2, 40.

24 »Rodil Peralta reacciona«, in: Prensa Libre, 15. 10. 1986, S. 2. Übersetzung durch den Ver-fasser.

25 Siehe ebd., sowie z. B. Oscar Clemente Marroquín: Vinicio: Críticas y apoyo, in: La Hora, 15. 10. 1986, S. 2.

Zwar bezog sich die Kritik, die Cerezos Delegation in Bonn entgegenschlug, nicht ausschließlich auf das Polizeihilfeprojekt, sondern auch auf die allgemeine Menschenrechtslage in Guatemala. Dennoch hatte sich das allgemeine Interesse an der Entwicklung Guatemalas, das nun weit über die interessierten Kreise innerhalb der entwicklungspolitischen Szene und der Zentralamerika-Solidarität hinausging, an der Debatte um die Ausrüstungslieferungen der Polizeikooperation entzündet. Die direkten Proteste gegen Cerezo bildeten zudem nur die Spitze eines Eisbergs zivilgesellschaftlichen Aktivismus gegen die Polizeihilfe in der Bundesrepublik, der jedoch die Bundesregierung weit mehr unter Druck setzte als die guatemalteckische Seite. So hatte die Menschenrechtsorganisation »Medico International« im September 1986 eine Unterschriftenaktion gegen die geplante Polizeihilfe gestartet, mit der sie gegen die Verwendung von Entwicklungshilfegeldern zur Aufrüstung der Polizei protestierte.²⁶ Kurz vor dem Besuch Cerezos konnten die Initiatoren der Bundesregierung bereits 5000 Unterschriften übergeben.²⁷

Für die Bundesregierung besonders heikel waren indes Statements von Vertretern zweier zentraler Säulen der staatlichen Entwicklungspolitik der 1980er Jahre. Bereits Anfang September 1986 hatten sich 44 zukünftige Projektmitarbeiter des »Deutschen Entwicklungsdienstes« (DED), welcher als Äquivalent zur gtz Ausbildungsprojekte im Globalen Süden durchführte, in einem offenen Brief an Jürgen Warnke gewandt und die geplante Polizeihilfe angesichts der zentralamerikanischen Verhältnisse als »zynisch und makaber« verurteilt.²⁸ Auch die Betriebsgruppe der »Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr« (ötv) in der gtz, also einer Organisation, die an der Konzeption der Polizeihilfe direkt beteiligt gewesen war, lehnte das Unterfangen ab. Die ötv forderte die Geschäftsführung der gtz auf, sich gegen die Abwicklung solcher »paramilitärischer Projekte« einzusetzen, da »der gute Ruf der Entwicklungshilfe, der bisherige Grundkonsens zwischen den Parteien und nicht zuletzt auch die Sicherheit der Mitarbeiter [...] auf dem Spiel [stünden]«. ²⁹

Durch die erhöhte mediale Präsenz Guatemalas während des Besuchs Cerezos geriet die Ausstattungshilfe für die guatemalteckische Polizei, auch aus Gründen, die weit über den eigentlichen Projektinhalt hinausgingen, weiter in Verruf.

26 Siehe Medico International: Guatemala. Auch unter der zivilen Regierung halten die schweren Menschenrechtsverletzungen an. Appell an die Bundesregierung, die geplante Polizeihilfe zu stoppen, September 1986, BAArch, B 213/40191, unpag.

27 DPA, »Appell gegen Militarisierung der Entwicklungshilfe«, 10.10.1986, ACDP, Abteilung Medienanalyse und -archiv, Sammlung Guatemala.

28 »Im Wortlaut: Zynisch und makaber«, in Frankfurter Rundschau, 01.09.1986, S. 2, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 79, unpag.

29 »ÖTV-Betriebsgruppe in der GTZ gegen Polizeiprojekte in Guatemala und anderswo«, in: die ötv informiert, o. D. [Oktober 1986], CIRMA-AH-19, CAS, 79, unpag.

Schließlich bot sich das geplante Projekt als Symbol für die Kritik an der Entwicklungspolitik der schwarz-gelben Bundesregierung an. Dass zudem Ausrüstungsgegenstände an bewaffnete Kräfte in einem Bürgerkriegsland geliefert werden sollten, zumal an eine Institution, der Beteiligung an schwersten Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen wurden, machte das Projekt angreifbar und nicht nur für die entschiedensten Gegner solcher Kooperationen kritikwürdig.³⁰ Die deutliche Verurteilung der Pläne für Guatemala durch Akteure der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit setzten die Bundesregierung, und insbesondere das BMZ, zusätzlich unter Rechtfertigungsdruck.

Dass die Polizeihilfe während Cerezos Besuch lediglich im vertraulichen Rahmen angesprochen wurde, zeigt, dass die Bundesregierung der Debatte um das in die Kritik geratene – und auch innerhalb der Regierung umstrittene – Projekt möglichst auszuweichen gedachte.³¹ Ein Aussitzen der Kritik war jedoch nach den Protesten nicht mehr möglich. In der 76. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, der am 15. Oktober 1986 tagte, also am letzten Tag des Aufenthalts Cerezos in Bonn und im Anschluss an die Proteste, stand das Polizeihilfeprojekt daher mehr denn je im Fokus – und seine Befürworter unter Zugzwang.

»Nicht das edelste Ziel unseres Hauses«: Die Bundesregierung in der Defensive

Jürgen Warnke und sein Staatssekretär Volkmar Köhler strebten in der Sitzung an, mögliche Kritikpunkte der Abgeordneten direkt zu entkräften. So bezeichneten sie den Ansatz, die Polizeihilfe als TZ-Projekt zu konzipieren, als die einzig richtige und letztlich auch einzig mögliche Variante – schließlich sei das Projekt von Beginn an als Ausbildungsprojekt konzipiert worden.³² Wie im vorherigen Kapitel gezeigt, entsprach diese Aussage zwar nicht der Wahrheit, doch die kurz zuvor erfolgte Aufstockung der Mittel für die Ausbildungskomponente machte sich nun argumentativ bezahlt. Warnke und Köhler konnten nun darauf hin-

30 So schrieb der Westberliner »Informationsdienst El Salvador«: »Wir meinen, daß die Bullenhilfe ein Thema ist, für das schon viele Menschen vom autonomen bis zum links-liberalen Spektrum sensibilisiert sind, [und] an dem mensch Repression und System Guatemalas und der BRD an einem wunden Punkt angreifen kann«. Informationsdienst El Salvador: Internationale Solidarität – der Bullen, in: IDES 319, 12.12.1986, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 79, unpag. S. 4.

31 Einer der wenigen Regierungsvertreter, die sich öffentlich positionierten, war Staatssekretär Siegfried Lengl (BMZ), der per Leserbrief auf die Kritik des DED reagierte. Siehe Siegfried Lengl: Freie Aussprache: Polizei in der Dritten Welt, in: Frankfurter Rundschau, 29.10.1986, BArch, B 213/40200, unpag.

32 AWZ – 10. Wahlperiode, Kurzprotokoll der 76. Sitzung, 15.10.1986, PA-DBT, 3122, 10. WP, Prot. 76, S. 13f.

weisen, dass der Ausbildungsteil die Ausstattung finanziell »leicht überwiege«, was den Ausbildungscharakter des Pakets beweise.³³ Wie Köhler und Warnke in der Folgesitzung zu Protokoll gaben, sei über eine endgültige Förderung des Projekts im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit allerdings noch immer nicht entschieden.³⁴ Die bereits angelaufene Fahrzeugbestellung rechtfertigte Warnke damit, dass »solche Vordispositionen und auch die Erteilung von Lieferaufträgen [...] im Bereich der technischen Zusammenarbeit nicht unüblich« und aufgrund der langen Lieferzeiten notwendig seien.³⁵

Dennoch stand die bereits erfolgte Bestellung der Fahrzeuge ohne Rücksprache mit dem Parlament im Mittelpunkt der Kritik des Ausschusses. Selbst Abgeordnete der Union kritisierten die schlechte Abstimmung zwischen den Ressorts und die schleppende Unterrichtung des Parlaments, auch wenn sie in der Sache eine Polizeihilfe für sinnvoll hielten.³⁶ Wolfgang Rumpf vom Koalitionspartner FDP gab zu Bedenken, dass das Polizeihilfeprojekt dem Image der gesamten Entwicklungspolitik schade, und forderte mehr Transparenz bei der Vergabe solcher Hilfen.³⁷ Ludger Volmer von den »Grünen« erkannte in den Äußerungen Rumpfs, dass sich in der Bundesregierung die »Stahlhelme« gegen die »Genscheristen« durchgesetzt hätten, und bezeichnete die Finanzierung des Projekts als »illegitimen Trick«.³⁸ Der einflussreiche Ausschussvorsitzende Uwe Holtz (SPD) meldete Zweifel an der Darstellung Warnkes an: Während es der Bundesregierung zunächst nur um Ausrüstungslieferungen gegangen sei, sei »[u]nter dem Druck der Öffentlichkeit [...] dann immer mehr an Ausbildung nachgeschoben worden.«³⁹ Mit dieser Einschätzung kam der Sozialdemokrat der internen Entwicklung der Projektkonzeption erstaunlich nahe.

Angesichts der harschen Kritik an der Vorgehensweise der Bundesregierung gab sich Warnke defensiver. Er gab nun zu Protokoll, dass zwar nicht auszuschließen sei, »daß die ›normale‹ Entwicklungshilfe durch Polizeihilfe belastet werden könne.«⁴⁰ Doch sei es Ziel der Regierung Kohl, die Menschenrechte weltweit zu stärken, und in Guatemala habe sich nun ein konkreter Ansatzpunkt

33 Ebd., S. 14.

34 Siehe AWZ – 10. Wahlperiode, Kurzprotokoll der 77. Sitzung, 22. 10. 1986, PA-DBT, 3122, 10. WP, Prot. 77, S. 31; siehe auch BMZ, Ergebnisse der 77. Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit am 22. Oktober 1986, 23. 10. 1986, BArch, B 213/40200, unpag., S. 5.

35 AWZ – 10. Wahlperiode, Kurzprotokoll der 77. Sitzung, 22. 10. 1986, PA-DBT, 3122, 10. WP, Prot. 77, S. 29.

36 AWZ – 10. Wahlperiode, Kurzprotokoll der 76. Sitzung, 15. 10. 1986, PA-DBT, 3122, 10. WP, Prot. 76, S. 19.

37 Siehe ebd., S. 17.

38 Ebd.

39 Ebd., S. 22.

40 Ebd., S. 20.

aufgetan, durch die Unterstützung der Polizeikräfte »etwas für die Achtung der Menschenrechte zu tun.«⁴¹

Wenngleich die Kritik der Abgeordneten den Beginn des Polizeihilfeprojekts nicht verhinderte, sollten die Debatten im Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit noch Folgen haben, die weit über das Guatemala-Projekt hinausgingen. Einstimmig, d. h. auch mit den Stimmen der Vertreter der Regierungskoalition, beschlossen die Fraktionen im Ausschuss, dass in Zukunft aus Einzelplan 23 (BMZ) keine Polizeiprojekte mehr gefördert werden durften. Bis auf kleinere Ausbildungsleistungen in der Rauschgiftbekämpfung sollte das Instrument der Polizeihilfe ab 1987 ausschließlich über das Auswärtige Amt abgewickelt werden, da für die regulären Ausstattungshilfen weitreichendere parlamentarische Kontrollmöglichkeiten bestanden.⁴² Nachdem der Haushaltsausschuss sich am 6. November 1986 dieser Haltung anschloss,⁴³ bedeutete das Tauziehen um Guatemala das Aus für Polizeihilfeprojekte im Kontext der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit – wohl langfristige Folge des Streits um die Ausstattungshilfe für Guatemala und Warnkes »spektakulärste Niederlage«, wie der Wirtschaftswissenschaftler Thomas Fues die Ausschussentscheidung bezeichnete.⁴⁴ Das Polizeihilfeprogramm für Guatemala, das aus Mitteln des Jahres 1986 finanziert wurde, war von der Neuregelung jedoch nicht betroffen.

Die anhaltende parlamentarische Kritik, die auch in der Presse aufgenommen wurde,⁴⁵ zeigt, dass es den BMZ-Vertretern nicht gelungen war, das Ausstattungshilfeprogramm für Guatemala aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit glaubhaft als reguläres und langfristig geplantes Ausbildungsprojekt darzustellen. Indem Warnke vor dem Ausschuss zu Protokoll gab, dass eine negative Langzeitwirkung für die Entwicklungszusammenarbeit durch das Polizeihilfeprojekt nicht auszuschließen sei, diese aber für das aus seiner Sicht besonders wichtige Unterfangen in Kauf zu nehmen sei, geriet die Bundesregierung argumentativ erneut in die Defensive.

Die rund um die Ausschusssitzungen gezeigte Unsicherheit der Bundesregierung, die sich aus dem Bewusstsein um die vorschnelle Anbahnung des Projekts und die unsichere politische Entwicklung in Guatemala ergab, sollte

41 Ebd., S. 21.

42 Siehe Martin Winter: Kein Geld mehr für Polizei. Kritik an Guatemala-Aktion Warnkes hat Folgen, in: Frankfurter Rundschau, 28.10.1986.

43 Haushaltsausschuss – 10. Wahlperiode, Kurzprotokoll der 105. Sitzung, PA-DBT, 3106, 10. WP, Prot. 105, 06.11.1986, S. 18.

44 Thomas Fues: Vier Jahre Warnke, in: blätter des iz3w 138 (1986), S. 21–28, hier S. 25.

45 Siehe u. a. Thomas Schmid: Polizei-Export verzögert, in: taz. Die Tageszeitung, 28.10.1986, S. 1; »Treue Mitarbeiter«, in: Der Spiegel, 26.10.1986; BPA-Informationenfunk, Nr. 234, Zur Polizeihilfe für Guatemala, 18.10.1986, ACDP, Abteilung Medienanalyse und -archiv, Sammlung Guatemala.

nicht nur die Ausrüstungslieferungen betreffen, sondern das Projekt in seiner ganzen Laufzeit begleiten. So räumte Ministerialdirigent Schweiger im März 1987 ein, dass die Besetzung der Führung der guatemaltekischen Nationalpolizei mit Armeeoberst Julio Caballeros »kein Idealzustand« sei.⁴⁶ Staatssekretär Köhler sah sich im März 1988 gezwungen, zu betonen, dass die Menschenrechtssituation in Guatemala »nicht mit ›unseren Normen‹ zu vergleichen sei«. Polizeihilfe verkörpere »nicht das edelste Ziel unseres Hauses.« Doch im Falle Guatemalas, so der Staatssekretär, sei diese Form der Zusammenarbeit »nötig und hilfreich« und werde daher gewährt.⁴⁷

Die Bundesregierung verteidigte das Polizeihilfeprojekt also öffentlich durchaus, jedoch ohne die letzte Überzeugung. Nach der öffentlichen Kritik rund um den Cerezo-Besuch verfolgte sie das Projekt nur noch zurückhaltend und versuchte, die Ausstattungshilfe möglichst geräuscharm umzusetzen, um keine weitere Angriffsfläche zu bieten. Den Unterstützern des Projekts gelang es nicht, die Deutungshoheit über die Kooperation vollständig wiederzuerlangen, obgleich Akteure wie Josef Thesing Informationen über die Erfolge der guatemaltekischen Regierung im Kampf gegen Straflosigkeit und Machtmissbrauch von Sicherheitskräften an die Bundesregierung übermittelten.⁴⁸ Die Furcht vor negativen innenpolitischen Folgen überwog, insbesondere auf dem Gebiet der Ausstattungshilfe. Diese Haltung, die sich beispielsweise in der späteren Priorisierung der Ausbildungshilfe gegenüber einer stärkeren Mittelkonzentration für Erhalt und Verbesserung der technischen Ausstattung ausdrücken sollte, verhinderte oft pragmatische und aus polizeilicher Sicht sinnvolle Entscheidungen der Akteure vor Ort. Verschiedene Abhängigkeiten und Beziehungen konkurrierten miteinander, wodurch die Polizeihilfe für einige der beteiligten Akteure gegenüber anderen Erfordernissen, etwa dem Erhalt einer überwiegend positiven öffentlichen Meinung zur Regierungsarbeit, an Bedeutung verlor. Der relationale Charakter von Akteursmacht sollte sich im weiteren Verlauf der Kooperation deutlich zeigen und dazu führen, dass fachfremde Erwägungen Einfluss auf die Transferprozesse nehmen konnten.

46 BMZ, Schweiger, An die Christliche Initiative Romero e. V., 24.08.1987, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 76, unpag.

47 DPA, »Staatssekretär Köhler begründet Polizeihilfe für Guatemala«, 30.03.1988, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 76, unpag.

48 Josef Thesing, Ausstattungshilfe für die Polizei in Guatemala, o. D. [wahrscheinlich Oktober 1986], BArch, B 213/40200, unpag. Siehe auch Josef Thesing an Willibold Frehner, 15.10.1986, ACDP, 12-001-044-2, unpag.

3.2. Die zeitlichen und materiellen Dimensionen der Ausstattungslieferung

Am 15. Oktober 1986, dem Tag der ersten Anhörung Warnkes vor dem Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, wurde das Polizeihilfeprojekt im BMZ bereits unter der Projektnummer 8622532 geführt.⁴⁹ Während Jürgen Warnke zu Protokoll gab, dass noch nicht endgültig über die Durchführung entschieden sei, wurde das BMI damit beauftragt, für die Auslieferung, Ausstattung und die Übergabe der Fahrzeuge zu sorgen sowie Personal »für erste Maßnahmen« nach Guatemala zu entsenden.⁵⁰ Wie solche ersten Maßnahmen in Guatemala aussehen könnten, hatte Innenminister Rodil bereits am 8. September recht konkret skizziert. In einem Schreiben an seinen bundesdeutschen Amtskollegen Zimmermann schlug er die baldige Entsendung von zwei Ausbildern vor, die über 400 guatemaltekische Polizeibeamte im sicheren Umgang mit den verschiedenen Fahrzeugtypen unterweisen sollten. Vordringlich zu besprechen sei auch, wie die Wartung der gelieferten Ausstattungsgüter, die Ausbildungskurse in Guatemala und der Bundesrepublik sowie eine etwaige Entsendung von Langzeitberatern in die guatemaltekische Polizeiführung umgesetzt werden könnte.⁵¹

Anschlussprobleme: Wartung, Ausbildung und der Faktor Zeit

Das kontinuierliche Beharren des guatemaltekischen Innenministers auf schnelle und konkrete Maßnahmen setzte seine Partner in Bonn unter Druck. Zugleich verdeutlichen die Vorschläge, die Rodil bereits einen Monat vor der Debatte in den Bundestagsausschüssen und lange vor der endgültigen Verabschiedung des Projekts in Bonn machte, in welchen unterschiedlichen Zeiträumen die am Polizeihilfeprojekt beteiligten Akteure dachten. Ihre jeweilige Wahrnehmung von Zeit, das heißt, die Einschätzung von für die Kooperation sinnvollen und notwendigen Zeitfenstern, unterschieden sich deutlich.

Für Rodil stellten die mündlichen Zusagen über die Zusammenarbeit offensichtlich ein verbindliches Abkommen dar, welches ein weiteres Abwarten

49 BMZ, Ref. 124, MR Lehmann, Betr.: Technische Zusammenarbeit mit Guatemala, hier: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, 15.10.1986, B 213/40200, unpag.

50 Siehe ebd. Die finanzielle Oberhoheit wurde dem BMI jedoch erst am 18. November übertragen, als das Ministerium ermächtigt wurde, in verschiedenen Jahrestanchen insgesamt über 10,615 Millionen DM zu verfügen. BMZ, An den Bundesminister des Innern, Referat P II 5, Betr.: Bilaterale TZ mit Guatemala, hier: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, 18.11.1986, BArch, B 213/40200, unpag.

51 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An AA, Ref. 331, Betr.: Besuch PSTS Spranger in Guatemala vom 19.–22. 09.1986, 08.09.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag.

überflüssig machte. Da das Überleben der neuen verfassungsmäßigen Ordnung angesichts der angespannten Kriminalitätsslage und des nach wie vor mächtigen Militärs auch von einer spürbaren Verbesserung der Sicherheitssituation abhing, bildete für das Innenministerium unter Rodil die durch internationale Hilfen voranzutreibende Modernisierung der Polizei das Hauptprojekt seiner Amtszeit. Dazu kam, dass sich Erfolge in der Sicherheitssektor-Reform auch für seine persönliche politische Karriere und seine Stellung innerhalb der christdemokratischen Fraktionskämpfe nutzen ließen.

Seine Partner auf bundesdeutscher Seite konnten aufgrund ihrer Eingebundenheit in andere Netzwerke mit eigenen Abstimmungsprozessen den Wünschen des obersten Dienstherrn der *Policía Nacional* nicht ohne Weiteres entsprechen und waren gezwungen, immer wieder unter Verweis auf interne Abläufe und Vorgaben zu bremsen. Die öffentliche Kritik am bisherigen Vorgehen von BMZ und BMI verlangsamte die Fortführung des Projekts zusätzlich, da die beteiligten Akteure nun eine besondere Aufmerksamkeit auf die Einhaltung der vorgeschriebenen Verfahrenswege legen mussten. Trotz aller Übersetzungsbestrebungen innerhalb der Netzwerke hatte die Polizeikooperation zudem für die Bundesregierung bei Weitem nicht die gleiche Bedeutung wie für ihre guatemaltekischen Partner. Zweifellos hatten sich innerhalb der Bundesregierung effizient arbeitende Akteure zusammengefunden, die das Polizeihilfeprojekt vorantreiben wollten. Zu einem zentralen außenpolitischen Unternehmen wurde die Polizeihilfe für die schwarz-gelbe Bundesregierung jedoch nie. Dass die kollaborierenden Akteure das Projekt abweichend priorisierten und die Brisanz des zeitlichen Faktors unterschiedlich wahrnahmen, spiegelte sich auch in den Ressourcen wider, die sie für die notwendigen Anpassungsprozesse aufzuwenden bereit waren bzw. zu mobilisieren in der Lage waren, was wiederum Auswirkungen auf die Effizienz der Transferleistungen haben musste.

Im Zentrum der bundesdeutschen Überlegungen standen zunächst die Ausstattungslieferungen, da diese auch den Gegenstand der in der Bundesrepublik geführten Debatte bildeten. Die Bundesregierung ging daher auf Rodils Vorschläge, abgesehen von dem Komplex der Wartung und Instandhaltung des gelieferten Materials, nicht weiter ein. Eine möglichst nachhaltige und effektive Nutzung musste sichergestellt werden, um die Debatte um die Ausstattungshilfe nicht wieder aufflammen zu lassen. Dazu nahm das BMZ zunächst den Kooperationspartner selbst über sogenannte Partnerschaftsleistungen in die Pflicht.

Wie ein Konzeptpapier aus dem Oktober 1986 festhielt, hatte die guatemaltekische Regierung aus eigenen Mitteln für den »ordnungsgemäßen Betrieb und Einsatz« der gelieferten Fahrzeuge und weiterer Ausstattungsgüter zu sorgen, etwa durch eine ausreichende Versorgung der Fahrzeuge mit Kraftstoff und

Motoröl.⁵² Auch sollte sie dazu verpflichtet werden, die finanziellen Mittel für Wartung und Reparatur der Materialien bereitzustellen. In Kenntnis der beschränkten finanziellen Möglichkeiten der DCG-Regierung ließen die bundesdeutschen Planer hier jedoch ein Schlupfloch offen. Bevor aufgrund unzureichender Finanzierung Fahrzeuge auszufallen drohten, könnte auch »aus den deutschen Förderungsmitteln für einen gewissen Zeitraum Beiträge geleistet werden [...]«. ⁵³ Zusätzlich, so hielt das Konzept fest, sei es notwendig, die »technische Einsatzfähigkeit« der gelieferten Fahrzeuge durch den Aufbau einer zentralen Kfz-Werkstatt aus den für das Projekt vorgesehenen TZ-Mitteln langfristig abzusichern.⁵⁴

Bau und Inbetriebnahme von modernen Wartungsanlagen waren jedoch bis zum anvisierten Eintreffen der Fahrzeuge in Guatemala bis Ende Dezember 1986 nicht mehr zu realisieren. Aus diesem Grund empfahl Ministerialrat Günther Romann, der nach Übertragung der Projektleitung an das BMI immer mehr zum prägenden Protagonisten der Polizeihilfe auf Seiten der Bundesregierung wurde, das bereits seit September vorliegende Angebot von Daimler-Benz Guatemala aufzugreifen und die Wartung vorerst durch privatwirtschaftliche Akteure vornehmen zu lassen.⁵⁵ Aus Sicht des BMI war diese kostenintensive Variante – Manfred Kratz, der Leiter der Daimler-Benz-Filiale in Guatemala, hatte 400 000 DM pro Servicejahr veranschlagt⁵⁶ – zumindest für das Jahr 1987 ohne wirkliche Alternative, da nur auf diese Weise die Einsatzfähigkeit des gelieferten Materials sichergestellt werden konnte.⁵⁷ Der wartungsintensive Charakter der Einsatzfahrzeuge und die Rahmenbedingungen, die sich aus den wirtschaftlichen Mitteln der Regierung Guatemalas und der physischen Beschaffenheit der guatemaltekischen Infrastruktur ableiteten, sorgten so bereits vor der Verschickung der Ausstattungsgüter für Mehrkosten und Planänderungen.

Am 6. November 1986 konnte Günther Romann schließlich verkünden, dass der Großteil der Ausstattungshilfe – Fahrzeuge und Lehrmaterial – noch am selben Tag per Schiff nach Guatemala verschickt würde, wo die Lieferung Anfang Dezember ankommen sollte. Die Fahrzeuge sollten anschließend zur Auslieferungsinpektion an die örtlichen Vertretungen von BMW und Daimler-Benz

52 BMZ, Ref. 124, TZ-Vorhaben: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens durch Beratung, Ausbildung und Sachlieferungen, Betr.: Beschreibung des Vorhabens, o. D. [15. 10. 1986], BArch, B 213/40200, unpag., S. 5.

53 Ebd.

54 Ebd., S. 4.

55 BMI, P II 5, Romann, An BMZ, Betr.: Polizeihilfe für Guatemala, 24. 10. 1986, BArch, B 213/40200, unpag., S. 1.

56 Siehe Manfred Kratz, Director-Gerente, Herrn Carl-Dietrich Spranger, 20. 09. 1986, BArch, B 213/40200, unpag., S. 2.

57 Siehe BMI, P II 5, Romann, An BMZ, Betr.: Polizeihilfe für Guatemala, 24. 10. 1986, BArch, B 213/40200, unpag., S. 2.

überstellt werden, wo sie bis zur offiziellen Übergabe an Guatemala zu verbleiben hätten.⁵⁸ Zur Vereinfachung der Einfuhr nutzte nun auch Romann die informellen christdemokratischen Kommunikationskanäle. Er bat Josef Thesing, sich »auf dem Ihnen zur Verfügung stehenden Weg mit dem guatemaltekischen Finanzminister in Verbindung« zu setzen, um die Auslieferung der Fahrzeuge unbürokratisch abwickeln zu können.⁵⁹ Gegenüber der Öffentlichkeit setzten die Akteure in BMZ und BMI weiter auf äußerste Diskretion, wohl um die Ausstattungshilfe vor weiterer Kritik abzuschirmen. Erst wenige Tage vor dem Eintreffen der Güter in Guatemala erfuhr beispielsweise die grüne Bundestagsfraktion von der bereits erfolgten Verschiffung, obwohl der Bundesregierung bereits seit dem 10. November eine Kleine Anfrage der Fraktion vorlag, die unter anderem Auskunft über die genauen Liefertermine und -modalitäten verlangte.⁶⁰

Auch wenn das BMI den Vorschlag Rodils, Ausbilder zur Unterweisung der guatemaltekischen Streifenpolizisten im Umgang mit den neuen Fahrzeugen zu entsenden, zunächst nicht aufnahm, so war man sich doch einig, die Auslieferung des Materials – »in Hinblick auf den Wert der Lieferungen«⁶¹ – vor Ort zu begleiten. Dies war auch deshalb geboten, da immer noch keine schriftliche Vereinbarung über die zukünftige Verwendung der Fahrzeuge erfolgt war.⁶² Zwei projektkundige Vertreter der Bundesregierung – Oberamtsrat Johann Eckers aus dem BMI-Referat für Polizeiangelegenheiten sowie Kriminaldirektor Eckart Kimmelmeier (BKA), der bereits an der Evaluierungsreise im Juli teilgenommen hatte – reisten daher vom 7. bis zum 14. Dezember 1986 nach Guatemala, um das Material entgegenzunehmen und die Überstellung an die Firmen zu überwachen. Zudem wurde ihnen die Aufgabe übertragen, die Umsetzung der Ausbildungs- und Beratungsmaßnahmen mit den guatemaltekischen Behörden erörtern.⁶³

Für die Fernmeldegeräte, die anders als die Fahrzeuge auf dem Luftweg nach Guatemala versandt wurden, war nach Rücksprache mit Kratz und Rodil ebenfalls eine Zwischenlagerung in den Liegenschaften der Daimler-Benz-Vertretung

58 Siehe BMI, P II 5, Romann, An AA, BMZ, Beschaffungsstelle BMI, 06. 11. 1986, ACDP, 12-001-044-2, unpag.

59 BMI, P II 5, Romann, An Konrad-Adenauer-Stiftung, z. Hd. Herrn Thesing, 06.11.1986, ACDP, 12-001-044-2, unpag.

60 Siehe Die Grünen im Bundestag, Pressemitteilung Nr. 800/86, Polizeihilfe an Guatemala bereits verschifft!, AGG, PKA, Sign. 1380, unpag., sowie BT-Drs. 10/6387, 10. 11. 1986, S. 3. Die Bundesregierung beantwortete diese Frage erst nach Eintreffen der Ausstattungsgüter in Guatemala und verwies auf die offizielle Übergabe im Februar 1987. Siehe BT-Drs. 10/6740, 11. 12. 1986, S. 3.

61 BMI, An BMZ, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, 13. 11. 1986, BArch, B 213/40200, unpag.

62 Siehe ebd.

63 BMI, P II 5, i. A. Romann, An AA, Ref. 331, mdbuw an Diplo Guatemala, BMZ, Ref. 124, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, 28. 11. 1986, BArch, B 213/40200, unpag.

in Guatemala vorgesehen.⁶⁴ Um das guatemaltekische Personal in Betrieb und Wartung der Funkgeräte zu unterweisen und die Kfz-Funkanlagen in die Fahrzeuge einzubauen, entsandte das BMI drei Fernmeldeexperten des Bundesgrenzschutzes.⁶⁵ Obwohl im Rahmen von Ausstattungshilfeprogrammen im Allgemeinen nur Material westdeutschen Fabrikats geliefert wurde, griff man für Guatemala auf Funkgeräte der US-amerikanischen Firma Motorola zurück. Diese Ausnahme war notwendig, da das Fernmeldenetz der guatemaltekischen Sicherheitskräfte nahezu ausschließlich auf Motorola-Technik beruhte – eine Folge der US-Polizeihilfeprogramme der 1960er Jahre –, sodass Geräte der Firma Siemens, die in Ausstattungsprogrammen der Bundesregierung meist zum Einsatz kamen, nicht kompatibel waren. Installation der Geräte und Einweisung des guatemaltekischen Fachpersonals hätten folglich einen erheblichen Mehraufwand bedeutet. Daher musste »[d]er Nachteil der Lieferung nichtdeutscher Produkte [...] in Kauf genommen werden.«⁶⁶ Diese pragmatische Entscheidung stelle eine zu begründende Ausnahme dar und zeigt, dass das Instrument der Ausstattungshilfe immer auch die Förderung der westdeutschen Industrie zum Ziel hatte. Über Folgeaufträge und Wartungsverträge fungierten die Materiallieferungen für westdeutsche Konzerne häufig als »Türöffner« in Staaten des Globalen Südens.⁶⁷

Das Ausweichen auf US-amerikanisches Fabrikat hatte zur Folge, dass die bundesdeutschen Fernmeldeexperten, die im Januar 1987 in Guatemala eintreffen sollten, zunächst in einer westdeutschen Motorola-Filiale fortgebildet werden mussten, da der technische Aufbau der Geräte von der üblichen Ausstattung des BGS abwich.⁶⁸ Erneut diktierte die technische Infrastruktur also die Vorgehensweise. Die in vorhergegangenen internationalen Kooperationen eingeführte Technik schuf in Guatemala Pfadabhängigkeiten, gab den Weg für spätere Ausstattungsprogramme vor und zwang die Akteure zu neuen technischen und politischen Kooperationen.

Eckers und Kimmelmeier trafen am 7. Dezember 1986 in Guatemala ein, wo sie Gespräche mit Innenminister Rodil, dem Direktor der *Policía Nacional Ca-*

64 BMI, P II 5, i. A. Eckers, An Bonn AA, Guatemala, 18.12.1986, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Funkgeräte, PA AA, B 46 (ZA), 158049, unpag.

65 BMI, i. A. Tebartz, An GSK West, GSV West, Beschaffungsstelle, BMZ, Ref. 124, Betr.: Unterstützung des ausländischen Polizeiwesens, hier: Guatemala, 26.11.1986, BArch, B 213/40200, unpag.

66 BMI, RefL MinR Romann, Dienstreisebericht einer Polizeiexpertengruppe des Bundesministeriums des Innern bei der Polizei in Guatemala in der Zeit vom 14.–23. Juli 1986, 12.08.1986, BArch, B 213/40191, unpag., S. 34.

67 Siehe Busch, Polizeiliche Entwicklungshilfe, S. 66; Falk, Kolonialmacht, S. 192.

68 BMI, i. A. Tebartz, An GSK West, GSV West, Beschaffungsstelle, BMZ, Ref. 124, Betr.: Unterstützung des ausländischen Polizeiwesens, hier: Guatemala, 26.11.1986, BArch, B 213/40200, unpag.

balleros sowie den Vertretern von Daimler-Benz und BMW Guatemala führten.⁶⁹ An allen Gesprächen mit Rodil nahmen auch Arnoldo Küstermann von ASIES und ein Vertreter der bundesdeutschen Botschaft teil,⁷⁰ was die Parallelisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen durch ein transnationales christdemokratisches Netzwerk, die für die gesamte Kooperation charakteristisch war, unterstreicht. Rodil betonte in den Gesprächen die Bedeutung der bundesdeutschen Hilfen. Allerdings müsse die Kooperation bereits 1987 Ergebnisse vorweisen können, damit die Nationalpolizei noch in der aktuellen Legislaturperiode »einen wirksamen Beitrag zur Verbrechensbekämpfung und damit zur Stärkung und Erhaltung der Demokratie und der neuen politischen Führung leisten [könne].«⁷¹ Der guatemaltekische Innenminister betrachtete die bundesdeutsche Unterstützung folglich nicht nur als Beitrag zur Verbesserung der Sicherheitssituation, sondern auch als Faktor für den Machterhalt der guatemaltekischen Christdemokratie.

Welche Bedeutung die Umsetzung des Projekts für die guatemaltekische Regierung hatte, zeigte sich auch dadurch, dass sich Rodil beinahe täglich mit den westdeutschen Gästen traf und sie sogar zu einer ganztägigen Arbeitssitzung in sein privates Wohnhaus einlud.⁷² Dass der guatemaltekische Minister persönlich die Rahmenbedingungen des Projekts mit den beiden nachgeordneten Beamten festlegte, spiegelt allerdings auch die politische Ungleichgewichtung innerhalb der Kooperation wider, wie die beiden Delegationsteilnehmer selbst beobachteten. In ihrem Dienstreisebericht vermerkten sie eine sehr starke Identifikation des guatemaltekischen Innenministers mit dem gesamten Projekt, was insbesondere dadurch deutlich werde, »daß alle Einzelmaßnahmen mit ihm beraten wurden und er die letzten Entscheidungen auch in Detailbereichen jeweils selbst traf.«⁷³

Nach einer gemeinsamen Inspektion der Fahrzeuglieferung im Hafen von Santo Tomás, die zur vollsten Zufriedenheit sowohl der Vertreter des *Ministerio de Gobernación* wie auch der bundesdeutschen Delegation ausfiel, wurde das Material an die lokalen Vertretungen von Daimler-Benz bzw. BMW überstellt, wo sie für die Übergabe hergerichtet und unter anderem mit optischen Signalanlagen nachgerüstet wurden.⁷⁴ Rodil bat darum, der *Policía Nacional* bereits vor der offiziellen Übergabe einige Fahrzeuge für den dringend benötigten Einsatz in der Hauptstadt zu überlassen. Kimmelmeier und Eckers verweigerten dies jedoch unter Verweis auf den noch nicht erfolgten Notenwechsel und die noch ausste-

69 BMI, P II 5, OAR Eckers, Dienstreisebericht, 06.01.1987, BArch, B 213/40200, unpag.

70 Siehe ebd., S. 3.

71 Ebd., S. 3.

72 Siehe ebd., S. 2.

73 Ebd., S. 4.

74 Siehe ebd., S. 7.

hende technische Einweisung. Laut Dienstreisebericht zeigte der Innenminister dafür »volles Verständnis«. ⁷⁵ Auch bezüglich der Dislozierung der Fahrzeuge kam Rodil den Vorstellungen seiner deutschen Partner entgegen. Ursprünglich hatten die guatemaltekischen Planungen vorgesehen, sämtliche Fahrzeuge im Metropolbereich Guatemala-Stadt, der aufgrund der Bevölkerungskonzentration und der oft prekären Lebensbedingungen weiter Teile der Bevölkerung eine besonders hohe Kriminalitätsrate aufwies, zum Einsatz zu bringen. Dieser Zentralisierung hatten bereits die Teilnehmer der Evaluierungsmission von Juli 1986 widersprochen, zementierte er doch die schwache Position der Polizei auf *Departamento*-Ebene. ⁷⁶ Rodil schien auf diese Position nun einzuschwenken und ordnete an, die Fahrzeuge auch im ländlichen Raum zu stationieren, da zur präventiven Verbrechensbekämpfung »deren optische Präsenz auch in den Provinzen wichtig [sei].« ⁷⁷

Rodils Bitte nach einer frühzeitigen Ausbildung seiner Polizeibeamten im Umgang mit den Fahrzeugen war ebenfalls nicht entsprochen worden. Daher wick die guatemaltekische Regierung auf privatwirtschaftliche Fachkräfte aus. Bis Dezember 1986 waren an dem von Carl-Dieter Spranger als politische Geste übergebenen Mercedes-Geländewagen insgesamt 175 guatemaltekische Polizisten von Experten der Daimler-Benz-Niederlassung in Gebrauch und Wartung unterwiesen worden. Auch praktische Fahrübungen waren Teil der Schnellausbildung. ⁷⁸

Die BMI-Delegation begrüßte die innovative Lösung. In gemeinsamen Gesprächen mit Vertretern des guatemaltekischen Innenministeriums und BMW kam man zur Übereinstimmung, dass hinsichtlich der Motorräder auf gleiche Weise verfahren werden sollte. Die Polizeimotorräder benötigten aufgrund ihres Fahrverhaltens eine genauere Einweisung als die Pkw. Zugleich bildete die schnelle Inbetriebnahme der Motorräder eine Priorität der guatemaltekischen Polizeiführung. Auf Anfrage zeigte sich der BMW-Konzern bereit, eigens zusätzliches Personal aus der Bundesrepublik zur Durchführung von Fahrschulungen zu entsenden. Auf diese Weise wurden 150 guatemaltekische Beamte zu Motorradführern ausgebildet. ⁷⁹ Um eine langfristige Instandhaltung der Motorräder sicherzustellen, strebte das BMI, analog zu den Abmachungen mit Daimler-Benz, nun auch den Abschluss eines Wartungsvertrags mit BMW an. ⁸⁰

75 Siehe ebd., S. 6.

76 Siehe BMI, RefL MinR Romann, Dienstreisebericht einer Polizeiexpertengruppe des Bundesministeriums des Innern bei der Polizei in Guatemala in der Zeit vom 14.–23. Juli 1986, 12.08.1986, BArch, B 213/40191, unpag., S. 15.

77 BMI, P II 5, OAR Eckers, Dienstreisebericht, 06.01.1987, BArch, B 213/40200, unpag., S. 6.

78 Siehe ebd., S. 7.

79 Siehe ebd., S. 8.

80 Siehe ebd., S. 8f.

Nach Zustimmung des BMZ, das diese nicht vom Kostenplan gedeckten, beträchtlichen Zusatzkosten von mehr als einer halben Million DM für das Jahr 1987 genehmigen musste,⁸¹ wurden die entsprechenden Verträge schließlich im Januar 1987 geschlossen.

Allerdings wies der verantwortliche Referent im BMZ noch einmal mit Nachdruck darauf hin, dass ein solches Verfahren die Ausnahme bleiben und Betriebskosten in Projekten der Technischen Zusammenarbeit stets durch das Partnerland getragen werden müssten.⁸² Um diese Auflagen zu erfüllen, musste die *Policía Nacional* mittelfristig in die Lage versetzt werden, selbstständig Instandhaltung und Reparatur der gelieferten Fahrzeuge zu übernehmen. Man einigte sich darauf, einen bundesdeutschen Fachmann mit der Planung einer neuen Wartungsinfrastruktur zeitnah zu betrauen.⁸³

Anpassung und Ablehnung: Das Ringen um das Polizeihilfeabkommen

Während des Aufenthalts der BMI-Delegation wurden neben den Absprachen, die die Ausstattungshilfe direkt betrafen, auch der Grundstein für die weiteren Komponenten des Polizeihilfeprogramms gelegt, etwa die Kooperation zur Reorganisation der Polizei sowie das Ausbildungsprogramm. Obgleich in vielen Bereichen grundsätzliche Übereinstimmung herrschte, waren die Reformvorhaben so komplex und mit anderen politischen und polizeilichen Bereichen verflochten, dass auch die Transferstrategie flexibel sein müsse, wie Eckers in seinem Reisebericht festhielt. Die deutsche Seite müsse daher jederzeit bereit sein, im Verlauf des Projekts auf »jetzt noch nicht feststellbaren bzw. zu wirklichen Ausbildungs- und Beratungsbedarf« zu reagieren. Zudem könnten »Anpassungen des gesamten Konzepts an mögliche zwischenzeitliche Veränderungen« notwendig werden.⁸⁴

Dass Eckers nicht nur graduelle Anpassungen der Transferstrategie, sondern eine Revision des Gesamtkonzepts in Erwägung zog, sollten nicht vorhersehbare Entwicklungen diese notwendig machen, spricht dafür, dass zumindest auf der sogenannten Arbeitsebene des BMI die Unabwägbarkeiten eines solch komplexen Kooperationsprojekts mitgedacht wurden. Allerdings schien Eckers, wie die weiteren Entwicklungen zeigen sollten, die Schwerfälligkeit der Kooperation zu

81 Siehe ebd., S. 15.

82 BMZ, Ref. 124, Lehmann, An BMI, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens, hier: Wartungs- und Instandhaltungskosten für die gelieferten Fahrzeuge, 20.01.1987, BArch, B 213/40200, unpag.

83 Siehe BMI, P II 5, OAR Eckers, Dienstreisebericht, 06.01.1987, BArch, B 213/40200, unpag., S. 12.

84 Ebd., S. 15.

unterschätzen. Das Projekt war mit so vielen weiteren Akteuren und Interessensphären verbunden, dass selbst graduelle Anpassungen auf Widerstände treffen mussten und stets mit Aushandlungs- und Übersetzungsprozessen im Netzwerk verbunden waren. Manche Entscheidungen, die in der Konzeptionsphase getroffen wurden, führten zu Pfadabhängigkeiten und Anschlussdynamiken, die kaum – oder nur unter hohen politischen und finanziellen Kosten – zu revidieren waren. Dies galt etwa für die Entscheidung einer externen Wartung der gelieferten Fahrzeuge.

Wie kompliziert sich selbst kleinere Programmanpassungen gestalteten, zeigte sich unter anderem in der Weigerung der Bundesregierung, auch nur einen Teil der bereits eingetroffenen Fahrzeuge vor dem Notenwechsel zur Nutzung freizugeben. Diese Haltung war auch der Rücksichtnahme auf die Verantwortungsbereiche des diplomatischen Korps und der Abteilung für Technische Zusammenarbeit im BMZ geschuldet und mit den Vorgaben des Bundesfinanzministeriums verknüpft. Rechtliche Bedenken setzten sich gegen ein pragmatisches Anpassen der üblichen Prozessabläufe zum Wohle des individuellen Kooperationsprojekts durch. Allerdings war es auch aus der polizeilichen Perspektive der Delegationsteilnehmer nicht angeraten, die Fahrzeuge ohne ausreichende Unterweisung in Dienst zu stellen.

Für Innenminister Rodil hingegen ging es weniger um einen korrekt abgewickelten oder fachlich perfekt umgesetzten Transfer, sondern um eine möglichst augenblickliche Mobilitätssteigerung seiner Polizeikräfte, was die unterschiedlichen Wahrnehmungen des Projekts und das damit verbundene Zeitempfinden erneut illustriert. Rodil erkannte, dass es wenig erfolgversprechend war, in Bonn auf eine Verkürzung der gewohnten Abwicklungsverfahren der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit zu drängen. Somit wick sein Ministerium auf andere Akteure aus, etwa Vertreter aus der Privatwirtschaft, die es in das Projekt integrierte, um die eigenen Bedürfnisse zumindest partiell und gegen weniger Widerstände durchzusetzen.

Private Akteure, deren Initiativen in der Planung der Ausstattungshilfe so nicht vorauszusehen gewesen waren, brachten sich aus eigenen Motiven in die Umsetzung der Polizeihilfe ein und stiegen zu wichtigen Elementen einer formal zwischenstaatlichen Kooperation auf. Diese Episode verdeutlicht einmal mehr den Netzwerkcharakter transnationaler Kooperationen und das Potenzial für Planabweichungen und kontingente Entwicklungen. Gemeinsam mit den Vertretern der westdeutschen Konzerne erreichte Rodil, dass auch die BMI-Funktionäre bezüglich der Wartungsmodalitäten einer Anpassung, die sogar mit erheblichen Mehrkosten verbunden war, aufgrund der erwarteten positiven Effekte auf die Transfers im Ausstattungswesen zustimmten und gegenüber anderen Akteuren innerhalb der Bundesregierung vertraten.

Anders sah es mit der offiziellen Übergabe der Fahrzeuge aus. Da der Vertrag über die Gewährung von Polizeihilfe noch nicht unterschriftsreif war, kam es zu der in den Augen der guatemaltekischen Polizeiführung sicherlich skurril anmutenden Situation, dass sich die sehnlichst erwarteten Fahrzeuge seit dem 10. Dezember 1986 zwar in Guatemala befanden, aber trotz einer allgegenwärtigen Straßenkriminalität nicht zum Einsatz kommen durften. Dies mutete umso verwunderlicher an, da die Bundesregierung in ihrer Argumentation gegenüber dem Parlament die Dringlichkeit der Lieferung betont hatte.

Während der zeitliche Faktor also zunächst als Rechtfertigung für die Soforthilfe gedient hatte, schien er nun gegenüber den vertraglichen Regelungen, die sich wiederum nicht nur auf die Ausstattungshilfe, sondern auch auf die weniger fortgeschrittenen Ausbildungs- und Beratungsaspekte erstrecken sollten, zurückzustehen. Allen Verlautbarungen über die Bedeutung der polizeilichen Mobilität zum Trotz sollten die Fahrzeuge schließlich zwei Monate in ihren Depots verbringen, bevor die guatemaltekischen Streifenpolizisten am 12. Februar 1987 ihren Dienst auf den Straßen Guatemalas antreten konnten. Die lange Wartezeit war vor allem darauf zurückzuführen, dass sich die Ausarbeitung des Vertragstextes des Polizeihilfeabkommens in die Länge zog.

Der Notenentwurf präziserte die einzelnen Schritte des Polizeihilfeprojekts und regelte die verschiedenen Leistungen und Pflichten beider Regierungen.⁸⁵ Die Bundesrepublik verpflichtete sich, Fachkräfte zur Beratung bei der Neuorganisation der polizeilichen Strukturen Guatemalas sowie zum Aufbau einer zentralen Kfz-Werkstatt zu entsenden.⁸⁶ Auch wurde die unentgeltliche Lieferung des bekannten Materials festgeschrieben, welches nun erstmals um ein Ausrüstungspaket für die vorhandenen guatemaltekischen Kfz-Werkstätten samt einer Erstausrüstung an Ersatzteilen ergänzt wurde.⁸⁷ Im Abschnitt zu den Ausbildungsleistungen wurde vereinbart, nicht nur bis zu 20 Polizeiführungskräfte in der Bundesrepublik weiterzubilden, sondern auch fünf guatemaltekische Fachkräfte zu »Kfz-Mechaniker-Gesellen« auszubilden, die anschließend die Wartung der Fahrzeuge übernehmen sollten.⁸⁸ Gegenüber der ersten Planung gewann der Erhalt des Nutzwerts der Fahrzeuge nun deutlich an Kontur.

Auch die Partnerschaftsleistungen wurden vertraglich fixiert. So verpflichtete sich Guatemala, die zur Durchführung des Projekts »erforderlichen Führungs-, Fach-, Hilfs-, und Verwaltungskräfte« sowie Grundstücke und Gebäude samt

85 AA, Ref. 331, An die Botschaft Guatemala, Betr.: Technische Zusammenarbeit mit Guatemala, hier Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, Anlage, Entwurf, 02.01.1987, BArch, B 213/40200, unpag.

86 Siehe ebd., S. 1.

87 Siehe ebd., S. 2.

88 Siehe ebd.

Einrichtung zu stellen.⁸⁹ Die guatemaltekische Regierung hatte zudem die gesamten »Betriebs- und Instandhaltungskosten« zu tragen und den bundesdeutschen Experten vor Ort jede mögliche Unterstützung zur Durchführung ihrer Aufgaben – etwa durch Einsichtnahme in interne Unterlagen – zu gewährleisten.⁹⁰

Interessanterweise wurde auch die noch abzustimmende Transferstrategie direkt angesprochen.⁹¹ Die mit der Kooperation beauftragten Innenministerien der beiden Länder sollten, so gab es das Abkommen vor, einen Operationsplan entwickeln, in welchem Ziele und Umsetzungsschritte zur Reform der *Policía Nacional* sowie die Aufgaben des bundesdeutschen und guatemaltekischen Personals festzulegen seien. Dieser Plan war, falls nötig, an den Verlauf der Kooperation anzupassen, um so den Erfolg des Vorhabens auch bei sich verändernden Kontextbedingungen sicherzustellen.⁹² Die Notwendigkeit, auf unerwartete Entwicklungen mittels Anpassungen des Programms zu reagieren, wurde also sogar vertraglich festgeschrieben.

Dass sich die Durchführung des Notenwechsels um zwei Monate verzögerte, lag jedoch nicht an Differenzen zwischen den beiden Regierungen. Guatemala war mit allen Bedingungen und Vorgaben einverstanden und ließ nur einige geringfügige Formulierungsänderungen vornehmen.⁹³ Vielmehr waren es die unterschiedlichen Einschätzungen der beteiligten bundesdeutschen Ministerien, welche den Vertragsabschluss stets aufs Neue verschoben. Streitpunkt war die Aufnahme der sogenannten »Rodil-Klausel«, also der vertraglichen Festlegung, dass eine nicht verfassungsgemäße Nutzung des gelieferten Materials die sofortige Einstellung aller Unterstützungsmaßnahmen und die Rückforderung der Ausstattungsgüter nach sich ziehen würde. Günther Romann (BMI) wies in mehreren Schreiben an das BMZ darauf hin, dass Rodil ihn um die Aufnahme eines solchen Vorbehalts persönlich gebeten habe.⁹⁴ Zudem spreche sich auch das Auswärtige Amt für eine solche Vorbehaltsklausel aus.⁹⁵ Im BMZ weigerte man sich jedoch entschieden, eine solche Sonderklausel in den Vertragstext aufzunehmen, da dies in der Technischen Zusammenarbeit nicht üblich sei und bei schwerwiegenden Verstößen des Partnerlands die Kooperation auch ohne

89 Ebd., S. 3.

90 Ebd., S. 4.

91 Siehe ebd., S. 5.

92 Siehe ebd.

93 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, auch für BMZ, BMI, Betr.: TZ mit Guatemala, hier: Unterstützung der guatemaltekischen Polizei, 19.01.1987, BArch, B 213/40200, unpag.

94 Siehe BMI, P II 5, Romann, An BMZ, Ref. 124, Betr.: Technische Zusammenarbeit mit Guatemala, hier Entwurf eines Notenwechsels, 10.12.1986, BArch, B 213/40200, unpag.

95 BMI, P II 5, An BMZ, AA, Betr.: Technische Zusammenarbeit mit Guatemala, 06.01.1987, BArch, B 213/40200, unpag.

spezielle vertragliche Fixierung beendet werden könnte. Auch würde »[d]ie Aufnahme einer Mißbrauchsklausel mit Sanktionen [...] von vorneherein den Erfolg der Zusammenarbeit und den Geist einer vertrauensvollen und gleichberechtigten Zusammenarbeit in Zweifel ziehen.«⁹⁶

Während das BMZ sich eher an den sonst in der Entwicklungszusammenarbeit üblichen Herangehensweisen zu orientieren schien, sah sich Romann der Polizei Guatemalas und insbesondere Innenminister Rodil verpflichtet, für den eine solche Vertragsklausel auch eine Rückversicherung bedeutete. Die Meinungsverschiedenheiten um die Formulierung der Klausel zeigen erneut die Komplexität des Vorhabens, das entwicklungspolitische, polizeifachliche und diplomatische Implikationen – und damit auch unterschiedliche Arbeitskulturen, Vorgehensweisen und Schwerpunktsetzungen – unter einem Dach vereinte. Letztlich setzte sich das BMZ durch, indem es argumentierte, dass die finale Formulierung – »Das Material ist ausschließlich für den Einsatz bei der Nationalpolizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben bestimmt« – ausreiche, um bei bestimmungswidriger Nutzung angemessen zu reagieren.⁹⁷ Die Unterschiede im Wortlaut der Klausel waren jedoch nicht nur semantischer Natur, sondern sollten, insbesondere ab 1988, als das Militär in Guatemala weiter an Einfluss gewann, noch Folgen haben.⁹⁸

Je länger sich die regierungsinternen Beratungen in Bonn hinzogen, desto öfter unternahm das guatemaltekische Innenministerium Vorstöße, um zu einer informellen Übergangslösung zu gelangen, die den Einsatz zumindest eines Teils der Fahrzeuge erlaubte. Das BMI blieb jedoch bei seiner Haltung und schrieb an das Auswärtige Amt, dass man sich »[t]rotz GUA Drängens [...] nicht darauf einlassen [werde], eine Übergabe der Fahrzeuge vor Vollzug des Notenwechsels vorzunehmen.«⁹⁹ Dieser erfolgte schließlich am 26. Januar 1987.¹⁰⁰

Die Verzögerung des Notenwechsels führte jedoch dazu, dass die anvisierte Materialübergabe Anfang Februar 1987 mit der San-José-III-Konferenz der Außenminister Zentralamerikas, der Europäischen Gemeinschaft und der Contadora-Gruppe, die am 9. und 10. Februar 1987 in Guatemala-Stadt stattfand, kollidierte. Die feierliche Übergabe musste daher noch einmal auf den 12. Fe-

96 BMZ, Ref. 124, i. A. Schweiger, An BMI, P II 5, Betr.: Technische Zusammenarbeit mit Guatemala, hier: Entwurf eines Notenwechsels »Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens«, 19.01.1987, BArch, B 213/40200, unpag., S. 2.

97 Ebd., S. 1.

98 Siehe Kapitel 4.

99 AA, Ref. 331, von Jagow, Vermerk, 02.02.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag.

100 BMI, P II 5, Romann, An BMZ, AA, Polizeiführungsakademie, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Ausbildung der Führungsnachwuchskräfte der Polizei Guatemalas, 05.11.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag., S. 2.

bruar 1987 verschoben werden.¹⁰¹ Für die Bundesregierung stellte die Übergabe der ersten Komponente der Polizeihilfe nur etwa ein Jahr nach Amtsantritt der neuen Regierung eine außerordentlich schnelle und pragmatische Unterstützungsmaßnahme dar. Der guatemaltekischen Regierung hingegen lief die Zeit davon. Ein Viertel ihrer Amtsperiode war bereits verstrichen, als die zur Erfüllung eines zentralen Wahlkampfversprechens so wichtige Hilfe eintraf, die sie bereits im April 1986 öffentlich als großen Erfolg vermeldet hatte.

Türöffner: Die Übergabe der Ausstattungshilfe und ihre internationale Signalwirkung

An der prunkvollen Übergabezeremonie vor dem Präsidentenpalast nahmen neben Staatspräsident Cerezo, Innenminister Rodil und Polizeichef Caballeros auch Botschafter Peter Bensch und der Leiter der Polizeiabteilung im BMI, Manfred Schreiber, teil.¹⁰² Nachdem es rund um die Übergabezeremonie zu erneuten Protestaktionen bundesdeutscher Akteure gekommen war,¹⁰³ wies Rodil in seiner Rede darauf hin, dass nun zum ersten Mal in der Geschichte Guatemalas neuwertige Fahrzeuge zum alleinigen Gebrauch durch die Polizei erworben worden waren. Sie würden ausschließlich für die Sicherheit der Bürger in- und außerhalb des Hauptstadtbereichs – auch das eine Neuheit – eingesetzt. Der Innenminister würdigte die Indienststellung der Fahrzeuge als Meilenstein für die Reformpolitik der Regierung und einen großen Erfolg für die allgemeine Sicherheit im Land.¹⁰⁴

Vinicio Cerezo dankte für die bundesdeutsche Hilfe und zeigte sich zuversichtlich, dass die Polizei in Zukunft in der Lage sein werde, für die »Sicherheit der Bürger« und die »Stabilität des demokratischen Systems« zu sorgen.¹⁰⁵ Der

101 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, Betr.: Polizeihilfe Guatemala 04.02.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag.

102 Siehe BMI, An AA, 331, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, Übergabe der Geräte, 02.02.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056.

103 So hatten bspw. die grüne Bundestagsfraktion, »Medico International« und die »Infostelle Guatemala« am Tag vor der Übergabe in der auflagenstärksten Tageszeitung Guatemalas, »El Gráfico«, eine Annonce mit schweren Anschuldigungen gegen die Bundesregierung und Präsident Cerezo drucken lassen. Siehe Campo pagado: »Protestamos contra la ayuda de Alemania Federal a la policía guatemalteca«, in: El Gráfico, 11.02.1987, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 79, unpag. Siehe auch Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Bensch, An AA, 331, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Übergabe der von der Bundesregierung gespendeten Kfz und Motorräder durch Botschafter und MD Prof. Dr. Schreiber, BMI, 16.02.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag.

104 »Entregan vehículos para seguridad ciudadana«, in: Diario de Centro América, 13.02.1987, S. 2.

105 Siehe »Entregan equipo alemán para la P.N.«, in: La Hora, 13.02.1987, S. 10.

Präsident betonte zudem die Bedeutung der Polizeihilfe als Vertrauensbeweis für die demokratische Öffnung Guatemalas. Das schnelle Entgegenkommen der Bundesrepublik habe andere Staaten überzeugt, ebenfalls Kooperationsprogramme zur Modernisierung und Reform der *Policía Nacional* zu beginnen.¹⁰⁶ Dem bundesdeutschen Beispiel folgend hatten bis Dezember 1986 die USA, Spanien, Mexiko und Taiwan verschiedene Hilfsmaßnahmen angekündigt oder zumindest, wie Frankreich, ihre Bereitschaft zur Kooperation signalisiert.

Venezuela hatte als erster Staat bereits zu Beginn der Regierung Cerezo einen Berater für zur Reorganisation der PN entsandt und steuerte Kredite zur Modernisierung der technischen Ausstattung der Polizei bei.¹⁰⁷ Die USA gewährten einen Kredit in Höhe von 4,5 Millionen US-Dollar, womit vor allem Handfunkgeräte und Relaisstationen der Firma Motorola angeschafft wurden. Hier zeigt sich, dass die Entscheidung des BMI, für den eigenen Beitrag auf Geräte des US-amerikanischen Anbieters auszuweichen, der in Guatemala allgemein als Standard galt, sinnvoll gewesen war, konnten sich die beiden Hilfsprogramme doch nun gegenseitig ergänzen. Die US-Regierung unterstützte die *Policía Nacional* des Weiteren mit einer Lieferung von Spezialgeräten für kriminalistische Fachbereiche wie Fotografie und Daktyloskopie sowie durch die Gewährung von Aus- und Weiterbildungskursen, hauptsächlich im Rahmen des 1986 ins Leben gerufenen »International Criminal Investigative Training Assistance Program« (ICITAP) des US-Justizministeriums, in denen mit Schwerpunkt auf der Kriminalpolizei etwa 200 guatemaltekische Spezialkräfte weitergebildet wurden.¹⁰⁸

Die mexikanische Bundesregierung gewährte Guatemala einen Kredit in Höhe von 3,7 Millionen US-Dollar, mit dem Patrouillenfahrzeuge der mexikanischen Volkswagen-Gruppe angeschafft wurden.¹⁰⁹ Somit war auch VW als dritter westdeutscher Fahrzeugkonzern an der Modernisierung der guatemaltekischen Polizei beteiligt. Die Tatsache, dass der Fuhrpark der PN in den folgenden Jahren – der Hauptteil der Fahrzeuge aus mexikanischen Mitteln traf erst 1988 ein¹¹⁰ – aus verschiedenen Fahrzeugtypen unterschiedlicher Hersteller bestand, sollte sich erschwerend auf den Aufbau einer zentralen Wartungsanlage auswirken, an deren Aufbau bundesdeutsche Berater maßgeblich beteiligt waren.

106 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Bensch, An AA, 331, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Übergabe der von der Bundesregierung gespendeten Kfz und Motorräder durch Botschafter und MD Prof. Dr. Schreiber, BMI, 16.02.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag.

107 Siehe BMI, P II 5, OAR Eckers, Dienstreisebericht, 06.01.1987, BArch, B 213/40200, unpag., S. 5.

108 Siehe ebd., S. 4f.

109 Siehe ebd., S. 5; Ministerio de Gobernación, Programa de Seguridad Ciudadana, S. 11.

110 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, Betr.: Polizeizusammenarbeit Guatemala-Mexiko, 26.05.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag. Siehe auch »Entregaron vehículos«, in: Prensa Libre, 11.05.1988, S. 12.

Mit Spanien beteiligte sich ein weiteres EG-Mitglied an der Polizeireform, unter anderem durch die Lieferung von ausrangierten Polizeifahrzeugen und kriminaltechnischem Gerät. Die spanische *Guardia Civil*, die durch ihren Gendarmerie-Charakter der guatemaltekischen Polizeikultur und -organisation deutlich näherstand als die bundesdeutschen Polizeien, führte mehrere kürzere Trainings durch und gewährte 10 Stipendien für polizeiliche Führungskräfte, die zwei Jahre an der Polizeiakademie von Ávila ausgebildet werden sollten.¹¹¹ Die Anzahl an Stipendien wurde 1988 noch aufgestockt und Spanien entsandte ebenfalls einen Berater für das guatemaltekische Innenministerium.¹¹² Frankreich sagte zunächst eine Ausbildungshilfe im Bereich der Demonstrationenkontrolle zu, jedoch kam die Kooperation nicht über die Evaluierungsphase hinaus.¹¹³ Auch das Engagement Taiwans blieb marginal, drei Mitglieder der *Policía Nacional* besuchten einen dreiwöchigen Lehrgang auf dem Gebiet der Spionageabwehr.¹¹⁴

Obgleich sich das bundesdeutsche Polizeihilfeprojekt bezüglich verschiedener Aspekte auch Anfang 1987 noch in der Findungsphase befand, waren die Planungen in einigen Bereichen wie der Ausstattungskomponente weit fortgeschritten und damit wesentlich konkreter als die hier genannten Kooperationsangebote und -ideen anderer Staaten. Innenminister Rodil hatte das Projekt bereits im Dezember 1986 als das »Kernstück aller Hilfsmaßnahmen« bezeichnet. Alle anderen internationalen Programme seien, so der Minister, »der deutschen Hilfe nachgeordnet.«¹¹⁵ Dies lag nicht nur daran, dass die Kooperationszusage aus Bonn sehr schnell eintraf, während sich die USA zunächst merklich zurückhielten und US-Polizeihilfeprogramme aufgrund der Gesetzeslage auch 1986 nur in einigen Bereichen möglich waren. Das bundesdeutsche Programm war mit seinem Zuschnitt auf Ausstattungs-, Ausbildungs-, und Beratungsleistungen das einzige, das auf eine umfassende Reorganisation und Reform der guatemaltekischen Nationalpolizei abzielte – wenngleich, wie aus der Analyse der Konzeptionsphase hervorging, erst die Kontroversen in der Bundesrepublik zur Ergänzung des Ausrüstungsteils um Ausbildungs- und Beratungsbestandteile geführt hatten. Da alle bundesdeutschen Maßnahmen im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit abgewickelt wurden, handelte es sich bei den Zusagen

111 Siehe BMI, P II 5, OAR Eckers, Dienstreisebericht, 06.01.1987, BArch, B 213/40200, unpag., S. 5f.

112 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An AA, Ref. 331, Betr.: Polizeihilfe für Guatemala, hier: Fortsetzung spanischer Hilfe, 18.05.1988, PA AA, B 33 (ZA), 143930, unpag.

113 Siehe ebd., S. 5; Programa de Seguridad Ciudadana, S. 14.

114 Siehe BMI, P II 5, OAR Eckers, Dienstreisebericht, 06.01.1987, BArch, B 213/40200, unpag., S. 6.

115 Ebd., S. 4.

nicht um Kredite, sondern um ausfinanzierte und nicht zurückzuzahlende Leistungen. Somit war das bundesdeutsche Polizeihilfeprogramm auch hinsichtlich des finanziellen Rahmens das umfangreichste.

Die Bedeutung des Beitrags wurde nicht nur in der aufwendigen Inszenierung der Materialübergabe deutlich. Auch in der Broschüre zur Polizeireform, die die guatemaltekische Regierung 1988 herausgab, wurden die bundesdeutschen Lieferungen besonders herausgestellt. Abbildungen der Mercedes-Benz-Wagen im Einsatz oder der BMW-Motorräder bei der Übergabezeremonie wurden dort an prominenter Stelle platziert, gleichsam als Symbol für die internationale Beteiligung.¹¹⁶ Die Unterstützungsmaßnahmen der Bundesrepublik bildeten für die guatemaltekische Regierung die zentrale Achse der transnationalen Polizeireform.¹¹⁷

Die Übergabe des Materials am 12. Februar 1987 markierte öffentlichkeitswirksam das Ende der ersten Etappe der Polizeireform. Für die guatemaltekische Regierung stellte die Indienstellung der Fahrzeuge die Frucht eines Jahrs des Werbens um ausländische Hilfen dar. Sie symbolisierte zugleich den Beginn der tatsächlichen Transnationalisierung der Polizeireform. Der weitere Verlauf des Polizeihilfeprojekts wurde somit durch das Nebeneinander verschiedener Hilfsmaßnahmen und internationaler Experten geprägt, wobei sich zwischen den verschiedenen internationalen Polizeihilfeprogrammen kaum Synergien oder gar gemeinsame Projekte entwickelten. Die Netzwerkzusammenhänge, die dafür gesorgt hatten, dass sich das bundesdeutsche Polizeihilfeprojekt mit der guatemaltekischen Polizeireform verbunden hatte, wurden nun um weitere Akteure – Personen und technische Geräte – ergänzt, die es in die nun folgenden Übersetzungsprozesse zu integrieren galt. Im Folgenden soll nun die Dislozierung der Ausstattungsgüter und ihre Aneignung durch guatemaltekische Akteure im Zusammenspiel mit den lokalen politischen Dynamiken genauer beleuchtet werden.

116 Siehe Ministerio de Gobernación, Programa de Seguridad Ciudadana, S. 11f. In der Öffentlichkeitsarbeit der DCG-Regierung fungierten die Fahrzeuge oft als Bebilderung der sicherheitspolitischen Erfolge. Siehe u. a. Gobierno de Guatemala: El pueblo mantiene la fé en su presidente y en el destino de la nación, in: Prensa Libre, 17.01.1988, S. 3.

117 Siehe BMI, P II 5, OAR Eckers, Dienstreisebericht, 06.01.1987, BArch, B 213/40200, unpag., S. 4.

3.3. Lokalisierung und Folgetransfers: Die Indienststellung der Fahrzeugflotte

Das guatemaltekische Innenministerium und die *Dirección General* der Nationalpolizei hatten sich über einen langen Zeitraum hinweg geduldig zeigen müssen. In Rücksichtnahme auf bundesdeutsche Vorgaben verzichteten sie fast zwei Monate lang auf die Indienststellung der Fahrzeuge, obwohl sich diese bereits auf guatemaltekischem Territorium befanden. Umso wichtiger war es, die Fahrzeuge, aber auch das gelieferte Fernmeldegerät, das im Januar von BGS-Technikern eingerichtet worden war,¹¹⁸ nach der Übergabezeremonie am 12. Februar 1987 schnell in Betrieb zu nehmen. Bereits unmittelbar nach den Feierlichkeiten begann für einen Teil der Fahrzeuge der Einsatz auf den Straßen Guatemala-Stadts.¹¹⁹ Einige Tage nach der Übergabe zeigte »El Gráfico« anhand einer bebilderten Notiz, wie sich das Straßenbild der Hauptstadt durch die patrouillierenden, auffälligen Fahrzeuge zu verändern begann.¹²⁰



Abb. 4: Geländegängige Streifenwagen (Mercedes-Benz 230 GE) aus der bundesdeutschen Ausstattungslieferung im Einsatz, Februar 1987.

118 Siehe BMI, P II 5, i. A. Tebartz, An AA, Diplogerma Guatemala, Betr.: Verlängerung des Aufenthalts zur Unterstützung der guatemaltekischen Polizeikräfte, 21.01.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag.

119 »Policía recibe valioso equipo«, in: El Gráfico, 13.02.1987, S. 6.

120 Siehe »Nuevas unidades en operación«, in: El Gráfico, 16.02.1987, S. 3, GT-CIRMA-AH-28, GRÁFICO, 452.



Abb. 5: Streifenwagen vor einer Polizeistation in Guatemala-Stadt, 1987.

»Über das ganze Land verteilt«: Die Dislozierung der Fahrzeuge als Prestigefrage

Auch außerhalb der Metropole weckten die neuen Fahrzeuge die Begehrlichkeiten der lokalen Behörden. So wandte sich der Gouverneur des Hochland-*Departamentos* El Quiché direkt mit der Bitte an Rodil, der Polizei von Quiché jeweils einen Funkstreifenwagen und ein Motorrad zuzuteilen.¹²¹ An der Ausstattungshilfe teilzuhaben, wenngleich, wie im Falle Quichés, nur in einem sehr bescheidenen Rahmen, wurde für die lokale Polizei auch in peripheren Landesteilen zu einer Prestigefrage. Schließlich konnten ein Geländewagen und ein Motorrad in einer unwegsamen, über 8000 Quadratkilometer großen und vom Bürgerkrieg schwer gezeichneten Provinz rein polizeilich kaum einen Unterschied machen. Den Fahrzeugen kam vielmehr eine symbolische Bedeutung zu. Zugleich illustriert die Anfrage die prekäre Ausstattung der Polizei auf der *Departamento*-Ebene, die traditionell gegenüber der Metropolregion vernachlässigt worden war. Aus einer internen Auflistung von März 1986 geht hervor, dass die Polizei von Quiché zu diesem Zeitpunkt lediglich über einen einzigen Gelände-

121 Siehe Ministerio de Gobernación, Benjamín Rivas Baratto, Primer Viceministro, A Coronel Julio Enrique Seigné, Director General de la Policía Nacional, 16.02.1987, AHPN, GT PN, 30, DSC, F67693.

wagen »Toyota Land Cruiser«, Baujahr 1978, verfügte.¹²² Dieses Auto war das einzige Fahrzeug, das die Polizei dort nutzen konnte. Der daraus resultierende Mangel an Mobilität lässt das Drängen der guatemaltekischen Behörden auf eine schnelle Indienstellung, auch gegenüber der Bundesregierung, noch verständlicher werden.

Die auf den ersten Blick überschaubare Anzahl an Fahrzeugen der bundesdeutschen Lieferung (55 Geländewagen, fünf Mannschaftsbusse, 60 Motorräder) konnte vor diesem Hintergrund für die guatemaltekische Polizei durchaus einen Unterschied machen. Denn in anderen Provinzen sah es hinsichtlich der Ausstattung mit Fahrzeugen kaum besser aus. In Quetzaltenango, der zweitgrößten Stadt Guatemalas, verfügte die Polizei lediglich über drei Fahrzeuge, die teilweise bereits 15 Jahre lang in Gebrauch waren. In Escuintla, einer Großstadt 45 Kilometer südlich von Guatemala-Stadt, einem der wichtigsten Verkehrsknotenpunkte des Landes, war die Situation ähnlich. Von fünf Einsatzfahrzeugen war eines irreparabel beschädigt und ein weiteres völlig veraltet.¹²³

Nachdem die BMI-Delegation bereits im Juli 1986 darauf aufmerksam gemacht hatte, dass eine Verbesserung der technischen Ausstattung der ländlichen Polizeieinheiten ebenso wichtig war wie die Modernisierung der PN im politischen und wirtschaftlichen Zentrum Guatemalas, optierte nun auch das guatemaltekische Innenministerium für eine Verteilung des gelieferten Materials und entsprach den Wünschen aus den *Departamentos*. Dieser Schritt führte allerdings zu einer breiten Streuung des Materials, sodass die einzelnen *Cuerpos* der Polizei im Land jeweils nur einige wenige Fahrzeuge erhielten. Botschafter Bensch meldete im November des Jahres, dass die 55 Geländewagen »inzwischen über das ganze Land verteilt« seien und er die Übersicht über die Verwendungsorte verloren habe.¹²⁴

Für die leitenden Beamten der örtlichen Polizeistationen war es wichtig, an der Materiallieferung beteiligt zu werden; einerseits, um die operativen Kapazitäten der Dienststelle auszubauen, andererseits, um an der mit den »Luxuswagen« verbundenen Aufwertung der Polizei persönlich und als Einheit teilzuhaben. Nicht unbedeutender war die Übergabe und Präsentation der Fahrzeuge in den *Departamentos* für die DCG-Regierung und den ambitionierten Innenminister, verkörperten sie doch das lange versprochene, entschiedene Durchgreifen der Regierung für die Sicherheit der Bürger. Die Übergabe des Materials in den

122 Siehe Listado de vehículos propiedad de la Dirección General de la Policía Nacional, 04.03.1986, AHPN, GT PN, 31-01, S002, 5627374, S. 13.

123 Siehe ebd., S. 12, 14.

124 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Bensch, An Bonn AA, Betr.: Menschenrechtslage in Guatemala, hier: Fälle Danilo Sergio Alvaredo Mejía, René Arnoldo Leiva Cayaks und Dt. Polizeihilfe, 02.11.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag. Aus den vorliegenden Quellen geht die genaue Verteilung der Fahrzeuge nicht hervor.

Provinzhauptstädten wurde daher als Miniaturausgabe der Feierlichkeiten in Guatemala-Stadt erneut in Szene gesetzt und von einem ausführlichen Rechenschaftsbericht des Innenministeriums an die Bürger Guatemalas in den führenden Medien des Landes flankiert.¹²⁵

Am 13. März 1987 zerschnitten Rodil und Polizeichef Caballeros vor dem Provinzregierungssitz in Escuintla feierlich ein symbolisches Band und gaben auf diese Weise sieben Streifenwagen und fünf Polizeimotorräder für den Einsatz bei der lokalen Polizei frei.¹²⁶ In einer Ansprache betonte Rodil, dass die Sicherheit der Bürger ein Hauptanliegen der demokratischen Regierung sei. Der Kommandeur der örtlichen Polizei, *Subcomisario* Bonifacio Villatoro Castillo, bedankte sich im Namen seiner Behörde und versprach, dass die Polizei von Escuintla mit den neuen Fahrzeugen zukünftig noch effizienter gegen jede Art von Kriminalität vorgehen werde – selbstverständlich unter Beachtung der Gesetze, wie der Polizist geflissentlich hinzufügte.¹²⁷

Auch die Polizei von Quetzaltenango erhielt in einer feierlichen Zeremonie mehrere Geländewagen, die im Zentrum der Stadt im Beisein der Honoratioren der Provinz von Bischof Ramón Estrada geweiht wurden.¹²⁸ Wie zuvor in Escuintla hob Rodil in seiner Rede die Verdienste der Regierung Cerezo um eine Verbesserung der Sicherheitssituation hervor. Zugleich bemerkte der Minister, der sich, obwohl selbst nicht Parteimitglied, auf dem christlich-sozialen Flügel der DCG verortete, dass es mit einer Modernisierung der Ausstattung der Polizei nicht getan sei. Wolle man Gewalt und Kriminalität langfristig und grundsätzlich eindämmen, müsse man auch die Armut der Bevölkerung bekämpfen und deren Lebenssituation verbessern. Daher werde seine Regierung in Zukunft auch auf soziale Reformen setzen.¹²⁹

Diese Ankündigungen, die auch der persönlichen Profilschärfung Rodils innerhalb der Regierungspartei dienten, alarmierten die konservativen Unternehmerverbände, die ohnehin gegen die geplante Fiskalreform der Regierung mobil machten. Rücktrittsforderungen gegenüber Rodil, dem Verständnis für Kriminelle unterstellt wurde, waren die Folgen.¹³⁰ Das Engagement Rodils, der die bundesdeutsche Polizeihilfe parteipolitisch und auch in eigener Sache inszenierte, sollte sich später als nicht unwesentlich für die Verschlechterung der

125 Juan José Rodil Peralta: A todos los ciudadanos guatemaltecos. Llamado del Ministerio de Gobernación, in: Prensa Libre, 15.03.1987, S. 5.

126 »Siete radiopatrullas y cinco motocicletas entregadas a Policía de Escuintla«, in: Prensa Libre, 13.03.1987, S. 15.

127 Siehe ebd.

128 »Entregaron radiopatrullas«, in: Prensa Libre, 17.03.1987, S. 12.

129 Siehe ebd.

130 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An AA, Ref. 331, 10.03.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag.

Beziehungen zwischen dem Militär und der Regierung erweisen, was wiederum maßgeblichen Einfluss auf den Verlauf der Polizeikooperation hatte.

Die neuen Streifenwagen als hybride Akteure

Die Erwartungen an die bundesdeutsche Polizeihilfe, insbesondere an die neuartigen Geländewagen und Motorräder, die auf den Straßen Guatemalas zu patrouillieren begannen, stiegen auch angesichts der PR-Kampagne der christdemokratischen Regierung weiter an. »El Gráfico« kommentierte: »Los vehículos son modernos y están provistos de equipo avanzados para combatir la delincuencia, esperándose que puedan contribuir eficazmente a tranquilizar a la ciudadanía.«¹³¹ Interessanterweise räumt auch dieser Kommentar den Fahrzeugen als solchen eine gewisse Akteursmacht ein, da er sich von der modernen Technik, nicht von den die Wagen steuernden Polizeibeamten, eine Beruhigung der Lage erhoffte. Während ausgespart wurde, dass ein eigens ausgebildeter Fahrzeugführer für den Nutzwert der Fahrzeuge entscheidend war, konzentrierte sich die Darstellung auf die fortschrittliche Technik der »modernen« Fahrzeuge, die die Polizei endlich in die Lage versetzen würde, die Sicherheit der Bürger zu garantieren.

Doch die bloße physische Anwesenheit der Fahrzeuge konnte für sich genommen nicht für Sicherheit sorgen, wie das in Vorbereitung der Kooperation behauptet worden war. So vermerkte die Sicherungsgruppe der bundesdeutschen Botschaft, die monatliche Berichte zur Sicherheitssituation im Land verfasste, im September 1987, dass von einer generellen Verbesserung der Sicherheitslage auch nach dem mittlerweile mehrere Monate andauernden Einsatz der neuen Fahrzeuge »leider nicht die Rede sein [könne].«¹³² Dies ist angesichts der nicht erfolgten Ausbildung der Streifenbeamten und der ausgebliebenen Instruktion ihrer Leitungsebene über den Einsatz solcher Fahrzeuge nicht verwunderlich.

Betrachtet man einen Funkstreifenwagen als ein Akteur-Netzwerk, so wird deutlich, was alles zusammentreffen musste, um die Fahrzeuge gewinnbringend zur Verbesserung der Sicherheitslage einzusetzen. Auch ein noch so moderner Einsatzwagen konnte nur dann erfolgreich operieren, wenn seine Elemente, also beispielsweise Fahrzeug und Fahrzeugführer, gleichermaßen einsatzfähig waren.

131 »Nuevas unidades en operación«, in: El Gráfico, 16.02.1987, S. 3, GT-CIRMA-AH-28, GRÁFICO, 452. Zu Deutsch: »Die Fahrzeuge sind modern und mit fortschrittlicher Ausrüstung zur Verbrechensbekämpfung ausgestattet, und man hofft, dass sie wirksam zur Beruhigung der Öffentlichkeit beitragen können.« Übersetzung durch den Verfasser.

132 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, SG, An das Bundeskriminalamt, Abt. SG, Betr.: Sicherheitslage in Guatemala unter Berücksichtigung der von der SG wahrzunehmenden Aufgaben, hier: August 1987, PA AA, B 46 (ZA), 195753, unpag., S. 1.

Dazu musste sich das Fahrzeug in einem fahrtüchtigen Zustand befinden und der Fahrzeugführer dazu befähigt sein, ein solches zu führen. Auch war es essenziell, dass genügend Treibstoff und Ersatzteile, wie z. B. neue Reifen, zur Verfügung standen. Der wirkliche Mehrwert des Spezialfahrzeugs konnte sich jedoch nur entfalten, wenn die Streifenpolizisten nicht nur in der Lage waren, das Auto zu fahren, sondern ihre Patrouillentätigkeit über die Aneignung von speziell auf diese Fahrzeuge zugeschnittene Strategien und unter Zuhilfenahme weiterer Führungsmittel, wie etwa Funkgeräte, die die Abstimmung mit weiteren Funkstreifenwagen erlaubten, an die neue Technik anpassten.

Die Übergabe der Fahrzeuge an die *Policía Nacional* stellte einen ersten Transfer dar, dem weitere folgen mussten, sollte die Hilfe von längerer Wirkung sein. Für die guatemaltekische Polizeiführung war die Anpassung der strategischen Konzeption des Streifendienstes jedoch zunächst sekundär. Da das wichtigste Element der präventiven Verbrechensbekämpfung laut Polizeichef Caballeros die Präsenz der Polizei im öffentlichen Raum war, war es für die Polizeiführung prioritär, möglichst viele Patrouillen auf die Straßen zu bekommen.¹³³ Im November 1986 hatte Caballeros angekündigt, dass die neuen Einsatzfahrzeuge lediglich von speziell ausgebildeten Beamten gesteuert werden würden – und eben nicht von den üblichen »mata-autos«.¹³⁴ Nachdem ein solches Training nicht von bundesdeutschen Polizeiexperten angeboten werden konnte, schulten die Firmenniederlassungen der Fahrzeughersteller laut guatemaltekischen Angaben mehrere hundert Beamte im Führen der Fahrzeuge. Ob es sich dabei jedoch auch um Angehörige der Dienststellen in den *Departamentos* gehandelt hatte, war bei dem allgegenwärtigen Zentralismus Guatemalas mehr als fraglich. Eine polizeifachliche Einweisung war zudem durch Firmenpersonal nicht zu leisten.

Erste Zwischenfälle, in denen die wertvollen Fahrzeuge beschädigt wurden, ließen nicht lange auf sich warten, sodass sich der guatemaltekische Kongress bereits Ende März 1987 nach dem aktuellen Zustand der Autos erkundigte.¹³⁵ Schon im April 1987 waren zwei der Geländewagen in Verkehrsunfällen schwer beschädigt worden und damit vorerst nicht mehr einsatzfähig. Besonders un schön für die Außenwirkung war dabei, dass der schwere Unfall am 13. April, bei dem der Mercedes-Benz-Geländewagen, dessen Marke und Herkunft in der Zeitungsberichterstattung stets genannt wurde, komplett zerstört wurde, durch die alkoholisierte Besatzung des Fahrzeugs verursacht wurde. Die Beamten

133 Siehe das Interview mit Caballeros, in: *Prensa Libre*, Suplemento Domingo, 20.07.1986, S. 9.

134 »Equipo para la policía está por llegar«, in: *El Gráfico*, 24.11.1986, GT-CIRMA-AH-28, GRÁFICO, 452. Zu Deutsch etwa: »Auto-Töter«.

135 Ministerio de gobernación, o.T. [El Ministerio de Gobernación recibe el oficio No. 0205], 27.03.1987, AHPN, GT PN, 31-02, S003, 6955608.

wurden noch am selben Tag entlassen.¹³⁶ Das guatemaltekische Innenministerium begegnete der Disziplinlosigkeit von Polizeiangehörigen mittels verschiedener Dienstvorschriften und Gesetzesvorhaben, unter anderem mit einem Dekret gegen die Trunkenheit im Dienst.¹³⁷ Als besonders folgenreich erwies sich jedoch die Regelung, dass die jeweiligen Polizeibeamten privat für selbstverursachte Schäden an den neuen Fahrzeugen aufzukommen hatten. Ursprünglich als Maßnahme gegen unsachgemäße und leichtsinnige Behandlung der kostenintensiven Streifenwagen gedacht, erwies sich diese Vorgabe operativ als gravierendes Hindernis, da die jeweiligen Fahrzeugführer nun primär darauf bedacht waren, nicht in Verkehrsunfälle verwickelt zu werden, und somit auch in bestimmten Einsatzsituationen wie Verfolgungsfahrten das notwendige Risiko scheuten. Aufgrund des geringen Gehalts der Polizisten, für die eine umfassende Reparatur kaum zu stemmen war, stellte dieses Verfahren zudem eine neue Quelle für Korruption dar.¹³⁸

Trotz dieser Maßnahmen, die zum Teil über das Ziel hinausschossen, waren Schäden an den Einsatzwagen nicht zu vermeiden. So kam es einen Monat später bei Escuintla zu einem Schusswechsel zwischen der Besatzung eines Streifenwagens und vermeintlichen, nicht näher klassifizierten Straftätern, bei der ein weiterer Mercedes-Geländewagen beschädigt wurde.¹³⁹ Andere Zwischenfälle waren eher politischer Natur. Im Oktober 1987 wandte sich Amnesty International an die Bundesregierung und berichtete von der Entführung und Ermordung eines jungen Manns aus Quetzaltenango. Die Täter hätten laut Augenzeugenberichten einen der neuen Mercedes-Benz-Geländewagen genutzt.¹⁴⁰

Dieser Fall barg eine besondere innenpolitische Brisanz, schien er doch die Befürchtungen der Kritiker des Projekts, eine Ausstattungshilfe für die guatemaltekische Polizei würde lediglich einen Repressionsapparat modernisieren, vollauf zu bestätigen. Das Auswärtige Amt, das die Konzeption des Polizeihilfeprojekts bis zuletzt abgelehnt hatte, musste sich in seiner Kritik bestätigt fühlen. Ein Beamter des Referats 300 des Auswärtigen Amts notierte resignierend: »So etwas haben wir ja kommen sehen!«¹⁴¹ Auf Nachfrage meldete Botschafter Bensch jedoch nach Bonn, dass über die Beteiligung eines von der Bundesrepublik gelieferten Streifenwagens an der Straftat bei den guatemalte-

136 Siehe »Otra radiopatrulla Mercedes Benz fue dañada en accidente de tránsito«, in: *Prensa Libre*, 14.04.1987, S. 8.

137 Siehe »Sancionarán a policías que beban«, in: *Prensa Libre*, 08.01.1988, S. 8.

138 Siehe Claus Heinacker, Langzeitberater Guatemala, Betr.: *Erfahrungsbericht über die Dienstreise nach Guatemala vom 22.03.–29.04.87*, 12.05.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 10f.

139 Siehe »Dañaron otra radiopatrulla«, in: *Prensa Libre*, 22.05.1987, S. 45.

140 BMZ, Ref. 124, Lehmann, An AA, z. Hd. Herrn VLR I von Jagow, BMI, z. Hd. Herrn MR Romann, Betr.: *Guatemala, hier: Polizeiwesen*, 30.10.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056.

141 Handschriftliche Notiz, ebd.

kischen Behörden nichts bekannt sei. Allerdings, so fügt er hinzu, sei eine »Entwendung oder Zweckentfremdung [...] im Einzelfall naturgemäß nicht auszuschließen, aber bisher liegen keine Anzeichen dafür vor.«¹⁴² Auch wenn in diesem Fall der Skandal ausblieb, so führte die Anfrage von Amnesty International der Bundesregierung doch vor Augen, dass im Laufe der Zeit durchaus mit dem Missbrauch einzelner Ausstattungsgüter zu rechnen war. Das Auswärtige Amt, das dem Projekt aufgrund der Querelen um seine Aufnahme ohnehin nicht besonders gewogen war, sah sich in seiner skeptischen Haltung bestärkt, was in der Endphase der Kooperation noch zu Buche schlagen sollte.

Im Einsatz: Operative Erfolge, gesellschaftliche Effekte und das Problem der Instandhaltung

Von diesen einzelnen Zwischenfällen abgesehen, schien sich die Ausstattungslieferung jedoch durchaus auf die Effektivität der polizeilichen Operationen auszuwirken. Da die *Policía Nacional* nun das erste Mal über eine geeignete Menge einsatzbereiter Fahrzeuge verfügte, begann Oberst Caballeros die Organisation der Polizeieinheiten und ihrer Einsatzgebiete in der Hauptstadt neu zu organisieren und reagierte damit auf die Vorschläge der BMI-Delegation. Um die Polizei in die Lage zu versetzen, schneller und flexibler reagieren zu können, löste die Polizeiführung die zentralen motorisierten Dienststellen auf und stattete alle Polizeidistrikte, die jeweils eine bestimmte Zone der Metropolregion umfassten, mit Polizeimotorrädern und Funkstreifenwagen aus, über die die lokalen Polizeileitungen in ihrem Einsatzgebiet direkt verfügen konnten. Diese Dezentralisierung sorgte dafür, dass Polizeieinheiten nun schneller auf Unvorhergesehenes reagieren und an Tatorten Präsenz zeigen konnten. Vor dieser Umstellung waren die lokalen *Cuerpos* gezwungen gewesen, bei Straftaten und Unfällen im Straßenverkehr erst eine Meldung an die motorisierten Einheiten abzusetzen. Da diese im Norden der Hauptstadt stationiert waren, konnte es aufgrund der schlechten Funkverbindung und je nach Ort des Geschehens lange dauern, bis mobile Polizeieinheiten am Ort des Geschehens eintrafen.¹⁴³ Die Umstrukturierung schlug sich bald in vermehrten Fahndungserfolgen nieder und führte zu einer Verbesserung der Verkehrsüberwachung. Auch die Presse zog einen direkten Zusammenhang zwischen der Ausstattungslieferung und der neuartigen

142 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Bensch, An Bonn AA, Betr.: Menschenrechtsslage in Guatemala, hier: Fälle Danilo Sergio Alvaredo Mejía, René Arnoldo Leiva Cayaks und Dt. Polizeihilfe, 02. 11. 1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag.

143 Siehe »Reorganizan la policia«, in: El Gráfico, 09.04. 1987, S. 7; sowie »Se busca celeridad«, in: ebd.

Präsenz der Polizei auf den Straßen: »[A]hora que se cuenta con equipo moderno, los resultados han sido beneficiosos.«¹⁴⁴

Auch in sogenannten polizeilichen Großlagen machten die neuen Fahrzeuge einen Unterschied, wie ein Blick auf die zentrale Einsatzplanung deutlich macht. So griff die Polizeiführung zur Absicherung der traditionellen Osterfeierlichkeiten und der sich anschließenden Feiertage im März 1986 noch vor allem auf Straßensperren und Checkpoints an wichtigen Verkehrsknotenpunkten zurück. Mittels Polizeipatrouillen zu Fuß – ergänzt durch einige wenige motorisierte Einheiten – sollten die verschiedenen *Cuerpos* den öffentlichen Raum sichern.¹⁴⁵ Im August 1987 hatte sich die Situation gewandelt. Zum Schutz der »Esquipulas II«-Konferenz in Guatemala-Stadt, an der die Staatspräsidenten aller zentral-amerikanischen Republiken teilnahmen, wurden die verschiedenen Polizeidienststellen angewiesen, ihre Funkstreifenwagen und Motorrad Einheiten regelmäßig in bestimmten Straßenabschnitten rund um den Tagungsort patrouillieren zu lassen.¹⁴⁶ Zusätzlich wurde verschiedenen Dienststellen befohlen, jeweils zwei BMW-Motorräder samt Fahrzeugführern in Galauniform zum Empfang der Staatsgäste an den Flughafen zu entsenden.¹⁴⁷ Dies unterstreicht noch einmal, wie stolz man auf die prestigeträchtigen BMW-Maschinen in Polizei besitz war.

Doch auch außerhalb der Hauptstadt stieg die Mobilität der Polizeikräfte spürbar an. So verfügte die Polizeiführung des *Departamentos* Chimaltenango zu Beginn der Präsidentschaft Cerezos lediglich über zwei veraltete Toyota »Land Cruiser«. ¹⁴⁸ Nach dem Eintreffen der bundesdeutschen Lieferung, die noch im Jahr 1987 durch die erste spanische Lieferung und Zukäufe aus mexikanischen Kreditmitteln ergänzt wurde, bestand der Fuhrpark der Polizei Chimaltenangos aus insgesamt fünf Funkstreifenwagen, davon ein Mercedes-Benz, und vier Polizeimotorrädern, darunter zwei BMW-Maschinen.¹⁴⁹

Insgesamt konnte die *Policía Nacional* seit Indienststellung von Fahrzeugen und Funktechnik »größere Räume polizeilich abdecken [...] und damit insbesondere vorbeugend wirken«, wie der bundesdeutsche Langzeitexperte Hugo Christen, der im August 1987 seinen Dienst in Guatemala antrat, in einem ersten

144 »Operativos«, in: Prensa Libre, 17. 06. 1987, S. 13. Zu Deutsch: »Jetzt, wo moderne Geräte zur Verfügung stehen, sind die Ergebnisse vorteilhaft.« Übersetzung durch den Verfasser.

145 Siehe Dirección General de la Policía Nacional, Secreto, Plan de operaciones No.008-86 »Semana Santa«, 18. 03. 1986, AHPN, GT PN,, 04-01, S001, 8582651.

146 Siehe Dirección General de la Policía Nacional, Secreto, Orden de seguridad NO. 008-87 »Esquipulas II«, 01. 08. 1987, AHPN, GT PN, 51-01, S005, 4434757.

147 Siehe ebd., S. 3.

148 Siehe Listado de vehículos propiedad de la Dirección General de la Policía Nacional, 04. 03. 1986, AHPN, GT PN, 31-01, S002, 5627374, S. 12.

149 Jefatura Departamental Chimaltenango, A Señor Comisario de policía, Jefe de talleres generales, 30. 01. 1990, AHPN, GT PN, 04-01, S001, 8222299.

Bericht nach Bonn meldete. Dies sorgte beispielsweise dafür, »daß Raubüberfälle auf Kraftfahrzeuge und Autobusse auf Straßen außerhalb der Städte spürbar [zurückgingen].«¹⁵⁰ Provinzen in abgelegenen Landesteilen, wie San Marcos, El Quiché oder El Petén, wurden nun erstmals enger in das Polizeisystem des Landes integriert, was auch an den nun verfügbar gemachten technischen Erfindungen der PN lag. In dieser Einschätzung stimmten die Bundesregierung und ihre Kritiker, die beispielsweise im Falle der Grünen die zunehmenden polizeilichen Aktivitäten in diesen Provinzen als Teil der Aufstandsbekämpfungsstrategie des guatemaltekischen Militärs verurteilten, überein.¹⁵¹

Botschafter Bensch hob in einer Zwischenbewertung des Projekts insbesondere die psychologische und politische Wirkung der Ausstattungslieferung hervor. So habe sie nicht nur zu einer Verbesserung der Mobilität der Polizei geführt, sondern auch »das Selbstgefühl [sic!] der Polizisten gegenüber den größtenteils motorisierten und modern bewaffneten Banden wiederhergestellt [...] und der Bevölkerung das Gefühl gegeben, daß die Regierung zum Schutze des friedlichen Bürgers zumindest sicht- und fühlbare Anstrengungen unternimmt.«¹⁵² Die Hilfe habe eine weitere Eskalation der Sicherheitssituation mit unüberblickbaren Folgen für die demokratische Ordnung verhindert, so Bensch. Für die zwischenstaatlichen Beziehungen erweise sich die Ausstattungshilfe zudem als Glücksfall: »Die Werbewirkung für Deutschland war größer als die irgendeines anderen unserer Hilfsprojekte in Guatemala.«¹⁵³ Das liege auch daran, dass die Fahrzeuge »ungefähr die teuersten ihrer Art [seien]«. Das Ansehen, das der Bundesrepublik daraus erwachse, rechtfertige allerdings die hohen Kosten, so Bensch:

»Denn wenn wir z. B. Toyota-Jeeps gekauft hätten, würde der deutsche Charakter der Maßnahme nicht so im öffentlichen Bewusstsein verankert sein wie jetzt, wo Mercedes-Stern und BMW-Plakette auf allen Straßen des Landes das deutsche Engagement für Guatemala sichtbar machen.«¹⁵⁴

Auch Benschs Analyse bestätigt, dass die Marken der Fahrzeuge, die in Guatemala Seltenheitswert hatten, einen großen Einfluss zumindest auf die gefühlte

150 Hugo Christen, Langzeitberater in Guatemala, An BMI, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Erfahrungsbericht, 14.09.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner »Guatemalteser« [sic!], unpag., S. 2. Der CDU-Abgeordnete Klaus-Jürgen Hedrich schrieb in einem Bericht über eine Delegationsreise nach Guatemala, die noch vor dem Putschversuch 1988 stattfand, von einer »deutliche[n] Präsenz« der zivilen Polizei in Guatemala-Stadt und auf dem Land. Klaus-Jürgen Hedrich, Guatemala, o. D. [1987 oder 1988], ACDP, 08-009-073, S. 3.

151 Siehe BT-Drs. 11/3579, 30.11.1988, S. 11.

152 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, VS-NfD, Polizeihilfe für Guatemala: Allgemeine Beurteilung des Projekts, 25.03.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag., S. 1.

153 Ebd., S. 2.

154 Ebd., S. 4.

Sicherheit – gesellschaftlich von großer Bedeutung¹⁵⁵ – ausüben und zugleich durch ihre physische Präsenz im Land das Engagement der Bundesrepublik in seiner Gänze symbolisierten. Die Kehrseite des Prestiges, das sich aus der hohen Qualität der Fahrzeuge ziehen ließ, waren jedoch die hohen Kosten für Ersatzteile und Reparaturen, die, wie Bensch anmerkte, »etwa doppelt so teuer [waren] wie bei den anderen Herstellern.«¹⁵⁶ Der Botschafter empfahl daher, mit Nachdruck auf die Errichtung einer polizeieigenen Kfz-Werkstatt hinzuwirken, da andernfalls nach Ende der aus Projektmitteln finanzierten Wartung bei den Herstellerfirmen ein rasches Ende der Einsatzfähigkeit der Fahrzeuge aufgrund der begrenzten finanziellen Möglichkeiten Guatemalas sicher sei.¹⁵⁷

Aus den hier skizzierten Entwicklungen lässt sich festhalten, dass die bundesdeutsche Ausstattungshilfe zu einer verbesserten Mobilität der guatemaltekischen Polizeikräfte führte und so zur (insbesondere präventiven) Verbrechensbekämpfung beitrug. Der Erhalt des Einsatzwertes der Ausrüstung blieb jedoch angesichts von Beschädigungen durch Unfälle, unsachgemäße Behandlung und Verschleiß ein Dauerthema. Die aus Projektgeldern finanzierte Übergangslösung zur Wartung der von der Bundesrepublik gelieferten Fahrzeuge in den lokalen Firmenniederlassungen von BMW und Daimler-Benz sorgte dafür, dass das Gros der Lieferung zunächst einsatzfähig blieb.¹⁵⁸

Wie umsichtig diese Maßnahme war, lässt sich am Beispiel der spanischen Streifenwagen beobachten, für die keine solche Regelung getroffen worden war. Ein Großteil dieser Fahrzeuge konnte aufgrund fehlender Ersatzteile nicht betriebsbereit gehalten werden und stand bereits nach einem Jahr nicht mehr für den Streifendienst zur Verfügung.¹⁵⁹ Allen Vorkehrungen zum Trotz waren bis zum 1. Oktober 1988 vier Geländewagen, ein Mannschaftstransporter und

155 Siehe hierzu auch die Überlegungen von Wood und Shearing, die »Sicherheit« (auch) als eine subjektive Imagination begreifen, welche jedoch Praktiken und Verhaltensweisen von Individuen und Gruppen bestimmt. Jennifer Wood/Clifford D. Shearing: *Imagining Security*, Cullompton 2007, S. 6.

156 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, VS-NfD, Polizeihilfe für Guatemala: Allgemeine Beurteilung des Projekts, 25.03.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag., S. 4.

157 Siehe ebd.

158 Siehe Hugo Christen, Langzeitberater in Guatemala, An BMI, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Erfahrungsbericht, 14.09.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner »Guatemalteser« [sic!], unpag., S. 2.

159 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, Referat 331, Betr.: Polizeihilfe für Guatemala, hier: Fortsetzung der spanischen Hilfe, 18.05.1988, PA AA, B 33 (ZA), 143930, unpag., S. 2. Im spanischen Fall kam allerdings erschwerend hinzu, dass die spanische Regierung gebrauchte, ausrangierte Fahrzeuge geliefert hatte, die bei Eintreffen, nach dem Urteil des bundesdeutschen Langzeitberaters Christen, größtenteils kaum mehr betriebsfähig gewesen waren. Siehe das Interview mit Hugo Christen vom 8. Oktober 1990, in: Medico International e. V.: *Am besten rede ich mal frei von der Leber weg. Über die Polizeihilfe für Guatemala*, Frankfurt am Main 1991, S. 4–27, hier S. 7.

13 Motorräder aus der bundesdeutschen Lieferung ausgefallen,¹⁶⁰ was noch einmal unterstrich, wie wartungsintensiv sich der neue Fuhrpark der PN gestaltete. Wollte man die unwirtschaftlichen Verträge mit den privaten Werkstätten nicht immer wieder verlängern, was innenpolitische Kritik hervorgerufen hätte und zudem im Abkommen über die Polizeihilfe so nicht vorgesehen war, so war es für die kooperierenden Akteure unumgänglich, die *Policía Nacional* in die Lage zu versetzen, die Instandhaltung der Fahrzeuge eigenständig durchzuführen. Die Frage nach dem Aufbau einer zentralen Kfz-Werkstatt samt Ausbildung von Fahrzeugführern und Kfz-Mechanikern blieb somit hochaktuell und wurde auch von den bundesdeutschen Beratern, deren Tätigkeit im Zentrum des nächsten Kapitels steht, weiter vorangetrieben.

3.4. Zwischenfazit: Die Eigendynamik der Ausstattungshilfe

Der Beginn der Ausstattungshilfe war gekennzeichnet durch das Zusammenspiel von Erwartungshaltungen und Sachzwängen mit den Eigenheiten der transferrierten Güter sowie den unterschiedlichen Eigeninteressen der lokal handelnden Akteure. Die Vorbereitung der Lieferung und die Indienststellung des Materials verliefen, wie in diesem Kapitel untersucht, in oft kontingenter und sich reziprok beeinflussender Weise. Fachfremde Impulse, die sich aus den politischen Kontextbedingungen und den Relationen der Akteure untereinander und zu weiteren Netzwerken ergaben, führten dazu, dass der Techniktransfer immer weitere Problemstellungen zu lösen hatte. Die Bundesregierung war nach der andauernden Kritik darauf bedacht, die Ausstattungshilfe von nun an formal korrekt abzuwickeln, was sich in der abnehmenden Flexibilität niederschlug, mit der die Akteure auf die lokalen Erfordernisse in Guatemala reagieren konnten – etwa im Fall der Übergabe des Materials.

Unterschiedliche Prioritäten – die schnelle Indienststellung einerseits, die Befolgung üblicher Verfahren der Technischen Zusammenarbeit andererseits – wurden verstärkt durch eine abweichende Wahrnehmung von angemessenen Zeiträumen für die Umsetzung der Transfers, was wiederum die Anpassungsfähigkeit der Akteure einschränkte oder aber förderte. So gelang es dem guatemalteckischen Innenministerium, den bundesdeutschen Blockaden auszuweichen und den gemeinsamen Netzwerkzusammenhang zu erweitern, beispielsweise indem man private Akteure zur Schulung der zukünftigen Fahrzeugführer engagierte. Die Herstellerfirmen der Fahrzeuge griffen ihrerseits in den Transferprozess ein, indem sie sich als beinahe alternativlose Wartungsinstanzen vor Ort ins Gespräch brachten. Eine gefährliche Lücke in den Planungen der Aus-

160 Siehe BT-Drs. 11/3579, 30. 11. 1988, S. 2.

stattungshilfe wurde durch die Integration der privaten Akteure überbrückt, allerdings auf Kosten von Plananpassungen und zusätzlichen Verbindungen, die sich mittelfristig in nur schwer zu überwindenden Pfadabhängigkeiten niederschlugen.

Wie gezeigt wurde, waren es auch die in Guatemala bald berühmten Fahrzeuge selbst, die Anpassungs- und Lokalisierungsprozesse anstießen. Die gelieferte Technik griff ermöglichend oder erschwerend in die polizeiliche Praxis ein und machte neue Infrastrukturen und Dienstroutinen, etwa in der Instandhaltung, aber auch in der Einsatzplanung, notwendig. Die in Guatemala bald berühmten Fahrzeuge übten einen großen Einfluss auf die Sicherheitsarchitektur des Landes aus. So sorgte auch das persönliche Prestige, das aus der Teilhabe an der bundesdeutschen Materiallieferung zu generieren war, dafür, dass die Fahrzeuge bald über das ganze Land verstreut waren, was einem möglichst effektiven, koordinierten Einsatz in Schwerpunktgebieten abträglich sein musste – und die Wartung zusätzlich erschwerte.

Denn vor allem waren es die technischen Anforderungen der komplexen Fahrzeuge, die die nächsten Schritte der Zusammenarbeit vorgaben und bestimmte Folgeprojekte notwendig machten, wie etwa die Sicherstellung der Versorgung mit Betriebsmitteln und Ersatzteilen, aber auch die Ausbildung von Fahrzeugführern. Diese Aspekte waren aufgrund der politischen Dynamiken rund um die Anbahnung des Programms vernachlässigt worden. Vor Ort griff die Technik dann jedoch selbst verstärkt in die Übersetzungsprozesse ein und demonstrierte so ihre Akteursmacht. Die von solch »technischen Akteuren« ausgehenden Implikationen sollten in einer Analyse von Kooperationszusammenhängen daher stets mitgedacht werden. Zwar bestimmte die gelieferte Polizeitechnik nicht vollständig das Verhalten der kooperierenden Akteure, doch nahm sie einerseits durch ihre ermöglichende Funktion für bestimmte polizeiliche Praktiken und andererseits durch ihren hohen materiellen Wert und ihre Wartungsintensität einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf den Fortgang des Polizeihilfeprojekts. Die Ausstattungshilfe war mit der Indienststellung der Fahrzeuge somit nicht abgeschlossen, sondern befand sich noch in einem Konsolidierungsprozess, der auch immer wieder Anpassungen der anderen Projektkomponenten notwendig machen sollte.

4. Lost in Translation. Die Beratungsmission und die Herausforderung des Lokalen

Die Bundesrepublik Deutschland »entsendet Langzeitfachkräfte sowie Kurzzeitfachkräfte zur Beratung beim Neuaufbau und bei der Neuorganisation der Nationalpolizei, bei der Ausbildung an der Schule der Nationalpolizei in Guatemala sowie beim Aufbau und der Einrichtung einer zentralen Kfz-Werkstatt für die Nationalpolizei«. ¹ Hinter dieser Absichtserklärung im Polizeihilfeankommen aus dem Januar 1987 verbarg sich die wohl komplexeste und für die angestrebte Demokratisierung der *Policía Nacional* entscheidende Komponente der Polizeireform. Die Beratungs- und Ausbildungsprogramme, die die Polizei strukturell neu ausrichten und an das westdeutsche – und damit an das westliche, als modern verstandene – Polizeiwesen angleichen sollten, unterschieden das Polizeihilfeprojekt von einer bloßen Ausrüstungslieferung und machten das bundesdeutsche Engagement zum Kernstück der transnationalen Polizeireform.

Das BMI entsandte zwischen 1987 und 1991 insgesamt elf aktive Polizeibeamte, darunter zwei Frauen, vor allem aus BKA und BGS, aber auch aus den Schutz- und Kriminalpolizeien der Länder, nach Guatemala, wo diese zunächst beratend, später aber auch direkt als Ausbilder tätig wurden. Dort trafen sie auf ein dienstliches und gesellschaftliches Umfeld, das sich fundamental von ihrer gewohnten Arbeits- und Lebenswelt unterschied. Nicht nur blieb die politische Lage nach der demokratischen Öffnung angespannt. Auch die Kriminalitätsslage, die von durchschnittlich 150 (offiziell bestätigten) Morden pro Monat und einer weit höheren Anzahl an Raubüberfällen und weiteren schweren Delikten geprägt war, ² stellte die Berater vor die große Herausforderung, eigene Diensterfahrungen, polizeiliche Strategien und kriminologische Theorien an die Realität ihres Einsatzortes anzupassen.

1 AA, Ref. 331, An die Botschaft Guatemala, Betr.: Technische Zusammenarbeit mit Guatemala, hier Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens, Anlage, Entwurf, 02.01.1987, BArch, B 213/40200, unpag., S. 1.

2 Siehe Delli Sante, Nightmare, S. 177.

Auch für die guatemaltekischen Polizeioffiziere und Mannschaftsgrade war das Eintreffen der bundesdeutschen Berater Herausforderung und Chance zugleich. Einerseits bot die Zusammenarbeit die Möglichkeit, sich neue Kenntnisse anzueignen und sich so gegenüber anderen Kollegen auszuzeichnen. Andererseits bedrohte die von den Beratern vertretene »internationale« und damit »moderne« Polizeipraxis eingespielte Strukturen, Abläufe und Verhaltensmuster.

Wenn im Polizeihilfeabkommen lediglich vage von »Neuaufbau« und »Neuorganisation« der guatemaltekischen Polizei gesprochen wurde, so war die Arbeit des bundesdeutschen Personals wesentlich kleinteiliger und erforderte interkulturelle Kompetenz und Einfühlungsvermögen in eine unbekannt Organisation. Zwar hatten BMI-Vertreter im Dialog mit den guatemaltekischen Partnern bereits einige Ansatzpunkte für Reformen identifiziert. Jedoch lag es nun an den Akteuren vor Ort, Umfang und Zuschnitt der Transfers auszuhandeln und – im Angesicht der in Guatemala herrschenden Polizeikultur und der verzweigten Hierarchie- und Abhängigkeitssysteme – erst einmal für die Akzeptanz von Neuerungen zu sorgen. Eine Untersuchung der Transfer- und Übersetzungsprozesse kann hier grundlegende Merkmale und Probleme transnationaler Sicherheitskooperationen am Beispiel konkreter Arbeitsschritte beleuchten, was über den konkreten Fall Guatemala hinaus Rückschlüsse auf grundsätzliche Mechanismen zulässt.

Das Kapitel zeichnet zunächst nach, wie sich die Beratungs- und Ausbildungshilfe konzeptionell entwickelte, und skizziert anschließend die Interaktion der bundesdeutschen Polizeiexperten und ihrer Kooperationspartner auf der lokalen Ebene sowie deren Kommunikations- und Abstimmungsprozesse mit jeweils übergeordneten Stellen. Daran anschließend nimmt die Untersuchung die Vorbereitung und Durchführung der Transfers in den Blick und rekonstruiert, welche Anpassungen und Kompromisse notwendig waren, um teilweise widerstreitende Einflüsse und Ziele zu vereinbaren, aber auch, wo den Übersetzungsanstrengungen aufgrund von Missverständnissen, fehlenden materiellen Grundlagen oder unterschiedlicher Prioritätensetzung Grenzen gesetzt waren. Dabei steht aus analytischen Gründen im ersten Teil des Kapitels die Tätigkeit des Langzeitberaters im guatemaltekischen Innenministerium im Vordergrund, welcher Vorschläge für die Modernisierung der polizeilichen Strukturen erarbeiten sollte, während im zweiten Teil die Rolle des Beraters an der Polizeischule Guatemalas und bei der Organisation verschiedener Kurzlehrgänge untersucht wird.

4.1. Unklare Aufgaben, ungeklärte Kompetenzen: Die Entsendung der Langzeitberater im Spiegel widerstreitender Netzwerkiteressen

Die Idee einer umfassenden, auf mehrere Jahre angelegten Beratungshilfe bei der Neuorganisation der guatemaltekischen Nationalpolizei war bereits im Zuge der ersten Evaluierungsmission im Juli 1986 lebendig gewesen.³ Im Verlauf ihrer Dienstreise zur Inspektion der Ausrüstungslieferung im Dezember 1986 erörterten die BMI-Vertreter Eckers und Kimmelmeier dann mit Innenminister Rodil, welche Bereiche der polizeilichen Neuausrichtung sich für die Entsendung von bundesdeutschen Beratern anböten. Rodil versuchte in den Gesprächen, das Tempo zu erhöhen und auch diese Projektkomponente schnell in die Tat umzusetzen: Ein bundesdeutscher Langzeitexperte (LZE) sollte möglichst umgehend nach Guatemala reisen und dort, unmittelbar dem *Ministerio de Gobernación* unterstellt, »als Berater für Planungen und Kontrolle von administrativen/organisatorischen, logistischen Belangen und Maßnahmen im Bereich der Kriminalpolizei tätig werden.«⁴ Eckers hielt fest, dass Rodil zudem beabsichtigte, dem westdeutschen Berater die Leitung eines Planungsstabs anzuvertrauen, welcher alle internationalen Hilfsmaßnahmen, beispielsweise spanische oder US-amerikanische Programme, koordinieren sollte. Die Konkretisierung seines Arbeitsprogramms könne vor Ort erfolgen.⁵ Wie schon mit Blick auf die Ausrüstungslieferung schien es dem guatemaltekischen Innenministerium auch hier vordringlich um einen raschen Beginn der Maßnahme zu gehen. So wies Rodil darauf hin, dass »[w]egen der besonderen Dringlichkeit der Mitarbeit eines deutschen Beraters« spanische Sprachkenntnisse bei den möglichen Experten nicht unbedingt notwendig seien, da eine Sprachausbildung in Guatemala ermöglicht werden könne und einige Mitarbeiter des Planungsstabs zudem des Englischen mächtig seien.⁶

Eckers, Kimmelmeier und Rodil einigten sich schließlich auf ein erstes Konzept, das den Einsatz eines Langzeitexperten zur Beratung des guatemaltekischen Innenministeriums in Fragen der Gesamtreform und zweier weiterer LZE als Ausbildungsberater an der Schule der *Policía Nacional* für die Bereiche Schutz- und Kriminalpolizei vorsah. Darüber hinaus sollte ein Kurzzeitexperte (KZE) unmittelbar nach Eintreffen der Ausrüstungslieferungen, die ja auch

3 BMI, RefL MinR Romann, Dienstreisebericht einer Polizeiexpertengruppe des Bundesministeriums des Innern bei der Polizei in Guatemala in der Zeit vom 14.–23. Juli 1986, 12.08. 1986, Barch, B 213/40191, unpag., S. 31 f., 34.

4 BMI, P II 5, OAR Eckers, Dienstreisebericht, 06.01.1987, Barch, B 213/40200, unpag., S. 10.

5 Siehe ebd., S. 4.

6 Ebd., S. 10.

technisches Lehr- und Lernmaterial für die Polizeischule umfassten, für einige Wochen nach Guatemala entsandt werden, um das Lehrpersonal im Umgang mit den kriminalpolizeilichen Geräten zu unterweisen.⁷ Den guatemalteckischen Wünschen entsprechend sollten all diese Maßnahmen möglichst schnell anlaufen. Unmittelbar nach Rückkehr der Delegation im Dezember 1986 begann das BMI mit der Suche nach geeigneten Mitarbeitern bei den Polizeien der Länder und des Bundes.⁸

Auswahl und Vorbereitung der Beamten

Der Faktor Zeit, der auch schon bei der Ausrüstungslieferung im Vordergrund gestanden hatte, wurde von der guatemalteckischen Seite auch im Fall der Beratungs- und Ausbildungsleistungen deutlich kommuniziert. Dies erhöhte den Druck auf die bundesdeutschen Planer und wirkte sich auch auf die Auswahl und Entsendung zumindest der Langzeitberater aus. Im Bundesinnenministerium war man jedoch nicht gewillt, auf Rodils Vorschlag, Polizeibeamte ohne spanische Sprachkenntnisse nach Guatemala zu entsenden, einzugehen, da diese dort vollständig auf Dolmetscher angewiesen wären, was zu Missverständnissen im Kooperationsalltag führen könnte. Die Suche nach geeignetem Personal war somit schwierig. Mögliche Kandidaten mussten die spanische Sprache beherrschen, gewillt sein, für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren ins Ausland zu gehen, und zugleich fachlich und didaktisch in der Lage sein, eine komplexe Problemlage zu erfassen und der guatemalteckischen Seite konkrete Vorschläge zur Verbesserung von Strukturen und Abläufen zu unterbreiten. Beamte aus BKA und BGS wurden stets auch im Ausland, und somit auch in spanischsprachigen Ländern, eingesetzt, etwa im Bereich der Flugsicherheit, als Rauschgiftverbindungsbeamte oder in den Sicherungsgruppen der bundesdeutschen Auslandsvertretungen. Daher wurde in diesen Institutionen besonders intensiv nach geeigneten Kandidaten gesucht. Ausgeschrieben wurden die Stellen jedoch auch in den Polizeien der Länder.

Insgesamt meldeten sich nur etwa zehn Bewerber auf die Ausschreibung des BMI. Neben den schließlich ausgewählten Beamten, Kriminaloberrat Claus Heinacker (BKA) und Polizeihauptkommissar Hugo Christen von der Bereitschaftspolizei Nordrhein-Westfalen, hatte sich auch Winfried Helm vom Polizeipräsidium Mainz, der für den Bereich Schutzpolizei an der Evaluierungsmision von Juli 1986 teilgenommen hatte, beworben.⁹ Der Auswahlprozess der

7 Siehe ebd., S. 15.

8 BMI, P II 5, OAR Eckers, Dienstreisebericht, 06.01.1987, Barch, B 213/40200, unpag., S. 15.

9 Siehe Interview des Verfassers mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06.04.2022.

Langzeitexperten lief wenig strukturiert ab, wie aus den Erinnerungen von Claus Heinacker und Hugo Christen hervorgeht.¹⁰ Christen wurde zu Beginn des Jahres 1987 von Vorgesetzten gefragt, ob er Interesse an einer Mitarbeit im Guatemala-Projekt habe. Christen hatte in der Volkshochschule einige Spanischkurse besucht und war auch in der polizeilichen Ausbildung des Landes Nordrhein-Westfalens tätig gewesen. Diese Referenzen schienen ihn bereits für die Verwendung im Rahmen der Reform der guatemaltekischen Polizeiakademie zu qualifizieren.¹¹

Claus Heinacker, damals Sicherheitsinspekteur des BKA und für die bundesdeutschen Auslandsvertretungen zuständig, wurde von seinem direkten Vorgesetzten, Kriminaldirektor Eckart Kimmelmeier, der an beiden Experten-delegationen zur Vorbereitung der Polizeihilfe teilgenommen hatte, auf die Ausschreibung des BMI hingewiesen.¹² Anders als Christen hatte Heinacker Guatemala in seiner Funktion als Sicherheitsinspekteur bereits im Jahr 1982 kennengelernt und bewarb sich auf Kimmelmeiers Hinweis hin sofort auf die Stelle als Langzeitberater. Er wollte Guatemala, das ihn bei seinem ersten Aufenthalt tief beeindruckt hatte, beim Aufbau einer demokratisch-rechtsstaatlichen Polizei unterstützen, »weil aus einer Diktatur eine Demokratie werden sollte«. Allerdings, so Heinacker, spielte auch die Aussicht, das schöne Land in einem langen Aufenthalt »richtig kennenzulernen«, eine Rolle.¹³

Die Auswahlgespräche fanden im kleinen Rahmen im Büro von Günther Romann im BMI statt. Weder das Auswärtige Amt noch das BMZ waren personell vertreten. Spezielle Eignungstests für die fordernde Tätigkeit im Ausland gab es nicht. Die Auswahl der Bewerber erfolgte somit sehr oberflächlich und in Rücksichtnahme auf den guatemaltekischen Wunsch nach einer schnellen Entsendung »Hals über Kopf« – alles »eilte plötzlich so sehr«, wie sich Hugo Christen an diese Phase erinnerte.¹⁴

Das BMI entschied, anstatt der angestrebten drei LZE zunächst lediglich Heinacker und Christen nach Guatemala zu entsenden, wohl in Ermangelung weiterer geeigneter Beamter. Während Christen, der ja berufliche Erfahrungen in der polizeilichen Ausbildung vorweisen konnte, sich vor allem um die Reform der Polizeischule Guatemalas kümmern sollte, war Heinacker als Berater für die Reorganisation und Gesamtreform der Polizei vorgesehen. Er übernahm somit den wichtigsten und zugleich politisch einflussreichsten Posten, der ihn eng mit dem guatemaltekischen Innenministerium in Kontakt brachte. Für Heinacker sprach, dass er als Sicherheitsinspekteur des BKA seit Anfang der 1980er Jahre

10 Siehe Christen, in: *Medico International*, Leber, S. 6.

11 Siehe ebd., S. 7; Interview des Verfassers mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06.04.2022.

12 Interview des Verfassers mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06.04.2022.

13 Ebd.

14 Siehe Christen, in: *Medico International*, Leber, S. 6.

beinahe alle Länder Lateinamerikas bereist und sich auch mit der Sicherheits-situation in Guatemala auseinandergesetzt hatte. Zudem verfügte er über Führungs- und Organisationserfahrung sowohl im Bereich Schutzpolizei – Heinacker hatte als Schutzpolizist in Westberlin begonnen und dort auch Reviere geleitet – als auch im Kriminalpolizeiwesen.¹⁵

Die beiden Berater sollten so schnell wie möglich nach Guatemala reisen. Laut Christen gab es »[a]bsolut keine Vorbereitung. Nicht einmal eine Tropenuntersuchung, gar nichts«. ¹⁶ Claus Heinackers Abreise nach Guatemala verlief ähnlich. Es gab »null Vorbereitung«. Man teilte ihm lediglich mit, er solle sich beim Innenminister melden, die polizeiliche Lage analysieren und »mal eine Aufstellung [machen]«, alles Weitere würde sich dann finden.¹⁷ Rückblickend machte Christen auch die mangelhafte Vorbereitung für die zahlreichen Probleme im Einsatz verantwortlich.¹⁸

Das BMI befand sich offensichtlich in einer Zwickmühle. Für das Gelingen der Beratungshilfe war es wichtig, spanischsprachige und für die Aufgabenstellung geeignete Beamte zu entsenden. Dennoch wollte man sich nicht die nötige Zeit für eine gründliche Auswahl und Vorbereitung der Beamten nehmen. Schließlich hatte sich bereits die Übergabe des Materials immer wieder verzögert, und so stand das BMI gegenüber den guatemaltekischen Partnern in einer gewissen Bringschuld. Mit einer schnellen Entsendung hoffte man dieses Mal den guatemaltekischen Erwartungen zu entsprechen. Zudem konnte man so der Kritik entgegenwirken, die Ausbildungs- und Beratungsmaßnahmen seien nur ein zu vernachlässigendes »Feigenblatt« der Ausrüstungshilfe.¹⁹ Dass beim Eintreffen des Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker, der Guatemala vom 25. bis 28. März 1987 besuchte, die »deutsche Beratungshilfe [...] bereits deutlich sichtbar gemacht werden [sollte]«, verschärfte den Zeitdruck weiter.²⁰ Die Verantwortlichen im BMI schlossen sich schließlich der Position Rodils an, dass alle notwendigen Vorbereitungen auch vor Ort getroffen werden konnten. Dass dies

15 Siehe Interview des Verfassers mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06.04.2022.

16 Siehe Christen, in: Medico International, Leber, S. 6. In einem Fernschreiben Romanns an das Auswärtige Amt spricht der BMI-Beamte allerdings von einer »eingehende[n] Einweisung« Christens im BMI vom 17. Bis 19. August 1987. BMI, P II 5, Romann, An Düsseldorf IM, AA, Ref. 331, BMZ, Ref. 124, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, 14.08.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag.

17 Interview des Verfassers mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06.04.2022.

18 Siehe Christen, in: Medico International, Leber, S. 7.

19 Dieser Vorwurf wurde selbst innerhalb der Koalition, im FDP-geführten Auswärtigen Amt, erhoben. Siehe AA, Vermerk, Betr.: Ausstattungshilfe, hier: Umsetzung aus dem Einzelplan 23 in den Einzelplan 05 (Guatemala), 15.03.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag.

20 BMI, P II 5, Romann, An BKA, AA, Ref 331, BMZ, Ref. 124, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Entsendung eines Langzeitexperten, 16.03.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag.

zu Lasten des Projekterfolgs und der entsandten Beamten selbst gehen konnte, wurde unter dem Druck fachfremder Impulse in Kauf genommen.

Erste Schritte: Langzeitberater Claus Heinacker in Guatemala

Während Hugo Christen erst im August 1987 nach Guatemala reiste, begann Claus Heinacker bereits am 22. März des Jahres, und somit nur etwa zwei Monate nach den ersten Auswahlgesprächen, seinen Dienst in Guatemala.²¹ Heinackers Aufgabenfeld war mit der »Beratung des Innenministers und der Polizeiführung in allen Fragen der Reorganisation, des Wiederaufbaus und des Einsatzes der *Policía Nacional*« sehr weit gefasst.²² Das BMI überließ es dem Beamten, weitgehend autonom in Gesprächen mit den guatemaltekischen Behörden Ansatzpunkte für die Neustrukturierung der PN zu identifizieren und konkrete Maßnahmen vorzubereiten.²³ Zur Vorbereitung seiner eigentlichen Tätigkeit sollte er zunächst sechs Wochen lang die Lage vor Ort sondieren und sein dienstliches Umfeld kennenlernen, um anschließend für drei Wochen in die Bundesrepublik zurückzukehren, wo der Beamte alle notwendigen Arbeitsmaterialien beschaffen sollte. Anschließend, ab Juli 1987, war ein erneuter Auslandseinsatz von zunächst zwei Jahren vorgesehen.²⁴

Heinackers Einsatz begann unter schwierigen Bedingungen, da er von guatemaltekischer Seite weder offiziell begrüßt noch in die polizeilichen Strukturen des Landes eingeführt wurde. Erste Kontakte zu Rodil und weiteren Regierungsmitgliedern konnte Heinacker bei einem Empfang, der zu Ehren des Bundespräsidenten von Weizsäcker am 25. März 1987 im *Palacio Nacional* gegeben wurde, knüpfen.²⁵ Im Anschluss an die Feierlichkeiten rund um den Staatsbesuch erhielt Heinacker, der noch immer keinen direkten Draht in das *Ministerio de Gobernación* hatte, schließlich über die Botschaft einen Termin bei

21 BMI, P II 5, Romann, An Düsseldorf IM, AA, Ref. 331, BMZ, Ref. 124, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, 14.08.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag; BMI, P II 5, Romann, An BKA, AA, Ref 331, BMZ, Ref. 124, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Entsendung eines Langzeitexperten, 16.03.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag., S. 1.

22 BMI, P II 5, Romann, An BKA, AA, Ref 331, BMZ, Ref. 124, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Entsendung eines Langzeitexperten, 16.03.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag.

23 Siehe ebd.

24 Siehe ebd.

25 Claus Heinacker, Betr.: Empfang im Palacio Nacional, Besuch des Bundespräsidenten vom 25.–28. 03.87. 27.03.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag.

Rodil und traf ihn im Innenministerium zu einem ersten Gedankenaustausch, bei offiziellen Terminen wie diesem stets begleitet von einer Dolmetscherin.²⁶

Heinacker hatte auf einen Überblick über die inhaltlichen Vorstellungen Rodils gehofft, doch blieb es bei einem »Höflichkeitsbesuch« von »fünf Minuten«.²⁷ Rodil stellte es dem Beamten frei, sich durch Besuche verschiedener Einrichtungen der Polizei ein Bild von der Lage zu machen und sich dann mit ersten Vorschlägen zur Verbesserung melden.²⁸ Wie Heinacker im Verlauf seiner Tätigkeit feststellte, ging die Zurückhaltung des guatemaltekischen Innenministers bei der Einführung des Beraters auch auf ein Missverständnis zurück. Rodil ging nach eigener Aussage davon aus, dass eine detaillierte Planung des Beratungseinsatzes bereits »in Deutschland vor Eintreffen der Experten« stattgefunden hätte. »Dies«, so hielt Heinacker in einem Bericht nach Ende seines Einsatzes fest, »ist nie geschehen.«²⁹

Bevor Heinacker sich aber überhaupt fachlich mit der Reorganisation der PN auseinandersetzen konnte, musste er sich zunächst um ein angemessenes Arbeitsumfeld zu kümmern. Denn obwohl das guatemaltekische Innenministerium zunächst mit Nachdruck einen schnellen Beginn der Beratungsmaßnahmen gefordert hatte, waren die notwendigen Vorbereitungen zur Inkorporation des ausländischen Personals in das Innenministerium bei Eintreffen Heinackers noch nicht getroffen worden.

Wie der Berater am 9. April 1987 in einem ersten Zwischenbericht nach Bonn meldete, verfügte er zu diesem Zeitpunkt weder über ein Büro noch über eine entsprechende Büroausstattung.³⁰ Auf Anfrage des Beraters habe Rodil jedoch zugesagt, im Juni eine Büroetage anzumieten, in der alle internationalen Berater untergebracht werden sollten. Auf diese Weise sollte dem bundesdeutschen Berater die Koordination der internationalen Hilfen erleichtert werden.³¹ Im selben Bericht schilderte Heinacker auch erste Ergebnisse der Gespräche mit der Leitungsebene des guatemaltekischen Innenministeriums bezüglich einer genaueren Aufgabenzuweisung. Eine Priorität Rodils war die Reform der Polizei-

26 Claus Heinacker, Aufstellung der Aktivitäten des LZE Claus Heinacker, o. D., Privataarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 1.

27 Interview des Verfassers mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06.04.2022.

28 Claus Heinacker, Langzeitberater Guatemala, Betr.: Erfahrungsbericht über die Dienststreife nach Guatemala vom 22.03.–29.04.87, 12.05.1987, Privataarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 4.

29 Claus Heinacker, Herrn VP Zachert, persönlich, Betr.: Arbeit des LZE Org./Einsatz in Guatemala, hier: Problembereiche, 03.02.1988, Privataarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 2.

30 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, KOR Heinacker, An AA, BMI, Betr.: Polizeihilfe Guatemala, hier: Zwischenbericht der Fachberater, 09.04.1989, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag., S. 2.

31 Ebd.

schule, die »unverzüglich« einzuleiten sei und für die Heinacker sämtliche Kompetenzen erhalten werde.³²

Mögliche Ansatzpunkte für die Beratungstätigkeit Heinackers gab es allerdings auch auf anderen Ebenen. In einer ersten Bestandsaufnahme machte er organisatorische Schwächen in der Polizeiführung aus, etwa auf dem Gebiet der zentralen Planung und Datenverarbeitung, die eine effiziente und koordinierte Polizeiarbeit nicht zuließen.³³ Als erste Maßnahme für den Wiederaufbau der Kriminalpolizei plante Heinacker außerdem, mit einem guatemaltekischen Kollegen einen Fragebogen für die Rekrutierungsgespräche nach bundesdeutschem Vorbild zu erarbeiten, um künftige Bewerber für die Kriminalpolizei nach standardisierten Kriterien auswählen zu können.³⁴ Als aktiver Polizeioffizier, der seine Karriere mit 17 Jahren als einfacher Schutzpolizist begonnen hatte,³⁵ war Claus Heinacker von den Arbeits- und Lebensbedingungen der oft sehr jungen Mannschaftsgrade der *Policía Nacional* schockiert. Um beispielsweise die »völlig unzureichenden sanitären Einrichtungen« zu erneuern, plante er ein auch von der bundesdeutschen Botschaft unterstütztes Benefizkonzert, um so die notwendigen Gelder eigenständig aufzutreiben.³⁶

Heinackers Bericht, nur wenige Wochen nach seiner Ankunft in Guatemala, verdeutlicht die große Motivation des eben erst ausgewählten Langzeitberaters, langfristige Veränderungen im Polizeisystem Guatemalas anzustoßen. Zugleich zeigen die ersten Berichte Heinackers den hohen Grad an Autonomie der in Guatemala eingesetzten Beamten, die in ihrer Arbeit durch das BMI nur wenig geführt wurden. Dies erlaubte zwar ein flexibles Agieren, konnte jedoch auch zu Überforderung und dem Gefühl mangelnden Rückhalts führen.³⁷ Zudem waren der Flexibilität Grenzen gesetzt. Größere Plananpassungen mussten stets mit dem BMI besprochen werden, was zu Zeitverlusten führte und die Beamten in eine nicht einfache Vermittlerposition zwischen den Bedürfnissen und Interessen der guatemaltekischen Behörden, mit denen sie täglich konfrontiert waren, und den Weisungen aus Bonn brachte.

32 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, KOR Heinacker, An AA, BMI, Betr.: Polizeihilfe Guatemala, hier: Zwischenbericht der Fachberater, 09.04.1989, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag., S. 2.

33 Siehe ebd.

34 Siehe ebd.

35 Siehe Interview des Verfassers mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06.04.2022.

36 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, KOR Heinacker, An AA, BMI, Betr.: Polizeihilfe Guatemala, hier: Zwischenbericht der Fachberater, 09.04.1989, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag., S. 2.

37 Siehe Interview des Verfassers mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06.04.2022.

Konkurrierende Entwürfe, dysfunktionale Kommunikation: Der Disput um die Einsatzmodalitäten des Langzeitberaters

Die Integration des Langzeitberaters in die lokalen Netzwerkzusammenhänge wurde auch dadurch erschwert, dass bei den übergeordneten Behörden in der Bundesrepublik weder Einigkeit noch Klarheit darüber herrschte, welche Aufgabe das von der Bundesregierung entsandte Personal in Guatemala genau übernehmen sollte. Da die beteiligten Akteure, wie etwa der bundesdeutsche Botschafter oder Ministerialrat Romann für das BMI, auch eigenständig mit den guatemaltekischen Partnern kommunizierten, ohne neue Informationen und Einschätzungen immer innerhalb der Bundesregierung weiterzugeben, entstanden weitere Missverständnisse.

So meldete Botschafter Bensch im Mai 1987 an das Auswärtige Amt, dass die Annahme, Heinacker solle die gesamte internationale Hilfe koordinieren oder gar Entscheidungsbefugnisse zur Reorganisation der guatemaltekischen Polizei erhalten, eher deutschen Aspirationen als guatemaltekischen Wünschen entspreche. Sie sei wohl auf ein Missverständnis zurückzuführen. Möglicherweise spielten auch »sprachliche Verständigungsschwierigkeiten eine Rolle«. Rodil habe sich gegenüber der Botschaft in jedem Falle anders geäußert.³⁸

Der scheinbare radikale Richtungswechsel sorgte im Auswärtigen Amt für Verwunderung, hatte doch Heinacker erst einen Monat zuvor gemeldet, der guatemaltekische Innenminister habe ihn für eine solche Rolle vorgesehen. Bensch hingegen schrieb nun, Rodil plane, Heinacker »die ›faktische Leitung‹ der Polizeischule anzuvertrauen.«³⁹ Dies sorgte für zusätzliche Irritationen im Auswärtigen Amt, da man nicht nur davon ausgegangen war, dass Heinacker die internationalen Hilfen koordinieren werde, sondern auch – und in erster Linie – als Berater des *Ministerio de Gobernación* agieren sollte.

Auf eine entsprechende Nachfrage reagierte das BMI sichtlich ungehalten. Johann Eckers sprach von »einige[n] Irritationen«, deren »Ursachen und Entstehung« er nicht weiter nachgehen wolle. Der Aufgabenbereich Heinackers bleibe entgegen anderslautenden Gerüchten unverändert. Er bestehe

»im wesentlichen [sic!] in der Beratung des guatemaltekischen Innenministers und der guatemaltekischen Polizeiführung in allen Fragen der (Neu-)Organisation, des Wiederaufbaus (personell und materiell), der Aufgabenzuweisung und -durchführung, der

38 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Bensch, An Bonn AA, Betr.: Audienz bei Innenminister Rodil, hier: Langzeitexperte Heinacker, 26.05.1987, IFG BMZ, Heft 3/124-T2032-GUA/862253.2/Nr. 40205, unpag.

39 Ebd.

Ausbildung und Ausrüstung der *Policía Nacional* unter Einschluß der Kriminalpolizei.«⁴⁰

Die Leitung der Polizeischule, also eine »Übernahme hoheitlicher Aufgaben Guatemalas«, komme hingegen unter keinen Umständen in Frage. Zudem sei ein anderer Langzeitexperte – Hugo Christen – eigens für die Arbeit an der Polizeischule ausgewählt worden, es gebe keinen Bedarf für eine Beteiligung Heinackers.⁴¹

Wie sich herausstellte, handelte es sich bei dem Hin und Her nicht um ein Missverständnis, sondern um abweichende Schwerpunktsetzungen und damit letztlich um politische Differenzen zwischen den beteiligten Akteuren in Bonn und Guatemala-Stadt. In Rodils Vorstellung sollte ein bundesdeutscher Berater alle internationalen Hilfen für das guatemalteckische Polizeiwesen koordinieren. Der Minister ließ Heinacker daher nach dessen Ankunft bereits Pläne für einen internationalen Beratungsstab ausarbeiten.⁴² In der Erinnerung Claus Heinackers sah Rodil den bundesdeutschen Langzeitberater sogar ausschließlich als Koordinator: Heinackers Ansprechpartner vor Ort hätten »von vorneherein gedacht, da kommt einer, der koordiniert die gesamte Ausbildungshilfe der Länder und macht da den Verteiler. Von Polizeiaufbau, neue Kriminalpolizei erarbeiten, war überhaupt nicht die Rede [...].«⁴³

Auch in einem von Eckart Kimmelmeier angefertigten BKA-internen Aufgabenprofil für die Auswahl eines Langzeitberaters wird die »fachliche Koordination aller Auslandshilfen« als zentraler Punkt gelistet.⁴⁴ Nicht Rodil stellte sich also gegen die Tätigkeit des Beraters als Koordinator der Hilfen, auch wenn dies aus Benschs Schreiben so hervorgeht. Es war das BMI, das sich gegen Rodils Pläne stellte. Günther Romann untersagte Heinacker sogar explizit die Koordination der verschiedenen internationalen Polizeihilfeprogramme.⁴⁵

40 BMI, P II 5, i. A. Eckers, An AA, BMZ, Betr.: Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens, hier: Zuständigkeiten des Langzeitexperten Heinacker, 24.06.1987, IFG BMZ, Heft 3/124-T2032-GUA/862253.2/Nr. 40205, unpag.

41 Ebd.

42 Claus Heinacker, Langzeitberater Guatemala, Betr.: Erfahrungsbericht über die Dienstreise nach Guatemala vom 22.03.–29.04.87, 12.05.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 12f.

43 Interview des Verfassers mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06.04.2022.

44 Eckart Kimmelmeier, Betr.: Unterstützung der Nationalpolizei Guatemalas, hier: Aufgabenprofil für kriminalpolizeilichen Berater im Beraterstab des Innenministers, 16.01.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag.

45 Ebd.

Eine »Aufgabenzuweisung« des BMI, die Heinacker nach eigener Aussage erst im Oktober 1987 in schriftlicher Form erreichte,⁴⁶ stellte klar, dass auf »eine Koordinierungsfunktion für die Hilfestellungen anderer Länder« aus politischen Gründen verzichtet werden müsse. Für die Beratung des Innenministers sei darauf zu achten, dass es nicht zu »einer deutschen geistigen Führerschaft bei der Beratung Guatemalas« komme.⁴⁷ Eine solche Funktion würde, wie auch die Übernahme hoheitlicher Maßnahmen, »einen Teil der Verantwortung und Entscheidungsbefugnisse in deutsche Hand legen«, was laut Romann »nicht nur politisch unerwünscht, sondern unmöglich« war.⁴⁸ Rodil sei im Zuge der Feierlichkeiten rund um die Materialübergabe im Februar 1987 auch deutlich auf diese Einschränkung hingewiesen worden.⁴⁹

Aus diesen Zeilen lässt sich das Motiv für die hartnäckige Weigerung Romanns, den bundesdeutschen Berater mit der Koordination der Polizeihilfeprogramme zu betrauen und somit den guatemaltekischen Wünschen zu entsprechen, herauslesen: Die Übernahme hoheitlicher Aufgaben innerhalb des guatemaltekischen Staats oder auch nur eine scheinbare Leitungsfunktion sollte tunlichst vermieden werden, damit die Bundesrepublik im Falle stets für möglich gehaltener Menschenrechtsverletzungen durch guatemaltekische Sicherheitskräfte nicht verantwortlich gemacht werden konnte. Um bereits präventiv möglichen politischen Schaden bei Fehlschlägen der Hilfe entgegenzuwirken, sollten die Berater vor Ort lediglich Vorschläge erarbeiten. Die parlamentarische und gesellschaftliche Kritik im Vorfeld der Polizeihilfe hatte deutliche Spuren hinterlassen.

Das von Botschafter Bensch gemeldete vermeintliche Umschwenken des guatemaltekischen Innenministers, der Heinacker scheinbar die »faktische Leitung« der Polizeischule anvertrauen wollte, war somit vor allem auf die Intervention des BMI gegen eine Koordinierungsfunktion Heinackers zurückzuführen. Es liegt nahe, dass sich der guatemaltekische Innenminister des zunächst sehnlichst erwarteten, dann aber für den ursprünglichen Zweck nicht zu gebrauchenden ausländischen Beraters durch die Versetzung an die Polizeischule entledigen wollte. Die Reform der Polizeischule war mit Blick auf das mächtige Militär, das bereits durch die Lieferung modernster Ausrüstung an die *Policía Nacional* argwöhnisch geworden waren, auch innenpolitisch weit weniger bedenklich als die Reorganisation und die Neuaufstellung von Kriminal- und

46 Siehe Claus Heinacker, An BMI, P II 5, z. Hd. Von Herrn Romann, Betr.: Ihr Antwortschreiben auf diverse Anträge vom 17.11.87, hier: Widerspruch, 01. 12. 1987, Privataarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 1.

47 O. V. [BMI, P II 5, Romann], Aufgabenzuweisung für Herrn Heinacker (LZE Org./Eins.), o. D., Privataarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 3.

48 Ebd., S. 2.

49 Siehe ebd., S. 3.

Schutzpolizei durch ausländische Berater, wie auch Claus Heinacker rückblickend vermutete.⁵⁰ Als das BMI auch gegen eine Entsendung Heinackers an die Polizeischule ein Veto einlegte und auf die für August 1987 geplante Ankunft des zweiten LZE verwies,⁵¹ fügte sich der guatemaltekische Innenminister widerstrebend.

Der Aushandlungsprozess um das konkrete Einsatzfeld des Langzeitberaters war damit jedoch nicht beendet. Erst Ende August 1987, fünf Monate nach Heinackers Ankunft in Guatemala, einigte sich der Langzeitberater mit dem guatemaltekischen Innenministerium auf ein Aufgabenportfolio. Aus einem elf Punkte umfassenden Vorschlag Heinackers⁵² wählte Rodil drei Schwerpunkte für die Arbeit des Langzeitexperten in den kommenden zwei Jahren aus:

»Formar una policía de investigaciones eficiente y orientada según los puntos de vista del estado de derecho. Crear estructuras adecuadas de mando para la policía uniformada y de civil. Elevar la disciplina de tránsito en general para aminorar accidentes.«⁵³

Rodil hatte also, wie von bundesdeutscher Seite gefordert, den Aufbau einer Kriminalpolizei mit auf die Agenda gesetzt, mit der »Verbesserung der Verkehrsdisziplin« allerdings auch einen neuen, weniger in das Gefüge des Sicherheitssektors eingreifenden Bereich zum Schwerpunkt gemacht. Andere Vorschläge Heinackers für mögliche Ansatzpunkte der Reform hingegen, wie die vorgeschlagene Restrukturierung der Gesamtpolizei, sah der guatemaltekische Innenminister nicht mehr als prioritär an.⁵⁴ Der hier geschilderte Aushandlungsprozess um das Aufgabenfeld Heinackers offenbart deutliche Schwächen innerhalb der Netzwerkstruktur. Es war nicht gelungen, das ursprüngliche, »globale« Netzwerk der Kooperation mit dem sich auf der lokalen Ebene konstituierenden Netzwerk in effektiver Weise zu verbinden. Es wurde kein »obligatorischer Passagepunkt«⁵⁵ eingerichtet, über den alle Informationen und Im-

50 Interview des Verfassers mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06.04.2022.

51 BMI, P II 5, i. A. Eckers, An AA, Ref. 331, mdbuw an diplogerma Guatemala, BMZ, Ref. 124, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, 30.06.1987, IFG BMZ, Heft 3/124-T2032-GUA/862253.2/Nr. 40205, unpag.

52 Claus Heinacker, Tareas del experto a largo plazo (Organización/Acciones), 03.08.1987, Privataarchiv Claus Heinacker, unpag.

53 Ministerio de Gobernación, A: Señor Claus Heinacker, Asesor a largo plazo, Actividades requeridas por el Ministerio de Gobernación dentro del plan de asesoría para la Policía Nacional, 26.08.1987, Privataarchiv Claus Heinacker, unpag. Zu Deutsch: »Aufbau einer effizienten und rechtsstaatlich orientierten Ermittlungsbehörde. Schaffung angemessener Kommandostrukturen für uniformierte und zivile Polizisten. Verbesserung der Verkehrsdisziplin im Allgemeinen, um Unfälle zu vermeiden.« Übersetzung durch den Verfasser.

54 Claus Heinacker, Tareas del experto a largo plazo (Organización/Acciones), 03.08.1987, Privataarchiv Claus Heinacker, unpag.

55 Vgl. die Überlegungen von John Law/Michel Callon: Leben und Sterben eines Flugzeugs. Eine Netzwerkanalyse technischen Wandels, in: Belliger/Krieger (Hg.), *Anthology*, S. 447–482, hier S. 474f. Siehe auch Bueger/Bethke, Actor-networking, S. 40.

pulse zu Anpassungen und Übersetzungen im Projektzusammenhang kanalisiert und koordiniert wurden, was die Abstimmung und Aushandlung von tragfähigen, das Projekt stabilisierenden Kompromissen erleichtert hätte.

Stattdessen unterhielten wichtige Akteure, wie die Langzeitberater und ihre lokalen Kooperationspartner, parallele Verbindungen zu einer Vielzahl von Akteuren. So war Günther Romann im Bundesinnenministerium der Hauptsprechpartner für die Langzeitberater und das BMI die Steuerungsbehörde des Gesamtprojekts. Für die Finanzierung des Projekts und das Einfordern der sogenannten Partnerschaftsleistungen Guatemalas war aber das BMZ verantwortlich, was zu Verzögerungen im Kommunikationsprozess beitrug und ein flexibles und kurzfristiges Reagieren auf sich verändernde Erfordernisse unmöglich machte.

Ähnliches galt für das Auswärtige Amt, welches sich vor allem auf die Berichte der bundesdeutschen Botschaft verließ und so nur indirekt mit den dem BMI unterstellten Beratern vor Ort in Kontakt trat. Das Polizeihilfeprojekt war innerhalb des Auswärtigen Amts umstritten und auch die Botschaft zeigte wenig Einsatzbereitschaft, um die weitgehend auf sich allein gestellt agierenden Langzeitberater zu unterstützen. Bereits in der zitierten »Aufgabenzuweisung« schrieb das BMI, welches das Desinteresse der Botschaft als gravierendes Problem identifiziert hatte, an Heinacker: »Bitte alle Versuche unternehmen, den Botschafter und das Personal der Botschaft aufzuschließen für eine Mitarbeit an dem Projekt.«⁵⁶

Noch im September 1987 wandte sich Heinacker an Botschafter Bensch, um nach den Gründen für die »Abkapselung« der Botschaft zu fragen, die wichtige Informationen in vielen Fällen lediglich an die Bonner Zentrale und nicht an die Langzeitberater vor Ort weitergeleitet hatte.⁵⁷ Auf diese Weise seien »vermeidbare Informationslücken« entstanden.⁵⁸ Auch habe es die Botschaft trotz anderslautender Zusage mehrfach versäumt, Heinacker, und später auch Hugo Christen, zu Empfängen und Veranstaltungen der Botschaft einzuladen und die Berater mit westdeutschen und guatemalteckischen Akteuren vertraut zu machen.⁵⁹

Diese für eine erfolgreiche Projektentwicklung dysfunktionalen Kommunikationswege und das Desinteresse einiger beteiligter Akteure mussten die Arbeit der Langzeitexperten behindern. Der Beginn der Beratungsmission war geprägt von Differenzen zwischen den kooperierenden Ministerien, die offenbarten, dass

56 O. V. [BMI, P II 5, Romann], Aufgabenzuweisung für Herrn Heinacker (LZE Org./Eins.), o. D., Privataarchiv Claus Heinacker, S. 6.

57 Claus Heinacker, LZE Org./Einsatz, Herrn Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Guatemala, Dr. Bensch, Betr.: Zusammenarbeit und Unterstützung durch die Botschaft, 16.09.1987, Privataarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 2.

58 Siehe ebd.

59 Ebd., S. 1.

noch immer unterschiedliche Vorstellungen über das Ziel der Maßnahme existierten. Dass die Aufgaben erst präzisiert wurden, als sich der erste Berater bereits in Guatemala befand, zeigt die mangelhafte Planung und Kooperationsfähigkeit der Partner, die aufgrund fachfremder, in diesem Fall innenpolitischer und zwischenstaatlicher Erwägungen eine schnelle Entsendung forcierten. Dies führte im Ergebnis dazu, dass der erste entsandte Langzeitberater weder über einen klar definierten Auftrag noch über eine geschlossene Rückendeckung der Bundesregierung verfügte.

4.2. Transferanstrengungen, Anpassungsschwierigkeiten und das vorläufige Scheitern der Beratungsmission

Die hier geschilderten Aushandlungsprozesse auf politischer Ebene sollten auch die Zusammenarbeit vor Ort belasten. Indem das BMI sich hinsichtlich der Verwendung des Langzeitberaters gegenüber den Vorstellungen Rodils kompromisslos zeigte, brüskierte es den guatemalteckischen Innenminister. Das *Ministerio de Gobernación* übernahm die bundesdeutschen Positionen nur widerstrebend, was dazu führte, dass der Langzeitberater in einem Bereich eingesetzt wurde, in welchem ihn die guatemalteckischen Akteure nicht – oder nicht in dieser Form – vorgesehen hatten. Heinacker hatte das Gefühl, dass der Konflikt um seinen Einsatzbereich die Dynamik der Zusammenarbeit entscheidend negativ beeinflusst hatte: Ab diesem Zeitpunkt »ist der Rodil sauer gewesen [...] und ich wurde dann da fast kaltgestellt, [...] ich habe gemacht und getan und geschrieben, aber es kam nichts.«⁶⁰ Statt offenen Widerspruch gegenüber Bonn zu formulieren, bremste die guatemalteckische Seite die Initiativen des Beraters vor Ort aus. Heinacker fühlte sich ignoriert, er »wusste gar nicht, was ich da soll, weil ich an denen vorbei gearbeitet habe.«⁶¹ Heinacker wurde im guatemalteckischen Innenministerium lange Zeit als Fremdkörper wahrgenommen. Dies zeigte sich auch in weiteren Querelen um den Arbeitsplatz des Langzeitberaters.

»Aufgabengerechte Bedingungen«: Die Akteursmacht der technischen Hilfsmittel

Im Verlauf der Sondierungsphase hatte Heinacker mehrmals darauf hingewiesen, dass die guatemalteckische Seite nicht einmal das Mindestmaß der vereinbarten Leistungen erfüllt hatte. Daraufhin unterstützte das BMI den Berater,

60 Interview des Verfassers mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06.04.2022.

61 Ebd.

indem es die Botschaft anwies, das *Ministerio de Gobernación* »nachdrücklich darum zu bitten, für aufgabengerechte Bedingungen (Büroraum, Hilfsmittel, Hilfspersonal usw.) Sorge zu tragen«, da sonst eine adäquate Aufgabenerledigung nicht möglich sei.⁶² Diese Intervention hatte schließlich den Effekt, dass Heinacker im Verlauf des Juli 1987 ein vorläufiges Büro beziehen konnte.⁶³ Ende August wurde ihm dann die ursprünglich vereinbarte Büroetage zugewiesen.

Die Auswahl der Liegenschaft machte jedoch deutlich, dass man nicht vorhatte, den Langzeitexperten wirklich in die Arbeitsabläufe des Ministeriums zu integrieren. Die neue Arbeitsstätte befand sich in einem modernen Büroturm außerhalb der historischen Altstadt, in der das Innenministerium und der Sitz der Polizeiführung gelegen waren, und war somit so weit vom Machtzentrum des guatemaltekischen Staats entfernt, dass Heinacker kaum in alltäglichen Austausch mit dem Büro Rodils treten oder den Arbeitsalltag der Generaldirektion der *Policía Nacional* kennen lernen konnte. Der Berater und sein zukünftiger Stab wurden regelrecht isoliert und logistisch ausgelagert, der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses somit deutlich erschwert.⁶⁴

Die Beziehung zwischen Heinacker und seinen Ansprechpartnern im guatemaltekischen Innenministerium sollte sich in den nächsten Monaten sogar noch verschlechtern. Dies lag vor allem an weiteren materiellen und personellen Forderungen des Beraters, der die schlechte Ausstattung seines Büros kritisierte und einen beachtlichen Teil seiner Einsatzzeit der Verbesserung seiner Arbeitsbedingungen widmete.⁶⁵ Da es im Büro zunächst selbst an grundsätzlichen Ausstattungsgegenständen, wie etwa Schreibmaschinen, fehlte, ließ Heinacker einen modernen IBM-Computer, ein zu dieser Zeit in den polizeilichen Einrichtungen Guatemalas weitgehend ungebräuchliches Luxusgut, importieren, was zu erheblichen Mehrkosten führte und wiederum im BMI für Verärgerung sorgte.⁶⁶ Darüber hinaus strebte Heinacker an, eine zweisprachige Sekretärin, auf deren Dienste der Langzeitberater »aufgrund des hier im Lande üblichen Mi-

62 BMI, P II 5, i. A. Eckers, An AA, Ref. 331, mdbuw an diplogerma Guatemala, BMZ, Ref. 124, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, 30.06.1987, IFG BMZ, Heft 3/124-T2032-GUA/862253.2/Nr. 40205, unpag.

63 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Anlage KOR Heinacker, Betr.: Gespräche mit dem Innenminister, 27.07.1987, IFG BMZ, Heft 3/124-T2032-GUA/862253.2/Nr. 40205, unpag., S. 2.

64 Siehe Interview des Verfassers mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06.04.2022.

65 Siehe Claus Heinacker, Bericht #1, 11.09.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 6; Claus Heinacker, A Señor 2. Viceministro, Ref.: Mi vehículo particular Mercedes 190E/ Prorroga de la franquicia/placas, 11.09.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag.

66 Siehe BMI, P II 5, Romann, Herrn Claus Heinacker, c.o./Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, 17.11.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 6.

nisterialstil[s]« dringend angewiesen war,⁶⁷ und einer Dolmetscherin, die bei offiziellen Anlässen hinzugezogen wurde, zu verpflichten.

Die Anforderungen an sein Arbeitsumfeld – Büro samt Ausstattung, Dienstwagen und Hilfskräfte – entsprachen sicherlich dem gewohnten Standard eines Beamten des höheren Dienstes beim BKA und waren für sich genommen nicht unangemessen, zumal sich Guatemala im Polizeihilfeabkommen zu genau solchen Leistungen verpflichtet hatte. Wenngleich die Tätigkeit der Berater in einer fremden Umgebung durch die hier geschilderten Probleme erschwert wurde und den Wunsch nach einer angemessenen Ausstattung verständlicher macht, so zeugte das vehemente Beharren auf den Ansprüchen angesichts der chronischen Ausstattungsmängel in guatemaltekischen Polizeidienststellen auch nicht von einem besonderen Einfühlungsvermögen in den Zustand des guatemaltekischen Staats – oder von einer angemessenen Vorbereitung des Einsatzes durch das BMI.

Blickt man auf die wirtschaftliche Entwicklung Guatemalas im zweiten Jahr der christdemokratischen Regierung, so wird verständlicher, warum sich Rodil bei der Erfüllung der Wünsche des Beraters zurückhielt. Die Wirtschaftskrise hatte sich nach einer kurzen Verbesserung nach der Amtsübernahme Cerezos weiter verschärft.⁶⁸ Dazu gesellte sich im Verlauf des Jahres 1987 aufgrund einer geplanten Steuererhöhung ein Konflikt mit der organisierten Wirtschaftsoligarchie des Landes. Diese beschloss schließlich als Druckmittel einen Steuerboykott und überwies ab September 1987 überhaupt keine Steuern mehr. Die geschwächte Regierung war nicht in der Lage, diese einzutreiben.⁶⁹

Die äußerst angespannte Haushaltslage zwang auch das Innenministerium zu Sparmaßnahmen. So fehlten nun Gelder für die Aufstockung des Polizeipersonals und die lang versprochene Lohnerhöhung der Beamten. Zudem war die Ausstattung der polizeilichen Dienststellen, wie in den Berichten der bundesdeutschen Delegationen detailliert dargestellt, völlig unzureichend. Zusätzliche Kosten für die Ausstattung ausländischer Berater waren in dieser Situation politisch kaum zu rechtfertigen. Da die guatemaltekische Regierung sich aus diesen Gründen nicht dazu in der Lage sah, das angeforderte Personal zu stellen oder für eine moderne Ausstattung des Büros zu sorgen, stellte Heinacker im Vertrauen

67 Claus Heinacker, An BMI, P II 5, z. Hd. Von Herrn Romann, Betr.: Ihr Antwortschreiben auf diverse Anträge vom 17.11.87, hier: Widerspruch, 01.12.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 3.

68 Siehe Ricardo Sáenz de Tejada: *Revolución, guerra y democracia (1944–1996)*, in: Edelberto Torres Rivas (Hg.): *Historia de Guatemala. Un resumen crítico*, Ciudad de Guatemala 2017, S. 151–204, hier S. 198; Jonas, Battle, S. 80f.

69 Zur Auseinandersetzung um die Steuerreform siehe Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Hg.): *Historia de la Tributación en Guatemala (desde los Mayas hasta la actualidad)*, Ciudad de Guatemala 2007, S. 200–205. Siehe auch Schirmer, Project, S. 208; Jonas, Battle, S. 168f.

auf eine spätere Kostenübernahme kurzerhand selbst eine Sekretärin ein, deren erste Gehälter er aus eigener Tasche auslegte.⁷⁰ Diese Eigeninitiative brachte den Berater jedoch mit dem BMI in Konflikt. Günther Romann verweigerte unter Verweis auf die Partnerschaftsleistungen Guatemalas »grundsätzlich« die Übernahme der ausgelegten Mittel aus Projektmitteln.⁷¹ Stattdessen beauftragte er Heinacker, mit Nachdruck gegenüber dem guatemaltekischen Innenministerium auf die Kostenübernahme zu drängen, was dieser auch immer wieder erfolglos tat.

Als bis November 1987 auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen keine Fortschritte erzielt wurden, wandte sich Romann an die Botschaft in Guatemala und wies auf die Bedeutung der Beratungshilfe hin: »Die Durchführung und der Erfolg des gesamten Polizeiprojekts hängen wesentlich von den Arbeitsergebnissen der Langzeitberater ab.«⁷² Akzeptable Arbeitsbedingungen seien dafür unerlässlich. Die Botschaft, so die Bitte Romanns, möge gegenüber dem guatemaltekischen Innenministerium kommunizieren, dass »die Bundesregierung angesichts der Höhe der Guatemala insgesamt gewährten Hilfen« die Übernahme der vereinbarten Partnerschaftsleistungen erwarte.⁷³

Heinacker geriet in der Auseinandersetzung um die Partnerschaftsleistungen zwischen die Fronten. Mit Günther Romann befand er sich wegen der Einstellung der Sekretärin – und auch aufgrund anderer eigenmächtiger Initiativen – in einer Auseinandersetzung um Entscheidungskompetenzen und Kostenübernahmen, während das guatemaltekische Innenministerium ihn für die peinlichen Zurückweisungen aus Bonn verantwortlich machte. In einem Schreiben an Romann bat Heinacker um eine pragmatische Lösung des Streits um die Partnerschaftsleistungen, welcher sein Verhältnis zum guatemaltekischen Innenministerium stark belastete. Er argumentierte, dass durch das Beharren auf eine »buchstaben[treu]e« Vertragserfüllung durch Guatemala »das gewonnene Vertrauen schnell aufgebraucht sein könnte.«⁷⁴ Heinacker sehe nach seinen zahlreichen Interventionen keine Möglichkeit mehr, die Forderungen des BMI durchzusetzen, ohne dabei das »große Ziel, die Reform der Polizei Guatemalas«

70 Claus Heinacker, An Günther Romann, Betr.: Sekretärin für Langzeitberater, 31.07.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag.

71 BMI, P II 5, Romann, Herrn Claus Heinacker, c.o./Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, 17. 11. 1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 2f.

72 BMI, P II 5, Romann, An AA, Ref. 331, BMZ, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, 17. 11. 1987, IFG BMZ, Heft 3/124-T2032-GUA/862253.2/Nr. 40205, unpag., S. 2.

73 Ebd.

74 Claus Heinacker, An BMI, P II 5, z. Hd. Von Herrn Romann, Betr.: Ihr Antwortschreiben auf diverse Anträge vom 17.11.87, hier: Widerspruch, 01. 12. 1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 2.

zu gefährden.⁷⁵ Diese Einsicht des Langzeitberaters kam jedoch zu spät. Die ständigen Ermahnungen und das Drängen auf die Erfüllung der Partnerschaftsleistungen ließen das wegen der Auseinandersetzung über die Aufgabenzuweisung ohnehin belastete Verhältnis zwischen dem *Ministerio de Gobernación* und dem Langzeitberater weiter erodieren.

Die Debatte um die Partnerschaftsleistungen und die Ausstattung des Langzeitberaters zeigt erneut, dass im Verlauf des Polizeihilfeprojekts unterschiedliche Prioritäten und Erwartungshaltungen aufeinandertrafen. Das guatemaltekische Innenministerium musste mit den eigenen Ressourcen unter Rücksichtnahme auf weitere Problemfelder haushalten. Das BMI zeigte sich enttäuscht über die mangelnde Kooperation der guatemaltekischen Regierung und bestand daher auf eine Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen, anstatt die in Hinblick auf das Projektbudget oft unerheblichen Beträge zu übernehmen. Heinackers Position wurde in diesem Konflikt zwischen den beiden Ministerien immer prekärer. Am Konflikt um die Ausstattung wird zudem die Akteursmacht von kleinen und oft übersehenen Gegenständen, deutlich. Nicht immer sind es komplexe Technologien, die in transnationalen Kooperationsprojekten für Verständigungsprobleme sorgen und ganze Programme in eine bestimmte Bahn lenken können. Manchmal reicht, wie in diesem Fall, fehlendes Büromaterial.

Reformpläne für Rodil: Die Ansätze Heinackers zur Reorganisation der Polizei

Trotz der schwierigen Startvoraussetzungen und der kräftezehrenden Verhandlungen um ein angemessenes Arbeitsumfeld begann Heinacker ab der Mitte des Jahres 1987, Vorschläge für die Reform der *Policía Nacional* zu erarbeiten. Heinacker widmete sich neben den drei Hauptprojekten – Neuaufbau der Kriminalpolizei, Schaffung neuer Führungsstrukturen innerhalb der Polizei, Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit – auch dem Aufbau der zentralen Kfz-Werkstatt. In den ersten Monaten konzentrierte sich Claus Heinacker auf Maßnahmen zur Reorganisation der Kriminalpolizei. Diese war im November 1986 formal neugegründet worden und bestand zum Dienstbeginn Heinackers aus lediglich 350 Polizisten, die allesamt aus der Schutzpolizei rekrutiert worden waren und somit über keinerlei kriminalistische Vorbildung verfügten.⁷⁶ Da Heinacker den Organisationsaufbau der Kriminalpolizei in der Theorie für solide

75 Ebd.

76 Claus Heinacker, *LZE Org./Einsatz, Betr.: Kriminalpolizei*, hier: Erster Besuch am 18.9.1987 von 10:00 Uhr bis 12:00 in der Dirección General der Polizei, 21.09.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag.

erachtete,⁷⁷ empfahl er, schwerpunktmäßig das vorhandene Personal aufzustocken und so schnell wie möglich weiter- bzw. auszubilden.⁷⁸

In Abstimmung mit dem guatemaltekischen Innenministerium und in Zusammenarbeit mit einem guatemaltekischen Psychologen begann Heinacker einen Einstellungsfragebogen nach bundesdeutschem Vorbild für die Aufnahme in die Kriminalpolizei zu erarbeiten.⁷⁹ Der von Heinacker konzipierte Aufnahmeprozess für die Kriminalpolizei umfasste eine psychologische Untersuchung der Bewerber, verschiedene Tests und Auswahlgespräche.⁸⁰ Auf diese Weise sollte sichergestellt werden, dass künftige Bewerber nach einem möglichst objektiven und systematisierten Verfahren ausgewählt wurden.

Heinacker legte dem Innenministerium auch Vorschläge zur Reform der Führungsstrukturen der Polizei vor. So stellte Heinacker dem Innenminister und der Polizeiführung das in der Bundesrepublik gebräuchliche kooperative Führungssystem vor. Dieses zeichnete sich durch die Delegation von fest beschriebenen Aufgaben, Befugnissen und Verantwortungsbereichen sowie Beteiligung von Mitarbeitern an der Entscheidungsfindung aus und sollte das in Guatemala vorherrschende, zentralistische Befehlsprinzip mittelfristig ablösen.⁸¹ Andere Initiativen umfassten Gespräche mit Mitgliedern des guatemaltekischen Kongresses zur Verbesserung der gesetzlichen Grundlage der Polizeiarbeit, insbesondere hinsichtlich der präventiven Gefahrenabwehr.⁸²

Hinsichtlich der Planung und Errichtung einer zentralen Kfz-Werkstatt der *Policía Nacional*, die dringend benötigt wurde, um den Einsatzwert der bundesdeutschen Fahrzeuglieferungen zu erhalten, wurden bis Ende 1987 trotz des Drängens des Langzeitberaters keine größeren Fortschritte erzielt. Es fanden lediglich einige Gesprächsrunden statt, in denen verschiedene Bauskizzen diskutiert wurden,⁸³ teilweise auch unter Beteiligung von eigens nach Guatemala gereisten Vertretern des Daimler-Benz-Konzerns.⁸⁴

Die Reorganisation der Kriminalpolizei wurde zum wichtigsten Aufgabenfeld des Langzeitberaters. Nachdem er sich mit den internen Abläufen und Struk-

77 Claus Heinacker, Bericht #2 Guatemala, 12.11.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 2.

78 Claus Heinacker, LZE Org./Einsatz, Betr.: Kriminalpolizei, hier: Erster Besuch am 18.9.1987 von 10:00 Uhr bis 12:00 in der Dirección General der Polizei, 21.09.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag.

79 Claus Heinacker, Bericht #1, 11.09.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 5.

80 O. V., Resumen de la reunión con el Lic. Armando Ruano y el Lic. Roberto del Pinal el iércoles, 7 de octubre de 1987 a las 15:00 horas, o. D., Privatarchiv Claus Heinacker, unpag.

81 Siehe Claus Heinacker, LZE Org./Einsatz, Sehr geehrter Herr Cordón, 16.10.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag.

82 Interview des Verfassers mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06.04.2022.

83 Siehe Claus Heinacker, Bericht #1, 11.09.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 3f.

84 Siehe Claus Heinacker, A Señor 2o. Viceministro, 30.11.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag.

turen der Institution bekannt gemacht hatte, erarbeitete er einen detaillierten, auf zwei Jahre angelegten Arbeitsplan zur Reorganisation und Modernisierung der Kriminalpolizei.⁸⁵ Als erste Maßnahme sah Heinacker eine umfassende Analyse von Zustand, Ausrüstung und Arbeitsweisen vor. Bis Mitte des Jahres 1988 sollte dann ein Entwurf für eine angepasste Organisationsstruktur vorgelegt und im Anschluss ein »Vorschlag für eine inhaltliche Bewertung des Personals der Kriminalpolizei« gemacht werden. Parallel dazu war vorgesehen, das Ausbildungsprogramm für die Kriminalpolizei zu entwerfen. Ein weiteres Vorhaben, das auf den Erkenntnissen der Sondierungsphase aufbaute, war die Identifizierung von Schwachpunkten der technischen Ausrüstung der Kriminalpolizei und die Vorbereitung eines Ausrüstungsprogramms, welches planmäßig bis Mitte 1989 abzuschließen war. Als letzten Punkt schlug Heinacker eine Analyse der Lohnsituation der Polizeibeamten vor, um auf diese Weise nachbessern zu können und Möglichkeiten für finanzielle Anreize über Prämien und Boni zu setzen. Auf diese Weise sollte der Korruption entgegengewirkt und die Motivation der Beamten erhöht werden.

Heinacker stellte schließlich am 9. Oktober 1987 seinen dreizehnseitigen Arbeitsplan im *Ministerio de Gobernación* vor. Minister Rodil erachtete den Plan jedoch als zu umfangreich und forderte eine Kurzfassung an. Heinacker konzentrierte sich in einer zweiten Version schließlich auf die Zustandsanalyse, die Anpassung der Führungs- und Organisationsstruktur sowie die Personalverteilung und -akquise.⁸⁶ Eine Reaktion auf diesen überarbeiteten Vorschlag blieb jedoch aus.⁸⁷

Fremdkörper im Netzwerk: Das fragile Gleichgewicht des guatemaltekischen Sicherheitssektors und das Ende der Beratungsmission

Das guatemaltekische Innenministerium reagierte also selbst in den nominell bedeutendsten Reformbereichen der Kooperation vor allem ausweichend auf die Initiativen Heinackers, was den Langzeitberater zusehends frustrierte.⁸⁸ Die durch das guatemaltekische Innenministerium praktizierte »Nichtkommunika-

85 Zum Folgenden siehe Claus Heinacker, Bericht #2 Guatemala, Anlage 5, Arbeitsplan, 12. 11. 1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 2.

86 Claus Heinacker, Plan de trabajo del experto a largo plazo Claus Heinacker, Objetivo: Formar una policía de investigaciones eficiente y orientada según los puntos de vista del estado del derecho en un período de dos años, o. D., Privatarchiv Claus Heinacker, unpag.

87 Siehe Claus Heinacker, ehem. LZE Org./Einsatz, An BMI, P II 5, Betr.: Eingaben an das guatemaltekische Innenministerium durch den LZE Org./Einsatz, 14.03.1988, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 1.

88 Siehe Interview des Verfassers mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06.04.2022.

tion« zeigt sich auch beispielhaft an dem im April 1987 gemeinsam mit ASIÉS erarbeiteten Konzept für einen permanenten Beraterstab. Rodil hatte das Konzept für gut befunden, sich jedoch eine eingehende Prüfung vorbehalten. Bis zum Ende der Beratungsmission blieb es jedoch bei regelmäßigen Absichtserklärungen, Heinackers Vorschläge »unverzüglich voranzutreiben«. ⁸⁹ Auch in anderen Bereichen, etwa der Analyse des Einsatzwerts der Kriminalpolizei, stieß Heinacker auf Ablehnung, wie sich in einem »vierzehntägige[n] erfolglose[n] Versuch[,] mit dem Leiter der kriminalpolizeilichen Ermittlungen, Kommissar Oliva [Arias], Kontakt herzustellen«, zeigte. ⁹⁰ Andere Initiativen, wie die Zusammenarbeit mit einem Psychologen zur Erarbeitung von Einstellungsmodalitäten für den Kriminalpolizeidienst, kamen nicht über das Planungsstadium heraus, sodass es diesbezüglich zwar zu regelmäßigen Gesprächsrunden kam, die, »jedoch keine Ergebnisse« produzierten, wie Heinacker resigniert im Abschlussbericht seines Einsatzes festhielt. ⁹¹

Für den Langzeitexperten stellte die Nichterfüllung von Zusagen und Absprachen durch seine Partner gar ein Charakteristikum der Entsendung dar. ⁹² Dies kann einerseits auf die von Heinacker selbst erkannte Tatsache, dass das guatemaltekische Innenministerium ursprünglich eine andere Verwendung für den Berater vorgesehen hatte, zurückgeführt werden. Andererseits hatte Heinackers persönliches Ansehen beim Innenministerium durch das Beharren auf die aus guatemaltekischer Sicht kleinlichen Partnerschaftsleistungen und die vielen Forderungen rund um sein Arbeitsumfeld gelitten. Finanzielle Engpässe und der Personalmangel im Innenministerium standen ohne Zweifel einer zügigen Realisierung der Vorhaben ebenfalls im Wege. Doch als noch gewichtiger für die zögerliche Umsetzung der Polizeireform erwies sich das komplizierte Verhältnis zwischen christdemokratischer Regierung, Militär und Polizeiführung.

Da die Generaldirektion der Nationalpolizei nach einem kurzen zivilen Intermezzo zu Beginn der Amtsperiode Cerezos stets mit einem Militär besetzt war, fehlte dort polizeiliche Kompetenz und somit auch ein Ansprechpartner in fachlichen Belangen für die Langzeitberater. ⁹³ Der ehrgeizige guatemaltekische

89 Siehe Claus Heinacker, ehem. LZE Org./Einsatz, An BMI, P II 5, Betr.: Eingaben an das guatemaltekische Innenministerium durch den LZE Org./Einsatz, 14.03.1988, Privataarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 2.

90 Claus Heinacker, Aufstellung der Aktivitäten des LZE Claus Heinacker, o. D., Privataarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 7.

91 Claus Heinacker, ehem. LZE Org./Einsatz, An BMI, P II 5, Betr.: Eingaben an das guatemaltekische Innenministerium durch den LZE Org./Einsatz, 14.03.1988, Privataarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 1.

92 Claus Heinacker, Herrn VP Zachert, persönlich, Betr.: Arbeit des LZE Org./Einsatz in Guatemala, hier: Problembereiche, 03.02.1988, Privataarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 3f.

93 Claus Heinacker, Langzeitberater Guatemala, Betr.: Erfahrungsbericht über die Dienstreise nach Guatemala vom 22.03.–29.04.87, 12.05.1987, Privataarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 5.

Innenminister schien zudem bestrebt, der Polizeiführung hinsichtlich der Gestaltung der Polizeireform so wenige Kompetenzen wie möglich einzuräumen. Die Polizeiführung wurde »nur unzureichend in die (auch von Deutschland aus betriebene) Planung der Reformarbeit eingebunden«, so Heinacker. Alle Ausarbeitungen und Vorschläge Heinackers »gingen ohne Beteiligung von Repräsentanten der guatem. Polizei zum IM.«⁹⁴ Aus der Gesamtaufstellung der Aktivitäten des Beraters geht hervor, dass er im Jahr 1987 lediglich zwei offizielle Arbeitsgespräche mit dem Leiter der Polizei führte.⁹⁵ Eine solche Praxis musste sich fatal auf die Kooperationsbereitschaft der Polizeiführung und die Akzeptanz von Neuerungen auswirken.⁹⁶ Wie Heinacker beobachtete, verhielt sich Polizeichef Caballeros im Verlauf der Zusammenarbeit tatsächlich immer reservierter und war zusätzlich durch die Anwesenheit ausländischer Berater »sehr verunsichert«.⁹⁷

Das komplizierte Beziehungsgeflecht innerhalb des lokalen Netzwerks, das von internen Machtkämpfen und unterschiedlichen Zielsetzungen geprägt war, erschwerte die notwendigen Übersetzungs- und Anpassungsprozesse in der Projektarbeit. Zudem hatten sich seit Beginn der Kooperation die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Guatemala gewandelt. Zunehmende Spannungen zwischen den einflussreichsten politischen Akteuren machten es für die guatemaltekische Regierung immer riskanter, an den vereinbarten Projektzielen vollumfänglich festzuhalten. Somit fehlte letztlich der politische Wille innerhalb der guatemaltekischen Regierung, einen Neuaufbau der Kriminalpolizei und eine Reform der Strukturen der PN in dem von der Bundesrepublik gewünschten Tempo vorzunehmen. In Heinackers Worten:

»Das Hinschieben von Entscheidungen und die Nichtbeantwortung von Reformvorschlägen lassen die begründete Vermutung zu, daß das guatemaltekische Innenministerium derzeit nicht in der Lage ist, eine inhaltliche Reform der Polizei voranzutreiben. Die Entscheidungskompetenz dürfte letztendlich beim Militär liegen [...]«⁹⁸

Damit hatte Heinacker einen wunden Punkt getroffen. Die Bundesregierung hatte die machtpolitischen Realitäten der guatemaltekischen Transitionsgesellschaft – möglicherweise auch bewusst – nicht ausreichend in die Konzeption der

94 Claus Heinacker, Herrn VP Zachert, persönlich, Betr.: Arbeit des LZE Org./Einsatz in Guatemala, hier: Problembereiche, 03.02.1988, Privatarhiv Claus Heinacker, unpag., S. 4.

95 Claus Heinacker, Aufstellung der Aktivitäten des LZE Claus Heinacker, o. D., Privatarhiv Claus Heinacker, unpag.

96 Claus Heinacker, Herrn VP Zachert, persönlich, Betr.: Arbeit des LZE Org./Einsatz in Guatemala, hier: Problembereiche, 03.02.1988, Privatarhiv Claus Heinacker, unpag., S. 4.

97 Interview des Verfassers mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06.04.2022.

98 Claus Heinacker, ehem. LZE Org./Einsatz, An BMI, P II 5, Betr.: Eingaben an das guatemaltekische Innenministerium durch den LZE Org./Einsatz, 14.03.1988, Privatarhiv Claus Heinacker, unpag., S. 4f.

Polizeihilfe einbezogen. Auch wenn der Verteidigungsminister, General Héctor Gramajo, fest an der Seite der christdemokratischen Regierung stand, rumorte es doch im Militär und die Vorbehalte gegenüber der Zivilregierung nahmen gerade in den mittleren Offiziersrängen zu. Dies lag unter anderem daran, dass die Nationalpolizei, anders als die Streitkräfte, durch die internationalen Kooperationsprogramme mit modernster Technik ausgestattet worden war, wodurch sie im Militär zunehmend als Machtfaktor und Konkurrenz wahrgenommen wurde.⁹⁹

Innenminister Rodil war zudem bekannt für seine emotionale und oft recht konfrontative Haltung gegenüber dem Militär.¹⁰⁰ Rodil musste gerade deshalb bei der Reform der Polizei möglichst bedacht vorgehen. Heinacker vermutete nach Gesprächen mit dem ASIES-Leiter Arnaldo Küstermann, dass das guatemaltekeische Präsidentsamt Druck auf Rodil ausübte, damit dieser seine ambitioniertesten Initiativen zurückstellte.¹⁰¹ Für die Zivilregierung war es wichtiger, das eigene politische Überleben und die demokratische Öffnung nicht zu gefährden, als die Polizeireform schnell umzusetzen.

Ein zu forsches Auftreten war auch für den Langzeitberater nicht ungefährlich. Unzufrieden mit dem langsamen Projektfortschritt begann Heinacker im September 1987, in Rücksprache mit dem *Ministerio de Gobernación*, einen Vortrag über die »Polizei im demokratischen Rechtsstaat« auszuarbeiten. Diesen Vortrag plante der Langzeitberater vor hohen Militärvertretern zu halten, da er ahnte, dass ohne deren Mitwirkung nur wenig auszurichten war. In seinem Entwurf prangerte Heinacker die Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit an und betonte die Bedeutung einer effizienten Polizei für den Rechtsstaat. Auch skizzierte er die aus seiner Sicht größten Probleme der Inneren Sicherheit Guatemalas und präsentierte Reformansätze, nicht ohne das Militär zur Wahrnehmung seiner verfassungsgemäßen Aufgabe und zur tatkräftigen Unterstützung beim Aufbau der Polizei aufzurufen.¹⁰² Nach Durchsicht der spanischen Version des Manuskripts rieten ihm Vertreter des guatemaltekeischen Innenministeriums aufgrund »der gegenwärtigen erheblichen innenpolitischen Spannungen« dringend davon ab, den Vortrag zu halten. Andernfalls seien negative Folgen für die »persönliche Sicherheit« des Beraters nicht auszuschließen.¹⁰³

99 BMZ, Ref. 135, Betr.: TZ mit Guatemala, hier: Polizeihilfe, 14. 07. 1988, IFG BMZ, Heft 3/124-T2032-GUA/862253.2/Nr. 40205, unpag., S. 1.

100 Interview des Verfassers mit Josef Thesing, Königswinter-Ittenbach, 14. 03. 2019. Siehe auch O. V. [Claus Heinacker], Notiz »Guatemala«, o. D., Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 7.

101 Siehe Interview des Verfassers mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06. 04. 2022.

102 Siehe Claus Heinacker, Bericht #2 Guatemala, 12. 11. 1987, Anlage 3, Polizei im demokratischen Rechtsstaat, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag.

103 Claus Heinacker, Bericht #2 Guatemala, 12. 11. 1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 2.

Auch wenn die Rede nie gehalten wurde, ordnete Rodil ab Ende Oktober 1987 Objektschutz für Heinackers Wohnhaus in Guatemala-Stadt an.¹⁰⁴

Diese Episode zeigt, mit welchen Widerständen die Langzeitberater in Guatemala konfrontiert waren und unter welchen gesellschaftlichen Bedingungen die transnationale Polizeireform stattfinden sollte. Zugleich wird daraus das Grundproblem des Polizeihilfeprojekts deutlich. Auf die bundesdeutschen Berater trafen unterschiedliche Erwartungshaltungen der kooperierenden Regierungen in Bonn und Guatemala-Stadt. Claus Heinacker brachte das Dilemma in einem Bericht an das BKA auf den Punkt: »Das BMI wollte schnelle Erfolge, Guatemala kann aufgrund verschiedener Sachzwänge nur langfristig die Erwartungen erfüllen.«¹⁰⁵ Rodil setzte daher vor allem auf eine langfristige Modernisierung der Polizei, begleitet von verschiedenen kurzfristigen – teils symbolischen – Maßnahmen und Erfolgen. Da Rodil sich aus seiner Perspektive gar nicht anders verhalten konnte, stieß der zunehmende Druck aus der Bundesrepublik, »schnelle Resultate in der Reform der guatemaltekischen Polizei zu erzielen, [...] oft auf Unverständnis und Ablehnung«.¹⁰⁶

Angesichts der allgegenwärtigen Ablehnung, auf die der Experte traf, ist es nicht überraschend, dass Heinackers Engagement in Guatemala vor Ablauf der anvisierten zweijährigen Dienstzeit zu Ende ging. Im Dezember 1987 sprach Arnoldo Küstermann, der sich aus privaten Gründen in der Bundesrepublik befand, im BMI vor und bat im Namen der guatemaltekischen Regierung um die Abberufung Heinackers. Diese Bitte, so schrieb Botschafter Bensch auf die Schwierigkeiten des Experten anspielend, sei »[s]oweit die Botschaft die Situation beurteilen kann, in die sich Herr Heinacker hier gebracht hat, [...] verständlich.«¹⁰⁷

Günther Romann informierte den Langzeitberater über den Antrag aus Guatemala. Dies traf Heinacker, der ebenfalls realisiert hatte, dass sich seine Tätigkeit in Guatemala nicht in die richtige Richtung entwickelte, nicht unerwartet. Zwar frustriert über diese von ihm so empfundene »Niederlage«, aber auch nicht ganz unglücklich über das Ende des Engagements,¹⁰⁸ überlegte Heinacker mit Romann, wie die Entsendung für alle Seiten gesichtswahrend beendet werden könnte. Schließlich einigte man sich darauf, dass Heinacker aus

104 Siehe Claus Heinacker, *LZE Org./Einsatz, An BMI, P II 5*, z. Hd. Von Herrn Romann, Betr.: Postengestellung der Nationalpolizei und bauliche Maßnahmen für mein Haus, 05.11.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag.

105 Claus Heinacker, Herrn VP Zachert, persönlich, Betr.: Arbeit des LZE Org./Einsatz in Guatemala, hier: Problembereiche, 03.02.1988, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 4.

106 Ebd., S. 1.

107 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Bensch, An Bonn AA, Betr.: Abberufung des Polizeixperten Heinacker, 01.02.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag.

108 Interview des Verfassers mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06.04.2022.

»gesundheitlichen Gründen« ein vorzeitiges Ende seiner Entsendung beantragen sollte. Die Botschaft setzte die guatemaltekische Regierung davon in Kenntnis.¹⁰⁹ Seinem Antrag wurde stattgegeben und so endete Heinackers Einsatz nach nicht einmal einem Jahr am 12. Februar 1988.¹¹⁰ Nachdem er in Guatemala in einer feierlichen Zeremonie verabschiedet und zum Ehrenmitglied der *Policía Nacional* ernannt worden war, kehrte der ehemalige Berater Ende Februar 1988 nach Wiesbaden zurück.¹¹¹ Seine Mission war gescheitert, doch die Form blieb gewahrt.

Transfers sind nur möglich durch ständige Übersetzungs- und Anpassungsprozesse. Kooperationszusammenhänge wie die Polizeihilfe leben davon, dass innerhalb der Netzwerkstrukturen ein Ausgleich von Interessen und Positionen stattfinden kann. Kooperierende Akteure auf der lokalen Ebene, etwa Heinacker und seine Ansprechpartner in Ministerium und Polizei, waren, wie gezeigt, stets auch in weitere Netzwerkzusammenhänge eingebunden. Ihre Entscheidungsbefugnisse und damit auch ihre Kompetenz, Übersetzungen anzustrengen und auf neue Netzwerkkonstellationen zu reagieren, ergaben sich auch aus den Verbindungen zu anderen Akteuren und Netzwerken, etwa zum BMI oder der guatemaltekischen Polizei. Verschiedene hier skizzierte Dynamiken, wie Abstimmungsprobleme zwischen den Kooperationspartnern, aber auch sich von einander entfernende politische Prioritäten, hatten dazu geführt, dass die lokal kooperierenden Akteure aus ihren Netzwerkzusammenhängen keinen Bewegungsspielraum mehr erhielten. Auf dem Gebiet der Beratungshilfe kamen die Übersetzungsprozesse somit zum Erliegen. Diese Blockade begann, sich abträglich auch auf weitere Ebenen der Kooperation auszuwirken. Um weiteren Schaden abzuwenden, löste man daher das Teilnetzwerk der Beratungshilfe auf. Die Auseinandersetzung rund um den Auftrag Claus Heinackers in Guatemala veranschaulicht die Zentralität klarer Aktionsfelder und die Delegation von Kompetenzen an die lokal kooperierenden Akteure. Die mangelhafte Abstimmung innerhalb des Gesamtnetzwerks sowie zwischen lokaler Ebene und den übergeordneten Netzwerkakteuren begünstigte das Abweichen von den anvisierten Transferzielen, nicht nur auf dem Gebiet der Beratungshilfe. Ausgehend vom Stocken der Übersetzungsprozesse bei der Reform der Strukturen der *Policía Nacional* entwickelte sich das Polizeihilfeprojekt von nun an in eine andere Richtung.

109 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Bensch, An Bonn AA, Betr.: Abberufung des Polizeiexperten Heinacker, 01.02.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag.

110 Siehe BMI, Z 2, i. A. Dr. Behder, An AA, BKA, Diplogerma Guatemala, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: KOR Heinacker, 12.02.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag.

111 Siehe Interview des Verfassers mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06.04.2022.

Mentalitätsfrage oder strukturelle Fehler? Die Aufarbeitung des Einsatzes

Zu Transfers von Konzepten und Fachwissen kam es während Heinackers Entsendung nur in Ansätzen. Schließlich endete sein Einsatz, bevor Rodil den Vorschlägen des Langzeitexperten überhaupt zugestimmt hatte. Allerdings dürften Teile der von Heinacker angefertigten Berichte, Vorschläge und Pläne durchaus Eingang in die Überlegungen des guatemaltekischen Innenministers und der Polizeiführung gefunden haben. So wurden beispielsweise bei den Einstellungsgesprächen der aus der Bundesrepublik zurückkehrenden Stipendiaten Anfang 1990 auch psychologische Faktoren mit in die Bewertung aufgenommen. Zudem wurden im späteren Verlauf der Kooperation spezielle Schulungen für Verkehrspolizisten abgehalten, die Heinacker empfohlen hatte. All dies konnte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Abberufung Heinackers einen schweren Rückschlag für das Gesamtprojekt darstellte. Die Aufarbeitung der Fehler des Beraters und der konzeptionellen Schwächen des Einsatzes ließ daher nicht lange auf sich warten.

Besonders kritisch äußerte sich Botschafter Bensch, der schon während der laufenden Entsendung kein enges Verhältnis zu Heinacker gehabt und diesen nur wenig unterstützt hatte. Sollte sich die Bundesregierung dazu entschließen, den Posten des Langzeitberaters neu zu besetzen, so müsste der Kandidat deutlich sorgfältiger ausgewählt werden, flüssig Spanisch sprechen und bereits vor der Ankunft in Guatemala ein nicht näher definiertes »Verständnis lateinamerikanischer Mentalität« erworben haben.¹¹² Aus Benschs Perspektive hatte Heinacker diese Voraussetzungen nicht erfüllt und sei auch deswegen gescheitert, weil er sich nicht in den guatemaltekischen Kontext einfügen konnte.

Doch sparte der Botschafter auch nicht mit Kritik am BMI, denn »auch eine besser vorbereitete und als Persönlichkeit besser geeignete Kraft wäre aller Voraussicht nach an der viel zu umfassenden und viel zu anspruchsvollen Aufgabenstellung gescheitert.«¹¹³ Sollte das BMI nicht in der Lage sein, einen geeigneteren Beamten mit einem auf ein klares Gebiet beschränkten Auftrag nach Guatemala zu schicken, »wäre es aus Sicht der Botschaft besser, auf die Entsendung eines Nachfolgers für Herrn Heinacker ganz zu verzichten.«¹¹⁴ In einer ausführlichen Analyse des Gesamtprojekts, die die Botschaft zur Beantwortung einer Großen Anfrage der Grünen im März 1988 anfertigte, wurde Bensch noch deutlicher: »Eine nochmalige Entsendung von deutschen Beamten des höheren

112 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Bensch, An Bonn AA, Betr.: Abberufung des Polizeiexperten Heinacker, 01.02.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag., S. 1.

113 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, VS-NfD, Polizeihilfe für Guatemala: Allgemeine Beurteilung des Projekts, 25.03.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag., S. 3.

114 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Bensch, An Bonn AA, Betr.: Abberufung des Polizeiexperten Heinacker, 01.02.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag., S. 2.

Dienstes als Langzeitexperten zur Beratung auf Ministerebene verbietet sich nach den bisherigen Erfahrungen von selbst«. ¹¹⁵ Denkbar sei hingegen ein »sektoraler Einsatz auf technischer Ebene«, etwa zur Errichtung eines Führungszentrums für Funkstreifenwagen oder für den Aufbau eines Erkennungsdienstes. ¹¹⁶

So berechtigt die Einwände des Botschafters in Hinsicht auf die mangelhafte Vorbereitung des Einsatzes im Nachhinein waren, so ist doch zu bedenken, dass Heinacker ausgewählt wurde, weil er eigentlich die von Bensch geforderten Voraussetzungen erfüllte. Er konnte fachliche Kenntnisse und Führungserfahrung vorweisen, hatte als Sicherheitsinspekteur des BKA fast alle Länder Lateinamerikas bereist, sprach ein wenig Spanisch und hatte sich bereits dienstlich in Guatemala aufgehalten. All dies sprach im BMI für die Auswahl Heinackers, auch wenn, wie sich herausstellte, seine Referenzen auf dem Papier keine automatischen Erfolge in der Beratungspraxis vor Ort bedeuteten.

Heinacker räumte gegenüber dem BKA selbstkritisch – und die Analyse des Botschafters zum Teil bestätigend – ein, dass gerade zu Beginn »Sprachprobleme« eine Hürde dargestellt hatten. Vor allem hätte er zudem nicht immer die »notwendige Geduld« gegenüber seinen guatemalteckischen Partnern gezeigt. Zudem hatte er »Schwierigkeiten bei vertrauensbildenden Maßnahmen« gehabt, bei wichtigen Akteuren sei er nie über ein zwar gutes, aber distanzierendes Verhältnis hinausgekommen. ¹¹⁷

Doch Heinacker verwies auch darauf, dass viele seiner Probleme vor Ort erst aufgrund der mangelhaften Unterstützung des BMI, insbesondere durch das Verhalten Günther Romanns, entstanden waren. Heinacker beschwerte sich gegenüber seinem Vorgesetzten im BKA, dass ein »kooperatives Arbeiten« mit dem projektverantwortlichen Referat P II 5 insgesamt nicht möglich gewesen sei. Außerdem kritisierte er »unzumutbar lange Bearbeitungszeiten von Anträgen bzw. keine Reaktion auf Vorschläge«, »Mängel in der Fürsorge«, die sich in der Nichterstattung ausgelegter Beträge zeigten, und eine »unzureichende Aufgabenzuweisung«. ¹¹⁸ Die Frustration des Beamten wird in diesem Bericht mehr als deutlich.

Ob diese schweren Vorwürfe, die ja auch als Rechtfertigung für den Abbruch des Einsatzes gegenüber seinem direkten Vorgesetzten dienen, das BMI erreichten, ist fraglich. Doch auch dort räumte man intern das vollständige Scheitern der Beratung des guatemalteckischen Innenministeriums ein. Die

115 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, VS-NfD, Polizeihilfe für Guatemala: Allgemeine Beurteilung des Projekts, 25.03.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag., S. 5.

116 Ebd.

117 Claus Heinacker, Herrn VP Zachert, persönlich, Betr.: Arbeit des LZE Org./Einsatz in Guatemala, hier: Problembereiche, 03.02.1988, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 4.

118 Ebd., S. 2f.

Entsendung habe sich als »wenig erfolgreich erwiesen«. Die Verantwortung schob das BMI jedoch vor allem der guatemaltekischen Seite zu und nahm die kritische Berichterstattung Heinackers auf: Durch

»das mangelnde feed-back der guatemaltekischen Seite auf Vorschläge des Beraters und insbesondere die gänzlich fehlende Kommunikation und Koordination auf guatemaltekischer Seite [...] sind bisher im Bereich Neuorganisation der Schutzpolizei und Neuaufbau der Kriminalpolizei nur wenige deutsche Impulse gesetzt worden. Sie haben bisher auch kaum Einfluß auf getroffene oder ausstehende Entscheidungen des guatemaltekischen Innenministeriums oder der guatemaltekischen Polizeiführung genommen.«¹¹⁹

Nach langer Diskussion innerhalb der Bundesregierung in den Monaten Juni und Juli 1988 plädierte das BMI in einer ersten Zwischenbilanz dafür, auf eine erneute Entsendung von Beamten zur Beratung des guatemaltekischen Innenministeriums bei der Neustrukturierung der *Policía Nacional* so lange zu verzichten, bis in Guatemala wirkliche Reformbemühungen zu beobachten seien.¹²⁰ Wesentlich positiver sahen sowohl die bundesdeutsche Botschaft als auch das BMI den Einsatz des zweiten, rangniedrigeren Langzeitberaters, der für die Reform der Polizeischule zuständig war. Nach anfänglichen Schwierigkeiten aufgrund mangelhafter Sprachkenntnisse habe sich Polizeihauptkommissar Hugo Christen in Guatemala integriert und »dank klarer Aufgabenbegrenzung auf die Polizeischule und der unpräzisen Wesensart des Experten« seine Aufgaben zufriedenstellend vorantreiben können.¹²¹

4.3. Zwischen Schulreform und Remilitarisierung: Ausbildungshilfe im Zeichen politischer Instabilität

Hugo Christen traf am 20. August 1987 in Guatemala ein.¹²² Seine Aufgabe war es, »Polizeiführung und Regierung in allen Fragen der Neustrukturierung und Aufgabendurchführung der Schule der PN, insbesondere auch der Erarbeitung von Ausbildungskonzeptionen und -programmen, Erstellung von Lehrplänen etc., zu beraten und zu unterstützen.«¹²³ Den Polizeibeamten aus Nordrhein-Westfalen erwartete somit zwar ein etwas genauer abgegrenztes Aufgabenfeld als

119 BMI, P II 5, i. A. Tetzlaff, An BMZ, AA, Betr.: TZ mit Guatemala, hier: Polizeihilfeprojekt, 09.08.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., S. 3.

120 Siehe ebd., S. 4f.

121 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Bensch, An Bonn AA, Betr.: Abberufung des Polizeixperten Heinacker, 01.02.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag., S. 2.

122 BMI, P II 5, Romann, An Düsseldorf IM, AA, Ref. 331, BMZ, Ref. 124, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, 14.08.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag.

123 Ebd.

Heinacker. Die Herausforderung war dennoch kaum geringer, beinhaltete seine Beratertätigkeit doch nicht nur eine Verbesserung der Lehrpläne und der Lehrmethoden, sondern, wie Christen bald feststellen sollte, den kompletten Neuaufbau der Polizeischule.

Zwei Monate vor seiner Ankunft hatte Juan José Rodil Peralta per Ministerialdekret die vorläufige Schließung des Instituts angeordnet.¹²⁴ Obwohl die guatemaltekische Nationalpolizei dringend auf Rekruten angewiesen blieb, war die Unterbrechung des Lehrbetriebs aus Sicht des guatemaltekischen Innenministeriums unabwendbar geworden. Der Minister hatte die bisherige Ausbildung als so mangelhaft befunden, dass sie nicht mehr weitergeführt werden sollte. Eine zeitgemäße polizeiliche Grundausbildung sei schließlich Grundvoraussetzung für eine rechtsstaatlich handelnde Polizei. Polizeiführung und Schulleitung sollten die Zwangspause nutzen, ein neues, der tatsächlichen Situation Guatemalas entsprechendes Ausbildungssystem zu konzipieren.¹²⁵ Als Termin für die Wiederaufnahme der Grundausbildung wurde Januar 1988 anvisiert.¹²⁶

Bereits im Jahr 1986 war die reguläre Ausbildung von zwei Jahren auf Empfehlung venezolanischer Polizeixperten auf dreimonatige Kurzlehrgänge, die sich auf besonders kritische Bereiche konzentrierten, reduziert worden.¹²⁷ Später wurde der Umfang der Kurzlehrgänge sogar noch weiter reduziert, sodass die Auszubildenden nach nur zwei Monaten Ausbildungszeit mit dem Streifendienst begannen.¹²⁸ Die Absicht hinter diesen Maßnahmen war es, dem eklatanten Personalmangel der *Policía Nacional* entgegenzuwirken und möglichst schnell Polizisten zur Bekämpfung der Alltagskriminalität auf die Straßen schicken zu können. »Verständlich«, notierte Hugo Christen, dass die meist sehr jungen Rekruten »nur das Allernotwendigste für ihren Beruf erlernten.«¹²⁹

Auf Wunsch des guatemaltekischen Innenministeriums sollte Christen nicht nur an der Neukonzeption der Grundausbildung von Schutzpolizeianwärtlern mitwirken, sondern auch Vorschläge zur Offiziersausbildung, sowie mittelfristig

124 Ministerio de Gobernación, Acuerdo Ministerial, S/N, 18.06.1987, AHPN, GT PN, 30-01, S017, 6841583.

125 Siehe ebd.

126 Claus Heinacker, LZE Org./Einsatz, Betr.: Gespräch am 3.9.1987 von 10:00 bis 12:30 Uhr, 04.09.1987, Privataarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 1.

127 O. V. [Armando Méndez], Beurteilung der operativen Aspekte der Nationalpolizei, Übersetzung, o. D., Barch, B 213/40191, unpag., S. 7; BMI, RefL MinR Romann, Dienstreisebericht einer Polizeixpertengruppe des Bundesministeriums des Innern bei der Polizei in Guatemala in der Zeit vom 14.–23. Juli 1986, 12.08.1986, Barch, B 213/40191, unpag., S. 10.

128 Claus Heinacker, Bericht #1, 11.09.1987, Privataarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 7.

129 Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 8.



Abb. 6: Rekruten der Policía Nacional, Guatemala-Stadt, 1987.

für die Ausbildung der Kriminalpolizei, erarbeiten.¹³⁰ Ein weiteres Ziel der Beratungshilfe war die Neustrukturierung der Polizeischule, die eine effizientere Koordination der verschiedenen Teilbereiche zum Ziel hatte, um so eine wirtschaftlichere Nutzung der vorhandenen Ressourcen und mithin eine bessere Ausbildung bei gleichzeitiger Steigerung der Ausbildungskapazität zu erreichen.¹³¹ Zudem assistierte Christen der Schulleitung bei der Auswahl geeigneter Lehrkräfte, da sich schnell abzeichnete, dass das bisher eingesetzte Personal – 20 Volksschullehrer und Rechtsanwälte in Teilzeit für den allgemeinbildenden, 18 großenteils aus dem Militär stammende Polizeioffiziere für den polizeifachlichen Teil – fachlich und didaktisch nicht geeignet war.¹³²

130 Claus Heinacker, LZE Org./Einsatz, Betr.: Gespräch am 3.9.1987 von 10:00 bis 12:30 Uhr, 04.09.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 2.

131 Siehe Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 8.

132 Hugo Christen, An das Bundesministerium des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens, hier: 2. Zwischenbericht, 20.09.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 6; Claus Heinacker, Bericht #1, 11.09.1987, Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 7.

Eine Beschäftigung mit den rechtlichen Grundlagen der Polizeiarbeit stellte, wie Christen bestürzt feststellte, sowohl für die einfachen Polizisten als auch für die Fachlehrer weitgehend Neuland dar.¹³³ Die Vermittlung von umfassenden Rechtskenntnissen, die die zukünftige guatemaltekische Polizeipraxis leiten sollten, sah Christen für eine erfolgreiche Reform daher als prioritär an, gerade im Kontext der polizeilichen Grundausbildung. Seine Hauptaufgabe identifizierte er folglich darin, »ein modernes Ausbildungskonzept für die künftigen Polizeischüler zu entwerfen, in dem die Vermittlung von Rechtskenntnissen und staatspolitischem Wissen Priorität haben sollten.«¹³⁴

Diese Ausrichtung traf jedoch auf das Desinteresse der höheren Polizeioffiziere und zumindest anfangs auf den Widerstand der altgedienten Dozenten der Polizeischule.¹³⁵ In Ermangelung guatemaltekischer Vorlagen, und um Rodil möglichst bald einen runderneuten Ausbildungsplan präsentieren zu können, stützte sich Christen auf seine eigenen Erfahrungen und begann, ein Ausbildungsprogramm nach dem Vorbild der polizeilichen Ausbildung in Nordrhein-Westfalen zu entwerfen.¹³⁶ Zugleich versuchte er, sich in die Polizeischule zu integrieren und am Schulalltag teilzunehmen, da zunächst »Mißtrauen und Vorbehalte in der guatemaltekischen Polizei gegenüber dem ›ausländischen‹ Polizeiberater überwunden bzw. abgebaut werden [mussten].«¹³⁷ All dies geschah, wie der Langzeitberater uneitel in einem Bericht festhielt, mit zu Beginn »noch recht mangelhaften Sprachkenntnissen.«¹³⁸

Anders als Heinacker wurde ihm das Einleben in den guatemaltekischen Polizeialltag jedoch dadurch erleichtert, dass man ihm bereits am Tag nach seiner Vorstellung beim Innenminister ein möbliertes und voll ausgestattetes Büro samt einer spanischsprachigen Bürofachkraft im Gebäudekomplex der Polizeischule zur Verfügung stellte.¹³⁹ Auch anhand der Ungleichbehandlung hinsichtlich des Arbeitsorts lässt sich erkennen, dass der Reform der Polizeischule von Seiten der guatemaltekischen Regierung im Gegensatz zu Heinackers Aufgabengebiet eine hohe Priorität eingeräumt wurde. Auf diese Weise lernte

133 Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 10.

134 Ebd., S. 9.

135 Siehe Christen in: Medico International, Leber, S. 7.

136 Hugo Christen, An BMI, P II 5, Betr.: Ausbildungshilfe für die guatemaltekische Polizei, Bericht für den Zeitraum Ende November 1987 bis 1988, 07.01.1988, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 2; Christen, in: Medico International, Leber, S. 10.

137 Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 8.

138 Ebd.

139 Siehe Claus Heinacker, Bericht #1, 11.09.1987, Privatchiv Claus Heinacker, unpag., S. 8.

Christen das direkte Arbeitsumfeld seiner guatemaltekischen Kollegen kennen und baute nach und nach ein Vertrauensverhältnis zu ihnen auf, unter anderem indem er seinen Status als ausländischer Berater dafür nutzte, bei der Polizeiführung Verbesserungen für das Schulpersonal durchzusetzen.¹⁴⁰ Bis zum Jahresende hatte sich Christen in seine Aufgabe eingefunden und die Erarbeitung einer Ausbildungskonzeption für die Polizeischule weit vorangetrieben.

Von Nordrhein-Westfalen nach Guatemala: Die Übersetzung eines Lehrplans

Am 14. Januar 1988, als Heinackers Abberufung bereits beschlossene Sache war, legte Hugo Christen Innenminister Rodil den ersten Entwurf eines Ausbildungsplans für zukünftige Polizeischüler vor. Wie der Langzeitberater in einem Schreiben an Rodil, Vizeminister Córdón y Córdón, Polizeichef Caballeros und den Direktor der Polizeischule betonte, war der Entwurf »stark an die Ausbildungspläne angelehnt, wie sie in den meisten der Polizeien der Bundesländer in der Bundesrepublik Deutschland Anwendung finden.«¹⁴¹ Wissend, dass eine direkte Übernahme der Lehrinhalte aufgrund der Unterschiede zwischen Guatemala und der Bundesrepublik wenig zielführend wäre und ein Beharren auf einen direkten Transfer von den guatemaltekischen Akteuren als ehrverletzend aufgefasst werden könnte, wies er direkt im Anschreiben auf den noch bestehenden Anpassungsbedarf hin. Zudem hob Christen den kollaborativen Ansatz des Projekts hervor. So sollten die einzelnen Unterrichtsinhalte »noch in gemeinsamen Gesprächen mit denen für die Ausbildung der Polizei verantwortlichen Personen [...] genau fixiert werden.« Dabei seien »die hier geltenden Gesetze und Rechtsvorschriften sowie sonstigen Gegebenheiten besonders zu berücksichtigen.«¹⁴²

Christen adressierte hier also nicht nur das Innenministerium, indem er zeigte, dass er die guatemaltekische Gesetzgebung besonders ernst nahm, sondern wandte sich auch direkt an die oft vernachlässigten polizeilichen Ansprechpartner, die er an der finalen Ausgestaltung des Plans beteiligen wollte. Auf diese Weise setzte er mit wenigen Sätzen ein wichtiges Signal. Christen hatte

140 Christen gab in einem Bericht Anfang 1990 an, er werde von vielen Mitgliedern der Polizeischule als »Vertrauensmann« gesehen und bei allen möglichen Fragen und Problemen konsultiert. Siehe Hugo Christen, An das Bundesministerium des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Bericht über die Situation an der Polizeischule in Guatemala, 15.02.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 3.

141 Hugo Christen, LZE Schule, Herrn Minister Rodil, Betr.: Ausbildungshilfe für die guatemaltekische Polizei durch die Bundesrepublik Deutschland, 14.01.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag.

142 Ebd.

– vielleicht auch wegen der Schwierigkeiten, auf die Heinacker gestoßen war – verstanden, dass es für die höheren Polizeioffiziere, insbesondere für Generaldirektor Caballeros, wichtig war, in die Planungen mit einbezogen zu werden. Auch wenn der Langzeitberater den Stolz und die Unbeherrschtheit Caballeros' nicht schätzte und die Zusammenarbeit als schwierig empfand,¹⁴³ hatte er, wie hier zu sehen, Vorgehensweisen entwickelt, wie er die wesentliche inhaltliche Richtung der Projekte vorgeben konnte, ohne den Offizier vor den Kopf zu stoßen.

Seinem Lehrplanentwurf stellte er eine einleitende Vorbemerkung voran, die die grundlegenden Absichten und Verwirklichungsschritte des Ausbildungskonzepts thematisierte. Ziel der zukünftigen, einjährigen Ausbildung sei es, »Polizeibeamte heranzubilden, die in der Lage sein werden, alle polizeilichen Anlässe zu meistern, mit denen sie täglich konfrontiert sind.«¹⁴⁴ Diese umfassende Ausbildung bedeutete im Umkehrschluss eine Abkehr von der Schulung einzelner Beamter lediglich für spezielle Aufgaben, wie etwa für den Streifen dienst oder die Verkehrsregelung. Daher umfasste die von Christen konzipierte Grundausbildung auch eine Ausbildung in Führung und Koordination von Funkstreifenwagen, die im Zusammenhang mit der Ausrüstungslieferung schmerzlich vermisst worden war.¹⁴⁵ Der Plan sah außerdem das Vermitteln kriminalistischer Grundkenntnisse für die uniformierte Schutzpolizei vor, um die zukünftigen Beamten in die Lage zu versetzen, an einem Tatort noch vor Eintreffen der kriminalpolizeilichen Spezialisten erste Maßnahmen zu ergreifen.¹⁴⁶

Ausführlich wandte sich Christen der ihm besonders an Herzen liegenden rechtlichen Grundausbildung der Polizisten zu. In einem demokratischen Rechtsstaat habe sich die Polizeiarbeit an der Verfassung und dem geltenden Recht zu orientieren, »[g]ründliche Kenntnisse über polizeirelevante Gesetze und Rechtsvorschriften der Polizeibeamten sind daher unabdingbar.«¹⁴⁷ Etwai-gen Einspruch vorwegnehmend betonte Christen, dass sich der Rechtskunde-unterricht auf die unmittelbar für die Polizeibeamten notwendigen Inhalte beschränken werde – es sei nicht angedacht, »Rechtsanwälte auszubilden.«¹⁴⁸ Auch

143 Hugo Christen, An das Bundesministerium des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens, hier: 2. Zwischenbericht, 20.09.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 9.

144 Hugo Christen, Vorbemerkung zum vorliegenden Ausbildungsplan, 14.01.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., S. 1.

145 Siehe Hugo Christen, Jahresausbildungsprogramm für Polizeischüler – Lerninhalte, 24.02.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., o.S. [S. 5–9].

146 Siehe Hugo Christen, Vorbemerkung zum vorliegenden Ausbildungsplan, 14.01.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., S. 1.

147 Ebd.

148 Ebd.

für das zukünftige Zulassungsverfahren zur Grundausbildung machte Christen Vorschläge. Wie bereits von Heinacker vorgesehen, umfasste das Auswahlverfahren neben Tests über den allgemeinen Bildungs- und Fitnessstand auch eine psychologische Überprüfung der Polizeianwärter.¹⁴⁹ Christen hoffte, dass durch sein Ausbildungskonzept in Zukunft »Polizeibeamte herangebildet werden, die fähig und bereit sind, ihren Beruf professionell auszuüben[,] und damit verlorengegangenes Vertrauen zurückerobern können.«¹⁵⁰

In der Tat hob sich der Ausbildungsplan deutlich von früher in Guatemala üblichen Lehrplänen ab. Dies lag nicht nur an der von Christen forcierten Konzentration auf die Vermittlung von Rechtsgrundlagen, sondern auch an dem dezidiert zivilen Charakter des Plans. Das ursprüngliche Lehrpensum bestand, wie auch Christens Entwurf, aus einem allgemeinbildenden und einem polizeifachlichen Teil, wobei Letzterer noch deutlich militärische Einflüsse aufwies. So sah die früher an der Polizeischule praktizierte Ausbildung etwa das »Patrouillieren im Gelände« und den »Bajonetteinsatz« ebenso vor wie »Guerillaübungen« und die Ausbildung in »Kampfformationen«. Die Beschäftigung mit Menschen- und Bürgerrechten war aus dem Lehrplan weitgehend ausgespart, es gab lediglich kurze Einführungsseminare in »Rechtskunde« sowie in das guatemaltekische Straf- und Strafprozessrecht.¹⁵¹

In Christens Ansatz hingegen beschäftigten sich von zwölf Fachgebieten fünf mit rechtlichen Themen, unter anderen mit Staatsbürgerkunde, Verfassungsrecht und Menschenrechten.¹⁵² Die Auszubildenden sollten auf diese Weise darauf vorbereitet werden, »jederzeit für die freiheitliche Demokratie im Sinn der Verfassung einzutreten und verfassungsmäßig zu handeln.«¹⁵³ Der Block »Strafrecht, Strafprozessrecht, Zivilrecht« sollte die Auszubildenden befähigen, »Straftaten und Ordnungswidrigkeiten zu erkennen und richtig einzuordnen« und dabei »selbstständig rechtmäßige Maßnahmen zur Verfolgung« einleiten zu können.¹⁵⁴ Die Einführung des Fachgebiets »Polizeirecht« stellte ein Novum dar, denn es sollte den Schülern nicht nur die »Organisation der Polizei und ihre Stellung innerhalb der Staatsverwaltung« näherbringen, sondern sie auch in die Lage versetzen, präventiv Gefahrenlagen im Alltag zu identifizieren und zu entschärfen.¹⁵⁵ Weitere Gebiete waren »Verkehrsrecht und Verkehrsordnungs-

149 Siehe ebd., S. 2.

150 Ebd.

151 O. V., Creación de la Escuela de la Policía Nacional, 16.01. 1986, AHPN, GT PN, 30-01, S017, 6841265, S. 4–7; Schule der Nationalpolizei, Studienplan des Diploms des Polizeitechnikers, o. D., IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag.

152 Siehe Hugo Christen, Jahresausbildungsprogramm für Polizeischüler, 14.01. 1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., o.S. [S. 1].

153 Ebd. [S. 3].

154 Ebd. [S. 4].

155 Ebd. [S. 6].

wesen« sowie »Beamten- und Disziplinarrecht«. Unterrichtseinheiten in Polizeidienstkunde, zur Vermittlung der Grundsätze von Führung und Einsatz der Polizei, sowie die Einführung in kriminalpolizeiliche Arbeitsmethoden rundeten den polizeifachlichen Teil ab.¹⁵⁶ Auch die körperliche Ausbildung wurde nicht vernachlässigt. Die Beamten sollten dabei unter anderem befähigt werden, die dienstlich zugelassenen Waffen auch unter außerordentlicher Belastung sicher, verhältnismäßig und nach den rechtlichen Vorgaben einzusetzen.¹⁵⁷ Ein allgemeinbildender Unterricht schloss den Lehrplan ab.¹⁵⁸

Der Ausbildungsplan, den Christen einen Monat später noch um eine detailliert aufgeschlüsselte Übersicht der Lehrinhalte ergänzte,¹⁵⁹ fand trotz – oder wegen – seiner für die guatemaltekische Polizeiausbildung innovativen Schwerpunktsetzung im Innenministerium großen Anklang, worauf Christen gegenüber Romann »mit einem gewissen Stolz« verwies.¹⁶⁰ Auch das Auswahlverfahren für die neuen Auszubildenden wurde gutgeheißen.¹⁶¹ Als nächsten Realisierungsschritt plante Rodil, den Entwurf gemeinsam mit seinem Arbeitsstab in einer Klausursitzung des Innenministeriums zu besprechen und weiter auszuarbeiten.

Dazu kam es jedoch nicht. Polizeichef Caballeros, den es wohl doch kränkte, dass ein ausländischer Berater den Entwurf für die große Reform vorgelegt hatte, trat noch vor der Konferenz mit einer eigenen Version für eine Neuausrichtung des Lehrplans an den Innenminister heran und bat auch den Langzeitberater um Prüfung.¹⁶² Dieses Manöver überraschte Christen, allerdings stellte er bei einem Vergleich der beiden Versionen befriedigt fest, »dass der von Herrn Caballeros vorgelegte Plan sich von dem meinem im Aufbau sowie im Inhalt wenig unterschied.« Der Entwurf sei keine bloße Kopie, »doch Gedanken und Inhalt meines Planes wurden vollständig übernommen«, wie Christen in einem Bericht an das BMI festhielt: »Allerdings wurden die Prioritäten der Unterrichtsthemen etwas verschoben und der Lehrgang aus zeitlichen Gründen zunächst auf 6 Monate

156 Siehe ebd. [S. 5–9].

157 Siehe ebd. [S. 10–12].

158 Siehe ebd. [S. 13–18].

159 Siehe Hugo Christen, Jahresausbildungsprogramm für Polizeischüler – Lerninhalte, 24.02.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag.

160 Hugo Christen, LZE Schule, An BMI, P II 5, Betr.: Bericht zur Situation an der Polizeischule in Guatemala, 18.03.1988, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 1.

161 Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 9.

162 Siehe Hugo Christen, LZE Schule, An BMI, P II 5, Betr.: Bericht zur Situation an der Polizeischule in Guatemala, 18.03.1988, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 1.

verkürzt«. ¹⁶³ Caballeros nutzte das angebotene Konzept und passte es an die aus seiner Sicht dringendsten Erfordernisse an. Die kürzere Ausbildungszeit ergab sich aus den praktischen Bedürfnissen der Polizeiführung, da die immer noch unter Personalmangel leidenden Polizeikräfte auf diese Weise schneller mit ausgebildeten Rekruten verstärkt werden konnten.

Christen war sich sicher, dass man im Innenministerium schon allein aus politischen Erwägungen in letzter Instanz dem Caballeros-Plan den Vorzug geben werde, auch um den Generaldirektor nicht zu brüskieren. ¹⁶⁴ Dass Caballeros Entwurf anstelle seines Vorschlags zur Anwendung kommen werde, sei aber »nicht tragisch, da er dem Inhalt und Geist nach völlig dem meinem entspricht.« Um den begonnen Konzepttransfer nicht weiter zu verzögern oder gar zu verhindern, überließ Christen dem Generaldirektor der Nationalpolizei die Lorbeeren für die Reform der Polizeischule. Letztlich sei »nur das Resultat entscheidend.« ¹⁶⁵ Im Umgang mit dieser Initiative des Polizeichefs zeigt sich, dass Christen das notwendige Feingefühl entwickelt hatte, um mit Persönlichkeiten wie Caballeros umzugehen, lokale Bedürfnisse und Prioritäten ernst zu nehmen, Anpassungen zuzulassen und die Transfers trotzdem voranzutreiben.

Wenige Wochen, nachdem mit Heinackers Abberufung die erste große Projektkomponente gescheitert war, konnte Christen einen ersten Erfolg verbuchen: Sowohl Polizeiführung als auch das *Ministerio de Gobernación* unterstützten das durch den bundesdeutschen Experten maßgeblich erarbeitete Ausbildungskonzept, das aufgrund seiner Schwerpunktsetzung und des Raums, dem man dort Grund- und Menschenrechten einräumte, »als nahezu revolutionär gelten [konnte]«. ¹⁶⁶ Bis die Konzeption jedoch in die Praxis umgesetzt werden und guatemaltekische Polizeischüler nach dem neuen guatemaltekisch-westdeutschen Lehrplan ausgebildet werden konnten, sollte noch einige Zeit vergehen, da zwei unvorhersehbare Ereignisse die Polizeihilfemaßnahmen in Guatemala über Monate unterbrachen.

Am 28. April 1988 schien das Alptrauumszenario der Verantwortlichen in der Bundesregierung Realität zu werden. Nach einem Raubüberfall auf offener Straße wurde Hugo Christen mit schweren Schussverletzungen in ein Krankenhaus der guatemaltekischen Hauptstadt eingeliefert. Mehrere Täter hatten ohne Vorwarnung das Feuer auf den Berater eröffnet, als dieser in Begleitung eines Freunds eine Sehenswürdigkeit in einem Randbezirk Guatemala-Stadts besuchte. Der Langzeitberater erlitt schwere Verletzungen, schwebte jedoch nicht in

163 Ebd.

164 Siehe ebd., S. 2.

165 Ebd.

166 Hugo Christen, An das Bundesministerium des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Bericht über die Situation an der Polizeischule in Guatemala, 15.02.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 1.

Lebensgefahr.¹⁶⁷ Eine politische Tat – mit gravierenden Folgen für die Fortsetzung des Polizeihilfeprojekts – wurde von guatemaltekischer Seite aufgrund des Tathergangs schnell ausgeschlossen. Auch Christen selbst und die Beamten der Sicherungsgruppe der bundesdeutschen Botschaft, die den Tatort unmittelbar nach der Tat überprüften, kamen zu diesem Urteil.¹⁶⁸

Wie es um die Ermittlungskapazitäten der guatemaltekischen Polizei stand, konnte der Langzeitberater nun am eigenen Leib erfahren, denn der Fall wurde nie aufgeklärt. Die Polizei ging aber aufgrund des Tathergangs davon aus, dass es sich bei den Tätern um Mitglieder einer Jugendbande, einer sogenannten *mara*, gehandelt habe.¹⁶⁹ Neben der körperlichen Verletzung stellte der Überfall auch eine psychologische Herausforderung für Christen dar, der seinen Einsatz jedoch nicht abbrach. Bereits fünf Wochen nach dem Überfall machte sich Christen, zunächst von Nordrhein-Westfalen aus, wieder an die Arbeit und bereitete gemeinsam mit Fachleuten des BKA Speziallehrgänge für die guatemaltekische Kriminalpolizei vor.¹⁷⁰

Putschversuch: Der 11. Mai 1988 als Wendepunkt der Präsidentschaft Cerezos und des Polizeihilfeprojekts

Nur zwei Wochen nach dem Raubüberfall auf Christen kam es in Guatemala zu einem politischen Erdbeben, das auch das Polizeihilfeprojekt in seinen Grundfesten erschütterte. In den frühen Morgenstunden des 11. Mai 1988 meuterten Armeeeinheiten der Militärdistrikte Retalhuleu und Jutiapa und versuchten, die christdemokratische Regierung aus dem Amt zu putschen. Der Plan der Putschisten, die darauf spekuliert hatten, dass sich ihnen weite Teile des Militärs und der anderen Sicherheitsbehörden beim Marsch auf den Präsidentenpalast anschließen würden, ging nicht auf. Dies lag vor allem am entschlossenen Handeln

167 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, BMI, Betr.: Polizeiprojekt Guatemala, hier: Überfall auf den deutschen Polizeiexperten Hugo Christen, zur Unterrichtung, 28.04.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag; AA, Ref. 300, Vermerk, Betr.: Polizeihilfe für Guatemala, hier: Polizeiberater Hugo Kristen (phon.), 02.05.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag.

168 Siehe Christen, in: Medico International, Leber, S. 20; Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, BMI, Betr.: Polizeiprojekt Guatemala, hier: Überfall auf den deutschen Polizeiexperten Hugo Christen, 03.05.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag.

169 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, BMI, Betr.: Polizeiprojekt Guatemala, hier: Überfall auf den deutschen Polizeiexperten Hugo Christen, 03.05.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag.

170 Hugo Christen, LZE Schule, An die Polizei-Führungsakademie, Betr.: Ausbildungshilfe für die guatemaltekische Polizei, hier: Unterrichtsunterlagen für die guatemaltekischen Polizeistudenten, 09.06.1988, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag.

der Militärführung um Verteidigungsminister Héctor Gramajo, die sich geschlossen hinter die Regierung stellte und umgehend Maßnahmen zur Niederschlagung des Aufstands traf. Noch bevor die meuternden Verbände die Innenstadtbezirke Guatemala-Stadts erreichten, wurden sie von loyalen Armeeeinheiten gestoppt und zum Aufgeben gezwungen, ohne dass ein Schuss fiel. Acht zivile Hintermänner der Verschwörung und die militärischen Rädelsführer wurden festgenommen.¹⁷¹

General Gramajo verkündete nach Beendigung der Revolte, dass aufgrund der Wachsamkeit der Streitkräfte und ihrer Führung zu keinem Zeitpunkt eine Gefahr für die konstitutionelle Ordnung bestanden hätte, und bezeichnete den Putschversuch lediglich als »actos de indisciplina«. Die unerfahrenen Offiziere seien von zivilen Hintermännern, die der extremen Rechten zuzuordnen seien, angestiftet worden.¹⁷² Präsident Cerezo war ebenfalls bemüht, den Ernst der Lage herunterzuspielen, und verwies demonstrativ auf die Einheit von Armee und Regierung beim Aufbau der Demokratie in Guatemala.¹⁷³ Angesichts dieser Rahmung überrascht es nicht, dass die Putschisten mit geringen Haftstrafen davorkamen und wenige Monate nach ihrer Verurteilung aufgrund eines Amnestiegesetzes vorzeitig ihre Freiheit wiedererlangten.¹⁷⁴

Die Ereignisse des 11. Mai 1988 hatten sich, wie in den letzten Kapiteln angeklungen, abgezeichnet. Ein Großteil der Unternehmerverbände und die Parteien der radikalen Rechten befanden sich ob der angeblich »sozialistischen« Steuerpolitik in einer hart geführten Auseinandersetzung mit der Regierung. Als sich diese trotz aller Destabilisierungsversuche nicht davon abbringen ließ, die Steuerreform weiter voranzutreiben, wandten sich einige einflussreiche Zivilisten jenen Teilen des Militärs zu, die mit der Regierungspolitik und der Aufstandsbekämpfungsstrategie der Armeeführung unzufrieden waren. Diese unter der Selbstbezeichnung »Oficiales de la montaña« firmierende Gruppierung sah sich selbst als aufopferungsvoll »in den Bergen« kämpfendes Offizierskorps, welches im Gegensatz zur korrupten und untätigen Militärführung in der Hauptstadt die wahren Werte der Streitkräfte Guatemalas verteidigte.¹⁷⁵

Im Vorfeld des Putschversuchs hatten sich die »Oficiales« in verschiedenen Kommuniqués an die Bevölkerung von Guatemala gewandt und ihre Aktionen indirekt angekündigt. So hatten sie Cerezo und Gramajo im April 1988 beschuldigt, Kommunisten und URNG-Mitglieder in der Regierung installiert zu haben, »um das Militär zu schwächen und zu neutralisieren, den Klassenkampf

171 Siehe Americas Watch, *Closing the Space*, S. 3. Siehe auch Schirmer, *Project*, S. 215–220.

172 »Normalizada situación. Todo se debió a actos de indisciplina: Gramajo M.«, in: *Prensa Libre*, 12.05.1988, S. 2.

173 Siehe »Reflejaron su descontento. Opinión de V. Cerezo«, in: *Prensa Libre*, 12.05.1988, S. 2.

174 Siehe Schirmer, *Project*, S. 221f.

175 Siehe ebd., S. 210–213.

voranzutreiben, die Mittelschicht zu zerstören und ein kommunistisches Regime zu errichten.«¹⁷⁶ Die »Sowjetisierung« Guatemalas machte die Gruppe an verschiedenen außen- und innenpolitischen Faktoren fest, etwa an der Nichtunterstützung der nicaraguanischen *Contras*, der Arbeitserlaubnis für die sowjetische Nachrichtenagentur TASS in Guatemala¹⁷⁷ und den ersten direkten Gesprächen zwischen Delegierten der guatemalteckischen Regierung und Vertretern der URNG Ende 1987.¹⁷⁸ Als Cerezo in Verhandlungen mit den Gewerkschaften schließlich einen – sehr moderaten – Mindestlohn vereinbarte und die christdemokratische Partei die Kommunalwahlen im April 1988 deutlich gegen ein Bündnis aller Parteien der rechten Opposition gewann,¹⁷⁹ schienen die »sozialistischen« Ziele Cerezos auf konstitutionellem Wege nicht mehr aufzuhalten zu sein.

Der angestrebte Militärputsch hatte aus Sicht der Verschwörer also präventiven Charakter. Unter anderem sollte verhindert werden, dass die *Policía Nacional* von den Christdemokraten und ihren internationalen Beratern zu einer vom Militär unabhängigen bewaffneten Kraft aufgebaut würde. In der Argumentation der Putschisten war die Machtübernahme im Staat und die Wiedererlangung der Kontrolle über die PN paradoxerweise deshalb notwendig geworden, weil die Nationalpolizei einerseits zu schwach war, um die Hauptstadt gegen »die Subversion«, etwa bei Streiks und Demonstrationen, zu schützen,¹⁸⁰ andererseits aufgrund der internationalen Polizeihilfeprogramme mittlerweile so stark war, dass sie sich zu einem ernstzunehmenden Machtfaktor entwickeln und die Vormachtstellung des guatemalteckischen Heers gefährden könnte.¹⁸¹ Einer der Hintermänner des Putschversuchs, der Politiker und Kolumnist Danilo Roca, hatte bereits im Dezember 1987 öffentlich davor gewarnt, dass Innenminister Rodil mit ausländischer Hilfe aus der Polizei einen »super cuerpo de seguridad presidencial« formen wollte, der gegen das Militär in Stellung gebracht werden könnte.¹⁸² Wenngleich solche Thesen vor allem dazu dienen, Unruhe in den Reihen des Militärs zu schüren, so war die Frustration über eine vermeint-

176 Los Oficiales de la montaña, Comunicado No. 4, 21.04.1988, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 81, unpag. Übersetzung durch den Verfasser.

177 Siehe ebd. Nachdem Mitglieder der Todesschwadron »Mano Blanca« kurz nach dem Putschversuch einen schweren Bombenanschlag auf das Gebäude der TASS verübt hatten, verließen die Korrespondenten das Land jedoch wieder. Siehe Jan S. Adams: *A Foreign Policy in Transition. Moscow's Retreat from Central America and the Caribbean, 1985–1992*, Durham (NC) 1992, S. 146.

178 Siehe Los Oficiales de la montaña, Comunicado No. 4, 21.04.1988, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 81, unpag.

179 Siehe REMHI, S. 335.

180 Siehe Schirmer, Project, S. 210.

181 Siehe AVANCSO, Ordenar, S. 291; CERIGUA, Wöchentlicher Informationsdienst II, 49, Cerezo weicht vor Putschisten zurück, 28.06.1988, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 79, unpag.

182 Siehe REMHI, S. 333.

liche Priorisierung der Polizei gegenüber dem Militär, das in seiner Selbstsicht die Elite der Sicherheitskräfte darstellte und in einem langen Krieg die meisten Opfer gebracht hatte, doch weit verbreitet.

Der Putschteilnehmer Gustavo Díaz López, der exemplarisch für eine bestimmte Linie innerhalb des Offizierskorps Guatemalas stehen dürfte, bezeichnete in seinen Memoiren die Aufrüstung der Polizei über internationale Kooperationsprogramme als den direktesten Ausdruck einer gegen das Militär gerichteten Politik der DCG. Nicht nur würden den Streitkräften die Ausrüstungsprogramme der Polizei vorenthalten. Militärfahrzeuge würden sogar von der Front abgezogen und in den Dienst der Polizei gestellt. Die wohl größte Provokation stellte für Díaz López jedoch die Tatsache dar, dass der Polizei gegenüber dem Militär bestimmte Befugnisse eingeräumt worden waren, etwa die Kontrolle von Militärfahrzeugen im Straßenverkehr. Diese Schikanen trugen laut Díaz López die Handschrift der Christdemokraten, die es gemeinsam mit der Polizei darauf angelegt hatten, das Militär zu demütigen.¹⁸³

Diese Vorwürfe verdeutlichen beispielhaft die Wut einiger Militärs über die selbstbewusst auftretende Zivilregierung und die immer unabhängiger operierende Polizei. Dieses neue zivile Selbstbewusstsein verkörperte niemand so deutlich wie Innenminister Juan José Rodil Peralta. Dieser hatte – auch aus innenpolitischem Kalkül – die von ihm initiierte Modernisierung der Nationalpolizei öffentlich als einen Wendepunkt in der Geschichte der Inneren Sicherheit Guatemalas dargestellt.¹⁸⁴ Um seine Erfolge zu untermalen, verwies Rodil gerne auf die internationalen Polizeihilfeprogramme, vor allem auf die Kooperation mit der Bundesrepublik. Dabei äußerte sich der Innenminister, wie auch bundesdeutsche Beobachter feststellten, gerade im Ausland oft ungeschickt, zum Beispiel, wenn er öffentlich verkündete, »er wollte mit der Polizeiausrüstung einen Gegenpol zum Militär schaffen.«¹⁸⁵

Dies brachte das Fass zum Überlaufen. Die Lieferung der modernen Fahrzeuge an die aus Militärperspektive nachrangige Polizei hatte laut Hugo Christen ohnehin bereits dafür gesorgt, dass das »Militär [...] unendlich neidisch war«. Die Streitkräfte befürchteten, die *Policía Nacional* könne in Zukunft »die best ausgebildete [sic!] Institution« Guatemalas werden »und auch technisch am besten sein.«¹⁸⁶ Hinzu kam, dass die Anwesenheit westdeutscher und venezola-

183 Siehe Gustavo Adolfo Díaz López: Guatemala en llamas: Visión política-militar del conflicto armado interno, 1960–1996, Ciudad de Guatemala 2008, S. 248.

184 Siehe REMHI, S. 333.

185 Christen, in: Medico International, Leber, S. 9. Auch Josef Thesing bestätigte, »dass einige Militärs ihn als zu forsch und vor allem auch in der Kommunikation als zu verletzend« empfunden hätten. Interview des Verfassers mit Josef Thesing, Königswinter-Ittenbach, 14.03.2019.

186 Christen, in: Medico International, Leber, S. 9.

nischer Berater die putschaffinen Teile des Militärs in ihrer Ansicht bestärkte, die DCG-Regierung plane eine Politisierung der Polizeikräfte.¹⁸⁷ Dementsprechend beinhaltete der Forderungskatalog der Putschisten auch den Abzug aller ausländischen Berater aus Guatemala.¹⁸⁸

Diese Forderung wurde, im Gegensatz zu vielen anderen, nicht erfüllt. Auch wenn der Sturz der christdemokratischen Regierung und die erneute Errichtung einer Militärregierung abgewendet werden konnte, so stellte allein der Versuch, welcher nur durch das Einschreiten der Militärführung aufgehalten wurde, eine deutliche Warnung an die DCG-Regierung dar. Die Ereignisse schlossen einen Großteil des politischen Raums, der sich im Zuge der demokratischen Öffnung und des Amtsantritts Cerezos im Januar 1986 geöffnet hatte.¹⁸⁹ Der Preis für den Erhalt der verfassungsmäßigen Ordnung war ein deutlich stärkerer Einfluss des Militärs auf die Politik der gewählten Regierung, die viele ihrer Initiativen, wie den Mindestlohn oder die Steuerreform, unter dem Eindruck der Geschehnisse und dem nicht nachlassenden Druck der Wirtschaftsverbände zurücknahm.¹⁹⁰

Die unmittelbarsten Folgen für das Polizeihilfeprojekt waren jedoch die personellen Konsequenzen, die sich als Folge des Putschversuchs ergaben. Eine Hauptforderung der Verschwörer war es, die Polizei als eigenständigen Machtfaktor auszuschalten und den ihnen besonders verhassten Innenminister Rodil loszuwerden. General Gramajo hatte sich zwar während des Putschversuchs loyal verhalten, doch sorgte er im Nachhinein, auch um seine eigene Position abzusichern, dafür, dass die wesentlichen Forderungen der rebellierenden Militärs erfüllt wurden. Unter anderem drängte er Cerezo, das Amt des Innenministers neu zu besetzen.¹⁹¹

Rodils öffentliches Auftreten war immer mehr zu einer Belastung für das zivil-militärische Gleichgewicht geworden, welches durch den Putschversuch vollends verloren zu gehen drohte. Zur Stabilisierung der Lage gab Cerezo dem Anpas-

187 Díaz López ging sogar so weit, zu behaupten, die ausländischen Berater würden die DCG kontrollieren und so Frieden und Versöhnung in Guatemala verhindern. Siehe Díaz López, *Guatemala en llamas*, S. 242.

188 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Sicherungsgruppe, An das Bundeskriminalamt, Abt. SG, Betr.: Sicherheitslage in Guatemala unter Berücksichtigung der von der SG wahrzunehmenden Aufgaben, hier: Mai 1988, 01.06.1988, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 5.

189 Siehe Americas Watch, *Closing the Space*, S. 1.

190 Siehe REMHI, S. 340; Schirmer, *Project*, S. 221, 251 f. Siehe auch Monteforte, *Vinicio*, S. 73 f.

191 Siehe detailliert Ralf Leonhard: Polizeihilfe für Guatemala gescheitert, in: *taz*. Die Tageszeitung, 14.10.1989, S. 11. Laut Romann sei Cerezo »vom Militär praktisch gezwungen« worden, den »zu zivilen« Rodil abzulösen. BMI, P II 5, i. A. Tetzlaff, An BMZ, AA, Betr.: TZ mit Guatemala, hier: Polizeihilfeprojekt, 09.08.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., S. 10.

sungsdruck nach und ließ Rodil schließlich fallen.¹⁹² Nach einer kurzen Anstandsfrist entließ Cerezo den Innenminister am 23. Juni 1988,¹⁹³ offiziell da er seine Aufgaben bei der Polizeireform erfolgreich erfüllt habe.¹⁹⁴ Polizeichef Caballeros wurde ebenfalls seines Postens entbunden und für ein Jahr nach Washington geschickt, wo er an Lehrgängen des »Inter-American Defense College« teilnehmen sollte.¹⁹⁵ Die Polizeikooperation verlor mit diesen beiden Entlassungen zwei prägende Persönlichkeiten, die zwar, wie geschildert, oft nur schlecht zusammenarbeiteten und auch keinen radikalen Wandel der Strukturen anstrebten, jedoch prinzipiell für die Demokratisierung und Rechtsstaatbindung der *Policía Nacional* einstanden. Das bundesdeutsche Polizeihilfeprojekt stand durch den Verlust der wichtigsten guatemaltekischen Kooperationspartner am Scheideweg.

SIPROCI und die Zukunft des Polizeihilfeprojekts

Am Tag nach der Entlassung Rodils und Caballero' kamen die für das Polizeihilfeprojekt verantwortlichen Beamten aus BMI, BMZ und AA zu einer Resortbesprechung zusammen. Ziel der Sitzung war es, nicht nur eine Analyse der veränderten Situation in Guatemala vorzunehmen, sondern auch ein erstes Zwischenfazit des Gesamtprojekts nach dem Scheitern der Beratungsmission Heinackers zu ziehen. In der ausgearbeiteten Stellungnahme des BMI zog Günther Romann eine gemischte Bilanz. Heinackers Einsatz sei vollständig gescheitert, doch die Arbeit des zweiten Langzeitberaters mache Hoffnung auf eine baldige Verbesserung der Ausbildungssituation. Das gelieferte Material habe sich bewährt, allerdings müssten nun dringend Maßnahmen zur Fertigstellung der Werkstatt ergriffen werden, da dem Erhalt der Einsatzbereitschaft der Fahrzeuge oberste Priorität zukomme.¹⁹⁶

Auch wenn nicht auszuschließen sei, dass der Einfluss des Militärs durch den Putsch und die Absetzung Rodils in Zukunft noch steige, sei der Ministerwechsel in Guatemala aus Sicht des BMI kein Grund, das Polizeihilfeprojekt abzubrechen

192 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, Betr.: Politische Zukunft von Rodil Peralta, 19.07.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag., S. 1.

193 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, Betr.: Bevorstehender Wechsel im Innenministerium, 24.06.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag.

194 Siehe Ministerio de Gobernación, Declaraciones del Sr. Ministro de Gobernación, Licenciado Juan José Rodil Peralta, en conferencia de prensa el día 23 de Junio de 1988, 23.06.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., S. 4.

195 Siehe Schirmer, Project, S. 221.

196 BMI, P II 5, i. A. Tetzlaff, An BMZ, AA, Betr.: TZ mit Guatemala, hier: Polizeihilfeprojekt, 09.08.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., S. 2f., 6.

oder in der Zielsetzung abzuändern.¹⁹⁷ Zur Fortsetzung des Projekts schlug das BMI eine Mittelumschichtung vor, die die Fertigstellung der zentralen Kfz-Werkstatt und die Versorgung der Fahrzeuge mit Ersatzteilen sicherstellen sollte.¹⁹⁸ In der Zukunft sei es außerdem notwendig, in Guatemala verstärkt auf bundesdeutsche Ausbilder zu setzen, da die Polizeischule noch nicht wiedereröffnet worden sei und auf diese Weise die Ausbildungsdefizite zumindest teilweise behoben werden könnten.¹⁹⁹

Der Austausch des Führungspersonals bei den guatemaltekischen Kooperationspartnern stellte aus Sicht des BMI also keinen Grund dar, die Zweckmäßigkeit der Polizeihilfemaßnahmen in Frage zu stellen. Allerdings war das politische Beben, das der Putschversuch ausgelöst hatte, noch nicht abgeklungen. Am 16. August 1988 verkündeten Präsident Cerezo, Verteidigungsminister Gramajo und der neuberufene Innenminister, der DCG-Kongressabgeordnete Roberto Valle Valdizán, die Errichtung des »Sistema de Protección Civil« (SIPROCI, System für Zivilschutz).²⁰⁰ Die unscheinbare Bezeichnung konnte nicht darüber hinwegtäuschen, dass SIPROCI für die Fortsetzung des Polizeihilfeprojekts hoch problematisch war.

Mit dem neuen Zivilschutzsystem wurde eine Stelle zur Koordinierung aller guatemaltekischen Sicherheitsinstitutionen eingerichtet. Ziel war es, ein besseres Zusammenwirken von *Policía Nacional*, den Grenzbehörden, der Zollpolizei *Guardia de Hacienda*, der Militärpolizei, dem Militär auf lokaler und nationaler Ebene und sogar den paramilitärischen »Freiwilligen Zivilverteidigungskomitees« zu ermöglichen, um effektiver gegen die Organisierte Kriminalität vorgehen zu können.²⁰¹ Dieser Schritt wurde mit der Schwäche der Polizei begründet und ermöglichte es dem Militär, auf legaler Basis gegen Kriminelle – und alle Personen, die die Militärgeheimdienste als solche klassifizierten – vorzugehen.²⁰²

Die Koordinationsstelle wurde in die Sicherheitsabteilung des Präsidentsamts integriert, wo alle Informationen der unterschiedlichen Sicherheitskräfte zusammenlaufen sollten. Von dort, und somit de jure unter ziviler Kontrolle, sollte das gemeinsame Vorgehen der Sicherheitskräfte unter Beteiligung von Vertei-

197 Siehe ebd., S. 9f.

198 Siehe ebd., S. 6–8.

199 Ebd., S. 5.

200 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, auch für BMI, BMZ, VS-NfD, Betr.: Militarisierung der Polizeitätigkeit, 17.08.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag. In den Quellen findet sich ebenfalls der Ausdruck »Sistema de Protección Ciudadana« (System zum Schutz der Bürger). Beide Varianten werden synonym verwendet.

201 Siehe ebd. Siehe auch AHPN, Estructuras, S. 74.

202 Siehe Schirmer, Project, S. 199.

digungs- und Innenministerium koordiniert werden.²⁰³ De facto wurden angesichts der Machtverschiebung im Zuge des Putschversuchs damit jedoch alle Sicherheitskräfte, auch die zivilen, der Oberhoheit der Militärführung unterstellt.²⁰⁴ Botschafter Bensch schlussfolgerte daraus, dass eine »klare Trennung der Zuständigkeiten von Polizei und Militär [...] mit dem System SIPROCI definitiv zugunsten einer Verzahnung aller bewaffneten Kräfte des Staates aufgegeben [worden sei].«²⁰⁵ Innenministerium und Nationalpolizei waren von nun an »ganz klar Juniorpartner gegenüber dem Militär.«²⁰⁶

Einige Beobachter erkannten in der Einrichtung des SIPROCI-Systems eine Reaktion auf den Versuch Rodils, die Polizei dem Einfluss der Streitkräfte zu entziehen.²⁰⁷ Andere kamen zu dem nüchternen Urteil, dass durch SIPROCI lediglich ein bereits de facto existierender Zustand seine gesetzliche und institutionelle Form erhalten habe.²⁰⁸ Der Aufbau einer vom Militär unabhängigen, also wirklich zivilen Polizei, ein Hauptziel der transnationalen Polizeireform, rückte somit in weite Ferne. Da dieses Ziel jedoch die Legitimationsgrundlage des Polizeihilfeprojekts bildete und die Bundesregierung mehrfach öffentlich zugesichert hatte, die Hilfen kämen weder direkt noch indirekt dem guatemaltekischen Militär zugute, sorgte die Einrichtung von SIPROCI in Bonn für verstärkte Unruhe.

Von Seiten der guatemaltekischen Regierung wurde der Einfluss des Zivilschutzsystems auf die Eigenständigkeit der Polizei heruntergespielt. So argumentierte der guatemaltekische Planungsminister Sosa López gegenüber AA und BMZ, dass die Unabhängigkeit der Polizei, die weiterhin dem zivilen Innenministerium unterstellt sei, auch zukünftig gewahrt bleibe.²⁰⁹ Die Gegner des Projekts in der Bundesrepublik sahen dies – wenig überraschend – anders. Die

203 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, auch für BMI, BMZ, VS-NfD, Betr.: Militarisierung der Polizeitätigkeit, 17.08.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag., S. 1.

204 Siehe REMHI, S. 338.

205 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, auch für BMI, BMZ, VS-NfD, Betr.: Militarisierung der Polizeitätigkeit, 17.08.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag., S. 2.

206 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, Betr.: Polizeihilfe für Guatemala, hier: Frage der »Militarisierung« der Polizei, 11.10.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag., S. 1.

207 Siehe z. B. Americas Watch, Closing the Space, S. 15 f; »Heer übernimmt die vollständige Kontrolle der Sicherheitskräfte«, in: Enfoprensa, 284, 20.07.1988, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 79, unpag.

208 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An das Auswärtige Amt, Betr.: TZ mit Guatemala, hier: Polizeihilfeprojekt, 01.09.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., S. 4.

209 Siehe AA, Ref. 331, Schmiegelow, Betr.: Polizeihilfe für Guatemala, hier: Gespräch Dg 33 mit dem Planungsminister von Guatemala, Lizardo Sosa Lopez am 04.10.1988, 05.10.1988, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., S. 1.

Fraktion der Grünen im Bundestag hatte bereits am 9. September 1988 einen Antrag auf »Einstellung der Polizeihilfe für Guatemala« eingebracht.²¹⁰ In dem Antrag stellten die Grünen fest, dass die ursprüngliche »Voraussetzung für die Aufnahme der Polizeihilfe für Guatemala [...], die strikte Trennung von Polizei und Militär und die Garantie seitens der guatemaltekischen Regierung, daß die Polizeihilfe in ihrer Ausrüstungs- wie in ihrer Ausbildungskomponente ausschließlich an die Nationalpolizei [gehe]«, nun nicht mehr gegeben sei.²¹¹ Die Polizeihilfe für Guatemala sei daher umgehend einzustellen.

Die bundesdeutsche Botschaft beurteilte die Situation im Oktober 1988 differenzierter. Solange der »demokratisch gesinnte Verteidigungsminister« im Militär die Oberhand behalte, sei es durchaus glaubhaft, dass SIPROCI lediglich zu einer effektiveren Verbrechensbekämpfung führe. Internationale Polizeihilfen, so die Botschaft, könnten vorerst fortgesetzt werden, da eine Militarisierung der Polizeitätigkeit nicht zu erwarten sei – eine Einschätzung, die auch das die US-Polizeihilfen koordinierende *Department of Justice* teilte.²¹² Eine Reduzierung oder gar Einstellung der Polizeihilfe würde als Misstrauensvotum gegenüber der demokratisch gewählten Regierung Guatemalas in der »wohl schwersten innenpolitischen Krise« des Landes seit dem Amtsantritt Cerezos verstanden werden, so die Botschaft weiter, und verbiete sich daher allein schon unter außenpolitischen Gesichtspunkten.²¹³

Die Vorwürfe der Opposition wogen jedoch schwer und so reisten im Oktober 1988 Vertreter von BMZ und BMI nach Guatemala, um sich direkt vor Ort ein Bild von der Lage zu machen. Erst nach einem klärenden Gespräch mit Innenminister Valle, der eine vollständige Eigenständigkeit der *Policía Nacional* auch nach der Einrichtung des SIPROCI garantierte, kam die Delegation zu dem Schluss, dass »keine veränderte Beurteilung des Polizeiprojekts gegenüber dem vorherigen Zustand [...]« eingetreten sei und die bundesdeutschen Hilfen daher fortgesetzt werden sollten.²¹⁴ Die Bundesregierung übernahm das Narrativ der guatemaltekischen Regierung und bezeichnete SIPROCI im Bundestag lediglich als Koordinierungsinstanz, die die Polizeihilfe nicht tangiere. Der Antrag der Grünen, der allerdings erst ein Jahr später im Ausschuss für Wirtschaftliche Zusam-

210 BT-Drs. 11/2898, 09.09.1988.

211 Ebd., S. 2.

212 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An das Auswärtige Amt, Betr.: TZ mit Guatemala, hier: Polizeihilfeprojekt, 01.09.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., S. 4.

213 Ebd., S. 7.

214 BMZ, UAL 13, Schweiger, Herrn Minister, Betr.: Regierungsverhandlungen mit Guatemala vom 24. bis 27. 10. 1988; insbesondere Entwicklung des Petén; Hilfe für die Nationalpolizei von Guatemala, hier: Behandlung in der erweiterten Leitung am Donnerstag, 10. November 1988, 08. 11. 1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag.

menarbeit diskutiert wurde, wurde schließlich abgelehnt.²¹⁵ Dennoch bedeutete die Einrichtung von SIPROCI trotz aller anderslautenden Beteuerungen der Bundesregierung einen weiteren Rückschlag für die Polizeireform im Guatemala.

4.4. »Keine veränderte Beurteilung«: Die Intensivierung der Ausbildungshilfe vor dem Hintergrund der Krise

Die Zusammenarbeit in Guatemala wurde weitergeführt, wenngleich der Führungswechsel in Innenministerium und Polizeiführung zu einer größeren Unterbrechung der einzelnen Teilprojekte führte. Dies lag auch daran, dass nicht nur die Posten des Innenministers und des Polizeichefs neu besetzt wurden, sondern das gesamte Führungs- und Hilfspersonal, »bis hin zur Sekretärin«, ausgetauscht wurde.²¹⁶ Auch die behördlichen Unterlagen wurden nicht übergeben, sodass Christens neue Ansprechpartner sich zunächst einmal über die Details der Kooperation mit der Bundesrepublik ins Bild setzen mussten.²¹⁷ Die Wissenslücken, die durch diese Personalwechsel entstanden, waren zum Teil gravierend. So stellte BMI-Vertreter Eckers beispielsweise bei einem Besuch in Guatemala im März 1989 fest, dass dem damals amtierenden Generaldirektor der Polizei das Polizeihilfeabkommen weder bekannt war noch als Kopie vorlag und er dadurch nicht über die von der guatemaltekischen Regierung zu erbringenden Partnerschaftsleistungen informiert war.²¹⁸ Auch bildete die Entlassung von Rodil und Caballeros nur den Auftakt: Bis zum Ende der Kooperation wurde der Innenminister Guatemalas drei Mal, der Generaldirektor der Polizei gar fünf Mal aus politischen Gründen ausgewechselt, was eine kontinuierliche Zusammenarbeit unmöglich machte und das Projekt immer wieder verzögerte.²¹⁹

Diese geringe personelle Kontinuität auf den Führungsebenen der guatemaltekischen Partner trug dazu bei, dass Hugo Christen als einzige Konstante im Verlauf der Jahre 1988 und 1989 zum Gesicht des Polizeihilfeprojekts wurde. Auch durch sein Detailwissen fungierte er immer mehr als Ansprechpartner

215 Siehe AWZ – 11. Wahlperiode, Kurzprotokoll der 53. Sitzung, 18. 10. 1989, PA-DBT, 3122, 11. WP, Prot. 53., S. 8f.

216 Christen, in: Medico International, Leber, S. 10. Siehe auch Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 12.

217 Siehe Christen, in: Medico International, Leber, S. 10.

218 Siehe BMI, P II 5, OAR Eckers, Dienstreisebericht, Anlage, 30. 03. 1989, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., S. 2.

219 Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 22.

sowohl der guatemaltekischen Behörden als auch der Bundesregierung in allen Aspekten der Zusammenarbeit. Nach und nach übernahm er neben dem Aufbau der Polizeischule weitere Aufgabenfelder, die ehemals Claus Heinacker zugeordnet gewesen waren. So beriet er etwa den Innenminister in polizeifachlichen Detailfragen, arbeitete am Aufbau der Kriminalpolizei mit und übernahm die Betreuung der Polizeiwerkstatt.²²⁰

Da dem Erhalt der Einsatzfähigkeit der Fahrzeuge auch in Guatemala höchste Priorität eingeräumt wurde, hatte die guatemaltekische Regierung schon 1987 mit ersten Baumaßnahmen der zentralen Kfz-Werkstatt begonnen, sodass Ende Februar 1988 der Rohbau fast fertiggestellt war. Für die Fertigstellung des Werkstattkomplexes fehlten jedoch die Mittel. Valle Valdizán bat die Bundesregierung um eine Finanzierung der ausstehenden Maßnahmen.²²¹ Auch wenn das BMI den fehlenden Betrag von 35 000 DM zur Vollendung des Baus übernahm, um das Projekt nicht an einer relativ geringen Finanzierungslücke scheitern zu lassen,²²² sollten Finanzierungs- und Kompetenzfragen die Inbetriebnahme der zentralen Kfz-Werkstatt noch um zwei weitere Jahre verzögern, in denen die gelieferten Fahrzeuge kostenintensiv in Privatwerkstätten gewartet werden mussten.²²³ Hugo Christen war an der Frage des Werkstattbaus nur mittelbar beteiligt, indem er zu Polizeiführung und *Ministerio de Gobernación* ständigen Kontakt hielt und die bundesdeutschen Kfz-Experten in ihrer Arbeit unterstützte.

Christens Hauptaugenmerk lag hingegen auf der Umsetzung des von ihm konzipierten Lehrkonzepts an der Polizeischule und der Koordination von Speziallehrgängen durch westdeutsche Kurzzeitexperten vor Ort, die im September und Oktober 1988 das erste Mal in Guatemala abgehalten wurden. Diese Form der Ausbildungshilfe stand für die Neuausrichtung des Polizeihilfeprojekts. Die bundesdeutsche Botschaft hatte im September 1988 gefordert, dass die Polizeihilfemaßnahmen »sich verstärkt an den Möglichkeiten und Zusammenhängen in Guatemala und weniger an den oft überraschenden Vorgaben aus Deutschland orientieren [sollten].«²²⁴ Auch das BMI räumte ein, dass die eigenen

220 Siehe ebd., S. 7f.

221 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, auch für BMI, P II 5, Betr.: Unterstützung der guatemaltekischen Polizei, hier: Zentralwerkstatt, 26.02.1988, IFG BMZ, Heft 3/124-T2032-GUA/862253.2/Nr. 40205, unpag.

222 BMI, P II 5, i. A. Tetzlaff, An BMZ, AA, Betr.: TZ mit Guatemala, hier: Polizeihilfeprojekt, 09.08.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., S. 3; BMI, An GSK Nord, GSA 2 Nord, AA, Ref. 331, mdbuw an diplogerma Guatemala, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, 09.02.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag.

223 Siehe Kapitel 6.

224 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, Betr.: TZ mit Guatemala, hier: Polizeihilfeprojekt, Zur Unterrichtung auf Weisung, 01.09.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., S. 10.

Ansprüche an die Kooperation wohl zu ambitioniert und zu sehr an bundesdeutschen Maßstäben orientiert gewesen seien.²²⁵ Diese Einsicht führte dazu, dass die Bundesregierung ab Ende 1988 immer mehr vom Ziel einer allgemeinen Reform der guatemaltekischen Polizei abrückte und von nun an sektorale Projekte favorisierte, die zu unmittelbaren Fortschritten in bestimmten Polizeibereichen führen sollten. Die Aushandlungsprozesse innerhalb des Netzwerkzusammenhangs führten im Zusammenspiel mit den sich wandelnden lokalen Kontextfaktoren, die wiederum Einfluss auf die politischen Spielräume der Akteure nahmen, zu einer erneuten Neuausrichtung der Transferstrategie – und damit zu einem Abweichen von den anvisierten Projektzielen.

Symptombekämpfung: Der Ausbau kriminalistischer Kurzlehrgänge in Guatemala

Um die Zeit bis zum Beginn der von Hugo Christen entworfenen Grundausbildung an der Polizeischule zu überbrücken, sollten bundesdeutsche Kurzzeitexperten verstärkt Polizeipersonal in Guatemala ausbilden. Dies bedeutete eine Schwerpunktverlagerung von der Reform der Ausbildungskapazitäten, welche Christen zumindest für die Schutzpolizei parallel weiter vorantrieb, auf direkte Ausbildungshilfen durch bundesdeutsches Personal. Hintergrund der Maßnahme war es, Multiplikatoren in Spezialbereichen auszubilden und so zu einer schnellen und unmittelbaren Verbesserung der operativen Fähigkeiten der Nationalpolizei beizutragen.²²⁶

Im Fokus stand hier zunächst die Weiterbildung der Kriminalpolizei, die kaum über eigens ausgebildete Kriminalpolizisten oder eine adäquate Ausstattung mit kriminaltechnischem Gerät verfügte.²²⁷ Gemeinsam mit Spezialisten des

225 BMI, P II 5, i. A. Tetzlaff, An BMZ, AA, Betr.: TZ mit Guatemala, hier: Polizeihilfeprojekt, 09.08.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., S. 4.

226 Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 12. Zudem konnte auf diese Weise die Ausbildungskomponente gegenüber den Ausrüstungslieferungen gestärkt werden, weswegen vor allem AA und BMZ – auch in Hinblick auf entsprechende Forderungen in den Bundstagsausschüssen – auf die Ausweitung der Lehrgänge in Guatemala drängten. Siehe AWZ – 11. Wahlperiode, Kurzprotokoll der 20. Sitzung, 09.03.1988, PA-DBT, 3122, 11. WP, Prot. 20, S. 41, 43f. Das BMI hatte zunächst eine Priorisierung der materiellen Hilfe, etwa den Ausbau von Polizeischule und Kfz-Werkstatt, favorisiert. Siehe AA, Ref. 331, Vermerk, Betr.: Polizeihilfe für Guatemala, hier: Ressortbesprechung zur Großen Anfrage der Grünen betr. Polizeihilfe für Guatemala im BMZ am 24.06.1988, 28.06.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag.

227 Siehe BMI, P II 5, OAR Eckers, Dienstreisebericht, Anlage, 30.03.1989, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., S. 6.

BKA hatte Hugo Christen daher einen speziellen Lehrgang entwickelt, der zwar auf dem beim BKA üblichen Grundausbildungsmodul für Kriminalpolizisten aus Partnerländern beruhte, jedoch speziell auf den Zustand der guatemaltekischen Kriminalpolizei und die Erfordernisse des Polizeihilfeprojekts zugeschnitten war.²²⁸ Zwar war auch in diesem Kurs eine Einführung in rechtliche Grundlagen der Kriminalpolizeiarbeit und in kriminologische Theorie vorgesehen, doch anders als in Christens Grundausbildungskonzept lag der Fokus des Weiterbildungskurses klar auf dem Transfer von Know-how.²²⁹ In einem kriminalpolizeilichen »Crash-Kurs« mit hohem Praxisbezug unterrichteten drei BKA-Experten 44 guatemaltekische Kriminalpolizisten in den Monaten September und Oktober 1988 in Tatortarbeit und Beweismittelsicherung, polizeilichen Vernehmungstechniken sowie Fahndungsstrategien.²³⁰ Die Kurse des BKA erwiesen sich als großer Erfolg und wurden sowohl von den Auszubildenden als auch von *Ministerio de Gobernación* und Polizeiführung »mit Begeisterung aufgenommen«.²³¹

Christen und den BKA-Beamten scheint es gelungen zu sein, in Konzeption und Stoffvermittlung auf die spezifisch guatemaltekischen Bedingungen einzugehen und die zu transferierenden Strategien und Techniken so anzupassen, dass ihre Aneignung den guatemaltekischen Auszubildenden und ihren Vorgesetzten sinnvoll und vorteilhaft erschien. Dass dies keineswegs selbstverständlich war, hatte die Erfahrung mit den Kursen des US-amerikanischen ICITAP-Programms gezeigt, die im Juli 1988 begonnen hatten.²³² Laut Christen zeigte sich die guatemaltekische Polizeiführung über die wenig praxisnahen Lehrgangsinhalte und die Art und Weise der Vermittlung enttäuscht.²³³ Innenminister Valle äußerte hingegen »große Dankbarkeit und Anerkennung für die hervorragende Arbeit

228 BKA, Kriminalistisches Institut, Fachbereich »Ausländerausbildung«, Ausbildungsplan für Beamten des mittleren und gehobenen Dienstes der Nationalpolizei Guatemalas, o. D., DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 2.

229 Siehe ebd., S. 4.

230 BMI, P II 5, An BMZ, Ref. 135, AA, Ref. 331, Betr.: EZ mit Guatemala, hier: Parlamentarische Anfrage des Abgeordneten Ludger Volmer (Die Grünen), 05.12.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag; Botschaft Guatemala, Sicherungsgruppe, An das Bundeskriminalamt, Abtlg. SG, Betr.: Sicherheitslage in Guatemala unter Berücksichtigung der v. der Sicherungsgruppe wahrzunehmenden Aufgaben, hier: Sicherheitsbericht für Monat Oktober 1988, 01.11.1988, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 7.

231 Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 12.

232 Siehe Americas Watch, Closing the Space, S. 20.

233 Siehe Hugo Christen, An BMI, P II 5, z. Hd. von Herrn Romann, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Situationsbeschreibung der Kriminalpolizei, 21.03.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 2f.

der BKA-Experten« und bat um die baldige Wiederholung solcher Kurzlehrgänge, auch für andere polizeiliche Sonderbereiche.²³⁴

Den guatemaltekischen Wünschen wurde entsprochen. Zwischen Ende Juli und Ende Dezember 1989 fanden kontinuierlich verschiedene Weiterbildungskurse statt, die nicht nur die bisher vermittelten kriminalistischen Kenntnisse vertiefen sollten, sondern sich auch an Christens Grundausbildungskonzept der Polizeischule orientierten und beispielsweise »Polizeidienstkunde und polizeiliches Vorgehen« sowie »Verkehrspolizei« zum Thema hatten. Die Kurse des Jahres 1989 waren wesentlich kleinteiliger angelegt und hatten eine Dauer von bis zu drei Monaten.²³⁵ Anders als zuvor beteiligten sich neben Sabine Wenningmann und Wilfried Heyse (beide BKA) auch Beamte der Landespolizeien an der Ausbildungshilfe. So fungierte Helmut Schlagbauer vom Fortbildungsinstitut der Bayerischen Landespolizei als Dozent in »Polizeidienstkunde« und Heide Planas vom Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen als Dozentin für »Kriminalistik«. Der Verkehrsexperte der Westberliner Polizei Manfred Gluth, der sich bereits 1986 initiativ beworben hatte, leitete die Verkehrspolizeikurse.²³⁶

Insgesamt nahmen an den Kursen bis zum Ende der Kooperation 226 guatemaltekische Polizeibeamte – darunter viele Dienststellenleiter und Offiziere – teil, wobei sich die Teilnehmer aus den verschiedenen *Cuerpos* der Hauptstadt und der Provinzen, der Polizeischule und der Kriminalpolizei rekrutierten, um so auf Multiplikatoren in möglichst vielen Dienststellen zugreifen zu können.²³⁷ Ein besonderes Merkmal der Fortbildungskurse, die üblicherweise nur halbtags stattfanden, da das Personal nicht über mehrere Wochen vollständig vom Dienst freigestellt werden konnte, war der hohe Praxisanteil. In einem neuntägigen Seminar zur polizeilichen Verkehrsüberwachung wurden drei ganze Unter-

234 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, Betr.: Technische Zusammenarbeit mit Guatemala, hier: Unterstützung für die Policía Nacional, 06.04.1989, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag.

235 Siehe BMI, P II 5, i. A. Romann, An Wiesbaden BKA, München IM, Berlin IM, AA, Ref. 331, mdbuw an Botschaft Guatemala, BMZ, Ref. 331, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Entsendung von Beratern, 14.06.1989, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag.

236 Siehe BMI, P II 5, i. A. Romann, An Wiesbaden BKA, München IM, Berlin IM, AA, Ref. 331, mdbuw an Botschaft Guatemala, BMZ, Ref. 331, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Entsendung von Beratern, 14.06.1989, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag; Hugo Christen, Asesor Técnico, A Ministro de Gobernación, Lic. Roberto A. Valle Valdizán, 01.09.1989, AHPN, GT PN, 43, DSC, F67915.

237 Hugo Christen, An Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Erfahrungsbericht über Kurzseminare in Kriminalistik, Polizeidienstkunde und Verkehrsrecht, 17.01.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 1; Sub-dirección de la Policía Nacional, Curso Problemática de tránsito, Cooperación Alemana, Impartido en Guate. del 2 al 20.10.1989, AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6958296.

richtstage für praktische Übungen im öffentlichen Raum verwandt und beispielsweise der Verkehr an Kreuzungen geregelt sowie Geschwindigkeits- und Fahrzeugkontrollen durchgeführt.²³⁸ Im zweimonatigen Basiskurs »Polizeidienstkunde und polizeiliches Vorgehen«, in welchem unter anderem die verschiedenen Varianten des »Posten- und Streifendienstes«, das Prozedere bei Freiheitsentziehungen oder das Verhalten bei größeren Verkehrsunfällen vermittelt und geübt wurde, standen 104 praktische Unterrichtseinheiten – Simulationen, Rollenspiele, Ortsbegehungen – 34 theoretischen Einheiten gegenüber.²³⁹

Die praktischen Übungen fanden im realen Arbeitsumfeld der Beamten statt. So wurden auf den Straßen der guatemaltekischen Hauptstadt am 8. November 1989 im Beisein von Manfred Gluth 110 Pkws gestoppt und überprüft.²⁴⁰ Dabei kam es auch immer wieder zu Festnahmen, unter anderem aufgrund illegalen Waffenbesitzes der Fahrzeugführer.²⁴¹ Zwar beschränkten sich die bundesdeutschen Ausbilder bei den praktischen Übungen auf das Geben von Ratschlägen oder das Filmen des Vorgehens ihrer Schüler, um dieses anschließend zu analysieren und Anschauungsmaterial für die Schule zu gewinnen.²⁴² Dennoch war die indirekte Teilnahme an Fahrzeugkontrollen und Festnahmen nicht unproblematisch, da die Beamten dabei der Ausübung hoheitlicher Aufgaben gefährlich nahe kamen, was das BMI um jeden Preis vermeiden wollte.²⁴³ Da aus Guatemala jedoch kein Widerspruch kam und größere Zwischenfälle ausblieben, wurde diese Praxis beibehalten.

Die Auszubildenden zeigten laut Christen ein außergewöhnliches Interesse an den Lehrveranstaltungen und arbeiteten eng mit den bundesdeutschen Kurzzeitexperten zusammen.²⁴⁴ Dies drückte sich auch in einer hohen Erfolgsquote bei den Abschlussprüfungen aus. Aus einem Zwischenstand der Polizeischule von Anfang November 1988 geht hervor, dass von 188 Kursteilnehmern nur 35

238 Escuela de la Policía Nacional, Curso para oficiales (Jefes) en asuntos de transito (Problemas y soluciones), o. D., AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6958296.

239 Siehe O. V. [Helmut Schlagbauer], Lehr- und Stoffverteilungsplan Polizeidienstkunde (2 Monate), o. D. [Juli 1989], AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6957969.

240 Siehe Oficial II de Policía Flores Oineda, Al Jefe de la Jefatura de Estudios de la Escuela de la Policía Nacional, 08. 11. 1989, AHPN, GT PN, 43, DSC, F67912.

241 Siehe Oficial II de Policía Flores Oineda, Al Jefe de la Jefatura de Estudios de la Escuela de la Policía Nacional, 03. 11. 1989, AHPN, GT PN, 43, DSC, F67901.

242 Siehe Horst Posselt: Bayern: Polizeifachlehrer nach Guatemala, in: Bereitschaftspolizei heute 1990 (4), S. 37.

243 Siehe O. V. [BMI, P II 5, Romann], Aufgabenzuweisung für Herrn Heinacker (LZE Org./Eins.), o. D., Privatarchiv Claus Heinacker, unpag., S. 3.

244 Hugo Christen, An Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Erfahrungsbericht über Kurzseminare in Kriminalistik, Polizeidienstkunde und Verkehrsrecht, 17.01. 1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 1.

Beamte aufgrund mangelhafter Leistungen oder sonstiger Verfehlungen kein Teilnahmezertifikat erhielten.²⁴⁵ Auf der Abschlussveranstaltung der Kurse im Dezember 1989 schwor Christen die Kursteilnehmer auf ihre Rolle als Multiplikatoren und Vermittler ein, die das Gelernte noch genauer an die Erfordernisse ihres Arbeitsalltags anpassen sollten.²⁴⁶ Die Einsicht, dass das vermittelte Fachwissen noch von den lokalen Akteuren selbst selektiert und angepasst werden musste, zeugt im Vergleich zu den Anfängen der Polizeihilfe von einem gewachsenen Verständnis für die Eigenheiten des guatemaltekischen Sicherheitssektors.

Die guatemaltekische Polizeiführung zeigte sich mit dem Verlauf der Kursphase außerordentlich zufrieden und regte eine baldige Wiederholung des Kursangebots an. Zusätzlich wurde um Vertiefungskurse in bestimmten kriminaltechnischen Bereichen, wie Ballistik, Daktyloskopie und Urkundenfälschung, gebeten. Wenn möglich, sollten zudem alle Mitglieder der uniformierten Polizei – also tausende Beamte – Kurzseminare zum korrekten Verhalten am Tatort besuchen.²⁴⁷ Eine Ausweitung der bundesdeutschen Ausbildungshilfe war aus Sicht der Polizeiführung auch deswegen dringend notwendig, da sich guatemaltekische Gerichte gegenüber Vertretern der Nationalpolizei aufgrund des schlechten Rufs der Institution noch immer misstrauisch zeigten. Indes würden Richter und Staatsanwälte Polizeibeamte, die per Diplom nachweisen konnten, von deutschen Spezialisten ausgebildet worden zu sein, als seriöse Partner auffassen und der polizeilichen Beweisführung vor Gericht eher Glauben schenken.²⁴⁸

Wenngleich sich diese Behauptung aufgrund fehlender Quellen aus der guatemaltekischen Justiz nicht direkt belegen lässt, ist davon auszugehen, dass die Zertifikate in der Tat eine gewisse Strahlkraft besaßen. Es ist dennoch fraglich, ob diese indirekte Folge der Ausbildung zu einer Stärkung rechtsstaatlicher Verfahren auf der Grundlage von Sachbeweisen führte – oder doch eher zu persönlichen Vorteilen für die Karriere einzelner Polizeioffiziere.²⁴⁹ Dass die Kurse

245 Siehe Sub-dirección de la Policía Nacional, *Nomina Personal que ha participado en cursos cooperación alemana, se entregaron diplomas*, 03.11.1989, AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6958333.

246 Siehe Hugo Christen, *Discurso con motivo de la clausura de los cursos de problematica de transito y criminalistica*, o. D. [01.12.1989], DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag.

247 Hugo Christen, *An Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Erfahrungsbericht über Kurzseminare in Kriminalistik, Polizeidienstkunde und Verkehrsrecht*, 17.01.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 2–4.

248 Siehe ebd., S. 4.

249 Für ähnliche Beobachtungen hinsichtlich solcher Kurzlehrgänge siehe Alice Hills: *What Is Policeness? On Being Police in Somalia*, in: *British Journal of Criminology* 54 (2014) 5, S. 765–783, hier S. 773f., zitiert nach Ostermeier, *Imaginationen*, S. 19.

einen großen Reiz besaßen, zeigt auch, dass manche Mitglieder der PN versuchten, mehrfach an Lehrgängen teilzunehmen, obwohl sie diese bereits besucht hatten.²⁵⁰

Die gute Resonanz in Guatemala und der im Vergleich zu anderen Maßnahmen relativ geringe Aufwand für das BMI sollten dazu führen, dass sich die Entsendung von Kurzzeitexperten nach Guatemala zur dominierenden Form der Ausbildungshilfe in den Jahren 1989 und 1990 entwickelte. Der entscheidende Einfluss der lokalen Akteure in transnationalen Polizeireformen – oder generell: in transnationalen Kooperationsprojekten – war dabei offensichtlich. Nur in den Fällen, in denen es den lokalen Akteuren sinnvoll erschien, sich an den Transfers zu beteiligen und Ressourcen in die Anpassung der zu transferierenden Güter an die lokalen Realitäten zu investieren, wurden die angebotenen Konzepte, Strategien und Techniken zumindest partiell in die lokale Praxis integriert.

In dieser Hinsicht unterschied sich die praktische Ausbildungshilfe deutlich von den Versuchen, die Strukturen der PN zu modernisieren. Während die Strukturreform auch am passiven Widerstand der beteiligten guatemaltekischen Akteure scheiterte, nahmen die Teilnehmer der Lehrgänge das angebotene Know-how an und integrierten es (partiell) in die eigene Praxis. Die erfolgreichen Transfers schlugen sich unter anderem in zunehmenden Fahndungserfolgen unter Zuhilfenahme von Sachbeweisen nieder. Christen nannte als Beispiele die Aufklärung bzw. Verhinderung einiger spektakulärer Entführungsfälle und Erfolge im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität. Auch würden mittlerweile 75 Prozent aller unbekanntenen – und immer noch täglich auf den Straßen Guatemalas aufgefundenen – Toten nachträglich identifiziert, was im Vergleich zu früheren Jahren eine deutliche Steigerung darstellte und offensichtlich auf die kriminaltechnischen Spezialkurse zurückzuführen war.²⁵¹ Ein tragischer Beleg für die zunehmende Professionalität der Kriminalpolizei war die scharfe Reaktion von Seiten krimineller Gruppen, die insbesondere Kriminaltechniker bei Außeneinsätzen an Tatorten bedrohten und in einigen Fällen sogar gezielt ermordeten.²⁵²

250 Siehe Oficial de Enlace Pedro Cerin, A Comisario General de Policía Edgar Leonel Lorenz, Director Escuela Policía Nacional, 07. 11. 1989, AHPN, GT PN, 43, DSC, F67895.

251 Siehe Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Erfahrungsbericht, 14. 09. 1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: »Guatemalkeser« [sic!], unpag., S. 7. Es ist allerdings aufgrund der begrenzten Mittel der Kriminalpolizei wahrscheinlich, dass die Ermittlungserfolge im Bereich der Organisierten Kriminalität eher den Erkenntnissen der Geheimdienste, und damit indirekt der Koordination durch SIPROCI, geschuldet waren.

252 Siehe Hugo Christen, An das Bundesministerium des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: 2. Zwischenbericht, 20. 09. 1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 4.

Die zunehmenden Fahndungserfolge im Zuge der Weiterbildung stellten jedoch nicht mehr als einen ersten Schritt dar und konnten nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in den Jahren 1989 und 1990 sogar zu einem Anstieg der Gewaltkriminalität kam. Auch konnten die Kurse Menschenrechtsverletzungen und anderen Straftaten durch Mitglieder der Nationalpolizei nicht gänzlich verhindern, auch wenn solche Übergriffe keinen systematischen Charakter mehr hatten.²⁵³ Solche Verfehlungen komplett zu unterbinden, war zunächst sicherlich auch nicht der Anspruch der Kurse gewesen, die ja vor allem die drastischsten Ausbildungsdefizite lindern sollten, während die polizeilichen Ausbildungskapazitäten grundlegend neu ausgerichtet wurden.

Durch Anpassung zum Transfer: Die Aufnahme des reformierten Lehrbetriebs an der Polizeischule

Nachdem die Reform der Organisations- und Führungsstrukturen der guatemaltekischen Nationalpolizei zumindest vorübergehend aufgegeben worden war, stellte Christens Tätigkeit an der Polizeischule wohl die Projektkomponente dar, die am ehesten auf langfristige Reformeffekte hoffen ließ. Innenminister Valle war wie sein Vorgänger sehr angetan von Christens Grundausbildungsplan. Dennoch musste die Wiederaufnahme des regulären Betriebs der Polizeischule, an der nach wie vor nur Kurzlehrgänge stattfanden, immer wieder vertagt werden. Dies lag zunächst daran, dass nach dem Putschversuch und dem Personalwechsel in Innenministerium und Polizeiführung auch die Leiter der Polizeischule mehrfach ausgetauscht wurden, sodass es in der Ausbildungsinstitution zu einem »Stillstand« kam.²⁵⁴

Während schließlich eine Arbeitsgruppe, der neben Christen höhere Polizei-offiziere, Rechtsanwälte und der Leiter des Personalwesens der Polizei angehörten, »in wochenlangen Beratungen« letzte Detailfragen der Ausbildung klärte,²⁵⁵ unterbrach ein erneuter Putschversuch im Mai 1989, fast exakt ein Jahr nach der ersten Erhebung, alle Reformmaßnahmen erneut. Dieses Mal beteiligten sich auch einige Polizei-offiziere am versuchten Staatsstreich, unter anderem der zwischenzeitliche Generaldirektor García Reyes, der nach einem Streit mit Innenminister Valle kurz vor dem Putschversuch entlassen worden war. Während der heftig geführten, jedoch ohne Todesopfer verlaufenden Konfron-

253 Siehe Delli Sante, *Nightmare*, S. 182–184.

254 Hugo Christen, An Bundesministerium des Innern, P II 5, z. Hd. von Herrn Romann, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Situationsbeschreibung an der Polizeischule ect [sic!], 31.03.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 1.

255 Ebd.

tation in der Hauptstadt wurde auch das Gebäude der Generaldirektion kurzzeitig von Putschisten besetzt und der neue Polizeichef festgenommen, was viele Polizeibeamte nachhaltig verunsicherte und eine zügige Umsetzung der geplanten Ausbildungsreform von der Agenda fegte.²⁵⁶

Wie auch schon die Militärrevolte ein Jahr zuvor sorgte der gescheiterte Staatsstreich dafür, dass sich die politischen Spielräume für die Regierung Cerezo weiter schlossen. Die Tatsache, dass auch die Generaldirektion der Polizei besetzt wurde und sich die Polizeikräfte insgesamt loyal zur Regierung verhielten, war aus Sicht der Bundesregierung jedoch ein Zeichen dafür, dass diese Institution von antidemokratischen Akteuren als besonders regierungsnah – und damit als vom Militär unabhängig – wahrgenommen wurde. Das Polizeihilfeprojekt wurde daher auch nach dem zweiten Putschversuch unverändert fortgesetzt.²⁵⁷

Als sich die Situation in Guatemala wieder beruhigt hatte, nahm Christen seine Tätigkeit wieder auf. Als nächste große Hürde für die Wiedereröffnung der Schule erwies sich, dass Christen kein geeignetes Lehrpersonal zur Umsetzung des endlich gebilligten Lehrkonzepts zur Verfügung stand.²⁵⁸ Christens Hoffnung lag auf einer Gruppe in Spanien ausgebildeter Stipendiaten mit Universitätsabschluss, die Anfang 1989 ihre Ausbildung beendet hatten und nun einen Großteil der zukünftigen Lehrveranstaltungen übernehmen sollten. Trotz der Ausbildung bei der spanischen *Guardia Civil* verfügten die Stipendiaten jedoch über so geringe polizeifachliche Kenntnisse, dass die Polizeiführung entschied, sie vorerst nicht für den Unterricht einzusetzen. Stattdessen wandte sie sich an den bundesdeutschen Langzeitberater mit der Bitte, eine großangelegte Fortbildung für das gesamte Lehrpersonal der Schule zu organisieren.

Allein diese Maßnahme, an der sich verschiedene guatemalteckische Bildungsinstitute beteiligten, während Christen den eigentlichen polizeilichen Teil persönlich übernahm, dauerte über drei Monate.²⁵⁹ Dazu kam, dass den Stipendiaten, die kaum über polizeiliche Praxiserfahrungen verfügten und dennoch ein um ein vielfaches höheres Gehalt bezogen, in der Schule offene Abneigung von Seiten der ursprünglichen Polizeifachlehrer entgegenschlug, was die Zusammenarbeit sehr belastete. Christen setzte sich daraufhin für eine Anhebung der Lehrergehälter ein und konnte so erreichen, dass die Spannungen zwischen

256 Zu Verlauf und Ursachen des zweiten Putschversuchs, der in der Literatur vor allem als innermilitärische Erhebung gewertet wird, siehe z. B. Schirmer, *Project*, S. 224–231.

257 Siehe AA, Ref. 331, Polizeihilfe für Guatemala, 17.11.1989, IFG BMZ, Heft 3/124-T2032-GUA/862253.2/Nr. 40205, unpag., S. 2f.

258 Siehe Hugo Christen, An Bundesministerium des Innern, P II 5, z. Hd. von Herrn Romann, Betr.: Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens, hier: Situationsbeschreibung an der Polizeischule ect [sic!], 31.03.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 1f.

259 Siehe ebd., S. 2.

den Gruppen nachließen.²⁶⁰ Die Weiterbildung der Dozenten erwies sich als so umfangreich, dass Christens Vertrag, der ursprünglich Mitte 1989 auslaufen sollte, um ein Jahr verlängert wurde.²⁶¹

Im Juli 1989 vermeldete Christen schließlich, dass auch alle Renovierungsarbeiten in der Polizeischule abgeschlossen seien und das unter seiner Mitarbeit entstandene Auswahlverfahren für die Polizeianwärter begonnen habe.²⁶² Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit meldeten sich so viele Bewerber, dass sich Auswahl- und Einstellungsverfahren, welche aus verschiedenen Tests, Auswahlgesprächen und Vorbereitungskursen bestanden, außerplanmäßig in die Länge zogen.²⁶³ Nach mehr als zweijähriger Unterbrechung des regulären Betriebs wurde die Polizeischule am 30. Oktober 1989 feierlich wiedereröffnet.²⁶⁴

Nach der Übergabe der Fahrzeuge markierte der Beginn des Lehrbetriebs einen weiteren Meilenstein der Kooperation. An der Eröffnungszereemonie nahmen neben den Botschaftern der Bundesrepublik und Spaniens auch die gesamte Führungsebene des Innenministeriums und der Generaldirektion teil. Das guatemaltekische Innenministerium sah das Ereignis als so bedeutend an, dass auch die Leiter sämtlicher Polizeidienststellen der Hauptstadt und der Provinzen an die Polizeischule beordert worden waren.²⁶⁵ Innenminister Valle würdigte in seiner Rede den neuen Lehrplan und hob die Bedeutung der Schule für die Polizeireform hervor, denn »[n]ur von hier aus könne rechtsstaatlich-demokratischer [sic!] Geist in die Polizei einziehen.«²⁶⁶

Im Anschluss an die Zeremonie nahmen 250 Polizeischüler, aufgeteilt in fünf Klassen, ihre einjährige Grundausbildung auf. Der Fahrplan für die folgenden Jahre sah vor, die Klassenstärken weiter zu reduzieren und die Ausbildungska-

260 Siehe Hugo Christen, Señor Ministro de Gobernación, Lic. Roberto Valle Valdizán, Ref.: Apoyo a la profesionalización de la Policía Nacional, 24.09.1989, AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6960352, S. 1.

261 BMI, P II 5, i. A. Eckers, An Düsseldorf IM, AA, Ref. 331, mdbuw an diplogerma Guatemala, BMZ, Ref. 135, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: LZE Hugo Christen, 31.03.1989, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag.

262 Siehe Hugo Christen, Señor Ministro de Gobernación, Lic. Roberto Valle Valdizán, Ref.: Apoyo a la profesionalización de la Policía Nacional, 24.09.1989, GT PN, 31-02, S006, 6960352, S. 1.

263 Siehe Escuela de la Policía Nacional, Cuarta fase de relutamiento, AHPN, GT PN, 43, DSC, F67892.

264 Siehe Edgar Leonel Lorenzo, Director Escuela de la Policía Nacional, A Comisario General de Policía Helio Guillermo Sánchez Ávila, Tercer Jefe e Inspector General de la Policía Nacional, 30.10.1989, AHPN, GT PN, 43, DSC, F67919.

265 Siehe O. V., Listado de invitados que participarán en la inauguración de la escuela de la Policía Nacional, 25.10.1989, AHPN, GT PN, 31-02, S003, 5181293. Siehe auch »Reabrieron escuela de la P. N.«, in: Prensa Libre, 01.11.1989, S. 14.

266 Hugo Christen, An das Bundesministerium des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Bericht über die Situation an der Polizeischule in Guatemala, 15.02.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 1.

pazität sukzessive auf 1000 Schüler pro Jahr anzuheben. Ein Offizierslehrgang sollte möglichst ab dem kommenden Jahr angeboten werden.²⁶⁷ Christen zeigte sich sichtlich zufrieden mit dem Erreichten. Gegenüber Innenminister Valle betonte der Langzeitexperte, dass er den Dozenten der Schule neben polizeilichen Kenntnissen auch eine rechtsstaatliche Ethik vermittelt habe.²⁶⁸ In Kombination mit der hochwertigen technischen Ausstattung der Schule, die im Kontext der Ausstattungshilfe geliefert worden war, verfüge Guatemala nun über »eine der modernsten [Polizeischulen] Mittelamerikas«, wie Christen an anderer Stelle stolz betonte.²⁶⁹ In der Ausbildungshilfe sei, so fasste Christen zusammen, »ein großer und vorzeigbarer Erfolg erzielt [worden].«²⁷⁰

Dem Langzeitberater war es gelungen, das lokale Netzwerk immer wieder zu stabilisieren, Kompromisse durchzusetzen und die entscheidenden Akteure – von Innenministerium über die Polizeiführung bis hin zum Lehrpersonal – für das neue Ausbildungskonzept zu mobilisieren bzw. in die Übersetzungsprozesse einzubinden. Die Grundausbildung fand nun nach einem Lehrplan auf bundesdeutschem Niveau statt und maß, wie insbesondere von den Bundestagsausschüssen gefordert, der Vermittlung rechtsstaatlicher Mechanismen einen hohen Stellenwert bei. Das Lehrkonzept wurde jedoch nicht einfach übernommen, sondern – wie in Transferprozessen üblich – an die lokalen Verhältnisse angepasst und dabei transformiert. Im vorliegenden Fall war das auf den Lehrplänen westdeutscher Polizeischulen basierende Konzept auf die Erfordernisse der guatemalteckischen Polizei zugeschnitten worden, etwa durch die Verkürzung der Ausbildungsphase und die Stärkung des Praxisbezugs in den polizeifachlichen Themenblöcken.

Dabei kam es nicht lediglich zu Teiltransfers von Know-how wie in den Kurzlehrgängen. Das Ausbildungssystem der *Policía Nacional* wurde zumindest für eine gewisse Zeit strukturell verändert. Jedoch sollten etwaige Folgetransfers und die (unmittelbare) Wirkung des neuen Ausbildungskonzepts nicht überbewertet werden. Angesichts der zunächst geringen Anzahl an Rekruten in der Grundausbildung, die im Anschluss nicht als geschlossene Einheit eingesetzt, sondern je nach Bedarf verschiedenen Dienststellen zugeordnet wurden, konnten sich die neuen Ausbildungsinhalte – und mit ihr ein das neue Selbstverständnis der Polizei – wenn überhaupt nur nach und nach in den Reihen der

267 Siehe ebd., S. 2f.

268 Hugo Christen, Señor Ministro de Gobernación, Lic. Roberto Valle Valdizán, Ref.: Apoyo a la profesionalización de la Policía Nacional, 24. 09. 1989, AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6960352, S. 1.

269 Hugo Christen, Ansprache zum Abschluss der Tagungen zu den Themen »Verkehrsproblematik« und »Kriminalität«, o. D. [Dezember 1989], DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 2.

270 Ebd., S. 4.

Polizei verbreiten. Dies galt umso mehr, da die Rekruten ihre Karriere zunächst als rangniedrige Kommissare beginnen würden und im beruflichen Alltag somit älteren Offizieren unterstanden, die unter Umständen noch nicht mit den in der Polizeischule gelehrt Themen in Berührung gekommen waren oder diese gar ablehnten.

Christen, beinahe blind auf sein Ausbildungskonzept vertrauend, betonte jedoch in einem Brief an das *Ministerio de Gobernación*, dass die neu Ausgebildeten »den übrigen Beamten bei der Bewältigung von polizeilichen Problemen ein Vorbild geben [werden], da sie über die für einen Polizeibeamten notwendigen Rechtskenntnisse verfügen.«²⁷¹ Christen ging davon aus, dass die neuen Beamten allein durch ihr neues Wissen Veränderungen in der Polizeiarbeit Guatemalas anstoßen könnten. Manfred Such, selbst Kriminalpolizist und Mitglied der Grünen, bezeichnete hingegen nach einer Besichtigung der Polizeischule die Ausbildungsreform »unter den herrschenden politischen Bedingungen«, die dort völlig ausgeblendet würden, als einen »überaus naive[n] Versuch, bundesrepublikanische Maßstäbe auf guatemalteckische Verhältnisse zu übertragen.«²⁷² Während in fachlich-konzeptioneller Hinsicht unbestritten ein Transfererfolg vorlag, so war die Zukunft der Schulreform angesichts der politischen Dynamik in Guatemala alles andere als gewiss.

4.5. Zwischenfazit: Die Grenzen der Übersetzung und die Dominanz der lokalen Akteure

Die Tätigkeit der beiden Langzeitberater zeigt die Komplexität einer transnationalen Polizeireform und wirft Licht auf die Vielschichtigkeit der Herausforderungen im Kontext der Anbahnung, Durchführung und Implementierung von Transfers. Im Laufe der Beratungsmission trafen externe Fachleute auf gewachsene Strukturen und lokale Akteure, die sich mit diesen Strukturen meist arrangiert hatten. Andere teilten zwar das Ziel einer Anpassung dieser Strukturen an das bundesdeutsche Vorbild, hatten jedoch durch ihre Rolle in weiteren Netzwerkzusammenhängen stets abzuwägen, inwieweit die Projektfortschritte ihrer Position im Netzwerk nutzten.

Vor dem Hintergrund der im ersten Kapitel skizzierten Fragilität der demokratischen Öffnung in Guatemala und des zivil-militärischen Gleichgewichts

271 Hugo Christen, An Innenminister Lic. Carlos Augusto Morales Villatoro, Betr.: Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens, 09.07.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 1.

272 Die Grünen im Bundestag, Pressemitteilung 840/89: Polizeihilfe aus der Bundesrepublik verfeinert den Repressionsapparat, 23.06.1989, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 78, unpag.

stellte das Vorantreiben der Polizeireform für die guatemaltekische Regierung einen Drahtseilakt dar. Um die eigene Position gegenüber den bundesdeutschen Partnern jedoch nicht zu schwächen, wurden die strukturellen Hintergründe für die Reformunfähigkeit in Heinackers Aufgabenbereich nicht kommuniziert. Statt also Anpassungen im Vorfeld zu ermöglichen, wurde die Aushandlung der Reformen vollständig auf die lokale Ebene verlagert, wodurch die Handlungsmacht der lokalen Akteure weiter an Bedeutung gewann.

Die direkte Interaktion der bundesdeutschen Berater mit ihren guatemaltekischen Ansprechpartnern war durch deutliche Unterschiede in ihrer beruflichen Sozialisation geprägt, was immer wieder zu Verständigungsschwierigkeiten führte. Diese Unterschiede allein wären nach einer gewissen Gewöhnungsphase sicherlich zu überbrücken gewesen, doch war es den kooperierenden Akteuren aufgrund ihrer Eingebundenheit in verschiedene Netzwerkzusammenhänge, in welchen Positionen und Handlungsprogramme – auch in Bezug auf die Polizeireform – parallel ausgehandelt wurden, nicht möglich, die zu transferierenden Güter auf einer rein fachlichen Ebene zu selektieren, anzupassen und in den guatemaltekischen Kontext übersetzen. In vielen Fällen überwogen Abhängigkeitsverhältnisse und politische Vorgaben. Wie in diesem Kapitel deutlich wurde, war ein Erfolg der Transferbemühungen nur möglich, wenn einerseits innerhalb des globalen Netzwerks Einigkeit über Zielsetzung und Maßnahmen bestand, andererseits – und dies konnte langwierige Anpassungsarbeit bedeuten – die Transfers auf die Zustimmung oder zumindest auf die Akzeptanz der Akteure auf der lokalen Ebene trafen. Die bundesdeutschen Berater wurden ohne große Vorbereitung nach Guatemala entsandt, jedoch waren sie dort abhängig von den Weisungen des BMI. Dies zwang sie teilweise zu Handlungen, von denen sie sicher waren, dass sie für die Stabilität des lokalen Netzwerks und den Erfolg der Transfers kontraproduktiv waren, so etwa beim Einfordern der Partnerschaftsleistungen.

Letztlich entscheidend war jedoch, dass ohne eine aktive Beteiligung der guatemaltekischen Polizeivertreter und Regierungsfunktionäre alle Versuche der bundesdeutschen Berater, Transfers von Konzepten, Strategien oder Fachwissen in die Wege zu leiten, ins Leere laufen mussten. Dies ist eine wichtige Erkenntnis für die Beschäftigung mit transnationalen Modernisierungsprojekten in Staaten des Globalen Südens. Zwar sollte das Machtgefälle zwischen den kooperierenden Akteuren nicht ausgeblendet werden, denn meist setzte sich der nominell mächtigere und wirtschaftliche stärkere Kooperationspartner, in diesem Fall die Bundesregierung, hinsichtlich der Projektziele durch. Jedoch sollte dieses Machtungleichgewicht auf der lokalen Ebene und in den konkreten Netzwerkzusammenhängen betrachtet werden. Dort spielte es hinsichtlich des Projektfortschritts nur eine untergeordnete Rolle, da die Bestandteile des Netzwerks aufeinander angewiesen waren. Ohne Kooperationsbereitschaft waren bundes-

deutsche Minister, Diplomaten oder Polizeiexperten, die sicherlich an und für sich mehr Ressourcen für die Übersetzungsvorhaben mobilisieren konnten als ihre guatemaltekischen Kollegen, nicht in der Lage, das Projekt voranzutreiben oder auch nur in einigen Sektoren zum Erfolg zu führen. Letztendlich bestimmten also die lokalen Akteure, inwieweit sie die transferierten Inhalte in die lokalen Kontexte integrierten.

Wie sich in der Analyse der Transferversuche in diesem Kapitel gezeigt hat, war es entscheidend, dass die Berater die Anpassung von Transfergütern an den lokalen Kontext durch die lokalen Akteure in ihrer ganzen Tragweite zuließen, auch wenn dies zu Lasten der Substanz des transferierten Guts ging – die Alternative war, wie gesehen, eine deutliche Verzögerung des Transfers oder gar ein Abbruch des Übersetzungsprozesses. Mit Blick auf die Entwicklungen in Guatemala hoffte Christen darauf, über die verstärkte Fortbildung guatemaltekischer Schutz- und Kriminalpolizisten nicht nur einen direkten Beitrag zur Bekämpfung der wieder ansteigenden Gewaltkriminalität zu leisten, sondern auch auf eine langfristige Veränderung der Polizeipraxis »von innen heraus« hinzuwirken. Auch das BMI schwenkte mehr und mehr auf die Intensivierung der Ausbildungshilfe ein, um so einen mittelfristigen Wandel der Nationalpolizei herbeizuführen. Ein zentraler Baustein dieser indirekten Transformationsstrategie war die Ausbildung von knapp zwanzig Stipendiatinnen und Stipendiaten in der Bundesrepublik. Von diesem Ausbildungsprogramm, das eine neue demokratische Führungselite für die guatemaltekische Polizei formen sollte, handelt das nächste Kapitel.

5. »Den demokratischen Menschen formen«: Die Ausbildung guatemaltekischer »Führungsnachwuchskräfte« in der Bundesrepublik

Am 27. März 1987 stellte der guatemaltekische Parlamentspräsident Ricardo Gómez Gálvez in seiner Rede zu Ehren des Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker fest, dass der Demokratisierungsprozess Guatemalas mit der Einrichtung demokratischer Institutionen nicht abgeschlossen sei. Vielmehr seien es die Menschen des Landes, die nach langen Jahren der Diktatur erst wieder zu demokratischen Umgangsformen finden müssten: »Para construir y consolidar la democracia, nos urge formar al hombre democrático«.¹ Dies galt umso mehr für die Sicherheitskräfte des Landes, bei denen die personellen Kontinuitäten zwischen der diktatorischen Vergangenheit und der zaghaften demokratischen Öffnung kaum zu übersehen waren. Für eine konsequente Rechtsstaatsbindung der Polizei war es daher wichtig, demokratisch gesinnte Beamte auszubilden, die perspektivisch Führungspositionen übernehmen würden, welche meist noch von ehemaligen Militärs besetzt waren. Das Polizeihilfeprojekt leistete durch die Ausbildung von 25 »Polizeiführungsnachwuchskräften« – so die offizielle Bezeichnung der Auszubildenden im schönsten Beamtendeutsch – hierzu einen Beitrag.

Dieses Programm unterschied sich aus verschiedenen Gründen grundlegend von den anderen Projektkomponenten. Mit einer Dauer von über zwei Jahren war es die längste Einzelmaßnahme des Polizeihilfeprojekts. Die Ausbildung fand zudem nicht in Guatemala statt, sondern auf westdeutschem Boden, um dort die Arbeitsweisen rechtsstaatlicher Polizeibehörden in ihrem direkten Umfeld kennenzulernen. Da die Ausbildung in bundesdeutschen Institutionen erfolgte, war bei der Vermittlung der Lerninhalte vermehrt auf deren Übertragbarkeit auf den guatemaltekischen Kontext zu achten. Im Folgenden werden die Transfer-

¹ Ricardo Gómez Gálvez, Discurso del Presidente del Congreso de la República de Guatemala, Diputado Ricardo Gómez Gálvez, Pronunciado con ocasión de la visita del excelentísimo Señor Presidente de la República Federal de Alemania, Dr. Richard von Weizsäcker, el 27 Marzo de 1987, 27.03.1987, ACDP, 12-004-A076, unpag., S. 3. Zu Deutsch: »Um die Demokratie zu errichten und zu festigen, ist es für uns dringend notwendig, den demokratischen Menschen zu formen.« Übersetzung durch den Verfasser.

und Übersetzungsprozesse des Ausbildungsprogramms untersucht. Dabei wird herausgearbeitet, wie sehr sich persönliche und institutionelle Interessen im Zusammenspiel mit den bereits geschilderten innenpolitischen Entwicklungen in Guatemala und deren transnationalen Rückwirkungen auf die inhaltliche Ebene der Transfers auswirkten.

5.1. Die Konzeption des Stipendienprogramms zwischen polizeilichen Anforderungen und politischen Vorgaben

In den Gesprächen zwischen Innenminister Rodil und den Mitgliedern der bundesdeutschen Delegation im Dezember 1986 hatten sich die Kooperationspartner auf einen groben Fahrplan geeinigt, der die Auswahl von 30 Auszubildenden bis Mitte Januar 1987 vorsah. 20 besonders geeignete Kandidaten sollten zunächst eine Sprachausbildung bei der deutsch-guatemaltekischen Alexander-von-Humboldt-Stiftung erhalten und anschließend für zwei Jahre in die Bundesrepublik entsandt werden. Die übrigen zehn Kandidaten wurden in Spanien ausgebildet.

Die Stipendienvergabe im Spiegel gesellschaftlicher Dynamiken und transnationaler Verbindungen

Kurz vor den Weihnachtsfeiertagen 1986 wandte sich das guatemaltekische Innenministerium über Zeitungsinsertate an die Bevölkerung und machte auf das bundesdeutsche Stipendienprogramm aufmerksam:

»El Ministerio de Gobernación por este medio hace del conocimiento de aquellos profesionales del derecho, interesados en realizar estudios especializados en diferentes áreas de las ciencias criminológicas, que se encuentran disponibles las solicitudes para la asignación de becas de estudio.«²

Die Voraussetzungen, die in dem Inserat des guatemaltekischen Innenministeriums für eine Stipendienbewerbung genannt werden, verdeutlichen den besonderen Charakter dieser Komponente der Polizeihilfe.³ So suchte das Innen-

2 Ministerio de Gobernación: Comunicado de Prensa, in: La Hora, 20. 12. 1986, S. 20. In allen weiteren großen Zeitungen Guatemalas erschien die Annonce am Tag darauf, da es sich bei »La Hora« um eine Abendzeitung handelt. Zu Deutsch: »Das Innenministerium weist darauf hin, dass Juristen, die sich für ein Fachstudium in verschiedenen Bereichen der kriminologischen Wissenschaften interessieren, ab sofort Bewerbungen für die Vergabe von Studienbeihilfen einreichen können.« Übersetzung durch den Verfasser.

3 Zum Folgenden siehe ebd.

ministerium junge Männer und Frauen, die das 30. Lebensjahr nicht überschritten hatten und über ein abgeschlossenes Hochschulstudium der Rechts- oder Sozialwissenschaften verfügten. Eine weitere Voraussetzung für die Förderung war das Durchlaufen einer medizinischen Untersuchung und einer psychologischen Eignungsprüfung. Mit Aufnahme in das Stipendienprogramm verpflichteten sich die Kandidatinnen und Kandidaten, für mindestens fünf Jahre für die Nationalpolizei zu arbeiten. Andernfalls war für die Gesamtkosten der Ausbildung aus eigener Tasche aufzukommen.

Das Stipendienangebot richtete sich auch explizit an Frauen. Dies ist besonders auffällig, da zu diesem Zeitpunkt der Anteil weiblicher Angehöriger der Nationalpolizei weniger als ein Prozent des Personals ausmachte.⁴ Zudem wurde die Ausschreibung nicht polizeiintern veröffentlicht. Stattdessen wandte sich das Innenministerium an die breite Öffentlichkeit, da es nicht bereits aktive Mitglieder der Nationalpolizei, sondern akademisch gebildete Sozial- und Rechtswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler zu einer Bewerbung ermutigen wollte. Diese Ausrichtung übergang bereits in der PN tätige Polizeioffiziere. Da eine zweijährige Weiterbildung im Ausland einen nicht zu unterschätzenden Faktor für die eigene Karriere darstellte, nahm das *Ministerio de Gobernación* den Unmut des polizeilichen Führungspersonals bewusst in Kauf.

Es ist daher davon auszugehen, dass Rodil das Programm sehr bewusst auf Akademikerinnen und Akademiker zugeschnitten und für Frauen geöffnet hatte – auch um gegenüber den bundesdeutschen Partnern Offenheit und ein modernes, wissenschaftlich und rechtsstaatlich geleitetes Polizeiverständnis zu signalisieren. Zudem zeigte Rodil durch diese Maßnahme, dass er die innenpolitischen Bedürfnisse der Bundesregierung ernst nahm. Schließlich war es für diese innenpolitisch unbedenklicher, Universitätsabsolventinnen und -absolventen in der Bundesrepublik zu empfangen als Mitglieder der Nationalpolizei, welche in den Augen der Kritiker des Polizeihilfeprojekts bereits durch ihre institutionelle Zugehörigkeit vorbelastet waren – gerade bei längerer Dienstzeit.⁵

Die Entscheidung, Personen ohne Polizeierfahrung zu Polizeiführungskräften ausbilden zu lassen, kann somit auch als eine vorweggenommene Reaktion auf die heftige Kritik an der Polizeihilfe in der Bundesrepublik bzw. als Programmanpassung zur Stabilisierung des Kooperationszusammenhangs verstanden werden. Ohne Rodils Entscheidung zu kennen, empfahlen SPD-Abgeordnete in einer Sitzung des Innenausschusses des Bundestags eben diesen Ansatz – ein Beleg, wie

4 Im Jahr 1977 war die »Unidad femenina« der PN eingerichtet worden, in welcher weniger als 100 weibliche Angehörige der Nationalpolizei Dienst taten. Sie wurden hauptsächlich bei Verkehrskontrollen, in belebten urbanen Zonen und bei Großveranstaltungen eingesetzt. Siehe AHPN, Estructuras, S. 55.

5 Siehe Christen, in *Medico International*, Leber, S. 11.

vorausschauend Rodils Herangehensweise war.⁶ Die anvisierte polizeiliche Ausbildung wurde in der Ausschreibung zudem als »Fachstudium in verschiedenen Bereichen der kriminologischen Wissenschaften«⁷ bezeichnet. Diese Rahmung verdeutlichte den theoretisch-wissenschaftlichen Charakter des Programms, was sowohl auf Kritiker aus der Bundesrepublik als auch auf das guatemaltekische Militär weniger problematisch wirken sollte als eine kriminalpolizeiliche Fachausbildung. Auch liegt es nahe, dass das guatemaltekische Innenministerium auf diese Weise den Bewerberkreis zu erweitern suchte, schließlich war eine Karriere bei der Nationalpolizei für Universitätsabsolventinnen und -absolventen, gerade aus den gehobenen Gesellschaftsschichten, aufgrund der geringen Bezahlung und des schlechten Rufs der Institution nicht sonderlich erstrebenswert. Diese für die Kooperationspartner vorteilhafte Rahmung stimmte jedoch inhaltlich nicht mit den vereinbarten Zielen überein. Schließlich sollten in der Bundesrepublik zukünftige Führungskräfte für die Nationalpolizei ausgebildet und mit sämtlichen Aspekten moderner Polizeiarbeit vertraut gemacht werden. Dazu zählten zwar auch kriminologische Kenntnisse, also etwa Theorien zur Verbrechensentstehung, diese bildeten jedoch nicht den Schwerpunkt der polizeifachlichen Ausbildung.

In einer Gesellschaft, die von Gewalt und wirtschaftlicher Unsicherheit geprägt war, stellte ein Stipendium für eine prestigeträchtige Ausbildung im Ausland eine große Chance dar.⁸ Somit ist es kaum überraschend, dass sich auf die 20 Studienplätze schließlich über 300 Personen bewarben.⁹ Die Intention des guatemaltekischen Innenministers, einen möglichst großen Personenkreis anzusprechen, ging in dieser Hinsicht auf. Die Konzentration auf Auszubildende ohne Polizeierfahrung und die Rahmung der Ausbildungshilfe als Studium der Kriminologie sollten allerdings im Zuge der Umsetzung des Programms noch zu Konflikten führen und weitere Anpassungen nach sich ziehen.

Aus der Masse der Bewerbungen wurden die vielversprechendsten Kandidatinnen und Kandidaten zu Auswahlgesprächen in das *Ministerio de Gobernación* geladen. Auch wurde durch das Abfragen von Interessen, politischen Ansichten und moralischen Werten die »charakterliche Eignung« für das Stipendium und

6 Siehe Innenausschuß – 11. Wahlperiode, Kurzprotokoll der 5. Sitzung, 15.06.1987, PA-DBT, 3114, 11. WP, Prot. 5, S. 11.

7 Ministerio de Gobernación: Comunicado de Prensa, in: La Hora, 20.12.1986, S. 20. Übersetzung durch den Verfasser.

8 Siehe Interview des Verfassers mit dem ehemaligen Stipendiaten und Sprecher der Gruppe Otto García Quinteros, Ciudad de Guatemala, 06.10.2021.

9 Siehe PFA, Bergerhoff, Polizeihilfeprojekt Guatemala (insb. Ausbildung von Führungsnachwuchskräften der Polizei Guatemalas), 05.06.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Guatemala allgemein, unpag., S. 3.

den daran anschließenden Polizeidienst überprüft.¹⁰ Mitarbeiter des guatemaltekischen Innenministeriums und Polizeipsychologen erstellten individuelle Profile der verschiedenen Kandidatinnen und Kandidaten und wählten die aus ihrer Sicht am besten geeigneten für die 20 Ausbildungsplätze in der Bundesrepublik aus. Voraussetzung für die endgültige Gewährung des Stipendiums war jedoch der Besuch eines mehrmonatigen Intensivsprachkurses. Nur wer anschließend die Prüfung bestand und somit grundlegende Deutschkenntnisse nachweisen konnte, wurde endgültig zur Ausbildung zugelassen.¹¹

Die Führungsebene der Nationalpolizei war an der Konzeption des Auswahlverfahrens beteiligt, was, wie in der Analyse der Beratungsmission gezeigt, eine Seltenheit darstellte. Die Beteiligung der Polizeiführung zeigte sich beispielsweise darin, dass immer wieder auf die Notwendigkeit einer schnellen Reaktionsfähigkeit zur Abwehr von Gefahren im polizeilichen Alltag verwiesen wurde. Auch wurde in den Eignungsprofilen vermerkt, ob der jeweiligen Person die Handhabung von Handfeuerwaffen zugetraut wurde. Trotz der anderslautenden Ausschreibung ging die Polizeiführung also offensichtlich davon aus, dass die Stipendiatinnen und Stipendiaten in Westdeutschland auf den Einsatz bei der Nationalpolizei vorbereitet werden würden. Auswertungsgespräche im Anschluss an die Rückkehr der Gruppe sollten geeignete Einsatzorte identifizieren.¹²

Während polizeiliche Aspekte also in die Auswahl der Stipendiatinnen und Stipendiaten mit einfließen, so beschränkte sich die Vorbereitung der Gruppe auf die Entsendung in die Bundesrepublik auf das Nötigste. Weder erhielten die Auszubildenden einen Überblick über die Strukturen und Funktionsweisen der *Policía Nacional*, welche ihnen meist vollständig unbekannt waren, noch wurden sie in die Problemlagen und Herausforderungen der Polizei in der Transitionsgesellschaft eingeführt.¹³ Das guatemaltekische Innenministerium blieb gegenüber den Stipendiatinnen und Stipendiaten inhaltliche vage. So unterließ es beispielsweise, Ausbildungsschwerpunkte zu skizzieren, da bis zu diesem Zeitpunkt nur die generellen Ziele der Ausbildung mit dem BMI abgesprochen worden waren. Der chronische Zeitdruck, unter dem die Kooperation stand, nahm erneut Einfluss auf die Ausgestaltung des Programms. So lief die Auswahl

10 Siehe Sub-dirección de la Policía Nacional, Diagnóstico, Resumen de las personas becadas en Alemania 87–89, o. D., AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6957229, S. 1.

11 Interview des Verfassers mit der ehemaligen Stipendiatin Lucrecia Elenor Barrientos Tobar, Ciudad de Guatemala, 31.10.2018.

12 Siehe Sub-dirección de la Policía Nacional, Diagnóstico, Resumen de las personas becadas en Alemania 87–89, o. D., AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6957229, S. 10.

13 Siehe Interview des Verfassers mit der ehemaligen Stipendiatin Verónica Najera Ochoa, Ciudad de Guatemala, 08.11.2018; Interview des Verfassers mit Lucrecia Elenor Barrientos Tobar, Ciudad de Guatemala, 31.10.2018.

und Entsendung der Stipendiatinnen und Stipendiaten bereits an, bevor das Ausbildungskonzept feststand. Dies sollte im Verlauf der Ausbildung in der Bundesrepublik noch zu vermehrten Verständigungsproblemen und Programmänderungen führen.

Vor der Abreise aus Guatemala wurden die allgemeinen Bedingungen des Stipendiums, insbesondere mit Blick auf die verpflichtende Tätigkeit nach Abschluss der Ausbildung und etwaige Rückzahlungsmodalitäten bei Abbruch oder Ausschluss von der Ausbildung aufgrund disziplinarischer Verstöße, vertraglich fixiert.¹⁴ In einer Absichtserklärung verpflichteten sich die Stipendiatinnen und Stipendiaten, unmittelbar nach Abschluss der Ausbildung nach Guatemala zurückzukehren und der Polizeiführung einen Erfahrungsbericht über die Ausbildungsphase samt aller in Westdeutschland erworbenen Diplome und Leistungsübersichten vorzulegen.¹⁵ Mit der Unterschrift sicherten die Auszubildenden zudem zu, während und nach der Ausbildung von jeglicher politischer und privatwirtschaftlicher Aktivität abzusehen sowie für mindestens vier Jahre exklusiv für den Dienst in der Nationalpolizei oder dem Innenministerium bereitzustehen. Im Vergleich zur Ausschreibung war die Dienstverpflichtung um ein Jahr reduziert worden, allerdings hielt der Vertragstext nun fest, dass die Stipendiatinnen und Stipendiaten jedwede ihnen zugewiesene Position zu akzeptieren hätten.¹⁶ Im Falle von Verstößen gegen den Ausbildungsvertrag und die Bedingungen des Stipendiums waren die Ausbildungskosten in Höhe von 25 000 US-Dollar zurückzuzahlen.¹⁷

Der Abschluss der Verträge bedeutete einen wichtigen Schritt zur Konkretisierung des Ausbildungsprogramms, das schon zu Beginn einige Widerstände zu überwinden hatte. So verschob die guatemaltekische Regierung den für Anfang Juni 1987 geplanten Abreisetermin trotz der bereits durchgeführten Abschlussprüfungen des Deutsch-Intensivkurses immer wieder, was für Verstimmung sowohl bei Stipendiatinnen und Stipendiaten als auch bei bundesdeutschen Akteuren führte – schließlich sollte die polizeiliche Ausbildung noch im Spätsommer 1987 beginnen. Die Ursache für die Verzögerung unterstreicht erneut den Einfluss lokaler gesellschaftlicher Dynamiken auf das transnationale Unterfangen. Wie der bundesdeutsche Botschafter Peter Bensch nach Bonn meldete, hatten »einflussreiche Eltern [...], deren Söhne sich vom Sprachkurs gedrückt hätten, um angeblich Deutsch in Privatunterricht zu lernen«, Druck auf

14 Siehe ebd.

15 Siehe Dirección General de la Policía Nacional, Carta de compromiso, o. D. [1987], AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6957229, unpag., S. 1.

16 Siehe ebd.

17 Siehe ebd., S. 2.

die Regierung ausgeübt, ihre Söhne statt der Sprachkursteilnehmer mit den begehrten Stipendien auszustatten.¹⁸

Um diese Unregelmäßigkeiten »ohne lange Diskussion in unserem Sinne zu beseitigen«, lud Bensch die Teilnehmer des Sprachkurses sowie die Führungsebenen von Innenministerium und Nationalpolizei am 11. Juni 1987 zu einem Festakt in die Botschafterresidenz und verkündete die Abreise der bisherigen Gruppe zu Ende des Monats.¹⁹ Benschs Einschreiten verhinderte, dass die Stipendienplätze noch einmal neu vergeben wurden und Personen, die sich dem Aufnahmeverfahren verweigert hatten, lediglich aufgrund ihrer gesellschaftlichen Beziehungen an die Ausbildungsplätze kamen.

Allerdings schien auch ein Teil der bisherigen Gruppe ihre Aufnahme ihrem gesellschaftlichen Status zu verdanken. So war man im Bundesinnenministerium davon überzeugt, dass »[d]ie Auswahl der Teilnehmer [...] zum Teil nach politischen Gesichtspunkten vorgenommen worden [sei].«²⁰ Dass die Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten nicht ausschließlich auf deren persönlichen Fähigkeiten beruhte, ist angesichts der Attraktivität des Stipendiums nicht überraschend. Die geschilderte Intervention einflussreicher Familien, die das ganze Programm ins Stocken brachte, ist jedoch bemerkenswert und verdeutlicht, wie begehrt die Ausbildung in der Bundesrepublik war und wie innenpolitische und gesellschaftliche Dynamiken in Guatemala bereits zu diesem frühen Zeitpunkt Einfluss auf den Verlauf der Ausbildungshilfe nahmen.

Die Strahlkraft der Ausbildung im fernen Deutschland, die in dieser Dimension das erste Mal angeboten wurde, war dabei nicht zu unterschätzen. Wie die ehemalige Stipendiatin Lucrecia Barrientos Tobar sich erinnerte, war das Stipendienprogramm anfangs in aller Munde.²¹ Das groß angelegte Ausbildungsprogramm in der Bundesrepublik schien zu zeigen, dass die christdemokratische Regierung nicht nur über beste internationale Kontakte verfügte, sondern die Polizeireform auch ernsthaft vorantrieb. Dies spiegelte sich auch in der medialen Aufmerksamkeit wider. So berichteten alle großen Zeitungen in Bild und Wort

18 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Bensch, An Bonn AA, auch für BMI, Betr.: Polzeistipendiaten, 12.06.1987, PA AA, B 46 (ZA), 158056, unpag.

19 Ebd.

20 Polizei-Führungsakademie (PFA), Wittmann, Vermerk, Betr.: Ausbildung guatemalteckischer Polizeibeamter in der Bundesrepublik Deutschland, 28.04.1987, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Führungskräfte der Polizei Guatemalas, unpag., S. 1. Diese Einschätzung bestätigte sich auch in anderen Vermerken. Scheinbar verließen sich einige Auszubildende so sehr auf ihre Kontakte in das Innenministerium, dass sie teilweise nur ein geringes Maß an Mitarbeit in der Ausbildung zeigten. Siehe Grenzschutzschule Lübeck, PD Lindner, Betr.: Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala, hier Besprechung bei BPD/NW am 25./26.01.88 in Selm, 29.01.1988, Privatarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 3.

21 Siehe Interview des Verfassers mit Lucrecia Elenor Barrientos Tobar, Ciudad de Guatemala, 31.10.2018.

über die Verabschiedungsfeierlichkeiten für die Stipendiatinnen und Stipendiaten in der bundesdeutschen Botschaft.²²

Nachdem das Stipendienkontingent nach guatemaltekischer Anfrage noch einmal aufgestockt worden war, machte sich Ende Juni 1987 eine Gruppe von insgesamt 23 »Führungsnachwuchskräften« – neun Frauen und 14 Männer im Alter von 24 bis 37 Jahren²³ – auf den Weg in die Bundesrepublik, wo sie in den nächsten zwei Jahren »Demokratie kennen [lernen]« und bei den Polizeien des Bundes und der Länder »den kooperativen und demokratischen Führungsstil« erlernen sollten.²⁴ Dass somit einige Stipendiatinnen und Stipendiaten deutlich älter waren als ursprünglich in der Ausschreibung als Bedingung genannt, ist ebenfalls eine direkte Folge der politischen Intervention in den Auswahlprozess. Das Altersgefälle sollte sich noch negativ auf die Gruppendynamik und somit auf das Ausbildungsprogramm in der Bundesrepublik auswirken. Während die Gruppe zunächst ihre Sprachausbildung in Bremen und Marburg fortsetzte, arbeitete eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe unter Federführung von Bundesinnenministerium und Polizei-Führungsakademie fieberhaft an einem Ausbildungskonzept, das die hohen Erwartungen erfüllen sollte.

Die Erarbeitung des Lehrplans als Prozess der zunehmenden Dezentralisierung der Kooperation

Am 13. April 1987 wandte sich das Bundesinnenministerium an die Polizei-Führungsakademie (PFA) in Münster-Hiltrup, die zentrale Ausbildungsstelle für den höheren Polizeivollzugsdienst der Länder und des Bundes, und erbat die Mitarbeit des Instituts in Fragen der »Steuerung bzw. Koordinierung der Ausbildung« sowie der »Konzeption der fachtheoretischen und fachpraktischen Ausbildung« der Stipendiatinnen und Stipendiaten.²⁵ Die Beteiligung der PFA an der Ausbildung der guatemaltekischen »Führungsnachwuchskräfte« schien angesichts ihrer Funktion als Hochschule des Führungspersonals der Polizeien der Bundesrepublik folgerichtig. Allerdings stieß die Anfrage des BMI dort anfangs »auf einige Vorbehalte«. Nicht nur war die finanzielle und personelle Situation

22 Siehe z. B. die Berichte in *El Diario de Centro América*, 15.06.1987, S. 2.; *La Hora*, 18.06.1987; *Prensa Libre*, 18.06.1987, S. 56.

23 O. V., An BMI, P II 5, H. Eckers, Guatemaltekische Stipendiaten, o. D., Privatarchiv Sigward Staffen, unpag.

24 Rainer Wittmann, Dezernatsleiter PFA, zitiert nach »Wir lehren den demokratischen Führungsstil«. Ein Ausbildungsprogramm für Guatemalteken«, in: *Westfälische Nachrichten*, 05.08.1988.

25 PFA, Baumgarten, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Ausbildung von Stipendiaten in Deutschland, 21.04.1987, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Führungskräfte der Polizei Guatemalas, unpag., S. 1.

der Akademie nicht auf solche Vorhaben ausgerichtet, auch »wußten wir zuwenig [sic!] über Guatemala«, so ein Vertreter der Institution.²⁶

In der Tat stellte das Ausbildungsprogramm für Guatemala in vielerlei Hinsicht ein Novum dar. Zwar hatten die Lehrgänge für ausländische Polizeibeamte seit den 1970er Jahren insbesondere bei BKA und GSG 9 kontinuierlich zugenommen.²⁷ Doch handelte es sich dabei meist um kürzere, teils standardisierte Lehrgänge, etwa im Bereich der Kriminaltechnik, oder um Weiterbildungsprogramme für einzelne Polizeibeamte. Im Falle der guatemaltekischen »Führungsnachwuchskräfte« sollte hingegen mit nur einem kurzen Vorlauf ein eigens konzipiertes, auf zwei Jahre ausgelegtes Ausbildungsprogramm für eine Gruppe von über 20 Personen organisiert werden. Auch die Zielsetzung unterschied sich von den üblichen Programmen. Da die Auszubildenden über keinerlei Polizeierfahrung verfügten und ihre spätere Verwendung noch nicht endgültig festgelegt war, sollten sie zunächst eine »universelle Ausbildung«, im Anschluss dann »eine umfassende Einweisung in Führungsfunktionen erhalten.«²⁸ Darüber hinaus sollten die Stipendiatinnen und Stipendiaten in Theorie und Praxis mit rechtsstaatlichen Mechanismen sowie den Arbeitsweisen und Funktionen aller Polizeiinstitutionen der Bundesrepublik vertraut gemacht werden.

Da eine polizeiliche Grundausbildung die Voraussetzung für die Einweisung in Führungsaufgaben darstellte, war die Kooperation der PFA, die keine Grundausbildungslehrgänge anbot, mit anderen Behörden unabdingbar.²⁹ Um das Ausbildungskonzept zügig voranzutreiben, wurde eine Projektgruppe eingesetzt, an der außer Vertretern von PFA, BKA und BMI auch die Teilnehmer der ersten Evaluierungsmission in Guatemala teilnahmen. Im Verlauf des ersten Treffens gaben die Vertreter der Führungsakademie ihre Vorbehalte auf und man einigte sich darauf, dass die PFA als Steuerungsbehörde die gesamte Projektkomponente koordinieren sollte.

26 Christliche Initiative Romero e. V., Veranstaltung der CIR zu »Polizeihilfe für Guatemala – Hilfe für wen?« am 14.6.89 in der KHG in Münster, Auszüge aus den Eingangsstatements, o. D. [1989], GT-CIRMA-AH-19, CAS, 76, unpag., S. 1.

27 Im eigens eingerichteten Fachbereich »Ausländerausbildung« des BKA wurden beispielsweise in den 1980er Jahren jährlich bis zu 75 Auszubildende aus Staaten des Globalen Südens – teils finanziert durch Stipendien der Bundesregierung, teils auf »Selbstzahlerbasis« – ausgebildet. Siehe Manfred Gatzke: Die Lernwilligen kommen aus aller Welt. Das BKA und sein Beitrag zur internationalen kriminalpolizeilichen Zusammenarbeit. Ausbildungs- und Ausrüstungshilfe, in: Kriminalistik. Die unabhängige Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis 10 (1987), S. 545–551, hier S. 545, 550.

28 PFA, Wittmann, Vermerk, Betr.: Ausbildung guatemaltekischer Polizeibeamter in der Bundesrepublik Deutschland, 28.04.1987, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Führungskräfte der Polizei Guatemalas, unpag., S. 1.

29 Siehe PFA, Baumgarten, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Ausbildung von Stipendiaten in Deutschland, 21.04.1987, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Führungskräfte der Polizei Guatemalas, unpag., S. 1.

Eine solche Rolle stand jedoch unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Kuratoriums der Institution, das sich aus Vertretern des BMI und der Innenministerien aller zehn Bundesländer und West-Berlins zusammensetzte.³⁰ Die Satzung des Kuratoriums der PFA sorgte neben der Notwendigkeit, die polizeiliche Grundausbildung bei einer Landespolizei durchführen zu lassen, dafür, dass die Bundesländer in das Ausbildungsprogramm weit mehr eingebunden wurden als in andere Komponenten der Polizeihilfe, was in den Innenministerien der Länder nicht immer auf Zustimmung stieß.

Aufgrund der vorangeschrittenen Zeit ersuchte das BMI die Kuratoriumsmitglieder, dem Vorhaben, die PFA zur Steuerungsbehörde des Guatemala-Programms zu machen, per Umlaufverfahren zuzustimmen.³¹ Zum Inhalt der Ausbildung machte das Ministerium allerdings kaum Angaben und sprach lediglich von Ausbildungsstationen »in Behörden und Einrichtungen des Bundes und der Länder«.³² Während CDU-geführte Bundesländer wie Hessen dem Verfahren zustimmten,³³ stieß das geplante Vorgehen teils auf deutliche Kritik der sozialdemokratischen Landesregierungen. So betonte das Innenministerium Nordrhein-Westfalens, dass die Ausbildung der guatemalteckischen Gruppe unter Einschluss der PFA »von weitreichender politischer und administrativer Bedeutung sei«, weswegen eine Beschlussfassung ohne Sondersitzung des Kuratoriums der Sache nicht gerecht werde. Es sei zu bedauern, dass das BMI für diese »anscheinend schon lange geplante Massnahme« erst jetzt an die Länder herantrete. Der angeführte »Zeitdruck« könne »nicht von einer sorgfältigen Prüfung der Problematik dieses Vorhabens entbinden«.³⁴ Das Ministerium äußerte »Zweifel, ob es gelingen kann, die in Polizeifragen völlig unerfahrenen ausländischen Stipendiaten innerhalb von zwei Jahren (d. h. innerhalb einer Zeit, die sonst allein für die Vorbereitung erfahrener deutscher Polizeibeamter des

30 Siehe PFA, Wittmann, Vermerk, Betr.: Ausbildung guatemalteckischer Polizeibeamter in der Bundesrepublik Deutschland, 28.04.1987, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Führungskräfte der Polizei Guatemalas, unpag., S. 2.

31 BMI, P II 5, i. A. Prof. Dr. Schreiber, An Berlin IM, Düsseldorf IM, Münster PFA, Stuttgart IM, München IM, u. a., Betr.: Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens, hier: Ausbildung von Stipendiaten in Deutschland, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Führungskräfte der Polizei Guatemalas, unpag.

32 PFA, Wittmann, An Bundesministerium des Innern, Herrn Romann, P II 5, Anlage Antragsbegründung Guatemala für den Antrag Bund an Kuratorium, 08.05.1987, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Führungskräfte der Polizei Guatemalas, unpag.

33 Siehe IM Wiesbaden, An Münster PFA, Düsseldorf IM, Berlin IM, Bonn BMI, Stuttgart IM, u. a., Betr.: Eilbedürftige Entscheidung gem. Par 4 der Geschäftsordnung des Kuratoriums bei der Polizei-Führungsakademie, hier: Ausbildung von 25 Führungskräften der Polizei Guatemalas in der Bundesrepublik Deutschland, 05.06.1987, BayHStA, Minn-IC5-I-0081, unpag.

34 Düsseldorf IM, An Münster PFA, Berlin IM, Stuttgart IM, München IM, Bremen IM, u. a., Betr.: Ausbildungshilfe für guatemalteckische Polizei, 05.06.1987, BayHStA, Minn-IC5-I-0081, unpag.

gehobenen Dienstes auf den höheren Dienst beansprucht wird) zu Polizeiführern heranzubilden.«³⁵ Die bisherige Konzeption sei zudem viel zu oberflächlich und könne daher nicht auf »Plausibilität, geschweige denn auf Realisierbarkeit geprüft werden.«³⁶ Abschließend wurde die Kritik grundsätzlich:

»Das Ausbildungskonzept zeigt im übrigen [sic!], dass sich die Verantwortung für das Gelingen des Vorhabens immer mehr aus dem Bundesbereich auf Stellen verlagert, die an der Entscheidung über die Ausbildungshilfe für Guatemala und an deren grundsätzlicher Konzeption nicht beteiligt waren.«³⁷

Das Schreiben des Düsseldorfer Innenministeriums gab die skeptische Haltung der SPD gegenüber dem Polizeihilfeprojekt deutlich wieder und zeigte die Sorge einiger Landesregierungen, für das vom Bund beschlossene Programm politisch verantwortlich gemacht zu werden. Zugleich benannte es die wiederkehrende Problematik in der Ausgestaltung der Polizeihilfe. Wie auch schon im Zusammenhang mit der Fahrzeugbestellung informierte die Bundesregierung erst so spät über das geplante Vorgehen, dass eine inhaltliche Auseinandersetzung unter Verweis auf den – zuvor selbst generierten – Zeitdruck und die Konsequenzen für das Gesamtprojekt im Falle einer Verzögerung oder einer negativen Entscheidung erschwert wurde. Die notwendigen Informationen für eine Kuratoriumsentscheidung erreichten die Landesministerien erst im Verlauf des Mai 1987, zu einem Zeitpunkt also, als die Stipendiatinnen und Stipendiaten in Guatemala bereits in die Abschlussphase ihrer Sprachausbildung eintraten und ihre Abreise in die Bundesrepublik unmittelbar bevorstand. Die Weigerung einer Landesregierung, sich an der Kooperation zu beteiligen, oder auch nur das Beharren auf den üblichen Verfahrenswegen hätte also schwerwiegende Konsequenzen, eventuell gar einen Abbruch des Stipendienprogramms, nach sich ziehen können. Solchen Vorwürfen wollte sich auch die nordrhein-westfälische Landesregierung nicht aussetzen und beugte sie sich letzten Endes dem Zwang der geschaffenen Tatsachen, bestand jedoch auf eine Präzisierung des Ausbildungskonzepts.³⁸

Nach der Zustimmung des Kuratoriums begann die eigentliche Ausarbeitung des Ausbildungsprogramms. Auch Claus Heinacker, der nach seiner ersten Sondierung in Guatemala zwischenzeitlich wieder in der Bundesrepublik weilte, war an der Konzeption beteiligt. Seine Kenntnis der Lage in Guatemala, aber auch die Kritik der Bundesländer an Prozedere und Programmplanung, zeigten nun Wirkung. So wurden nicht nur einige Vertreter der Bundesländer – aus Baden-

35 Ebd., S. 2.

36 Ebd.

37 Ebd.

38 Siehe ebd.

Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Bayern – integriert,³⁹ sondern auch der Ausbildungsplan präzisiert und in kleinteiligere Schritte unterteilt, die den Bundesländern eine größere Planungssicherheit verschafften.⁴⁰

Eine erste Herausforderung stellte die Formulierung der Studienziele dar. Dabei stand die Arbeitsgruppe vor einer grundlegenden Richtungsentscheidung, wie Polizeidirektor Rainer Wittmann von der Polizei-Führungsakademie feststellte. Man war sich bewusst, dass die gesellschaftlichen Verhältnisse in Guatemala sich deutlich von jenen der Bundesrepublik unterschieden. Dies warf die Frage auf, ob die Programmplanung im Sinne eines maximalen Transfererfolgs »von unserem Verständnis von Polizei, von unserem Demokratieverständnis« aus angegangen werden sollte oder ob man sich dabei »mehr auf die Situation in Guatemala und deren Polizeiverständnis« einstellen sollte.⁴¹

Schließlich einigte sich die Arbeitsgruppe darauf, die Ausbildung nahezu ausschließlich am bundesdeutschen Polizeimodell auszurichten. Schließlich sollten die künftigen Führungskräfte in Guatemala dazu beitragen, die Organisationsstruktur der *Policia Nacional* im Sinne des bundesdeutschen Vorbilds zu reformieren.⁴² Ein weiterer Faktor für diese Entscheidung war schlicht die Tatsache, dass die zukünftigen Ausbilder nur das vermitteln konnten, wofür sie selbst ausgebildet waren. Zu den Problemstellungen und der Organisation der guatemaltekischen Polizei war in der Bundesrepublik kaum etwas bekannt und eine substanzielle Schulung des Ausbildungspersonals war nicht zu bewerkstelligen. Dies führte dazu, dass das bundesdeutsche Polizeiverständnis den Ausgangspunkt der Transfers bilden musste.⁴³ Hinsichtlich einer inhaltlichen Schwerpunktsetzung, die der guatemaltekischen Situation Rechnung tragen

39 PFA, Häseker, Vermerk, Betr.: Ausbildung von guatemaltekischen Polizeibeamten, 16.06.1987, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Führungskräfte der Polizei Guatemalas, unpag., S. 4; PFA, Braunsman, Wittmann, Ergebnisprotokoll der Sitzung zur Erarbeitung einer Ausbildungskonzeption für Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala, 13.07.1987, BayHStA, MIInn-IC5-I-0081, unpag.

40 Siehe Claus Heinacker, Langzeitberater Guatemala, Betr.: Deutsche Polizeihilfe für Guatemala, hier: erste Projektierung eines Ausbildungsprogramms für 20 guatemaltekische Stipendiaten, 20.05.1987, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Führungskräfte der Polizei Guatemalas, unpag., S. 1.

41 Christliche Initiative Romero e. V., Veranstaltung der CIR zu »Polizeihilfe für Guatemala – Hilfe für wen?« am 14.6.89 in der KHG in Münster, Auszüge aus den Eingangsstatements, o. D. [1989], GT-CIRMA-AH-19, CAS, 76, unpag., S. 1.

42 Siehe PFA, Z 2, Konzeptionelle Überlegungen zur Ausbildung angehender Führungskräfte der Polizei Guatemalas, 01.07.1987, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Führungskräfte der Polizei Guatemalas, unpag., S. 1.

43 In diese Richtung äußerten sich auch die Betreuer der guatemaltekischen Gruppe. Siehe Interviews des Verfassers mit Helmut Bergerhoff, Betreuer Gesamtprogramm, Bonn, 10.05.2019, sowie mit Sigward Staffen, Leiter der Ausbildung an der Grenzschutzschule des BGS bei Lübeck, Süsel, 10.07.2018.

sollte, wartete das BMI noch immer auf ein Signal aus Guatemala-Stadt. Ziel war also die flexibel anpassbare Ausbildung eines »Allround-Polizisten«.⁴⁴

Die Projektgruppe einigte sich schließlich auf eine Reihe von ambitionierten Studienrichtzielen, die noch deutlich vom Geist der Reform zu Beginn der Beratungsmission Claus Heinackers geprägt waren und auf einen Beitrag zur strukturellen Transformation des guatemalteckischen Sicherheitssektors abzielten. Die verschiedenen Ausbildungsabschnitte in der Bundesrepublik sollten die Stipendiatinnen und Stipendiaten dazu befähigen, »ein demokratisch-rechtsstaatliches Berufsverständnis zu entwickeln und zu vermitteln«, »den Zustand der Inneren Sicherheit in Guatemala zu analysieren, angemessene polizeiliche Handlungskonzepte zu entwickeln und in die Praxis umzusetzen«, »an einer aufgabengerechten Organisation der Polizei mitzuwirken«, »Polizeidienststellen effizient und bürgernah zu führen«, sowie »an der Auswahl sowie der Aus- und Fortbildung von Personal konzeptionell und durchführend mitzuarbeiten.«⁴⁵ Um diesem nahezu allumfassenden Anspruch zu genügen, sollten sie in theoretischen und praktischen Studienabschnitten »mit dem Gesamtspektrum polizeilicher Tätigkeit auf allen Organisationsebenen« und »verschiedenen Verwendungsrichtungen« vertraut gemacht werden.⁴⁶ Neben der Polizei-Führungsakademie und dem Bundeskriminalamt kamen dafür auch der Bundesgrenzschutz und die Kriminal- und Schutzpolizeien der Länder in Frage. Auf einer Arbeitssitzung im Juli 1987 wurde schließlich ein Ausbildungsplan beschlossen, der sich an den Laufbahnen der Polizei der Bundesrepublik orientierte.⁴⁷

An eine zweiwöchige Überblicksphase an der PFA im Oktober 1987 schloss sich eine dreimonatige theoretische Grundausbildung für den mittleren Polizeivollzugsdienst bei der Bereitschaftspolizei Nordrhein-Westfalen an. Für die korrespondierende Praxiskomponente stellte sich die Schutzpolizei Baden-Württemberg zur Verfügung, welche eine praktische Einweisung in den mittleren Dienst anbot. Der nächste Abschnitt stellte eine auf drei Monate ausgelegte

44 PFA, Häseker, Vermerk, Betr.: Ausbildung von guatemalteckischen Polizeibeamten, 16.06.1987, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Führungskräfte der Polizei Guatemalas, unpag., S. 3.

45 PFA, Braunsman, Wittmann, Ergebnisprotokoll der Sitzung zur Erarbeitung einer Ausbildungskonzeption für Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala, 13.07.1987, Anlage Studienrichtziel Guatemala, BayHStA, MIInn-IC5-I-0081, unpag.

46 PFA, Z 2, Konzeptionelle Überlegungen zur Ausbildung angehender Führungskräfte der Polizei Guatemalas, 01.07.1987, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Führungskräfte der Polizei Guatemalas, unpag., S. 1.

47 Zum Folgenden siehe PFA, Braunsman, Wittmann, Ergebnisprotokoll der Sitzung zur Erarbeitung einer Ausbildungskonzeption für Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala, 13.07.1987, BayHStA, MIInn-IC5-I-0081, unpag., S. 3 f; Fortbildungsinstitut der Bayerischen Polizei (BPF), POR Lex, An das Präsidium der Bayer. Bereitschaftspolizei, Ausbildungskonzept für Führungsnachwuchskräfte der Polizei Guatemala, 22.07.1987, BayHStA, MIInn-IC5-I-0081, unpag.

Ausbildung beim Bundeskriminalamt in Wiesbaden dar, gefolgt von einem kriminalpolizeilichen Praktikum bei Polizeidienststellen in Bayern und Baden-Württemberg, das die Stipendiatinnen und Stipendiaten einzeln oder in Kleingruppen im laufenden Betrieb der Behörden zu absolvieren hatten. Nach einem Heimaturlaub von einem Monat sollte für die Stipendiatinnen und Stipendiaten die Ausbildung zum gehobenen Polizeivollzugsdienst beim BGS erfolgen. Für diese Station waren dreieinhalb Monate vorgesehen. Im Anschluss an ein verkehrspolizeiliches Seminar am Fortbildungsinstitut der Bayerischen Polizei im oberbayerischen Ainring sollte das letzte halbe Jahr die Gruppe auf den höheren Polizeivollzugsdienst vorbereiten. Dieser Ausbildungsabschnitt bestand aus einer theoretischen Einführung in Stabs- und Führungsaufgaben der Polizei sowie einem Führungspraktikum bei verschiedenen Polizeidienststellen in den Bundesländern. Eine Reflexions- und Auswertungsphase an der PFA sollte den Lehrgang im September 1989 beschließen. Nachdem die Sprachausbildung der guatemaltekischen Gruppe aufgrund zu langsamer Fortschritte verlängert werden musste, verschob sich der gesamte Plan noch einmal um einen Monat, sodass der Lehrgang schließlich auf den Zeitraum vom 30. Oktober 1987 bis zum 31. Oktober 1989 festgesetzt wurde.⁴⁸ Für die Erarbeitung der Ausbildungsinhalte und die Durchführung der Ausbildung waren die polizeilichen Institutionen auf Landes- und Bundesebene verantwortlich, während die PFA als Koordinierungsinstanz dafür Sorge trug, dass die Pläne kohärent waren und aufeinander aufbauten.⁴⁹ Abschlussprüfungen und Benotungen sollten an den einzelnen Stationen nicht erfolgen, stattdessen waren individuelle Leistungsprofile zu erstellen und samt einem Erfahrungsbericht an die Koordinationsstelle zu übermitteln.⁵⁰

Der Erfolg des Lehrgangs hing durch die Dezentralisierung der Ausbildung wesentlich vom Engagement und der interkulturellen Kompetenz der lokalen Akteure in den verantwortlichen Dienststellen ab. Schließlich stellte die theoretische Ausbildung bzw. das Anbieten eines Praktikums für eine Gruppe junger Universitätsabsolventinnen und -absolventen aus Zentralamerika ohne jegliche Polizeierfahrung keine alltägliche Aufgabe dar. Umso wichtiger war es, die jeweiligen Ausbilder umfassend auf ihre Tätigkeit vorzubereiten. Dazu stellte die Bundesregierung landeskundliche Unterlagen zu Guatemala und Hintergrund-

48 PFA, Peitz, An Herrn Bundesminister des Innern, u. a., Betr.: Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala, 23.07.1987, BayHStA, MIIn-IC5-I-0081, unpag.

49 Siehe PFA, Braunsman, Wittmann, Ergebnisprotokoll der Sitzung zur Erarbeitung einer Ausbildungskonzeption für Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala, 13.07.1987, BayHStA, MIIn-IC5-I-0081, unpag., S. 3–5.

50 Siehe BPF, POR Lex, An Polizeipräsidium Mittelfranken, Präsidium der Bayer. Bereitschaftspolizei, Bayer. Staatsministerium des Innern, Betr.: Fortbildung v. Führungsnachwuchskräften der Polizei Guatemalas, 15.09.1987, BayHStA, MIIn-IC5-I-0081, unpag.

material zu den Reformvorhaben im guatemaltekischen Sicherheitssektor zur Verfügung und bot auch einige Informationsveranstaltungen an.⁵¹ Um der Gruppe aus Guatemala das Einleben in die fremde Umgebung zu erleichtern, wurde angeregt, sie auch außerhalb der Ausbildungszeit zu betreuen und etwa ein Kultur- und Exkursionsprogramm anzubieten, wofür ein eigenes Budget eingerichtet wurde.⁵²

Um die Koordination zwischen den einzelnen Stationen zu erleichtern und die Stipendiatinnen und Stipendiaten zu betreuen, wurde ein Beamter, Polizeihauptkommissar Helmut Bergerhoff aus Kamen in Nordrhein-Westfalen, für den gesamten Zeitraum an die Polizei-Führungsakademie abgeordnet, wo er für die gesamte organisatorische Durchführung des Ausbildungsprogramms verantwortlich war.⁵³ Insbesondere fungierte er als Vermittler und »Bindeglied zwischen den Stationen«, indem er je nach den Erfahrungen der vorangegangenen Ausbildungsabschnitte in den Folgeinstitutionen Lehrplanänderungen oder Schwerpunktsetzungen empfahl.⁵⁴ Bergerhoff übernahm in dieser Hinsicht auch eine zentrale Rolle in der inhaltlichen Gestaltung des Lehrgangs – und damit auch für mögliche Wissenstransfers.

Das Lehrgangskonzept als Resultat und Triebkraft von Netzwerkdynamiken

Der Auswahlprozess der Stipendiatinnen und Stipendiaten in Guatemala und die Gestaltung des Ausbildungskonzepts in der Bundesrepublik zeigen erneut die Vielschichtigkeit der Einflussfaktoren und Verbindungen, die das Polizeihilfeprojekt kennzeichneten und dafür sorgten, dass die Kooperation de facto weder bilateral noch auf einer rein fachlichen, d. h. polizeilichen, Ebene ablief. So stand die Auswahl der Stipendiatinnen und Stipendiaten unter Anpassungsdruck von verschiedenen Seiten, etwa durch die anhaltende Kritik am Polizeihilfeprojekt in

51 Siehe PFA, Häseker, Vermerk, Betr.: Ausbildung von guatemaltekischen Polizeibeamten, 16.06.1987, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Führungskräfte der Polizei Guatemalas, unpag., S. 3f; PFA, Wittmann, Ergebnisprotokoll der Sitzung der Projektgruppe zur Erarbeitung einer Ausbildungskonzeption für Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala, 16.09.1987, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Führungskräfte der Polizei Guatemalas, unpag., S. 4, 6.

52 BPF, POR Lex, An Polizeipräsidium Mittelfranken, Präsidium der Bayer. Bereitschaftspolizei, Bayer. Staatsministerium des Innern, Betr.: Fortbildung v. Führungsnachwuchskräften der Polizei Guatemalas, 15.09.1987, BayHStA, MInn-IC5-I-0081, unpag.

53 PFA, Wittmann, Herrn Schult (im Hause), Betr.: Ausbildung von Stipendiaten aus Guatemala, hier: Antrag auf Zuteilung eines Beamten des gehobenen Dienstes S als Projektbetreuer, 07.08.1987, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Führungskräfte der Polizei Guatemalas, unpag.

54 Interview des Verfassers mit Helmut Bergerhoff, Bonn, 10.05.2019. Bergerhoff, der zuvor keinen Bezug zu Lateinamerika oder Guatemala gehabt hatte, aber in Kontakt mit der PFA stand, wurde informell angefragt. Das »reizvolle Thema« überzeugte ihn und er erklärte sich »sofort bereit«, die anspruchsvolle Aufgabe zu übernehmen. Siehe ebd.

der Bundesrepublik, den Ansprüchen gesellschaftlicher Eliten auf einen Ausbildungsplatz, den Erfordernissen der Polizeiführung Guatemalas sowie der selbst generierten öffentlichen Erwartungshaltung. Diese Impulse führten zu der folgenreichen Entscheidung, Personen ohne Bezug zur Polizei für die Ausbildung auszuwählen und einige Stipendien nach politischen Kriterien und persönlichen Beziehungen zu vergeben. Auch die Tatsache, dass den durchführenden Stellen in der Bundesrepublik erneut nur wenig Vorbereitungszeit blieb, ging auf die Aushandlungsprozesse und Dynamiken in den beteiligten Netzwerken zurück. In der Summe wurden auf diese Weise bereits vor Beginn der Ausbildung Entscheidungen getroffen, die kaum revidierbare Pfadabhängigkeiten nach sich zogen und zusätzliche Übersetzungsprozesse notwendig machen sollten.

So unterblieb bis zum Beginn der Ausbildung die Präzisierung der Ausbildungswünsche von Seiten der guatemalteckischen Regierung, der es aus innenpolitischen Gründen vor allem darum zu gehen schien, dass die Gruppe die Ausbildung überhaupt aufnahm. Indem die Ausbildungsziele vage blieben, ergab sich die Notwendigkeit, innerhalb kurzer Zeit »Allround-Polizisten« auszubilden, die auf den verschiedenen Dienstebenen sowohl der Schutz- als auch der Kriminalpolizei eingesetzt werden konnten. Aus dieser umfassenden Zielsetzung ergab sich wiederum eine Dezentralisierung der Ausbildung. Aufgrund der genannten Ansprüche und des Polizeisystems der Bundesrepublik mussten weitere Akteure, zum Beispiel auf der Landesebene, integriert werden, wodurch der transnationale Charakter der Kooperation noch einmal deutlicher zu Tage trat. Eine zentrale Steuerung des Gesamtprojekts wurde auf diese Weise weiter erschwert.

Die Inkorporation weiterer Akteure, die in lokale politische Netzwerke eingebunden waren und eigene Interessen vertraten, führte zudem dazu, dass die Wahrscheinlichkeit kontingenter Entwicklungen in den einzelnen Ausbildungsstationen – mit eventuellen Folgen für den weiteren Verlauf der Kooperation – deutlich zunahm. Verschiedene Landesministerien, teilweise auch von der SPD geleitet, die in Opposition zur Bonner Regierungskoalition stand, übernahmen die Verantwortung für die Ausbildung in ihren Bundesländern, obwohl sie weder in die Anbahnung des Polizeihilfeprojekts eingebunden gewesen waren noch über die Möglichkeiten verfügten, sich eigenständig ein Bild von der Situation in Guatemala zu machen. Auf der Ausbildungsebene sollte sich daher die lokale Akteursmacht für den Fortgang des Programms als zentral erweisen. Das Ausbildungskonzept musste immer wieder an neue Entwicklungen angepasst werden, die sich durch die Interaktion von Auszubildenden und Ausbildern im Zusammenspiel mit den transnationalen Wechselwirkungen der lokalen politischen Veränderungen in Guatemala und der Bundesrepublik ergaben.

5.2. Gruppeninterne Machtkämpfe und enttäuschte Erwartungen: Die polizeiliche Grundausbildung der »Führungsnachwuchskräfte«

Anfang November 1987 trafen die guatemaltekischen Stipendiatinnen und Stipendiaten an der Polizei-Führungsakademie in Münster-Hiltrup ein. Der erste Studientag begann mit einer offiziellen Begrüßung der Gruppe, an der neben Vertretern des Bundesinnenministeriums und der nordrhein-westfälischen Landesregierung auch die guatemaltekische Botschafterin Ana Lucrecia Rivera Schwartz teilnahm.⁵⁵ Nach einer einwöchigen Einführung in Gliederung und Ziele des Lehrgangs begann der erste Ausbildungsabschnitt bei der nordrhein-westfälischen Bereitschaftspolizei in Selm.⁵⁶

Ausbildung zwischen bundesdeutschen Modellen und guatemaltekischen Realitäten

Als Einstieg in die auf knapp drei Monate angelegte theoretische Ausbildung für den mittleren Polizeivollzugsdienst sollte die Gruppe aus Guatemala mit dem Polizeisystem und den rechtlich-normativen Grundlagen bundesdeutscher Polizeiarbeit vertraut gemacht werden.⁵⁷ Zur Untermauerung des theoretischen Unterrichts standen auch Besichtigungen von Polizeibehörden auf dem Programm.⁵⁸ Der Lehrplan des Abschnitts verdeutlicht, dass man in Selm den Auftrag sehr ernst nahm, über die Ausbildung der »Führungsnachwuchskräfte« einen Beitrag zur Stärkung des Rechtsstaats zu leisten. Nahezu alle Themenblöcke der theoretischen Ausbildung hatten einen klaren Fokus auf Menschen- und Bürgerrechte bzw. die Beziehung zwischen Polizei und Gesellschaft.

So wurde etwa eine gesamte Woche für einen historischen Überblick der europäischen und deutschen Verfassungsgeschichte, die »Historische Entwicklung der Polizei in Deutschland« und einen »Funktionsvergleich zwischen Militär und Polizei im Rechtsstaat« reserviert.⁵⁹ Anschließend wurden Grundlagen wie

55 PFA, Pressestelle, i. A. Wittmann, Pressemitteilung Nr. 14/87: Einladung. Ausbildung zukünftiger Führungskräfte der guatemaltekischen Polizei, 28.10.1987, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: »Guatemalteser« [sic!], unpag.

56 PFA, Z 2, Struktur der Ausbildung an der Polizei-Führungsakademie, 01.07.1987, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Führungskräfte der Polizei Guatemalas, unpag., S. 1.

57 Siehe PFA, Z 2, Studienplan Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala, o. D., unpag., BayHStA, Minn-IC5-1-0081, unpag., S. 2f.

58 Siehe Direktion der Bereitschaftspolizei Nordrhein-Westfalen, Studienplan für Führungsnachwuchskräfte der Polizei Guatemala, o. D., DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Studienplan gesamt/Wochenstundenplan PFA, unpag., S. 1.

59 Ebd., S. 2.

das »Rechtsstaatsprinzip« mit der »Polizei als Teil der Exekutive« oder die »wesentliche[n] Inhalte der Freiheits- und Gleichheitsrechte« erläutert.⁶⁰ Davon abgeleitet wurde detailliert auf die Eingriffsbefugnisse der Polizei in verschiedenen Rechtsbereichen sowie den Einsatz unmittelbaren Zwangs zur Durchsetzung von Eingriffsmaßnahmen und deren Verhältnismäßigkeit eingegangen, was auch über Rollenspiele erprobt wurde.⁶¹ Abgerundet werden sollte der Aufenthalt mit der Teilnahme an einer sogenannten »Vollübung« der uniformierten Polizei, dem Besuch eines Fußballspiels mit Besichtigung der polizeitaktischen Maßnahmen sowie mehreren Verhaltens-, Stressresilienz- und Kommunikationstrainings.⁶²

Am Lehrplan der ersten Ausbildungsstation lässt sich ein nicht einfach aufzulösendes Dilemma des Projekts erkennen. Die Ausbildungsmission sollte zukünftige Führungskräfte für die Nationalpolizei heranbilden, die unmittelbar in der Praxis eingesetzt werden sollten, um die Demokratisierung der guatemaltekischen Polizei voranzutreiben und zugleich effektiv bei der Verbrechensbekämpfung mitzuwirken. Während für Demokratisierung und Rechtsstaatsbindung der Polizei eine Einführung in die rechtlichen Grundlagen der Polizeiarbeit in Westdeutschland ein wichtiges Element darstellte, so war für den unmittelbaren Einsatz der Gruppe im operativen Geschäft vor allem praktisches Know-how zu vermitteln, gerade da polizeiliche Arbeitsweisen den Auszubildenden als Quereinsteigern völlig fremd waren. Aufgrund der fehlenden bzw. sehr vagen Transferstrategien und Zielvorstellungen mussten sich die einzelnen Ausbildungsstationen somit einerseits an der Aus- und Weiterbildung bundesdeutscher Polizeibeamter orientieren, andererseits den Spezifika des Guatemala-Projekts Rechnung tragen.

Im Falle Selms orientierten sich die Ausbilder klar an den ausgegebenen Zielen, der guatemaltekischen Gruppe die Funktionsweise der bundesdeutschen Schutzpolizei näher zu bringen. Man hielt sich dabei nahezu lehrbuchgetreu an den theoretischen Teil der Grundausbildung westdeutscher Polizeibeamter, wie Einführungsvorlesungen über die europäische Verfassungsgeschichte und die Geschichte der Polizei in Deutschland verdeutlichen – Themen, die nur sehr indirekt einen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheitslage in Guatemala leisten konnten. Somit wurde sich zwar an den übergeordneten Zielen der Ausbildung orientiert, aber an den Bedürfnissen und Erwartungen der guatemaltekischen Auszubildenden vorbeigeplant, die ein kriminologisches Studium erwartet hatten.⁶³

60 Ebd., S. 3.

61 Siehe ebd., S. 4–8.

62 Siehe ebd., S. 8–11.

63 Siehe Interview des Verfassers mit Helmut Bergerhoff, Bonn, 10.05.2019.

Während die Ausbildung in Selm noch lief, rief der für die Ausbildung verantwortliche Beamte der PFA die Mitglieder der Planungsgruppe zu einer Besprechung zusammen, da »Mängel bei der Umsetzung des Unterrichtsstoffes durch Verständigungsprobleme aufgetreten« seien. Die daraus resultierende Verzögerung könne »nur durch Verzicht auf Ausbildungsinhalte ausgeglichen werden«. Diese Entwicklung sei aus Sicht der Polizei-Führungsakademie so besorgniserregend, dass eine »Bestandsaufnahme« und die »Überprüfung der bisherigen Inhalte [...] geboten [erschieden], um das Gesamtziel nicht zu gefährden.«⁶⁴

An dieser Auswertungsrunde, die am 25. Januar 1988 stattfand, nahm auch zeitweise die Botschafterin Guatemalas teil. Der Leiter der Ausbildung in Selm, Polizeidirektor Resch, berichtete, dass Sprach- und Verständigungsprobleme den Ausbildungsabschnitt dominiert hätten. Die Deutschkenntnisse der Stipendiatinnen und Stipendiaten variierten innerhalb der Gruppe beträchtlich und reichten generell »für eine einfache Unterhaltung« aus, doch »komplizierte, fachliche Zusammenhänge« seien nur schwer zu vermitteln oder würden schlicht nicht verstanden.⁶⁵ Aus diesem Grund wurde zusätzlicher Deutschunterricht in den Lehrplan integriert, wodurch das ursprüngliche Pensum nicht mehr zu bewältigen war.⁶⁶ Als erschwerend erwies sich aus Sicht der Ausbildungsbehörde zudem, dass unter den Auszubildenden »erkennbar« keinerlei Vorkenntnisse über die guatemalteckische Polizei vorhanden seien, was eine vergleichende Analyse der Polizeisysteme beinahe unmöglich machte.⁶⁷ Die Ausbildungsebene war also nicht über den Wissensstand der Gruppe informiert, was erneut die oft mangelhafte Netzwerkkommunikation verdeutlicht.

Weitere Herausforderungen stellten »Unpünktlichkeit, Nichteinhaltung der Hausordnung, unerlaubtes Fernbleiben vom Unterricht« dar. Generell sei ein »starker Drang zu anderen Interessensbereichen, insbesondere zu Dienstbefreiung für Reisen« zu beobachten gewesen, sodass nicht davon ausgegangen werden konnte, dass alle Gruppenmitglieder gleichermaßen an der Ausbildung interessiert seien.⁶⁸ Es habe den Anschein, als sei die Gruppe in »zwei ›widerstrebende Lager« gespalten, was zu Konflikten führe und eine Konzentration auf das Studium erschwere.⁶⁹ In der anschließenden Diskussion verwiesen einige

64 PFA, Z 3, Schult, An den Herrn Bundesminister des Innern, u. a., Betr.: Führungsnachwuchskräfte der Polizei Guatemalas, hier: Einberufung der Projektgruppe, 23.12.1987, BayHStA, Minn-IC5-I-0081, unpag., S. 2.

65 PFA, Z 3, Bergerhoff, Ergebnisprotokoll der Tagung der Projektgruppe »Guatemala«, Direktion der Bereitschaftspolizei NW, Selm, 25.1.88–26.1.88, 15.12.1988, Privatarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 2.

66 Siehe ebd.

67 Ebd., S. 3.

68 Ebd.

69 Ebd.

Teilnehmer beschwichtigend darauf, dass »bei der Beurteilung von Verhalten und Leistung der Stipendiaten [...] die politische und soziale Situation des Entwicklungslandes Guatemala zu berücksichtigen [sei].« Auch der Spaltung der Gruppe könne entgegengewirkt werden, etwa durch eine entsprechende Einteilung in Kleingruppen während der Praxisabschnitte.⁷⁰

Trotz der identifizierten Probleme wurde der allgemeine Aufbau des Lehrplans nicht angetastet, sondern nur kleinere Programmanpassungen beschlossen. Allerdings empfahl die Projektgruppe eine Schwerpunktverlagerung hin zu einer praktischeren Ausrichtung der Ausbildung. Im Hinblick auf die teils mangelhaften Sprachkenntnisse der Gruppe und die Situation in Guatemala sei es geraten, künftig verstärkt auf die »Lagebewältigung« im täglichen Dienst einzugehen, etwa bei der Verkehrsüberwachung, der Bekämpfung der Straßensriminalität und der Organisation polizeilicher Arbeitsabläufe in den Dienststellen.⁷¹ Die Bestandsaufnahme am Ende des ersten Ausbildungsabschnitts und der aus ihr folgende Beschluss, Themen und Inhalte aus dem polizeilichen Tagesgeschäft mehr in den Mittelpunkt zu stellen, machen deutlich, dass die an dem Ausbildungsprogramm beteiligten Akteure in der Lage waren, in einem gewissen Rahmen flexibel zu reagieren, Übersetzungshindernisse zu erkennen und über Anpassungen abzubauen. Trotz der Beteiligung einer Vielzahl verschiedener Ausbildungsinstitutionen und anderweitig beteiligter Akteure war es gelungen, auf der Ausbildungsebene ein lokales Netzwerk aufzubauen, welches mit der Polizei-Führungsakademie über einen »obligatorischen Passagepunkt«⁷² verfügte, der die Kommunikationsströme zwischen den lokalen Akteuren und dem globalen Netzwerk, also den Auftraggebern aus den kooperierenden Regierungen, kanalisierte und das ausreichende Kompetenzen auf sich vereinte, um Ressourceneinsatz und Programmanpassungen nach eigener Abwägung vorzunehmen. Damit unterschied sich das Ausbildungsprogramm in der Bundesrepublik wesentlich von den Dynamiken rund um das Beratungsprogramm in Guatemala. Die Sensibilität für die Probleme im Rahmen der Ausbildung führten jedoch nicht unmittelbar zu Veränderungen im Lehrbetrieb, wie sich in der zweiten Ausbildungsstation beim Bundeskriminalamt vom 17. Februar bis 15. Mai 1988 herauskristallisierte.

70 Ebd., S. 4.

71 PFA, Z 3, Bergerhoff, Ergebnisprotokoll der Tagung der Projektgruppe »Guatemala«, Direktion der Bereitschaftspolizei NW, Selm, 25.1.88–26.1.88, 15. 12. 1988, Privatarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 5.

72 Vgl. die Überlegungen im Kontext der Beratungsmission, Kapitel 4.1.

»Desinteresse« und »Schlüsselerlebnisse«: Lokale Akteursmacht zwischen Theorie und Praxis der Ausbildung

Auch die Ausbildung beim BKA in Wiesbaden begann mit einem theoretischen Teil. Der Lehrgang, der von dem bereits in Guatemala im Zuge der Ausrüstungslieferungen eingesetzten Kriminalhauptkommissar Wilfried Heyse geleitet wurde, sollte die Stipendiatinnen und Stipendiaten »unter Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden« dazu befähigen, »die Wirkungszusammenhänge in der Gesellschaft, insbesondere Kriminalitätsentwicklungen, [zu] analysieren und [zu] beurteilen sowie rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechende Strategien und Taktiken [zu] entwickeln«. ⁷³ Die Lehrinhalte gliederten sich in sechs Fächer: »Rechtskunde«, »Kriminalistik«, »Kriminologie«, »Kriminaltechnik« sowie »Erkennungsdienst« und »Technische Hilfsmittel«. Somit entsprach die Ausbildung beim BKA weit mehr dem Ausschreibungstext des Stipendiums. Kriminalistik und Kriminaltechnik bildeten dabei mit Abstand die größten Unterrichtsblöcke. ⁷⁴

Allerdings begann der Kurs erneut mit Rechtskunde, diesmal mit einem Schwerpunkt auf dem bundesdeutschen Strafrecht, was die Auszubildenden in die Lage versetzen sollte, »die rechtliche Stellung der Kriminalpolizei sowie die Rechte und Pflichten im Rahmen des Strafverfahrens [zu] verstehen«. ⁷⁵ Hier wiederholten sich gewissermaßen die Probleme aus dem vorherigen Ausbildungsabschnitt: Nicht nur begann der Kurs mit den rechtlichen Grundlagen, d. h. mit einer theoretischen Annäherung an den Ausbildungsgegenstand, auch die juristische Fachsprache sorgte vermehrt für Verständnisprobleme und Frust. ⁷⁶

Dies änderte sich im Fach Kriminalistik, da es nun das erste Mal um konkrete Strategien der Verbrechensbekämpfung ging. Die Teilnehmenden sollten sich laut Lehrplan zunächst kriminalistische Grundkenntnisse aneignen und darauf aufbauend »die Organisation der Verbrechensbekämpfung und die Rationalisierung von kriminalistischen Arbeitsabläufen planen und umsetzen.« Mit ihren neu erworbenen Kenntnissen sollten sie für eine »Effektivitäts- und Effizienzsteigerung« der kriminalpolizeilichen Arbeit in Guatemala sorgen. ⁷⁷ In 115 Un-

73 BKA, Kriminalistisches Institut, Fachbereich »Ausländerausbildung«, Ausbildungsplan für Führungsnachwuchskräfte der Polizei Guatemalas im Bundeskriminalamt Wiesbaden vom 17.02. bis 15.05.1988, o. D., BayHStA, Minn-IC5-I-0081, unpag., S. 4.

74 Siehe ebd., S. 5.

75 Ebd., S. 6.

76 Interview des Verfassers mit Lucrecia Barrientos Tobar, Ciudad de Guatemala, 31.10.2018. Barrientos betonte, dass es trotz der Bemühungen der Dozenten gerade in der Anfangszeit sehr schwierig gewesen sei, Fachvorträgen zu folgen.

77 BKA, Kriminalistisches Institut, Fachbereich »Ausländerausbildung«, Ausbildungsplan für Führungsnachwuchskräfte der Polizei Guatemalas im Bundeskriminalamt Wiesbaden vom 17.02. bis 15.05.1988, o. D., BayHStA, Minn-IC5-I-0081, unpag., S. 11.

terrichtseinheiten setzten sich die Stipendiatinnen und Stipendiaten mit Verbrechenprävention und -verfolgung, Beweislehre, Fahndungs- und Vernehmungstechniken, Observation, Gegenüberstellung, kriminalpolizeilichen EDV-Anwendungen und vielen weiteren Aspekten auseinander.⁷⁸ In den technischen Fachgebieten lag der Schwerpunkt unter anderem auf der »zunehmende[n] Bedeutung des Sachbeweises«,⁷⁹ welche bereits in den Ausbildungskursen in Guatemala als Schlüssel für eine rechtsstaatliche und effiziente Polizeiarbeit bezeichnet worden war. Ausbildungsleiter Heyse setzte hier auf modernstes Gerät und praktische Übungen, was auf große Zustimmung innerhalb der Gruppe stieß.⁸⁰

Eine Stipendiatin bezeichnete rückblickend die Ausbildung beim Bundeskriminalamt als »sehr interessant, sehr bereichernd«, da kriminologische Theorien und kriminalistische Vorgehensweisen in Guatemala bisher in dieser Form nicht gelehrt wurden.⁸¹ Anders als Kritiker der Polizeihilfe annahmen, wurde die politisch motivierte Kriminalität im Ausbildungsabschnitt des BKA, einer führenden Institution der bundesdeutschen Terrorismusbekämpfung, nur gestreift, etwa wenn verschiedene Typen und Mechanismen von Sprengsätzen vorgestellt wurden. Der Schwerpunkt der gesamten Ausbildung beim BKA lag laut einer weiteren Stipendiatin klar auf dem kriminaltechnischen Bereich und diversen Ermittlungstechniken.⁸² Insgesamt wurde die Ausbildung am BKA von den Stipendiatinnen und Stipendiaten sehr positiv beurteilt, die Gruppe schien vor allem von der Kriminaltechnik fasziniert zu sein.⁸³ Auch die Bedeutung der kriminalistischen Themen, die nun auch auf die Praxis der Verbrechenbekämpfung Bezug nahmen, konnte besser nachvollzogen werden als die theoretische und juristische Einführung in Selm.

Im Verlauf dieses Ausbildungsabschnitts kam es zur ersten Evaluation des Programms von guatemaltekischer Seite. Als Vertreter des *Ministerio de Gobernación* reiste Armando Ruano an, der zuvor in Guatemala Claus Heinacker assistiert hatte und auch die psychologischen Gutachten bei der Auswahl der Stipendiatinnen und Stipendiaten angefertigt hatte. Vor Ort wurde er von Helmut Bergerhoff und dem Ausbildungspersonal des BKA über den Studienplan und die bisherige Ausbildung der Gruppe informiert. Anschließend nahm sich

78 Siehe ebd., S. 11–28, 37–50.

79 Ebd., S. 37.

80 Siehe O. V. [Sigward Staffen], Handschriftliche Notiz »BKA«, 05.05.1988, Privataarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 1.

81 Interview des Verfassers mit Lucrecia Elenor Barrientos Tobar, Ciudad de Guatemala, 31.10.2018. Übersetzung durch den Verfasser.

82 Siehe Interview des Verfassers mit Verónica Najera Ochoa, Ciudad de Guatemala, 08.11.2018.

83 Siehe Interview des Verfassers mit Paul-Gerhard Heppe, Betreuer der Gruppe während der Ausbildungsstation beim Bundesgrenzschutz, Kalefeld, 06.11.2019.

Ruano einen gesamten Tag Zeit, um mit seinen Landsleuten Einzelgespräche über ihre bisherigen Erfahrungen zu führen.⁸⁴ Wie nicht anders zu erwarten – schließlich trat Ruano den Stipendiatinnen und Stipendiaten als Vorgesetzter und Repräsentant der Regierung gegenüber – fiel das Fazit überaus positiv aus. So fühlten sich alle Stipendiatinnen und Stipendiaten »wohl und gut behandelt«. Auch seien sie bereits »vom Geist der deutschen Polizei durchdrungen« und betrachteten sich mehrheitlich schon »als Polizisten«.⁸⁵ Die Gruppe betonte gegenüber Ruano, dass sie mit der allgemeinen Betreuung und dem Unterricht sehr zufrieden sei. Allerdings gaben »viele« Stipendiatinnen und Stipendiaten zu Protokoll, dass die Ausbildung möglicherweise nicht effizient genug sei, da sie zwar umfassend informiert würden, die Lehrveranstaltungen jedoch zu wenig in die Tiefe gingen.⁸⁶ Diese Kritik steht im deutlichen Widerspruch zu bereits geäußerten Verständnisschwierigkeiten bei Fachvorträgen in deutscher Sprache und ist somit eher als versteckte Kritik an dem aus der Sicht der Auszubildenden zu hohen Theorieanteil zu verstehen. Darüber hinaus wurde zum Ausdruck gebracht, dass die kriminalpolizeiliche Ausbildung zu Lasten der Schutzpolizei verlängert werden sollte – die negative Erfahrung der theoretischen Ausbildung in Selm schien nachzuwirken.⁸⁷

Diese Forderung wurde auch gegenüber BGS-Vertreter Sigward Staffen, der die Gruppe Anfang Mai 1988 besuchte, um die im Herbst 1988 beginnende Ausbildung beim Bundesgrenzschutz vorzubereiten, wiederholt.⁸⁸ Für die Ausbildung für den gehobenen Dienst der Schutzpolizei, den Staffen verantwortete, sollte »dringend« der bisher entstandene Eindruck zurückgedrängt werden, dass lediglich die kriminalpolizeiliche Ausbildung auf Praxis setze. Dazu solle der bisherige Plan leicht abgeändert werden, etwa durch die Bildung von Ausbildungsschwerpunkten, und den Stipendiatinnen und Stipendiaten die Möglichkeit eröffnet werden, vermehrt an praktischen Übungen der Grenzschutzschule teilzunehmen.⁸⁹

Indem die Auszubildenden ihre inhaltlichen und methodischen Präferenzen artikulierten, übten sie Druck auf guatemalteckische und bundesdeutsche Stellen aus, denen aus unterschiedlichen Motiven an einem erfolgreichen Abschluss des Lehrgangs gelegen war, was – wie noch gezeigt wird – letztlich zu verschiedenen

84 PFA, Z 3, Bergerhoff, Aktenvermerk über den Besuch des Herrn Lic. Armando Ruano, Berater des IM Rodil, Guatemala, 07.04.1988, Privatarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 1.

85 Ebd., S. 3.

86 Siehe ebd, S. 3.

87 Siehe ebd.

88 Siehe O. V. [Sigward Staffen], Handschriftliche Notiz »BKA«, 05.05.1988, Privatarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 1.

89 Siehe ebd., sowie O. V. [Sigward Staffen], Handschriftliche Notiz »Gespräch mit den LT«, 06.05.1988, Privatarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 1.

Programmanpassungen führen sollte. Dieser Vorgang unterstreicht erneut die Macht der lokalen Akteure, in diesem Fall der Auszubildenden aus dem Globalen Süden, die sich in der konkreten Ausbildungskonstellation gegenüber den bundesdeutschen Vorstellungen, die sich allerdings auch noch in einem Erprobungs- und Aushandlungsprozess befanden und keineswegs konsistent waren, durchzusetzen begannen.

Die Kritik der Stipendiatinnen und Stipendiaten an einer vermeintlich zu theoretischen Ausbildung wurde dem Gesamtausbildungsplan jedoch nicht gerecht, der die Erprobung der in der theoretischen Ausbildung vermittelten Lerninhalte in der Praxis durchaus vorsah. So schlossen sich an die Ausbildung beim Bundeskriminalamt zwei praktische Stationen an, die auf die bisherigen Ausbildungsabschnitte aufbauten: Zunächst eine dreiwöchige praktische »Einweisung in Tätigkeiten des mittleren Dienstes Schutzpolizei« bei der Landesdirektion in Stuttgart, anschließend ein sechswöchiges kriminalpolizeiliches Praktikum im gehobenen Dienst bei verschiedenen Dienststellen rund um Stuttgart und Nürnberg.⁹⁰ Das wiederholte Drängen auf mehr Praxisbezug und eine Ausweitung der kriminalpolizeilichen Anteile der Ausbildung schienen folglich mehr einer bestimmten Erwartungshaltung bzw. einer anderen Wahrnehmung der Ausbildung geschuldet zu sein als der tatsächlichen Gewichtung der Inhalte im Gesamtstudienplan – auch wenn dieser, angelehnt an bundesdeutsche Aus- und Weiterbildungsprogramme, mit der Vermittlung von (theoretischem) Grundlagenwissen begann.

In Stuttgart sollten die Stipendiatinnen und Stipendiaten »unmittelbar erfahren, wie die Polizei eines freiheitlich demokratischen Rechtsstaates ihren gesetzlichen Auftrag in der Praxis beim Umgang mit dem Bürger erfüllt.«⁹¹ Dazu nahmen sie im Bereich Schutzpolizei eine Woche am Streifendienst teil, um anschließend eine weitere Woche in einer Dienststelle eingesetzt zu werden, wo sie »Ermittlungsführung, Umgang mit den von polizeilichen Maßnahmen betroffenen Personen, Spurensicherung« in der Praxis erleben sollten.⁹² Den Abschluss bildeten die Verwendung im Verkehrsdienst mit dem »Schwerpunkt Verkehrsüberwachungsdienst und Verkehrsunfalldienst« sowie Informations-

90 Siehe PFA, Zeitlicher Ablauf des Studienaufenthaltes der Führungskräfte Guatemala, o. D., DHPol, 095/1-GUA, Ordner: »Guatemalkeser« [sic!], unpag.

91 Innenministerium Baden-Württemberg, Landespolizeipräsidium, Bericht über die Ausbildung von guatemalteckischen Führungsnachwuchskräften bei der Polizei des Landes Baden-Württemberg vom 16.05. bis 31.07.88, o. D., DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Studienplan gesamt/ Wochenstundenplan PFA, unpag., S. 1.

92 Landespolizeidirektion Stuttgart I, Ausbildungsplan für den Informationsaufenthalt von Führungskräften der Polizei Guatemala bei der Landespolizeidirektion Stuttgart I vom 16.5. bis 29.7.1988, o. D., DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Studienplan gesamt/Wochenstundenplan PFA, unpag., S. 2.

besuche bei Reiter-, Hundeführer-, und Polizeihubschrauberstaffeln.⁹³ Das kriminalpolizeiliche Praktikum umfasste Einblicke in die praktische Arbeit der Polizei bei Tötungsdelikten, Raub und Rauschgiftdelikten sowie in den Bereichen Personen- und Sachfahndung, Tatortarbeit und Jugendkriminalität.⁹⁴ Im Landeskriminalamt Baden-Württemberg absolvierten die Auszubildenden einen mehrtägigen Informationsaufenthalt und wurden unter anderem mit den Aufgaben eines Mobilen Einsatzkommandos (MEK) vertraut gemacht.⁹⁵

Der abschließende Bericht über den Ausbildungsabschnitt in Baden-Württemberg stellte fest, dass die Stipendiatinnen und Stipendiaten »an allen mit der Kriminalitätsbekämpfung in Verbindung stehenden Maßnahmen« großes Interesse zeigten, anderen polizeilichen Bereichen jedoch weniger Aufmerksamkeit widmeten.⁹⁶ Dies galt insbesondere für den verkehrspolizeilichen Bereich, da aus Sicht der Gruppe in Guatemala in dieser Hinsicht so unterschiedliche Verhältnisse bestünden, dass bundesdeutsche Konzeptionen keine Anwendung finden könnten.⁹⁷ Diese Beobachtung ist ein bemerkenswertes Beispiel für einen aufgrund der Nichtbeachtung der unterschiedlichen Kontextfaktoren bereits von Beginn an gescheiterten Know-how-Transfer.

In der Gesamtbeurteilung des Aufenthalts kam der Bericht zu dem Schluss, dass gerade die »Erfahrungen und Erkenntnisse über Art und Weise der Rechtsanwendung im praktischen Umgang mit dem Bürger« für die praktische Arbeit in den guatemaltekischen Dienststellen und damit mittelfristig für die Transformation der guatemaltekischen Polizei prägend sein könnten. So hätten einige Stipendiatinnen und Stipendiaten das Erleben »einer Freiheitsentziehung unter Beachtung der strafprozessualen Vorschriften als ›Schlüsselereignis« bezeichnet – so sehr habe sich das Vorgehen von der guatemaltekischen Praxis unterschieden.⁹⁸ Aus der Praxis der Ausbildung ergaben sich für das Innenministerium Baden-Württembergs einige Schlussfolgerungen für den weiteren Verlauf des Programms. Angesichts der begrenzten Ausbildungsdauer sei es sinnvoller, nicht nur überblicksartig sämtliche Themenfelder zu streifen, son-

93 Siehe ebd., S. 3.

94 Siehe Innenministerium Baden-Württemberg, Landespolizeipräsidium, Bericht über die Ausbildung von guatemaltekischen Führungsnachwuchskräften bei der Polizei des Landes Baden-Württemberg vom 16.05. bis 31.07.88, o. D., DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Studienplan gesamt/Wochenstundenplan PFA, unpag., S. 4.

95 Siehe Landeskriminalamt Baden-Württemberg, Lernzielbeschreibung, o. D., DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Studienplan gesamt/Wochenstundenplan PFA, unpag.

96 Ebd., S. 3.

97 Siehe ebd.

98 Innenministerium Baden-Württemberg, Landespolizeipräsidium, Bericht über die Ausbildung von guatemaltekischen Führungsnachwuchskräften bei der Polizei des Landes Baden-Württemberg vom 16.05. bis 31.07.88, o. D., DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Studienplan gesamt/Wochenstundenplan PFA, unpag., S. 10.

dern sich stattdessen auf Schwerpunkte »unter Berücksichtigung der Anwendbarkeit auf guatemaltekische Verhältnisse und der künftigen Verwendung der Stipendiaten« zu konzentrieren.⁹⁹ Auch wurde darum gebeten, das Betreuungspersonal in Zukunft bei ähnlichen Projekten genauer über das Herkunftsland der Auszubildenden zu informieren, da man so noch gezielter auf die Bedürfnisse und spezifischen Erfordernisse eingehen könne.¹⁰⁰

Die Betreuer gaben zusätzlich zu Protokoll, dass sie eine gewisse Unruhe in den Reihen der Stipendiatinnen und Stipendiaten beobachtet hätten. Es herrsche zudem eine »gewisse Unzufriedenheit und Unsicherheit«, da die Gruppe noch immer nicht über ihre zukünftige Verwendung in Guatemala informiert worden war. Mitglieder der Gruppe hätten zudem kritisch angemerkt, dass die bisherige Ausbildung nicht ihren Erwartungen entspreche. Sie hätten sich im Rahmen des Stipendiums »eine Art Kriminologie-Studium« erwartet und keine polizeiliche Grundausbildung.¹⁰¹

Destabilisierungsfaktor Gruppendynamik: Anpassungen am Ende der ersten Ausbildungsphase

Was die Ausbilder der baden-württembergischen Polizei beobachteten, hatte sich seit Beginn der Ausbildung abgezeichnet. Innerhalb der Gruppe herrschten ein starkes Leistungsgefälle und zugleich eine unterschiedlich ausgeprägte Motivation, sich im Sinne der Ausbildung zu engagieren. Diese Unterschiede waren maßgeblich auf unterschiedliche Erwartungshaltungen und Interessenslagen zurückzuführen und letztlich mit der gesellschaftlichen Herkunft der Personen bzw. dem Auswahlprozess verknüpft. So war die Gruppe in die bereits früh von den Ausbildern registrierten »zwei widerstrebenden Lager« gespalten.¹⁰² Das erste, kleinere »Lager« von etwa neun Personen bestand aus den älteren Gruppenmitgliedern, die zudem aus den obersten Gesellschaftsschichten Guatemalas stammten. Aufgrund ihres Alters und ihrer Herkunft hatten einige »Ansprüche auf eine Führungsrolle« in der Gruppe angemeldet.¹⁰³ Ein Vertreter dieser Fraktion gab beispielsweise gegenüber Sigward Staffen an, »schon immer Chef«

99 Ebd., S. 8f.

100 Siehe ebd., S. 9.

101 Ebd., S. 9.

102 PFA, Z 3, Bergerhoff, Ergebnisprotokoll der Tagung der Projektgruppe »Guatemala«, Direktion der Bereitschaftspolizei NW, Selm, 25.1.88–26.1.88, 15. 12. 1988, Privatarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 3.

103 PFA, Z 3, Bergerhoff, Aktenvermerk über den Besuch des Herrn Lic. Armando Ruano, Berater des IM Rodil, Guatemala, 07.04.1988, Privatarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 2. Siehe auch Interview des Verfassers mit Helmut Bergerhoff, Bonn, 10.05.2019.

gewesen zu sein, weswegen er auch über die Belange der Gruppe entscheiden wollte.¹⁰⁴

Das Mehrheitslager zeichnete sich dadurch aus, dass ihre Mitglieder im Durchschnitt jünger waren und hier besonders viele Frauen vertreten waren. Diese waren gemessen an ihren Leistungen und ihrem Einsatzwillen während der ersten Ausbildungsstationen »durchweg besser als die Männer«, wie Staffen notierte.¹⁰⁵ Dies sorgte bei den älteren männlichen Kollegen teilweise für Frust. Sie konnten nicht nachvollziehen, dass auch Frauen für das Stipendium ausgewählt worden waren. Dies wirkte sich auch direkt auf den Unterricht und damit auf die Transferbemühungen aus, wenn beispielsweise Vertreter der ersten Gruppe sich nicht an Gruppenarbeiten beteiligten, da ihnen die Frauen »nicht seriös genug waren«.¹⁰⁶

Zwar wurde mit Otto García Quinteros ein Vertreter des Mehrheitslagers zum Lehrgangssprecher gewählt, doch die Spannungen innerhalb der Gruppe ebten nur langsam ab. Gegenüber dem Rest der Gruppe begründeten ältere Stipendiatinnen und Stipendiaten ihren Führungsanspruch damit, dass sie, im Gegensatz zu ihren jüngeren Kolleginnen und Kollegen, direkt durch das Innenministerium ausgesucht worden waren.¹⁰⁷ Durch ihr Verhalten bestätigten sie das offene Geheimnis, dass ein Teil der Gruppe in Guatemala nicht nach Eignung, sondern aus politischen Gründen ausgewählt worden war.¹⁰⁸

Demonstrativ stellten einige Auszubildende immer wieder ihre Verbindungen in die guatemaltekische Regierung heraus, beispielsweise wenn sie verkündeten, dass »negative Beurteilungen« der Ausbilder für sie »keine Folgen haben würden«,¹⁰⁹ da sie später durch ihre gesellschaftliche Stellung in jedem Fall Führungspositionen übernehmen würden.¹¹⁰ Diese Haltung spiegelte sich auch in

104 Grenzschutzschule, Staffen, Aktenvermerk über ein Gespräch mit E. R. Schlesinger, am 19.09.88, o. D., Privatarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 2.

105 Siehe O. V. [Sigward Staffen], Handschriftliche Notiz »BKA«, 06.05.1988, Privatarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 1.

106 Grenzschutzschule, Staffen, Aktenvermerk über ein Gespräch mit E. R. Schlesinger, am 19.09.88, o. D., Privatarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 1. Siehe auch Interview des Verfassers mit Paul-Gerhard Heppe, Kalefeld, 06.11.2019.

107 Siehe Interview des Verfassers mit Verónica Najera Ochoa, Ciudad de Guatemala, 08.11.2018.

108 Siehe PFA, Wittmann, Vermerk, Betr.: Ausbildung guatemaltekischer Polizeibeamter in der Bundesrepublik Deutschland, 28.04.1987, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Führungskräfte der Polizei Guatemalas, unpag., S. 1.

109 Innenministerium Baden-Württemberg, Landespolizeipräsidium, Bericht über die Ausbildung von guatemaltekischen Führungsnachwuchskräften bei der Polizei des Landes Baden-Württemberg vom 16.05. bis 31.07.88, o. D., DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Studienplan gesamt/Wochenstundenplan PFA, unpag., S. 6.

110 Siehe ebd.

ihrer Motivation und ihrer Leistungsbereitschaft wider.¹¹¹ So zeigten die Vertreter der selbst ernannten »Elitegruppe« weniger Interesse an den vermittelten Themen und verfügten über schwächere Deutschkenntnisse.¹¹²

Als in der Sommerpause zwischen der Praxisausbildung und dem folgenden Abschnitt an der Grenzschutzschule ein erstes Zwischenfazit gezogen wurde, stuften die bisherigen Ausbildungsleiter die Leistung dreier Vertreter dieser Fraktion als »ausgesprochen schwach« ein, eine Person stelle wegen ihres disziplinenlosen Verhaltens »insgesamt ein Problem« dar.¹¹³ Einige Mitglieder der »Mehrheitsgruppe« gaben an, dass es einem Teil ihrer Landsleute bei ihrer Bewerbung vor allem darum gegangen war, Guatemala zu verlassen und nach Europa reisen zu können, weniger darum, eine kriminologische, geschweige denn eine polizeiliche Ausbildung zu erhalten und die Polizeireform zu begleiten.¹¹⁴

Noch deutlicher trat das auch in den Praxisabschnitten in Baden-Württemberg bemerkte »Desinteresse« einiger Stipendiaten – ausschließlich Männer – zu Tage, wenn es um die Vermittlung von Inhalten und Abläufen im polizeilichen Alltag auf Dienststellenebene ging. Das Unbehagen, statt eines im Ausschreibungstext der Ausschreibung beworbenen Kriminologiestudiums nun eine polizeiliche Ausbildung zu absolvieren, war dabei fast allen Stipendiatinnen und Stipendiaten anzumerken. Der permanente Ansprechpartner der Gruppe, Helmut Bergerhoff, gewann nach einiger Zeit den Eindruck, dass »die gar nicht so recht wussten, auf was sie sich eingelassen hatten.«¹¹⁵ Wie aus dem Abschlussbericht des Ausbildungsprogramms hervorgeht, blieb die Mehrheit der Auszubildenden bis zum Ende des Programms bei der Haltung, sie hätten eine Spezialisierung in Kriminalistik und Kriminologie erwartet und würden daher auch nicht für den Dienst in den einzelnen *Cuerpos* zur Verfügung stehen.¹¹⁶

Die Abneigung gegen die polizeiliche Ausbildung war eng mit dem sozialen Status der Stipendiatinnen und Stipendiaten verbunden. Sie entstammten alle

111 Siehe PFA, Z 3, Bergerhoff, Ergebnisprotokoll der Tagung der Projektgruppe »Guatemala«, Direktion der Bereitschaftspolizei NW, Selm, 25.1.88–26.1.88, 15.12.1988, Privatarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 3.

112 PFA, Guatemaltekkische Stipendiaten (Leistungsübersicht), Stand 15.5., o. D., Privatarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 1.

113 Ebd., S. 2.

114 Siehe Interview des Verfassers mit Lucrecia Elinor Barrientos Tobar, Ciudad de Guatemala, 31.10.2018. Siehe auch Interview des Verfassers mit Otto García Quinteros, Ciudad de Guatemala, 06.10.2021.

115 Interview des Verfassers mit Helmut Bergerhoff, Bonn, 10.05.2019.

116 Die ehemalige Stipendiatin Verónica Najera Ochoa hielt die Äußerungen ihrer Kolleginnen und Kollegen für vorgeschoben. Sie wären ja »nicht getäuscht worden«, man hätte wissen können, dass es sich um eine polizeiliche Ausbildung handelte. Interview des Verfassers mit Verónica Najera Ochoa, Ciudad de Guatemala, 08.11.2018. Übersetzung durch den Verfasser. Dieser Meinung war auch Otto García, siehe Interview des Verfassers mit Otto García Quinteros, Ciudad de Guatemala, 06.10.2021.

der städtischen Mittel- und Oberschicht und verfügten über universitäre Bildung. Eine Tätigkeit auf der mittleren Führungsebene, etwa als leitendes Personal von Polizeidienststellen, kam für sie aufgrund des geringen gesellschaftlichen Ansehens der Polizei kaum in Frage.¹¹⁷ Allein ein Einsatz in der Polizeiführung oder eine vergleichbare Position wäre mit den Ansprüchen der Stipendiatinnen und Stipendiaten vereinbar gewesen.¹¹⁸ Erst nach einiger Zeit wurde den bundesdeutschen Betreuern, die damit im Rahmen eines Polizeihilfeprojekts nicht gerechnet hatten, klar, dass die Stipendiatinnen und Stipendiaten mehrheitlich »gar keine Ambitionen [hatten,] in den Polizeidienst zu gehen.«¹¹⁹ Dies wurde im Verlauf der Ausbildung bei zwei Stipendiaten so offenkundig, dass die Ausbilder ihr offenkundiges Desinteresse am Polizeiberuf vermerkten.¹²⁰

Im Zuge der praktischen Ausbildung in Baden-Württemberg begannen diese beiden Wortführer, offensichtlich aufgrund ihrer Eindrücke während des schutzpolizeilichen Praktikums, grundsätzliche »Kritik an Zielen und Inhalten des Studiengangs« zu üben. Sie hätten in Guatemala unterschrieben, »daß sie eine Zusatzausbildung in Kriminologie und Kriminaltechnik erhalten soll[t]en.«¹²¹ Sie würden daher nach ihrem Urlaub aus dem Programm »aussteigen und gar nicht erst wieder zurückkommen.«¹²² Diese Äußerung sollte wohl nur die Missbilligung der beiden Stipendiaten verdeutlichen, schließlich war aufgrund der hohen Vertragsstrafe ein Ausstieg aus dem Programm wenig attraktiv. Dennoch sollte die Ankündigung Folgen haben.

Die PFA hielt die problematische Erwartungshaltung der Gruppe für »allein von guatemaltekischer Seite verursacht«. Allerdings erkläre sie die kritische Grundhaltung gegenüber der Ausbildung, gerade im Bereich der Schutzpolizei.¹²³ Eine grundsätzliche Überarbeitung der Ausbildungskonzeption wurde ausgeschlossen. Stattdessen wurde Helmut Bergerhoff nach Guatemala entsandt, um dort alle offenen Fragen zu klären.¹²⁴ Während seines Aufenthalts in der guatemaltekischen Hauptstadt brachen zwei Stipendiatinnen die Ausbildung mit dem Verweis auf gesundheitliche Probleme ab.¹²⁵ Drei Stipendiaten – unter ihnen die

117 Siehe Interview des Verfassers mit Helmut Bergerhoff, Bonn, 10.05.2019.

118 Siehe ebd.

119 Ebd.

120 Siehe O. V. [Sigward Staffen], Handschriftliche Notiz »BKA«, 06.05.1988, Privatarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 1.

121 Grenzschutzschule, Staffen, Aktenvermerk über das Ferngespräch mit PD Wittmann, PFA, am 031440aug88, 04.08.1988, Privatarchiv Sigward Staffen, unpag.

122 Ebd.

123 Siehe ebd.

124 Siehe ebd., S. 1f.

125 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An AA, Ref. 331, BMI, P II 5, z. H. Herrn Romann, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: a) Durchführung von Fachlehrgängen für die Kriminalpolizei, b) Anforderung von Beurteilungen für die Polizeistudenten, 30.08.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag., S. 2.

beiden Wortführer, die das Programm so harsch kritisiert hatten – wurden auf Bitten der Polizeiführungs-Akademie mit dem Einverständnis des guatemaltekischen Innenministeriums aufgrund »mangelnder Sprachkenntnisse und mangelnden Interesses am Studium« von der Ausbildung ausgeschlossen.¹²⁶

Fast ein Viertel der Gruppe war somit nach dem ersten Jahr aus dem Ausbildungsprogramm ausgeschieden. Diese drastische Entwicklung war direkt mit den guatemaltekischen Entscheidungen verbunden, Universitätsabsolventinnen und -absolventen zur Ausbildung zu entsenden und die Ausbildung als »Studium der Kriminologie« auszuschreiben. Diese beiden Weichenstellungen gingen wiederum auf Übersetzungsanstrengungen innerhalb der Netzwerke zurück und waren Ausdruck der die bilaterale und polizeifachliche Verhandlungszone übersteigenden Einflüsse, die auf das Polizeihilfeprojekt wirkten. Sie führten zu Dynamiken, die sich in der Spaltung der Gruppe, großen Unterschieden in der Leistungsbereitschaft und letztlich dem Ausschluss eines Teils der Gruppe niederschlug. Die politisch motivierte Beteiligung von Stipendiatinnen und Stipendiaten aus der gesellschaftlichen Elite Guatemalas verschärfte diese Problemlage, da deren Machtansprüche zu Konflikten führten, die eine Konzentration auf die Ausbildung erschwerten. So gaben fast alle Stipendiatinnen und Stipendiaten bei ihrer Rückkehr an, dass sich die Gruppendynamik anfangs sehr negativ auf das Programm und den Lernerfolg ausgewirkt habe.¹²⁷ Die generelle Aversion der meisten Auszubildenden gegen den Polizeidienst stellte die Sinnhaftigkeit der Ausbildung früh in Frage. Erfolgreiche Transfers von Berufsethos und Fachwissen wurden deutlich erschwert, sodass im weiteren Verlauf der Ausbildung weitere Anpassungen der Ausbildungsinhalte angestrebt wurden.

Helmut Bergerhoff ging jedoch davon aus, dass es sich dabei um einen vorgeschobenen Grund handelte und die lange Ausbildungszeit im Ausland doch nicht in die Lebenspläne der beiden Frauen passte. Siehe Interview des Verfassers mit Helmut Bergerhoff, Bonn, 10.05.2019.

126 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An AA, Ref. 331, BMI, P II 5, z. H. Herrn Romann, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: a) Durchführung von Fachlehrgängen für die Kriminalpolizei, b) Anforderung von Beurteilungen für die Polizeistudenten, 30.08.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag., S. 1.

127 Siehe O. V. [Dirección General de la Policía Nacional], Transcripción de entrevistas a ex-becarios de Alemania, o. D., AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6960006.

5.3. Transnationale Schockwellen und die Verselbstständigung der Ausbildungshilfe

Im Anschluss an ihren Heimaturlaub nahmen im September 1988 somit lediglich 18 Stipendiatinnen und Stipendiaten ihre Ausbildung wieder auf. Die erste Ausbildungsstation nach der Sommerpause war die Grenzschutzschule bei Lübeck. Überschattet wurde der Beginn des zweiten Ausbildungsjahrs von den innenpolitischen Ereignissen in Guatemala, wo die Spannungen nach dem Putschversuch, dem erzwungenen Rücktritt Rodils und der Einrichtung des Zivilschutzsystems zunahmen. Aufgrund des transnationalen Charakters des Polizeihilfeprojekts mussten sich die Entwicklungen im guatemaltekischen Sicherheitssektor auch auf die Ausbildung in der Bundesrepublik auswirken.

Der Putschversuch und die anschließenden innenpolitischen Veränderungen verunsicherten die Stipendiatinnen und Stipendiaten, die sich um ihre berufliche und persönliche Zukunft sorgten.¹²⁸ Schließlich war noch immer nicht abschließend geklärt, in welchen Positionen sie nach Abschluss der Ausbildung eingesetzt werden sollten.¹²⁹ Der Austausch des gesamten Führungspersonals in Innenministerium und Generaldirektion schien die Ziele des Ausbildungsprogramms generell in Frage zu stellen, schließlich fehlten mit Rodil und seinen Beratern nun die geistigen Väter des Polizeihilfeprojekts. Es war zunächst unklar, ob ihre Nachfolger an den Plänen festhalten und die Stipendiatinnen und Stipendiaten nach ihrer Rückkehr in polizeilichen Führungspositionen einsetzen würden. Der Putschversuch machte die Gruppe zu »Waisen«, die nun ohne politische Rückendeckung in der Fremde weilten, wie der Sprecher der Gruppe, Otto García, die Stimmung zusammenfasste.¹³⁰ Eine gewisse Zukunftsangst und damit auch die Frage nach Sinn und Zweck ihrer Ausbildung schwang in den Unterrichtsgesprächen ab diesem Zeitpunkt stets mit, wie Paul-Gerhard Heppe, der Betreuer der Gruppe während der Ausbildung beim BGS, beobachtete.¹³¹ Auch im Bundesinnenministerium bezeichnete man die Möglichkeit eines Abbruchs der Ausbildung durch die guatemaltekische Regierung als »nicht abwegig«.¹³² Der ehemalige Innenminister habe sich schließlich »persönlich« für die

128 Siehe PFA, Bergerhoff, Polizeihilfeprojekt Guatemala (insb. Ausbildung von Führungsnachwuchskräften der Polizei Guatemalas), 05.06.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Guatemala allgemein, unpag., S. 5.

129 Siehe BMI, P II 5, i. A. Tetzlaff, An BMZ, AA, Betr.: TZ mit Guatemala, hier: Polizeihilfeprojekt, 09.08.1988, IFG BMZ, Heft 4 /135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., S. 4.

130 Siehe Interview des Verfassers mit Otto García Quinteros, Ciudad de Guatemala, 06.10.2021. Übersetzung durch den Verfasser.

131 Siehe Interview des Verfassers mit Paul-Gerhard Heppe, Kalefeld, 06.11.2019.

132 Grenzschutzschule, Staffen, Aktenvermerk über das Gespräch mit Herrn Wittmann, PFA in Hiltrup, 18.08.1988, Privatarhiv Sigward Staffen, unpag., S. 1.

Ausbildung der Stipendiatinnen und Stipendiaten eingesetzt, wie sein Nachfolger dazu stehe, müsse erst noch eruiert werden.¹³³

Neukonfiguration der Beziehungen: Die Situation der Stipendiatinnen und Stipendiaten nach dem Putsch

Nach seiner Rückkehr aus Guatemala berichtete Helmut Bergerhoff, dass der neue Innenminister Valle Valdizán im Prinzip weiterhin hinter der Konzeption und den Zielen der Ausbildung stehe. Nur könnte dieser nicht garantieren, dass die Stipendiatinnen und Stipendiaten tatsächlich in Führungspositionen eingesetzt werden würden, sondern brachte die Möglichkeit eines Einsatzes in Stabsstellen, als »Ideenproduzenten« ins Spiel.¹³⁴ Genauere Informationen über mögliche Einsatzorte hatte Valle Valdizán gegenüber Bergerhoff für Ende 1988 in Aussicht gestellt. Das Warten auf eine verbindliche Zusage aus Guatemala ging also weiter – und damit auch die unsichere Situation für die Auszubildenden in der Bundesrepublik.

Immer wieder in der PFA eintreffende Gerüchte und Meldungen aus Guatemala sorgten zudem zunehmend für Verstimmung. Das guatemalteckische Wochenmagazin »Crónica« berichtete etwa am 6. Oktober 1988, dass die zur Ausbildung in Westdeutschland weilende Gruppe aus finanziellen Gründen definitiv nicht in den Polizeidienst übernommen werde.¹³⁵ Einen Monat später meldete die »taz«: »BRD-Polizeihilfe produziert Arbeitslose!«¹³⁶ Solche Meldungen ließen die Alarmglocken bei den Verantwortlichen des Polizeihilfeprojekts schrillen und mussten die Stipendiatinnen und Stipendiaten weiter verunsichern.

Um zu prüfen, ob es wirklich zu einem so radikalen und einseitigen Schritt der guatemalteckischen Regierung gekommen war, traf der bundesdeutsche Botschafter, Peter Bensch, den neuen Generaldirektor der Nationalpolizei, Carlos Anibal Méndez, zu einem klärenden Gespräch. Dieser gab unumwunden zu, dass die Integration der Stipendiatinnen und Stipendiaten seine Institution vor eine Herausforderung stelle. Nach den Statuten der Nationalpolizei könnten institutionsfremde Personen mit einer akademischen Ausbildung nur als Offiziersaspirantinnen und -aspiranten mit dem geringen Gehalt von 400 Quetzales eingestellt werden. Zwischen den Kooperationspartnern war jedoch ein drei Mal so hohes Gehalt für die zukünftigen Führungskräfte ausgehandelt worden. Ein

133 Ebd.

134 O. V. [Sigward Staffen], Besprechung PFA, 05.09.1988, Privatarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 1.

135 Siehe »La insegura seguridad«, in: Crónica, 06.10.1988, S. 11–17, hier S. 11.

136 Ralf Leonhard: BRD-Polizeihilfe produziert Arbeitslose, in: taz. Die Tageszeitung, 11.11.1988, S. 7.

solches, so der Polizeichef, könnten sie aber nur als Zivilangestellte des Innenministeriums verdienen. In diesem Falle wäre ihre Tätigkeit aber auf Beratung und Lehre beschränkt, und sie würden keine Polizeiführungspositionen bekleiden.¹³⁷ Zudem müssten sich die Stipendiatinnen und Stipendiaten äußerste Zurückhaltung auferlegen, so Méndez, denn, »wenn sie der Polizei Weisungen erteilen wollten, [würden] seine Kommandanten, die alle von der Pike auf gedient hätten, einen Aufstand machen.«¹³⁸ Aus seiner Geringschätzung der Stipendiatinnen und Stipendiaten machte der zum Polizeichef beordnete Berufs-offizier des Heeres kaum einen Hehl: Immerhin – und hier signalisierte der Polizeichef Verständnis für die Position »seiner Kommandanten« – »hätte keiner der Stipendiaten je Uniform getragen. Sie müssten erstmal lernen, wie man sich in Uniform zu bewegen hat.«¹³⁹

Diese entmutigenden Nachrichten der Botschaft verdeutlichten eine weitere Grundproblematik des Ausbildungsprogramms. Aus Sicht der guatemaltekischen Polizeiführung waren die Stipendiatinnen und Stipendiaten Fremde, die im Ausland ausgebildet worden waren und somit nicht mit der Mentalität und den Härten des polizeilichen Alltags in Guatemala vertraut waren. Diese Gefühlslage musste eine Inkorporation der Gruppe in die Führungsebene der Polizei erschweren und ihre zukünftige Autorität fast zwangsläufig untergraben. Erst im Gespräch des Botschafters mit Méndez im Oktober 1988, mehr als ein Jahr nach Beginn des Ausbildungsprogramms, stellte sich heraus, dass die folgenreiche Entscheidung für die Ausbildung von Akademikerinnen und Akademikern statt Polizeibeamten erneut auf Abstimmungsprobleme innerhalb des Netzwerks zurückging. Sowohl Méndez als auch Bensch machten die jeweils andere Seite für diese ihnen unverständliche Entscheidung verantwortlich.¹⁴⁰ Aus einer handschriftlichen Anmerkung auf dem Bericht Benschs geht jedoch hervor, dass es das für Polizeihilfe zuständige Referat im Auswärtigen Amt gewesen war, welches eine solche Auswahl angeregt hatte.¹⁴¹ Somit hatte eine offensichtlich nicht abgesprochene politische Einflussnahme des Auswärtigen Amts, welches sich ja ursprünglich gegen die Aufnahme des Projekts gestellt hatte und durch diese Initiative vermutlich weiteren politischen Schaden von der Bundesregie-

137 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, Betr.: Polizeihilfe für Guatemala, hier: Der neue Polizeichef und das Stipendien-Problem, 11.10.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag, S. 1.

138 Ebd.

139 Ebd., S. 2.

140 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, Betr.: Polizeihilfe für Guatemala, hier: Der neue Polizeichef und das Stipendien-Problem, 11.10.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062, unpag, S. 1.

141 Siehe ebd.

rung abhalten wollte, zu den Problemen rund um den Status der Auszubildenden beigetragen.

Ein weiteres Mal hatten sich politische Bedenken gegenüber polizeifachlichen Einschätzungen durchgesetzt und dafür gesorgt, dass, indem lediglich die innenpolitische Auseinandersetzung in der Bundesrepublik bedacht wurde, der institutionelle Kontext der zu reformierenden Institution außen vor blieb, was dort zu starken Widerständen führte. Auch verdeutlicht dieses Beispiel erneut den Netzwerkcharakter der Kooperation – wie auch der Bundesregierung. Statt mit einer Stimme zu sprechen und Entscheidungen zu fällen, die vor allem auf den Projektfortschritt ausgerichtet waren, spielte sich die Kommunikation zwischen verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen und institutionellen Hintergründen ab. Die Aushandlungs- und Übersetzungsprozesse verliefen auf vielen parallelen Ebenen, was kontingente Entwicklungen begünstigte, die oft, wie auch in diesem Fall, erst wesentlich später sichtbar wurden bzw. sich zu Problemen für die Gesamtkooperation entwickelten. Um diese Projektkomponente abschließen zu können und ein vollständiges Fehlschlagen der Transfers vorzubeugen, waren zusätzlich Anpassungen notwendig geworden.

Flexibel übersetzen: Die Krise der Kooperation als Chance der Ausbildungshilfe

Die entmutigende Einschätzung des Botschafters wurde im BMI offensichtlich nicht vollends geteilt. Trotz der Probleme in Guatemala gebe es keinen Anlass, das Ausbildungsprogramm in Zweifel zu ziehen, da es »ohne größere Mängel« verlaufe und sich »[d]ie Konzeption [...] bislang als richtig [erwiesen hab]e.«¹⁴² Allerdings hatte Rainer Wittmann von der Polizei-Führungsakademie in Gesprächen in Bonn das Gefühl gewonnen, dass für die verantwortlichen Akteure im BMI »die Ausbildung schon ›gelaufen‹« sei, wie er in einem Treffen mit Vertretern der Ausbildungsstationen im August 1988 darlegte: »Es komme nun nur noch darauf an, daß dem zwischen Guatemala und der Bundesrepublik geschlossenen Ausbildungsvertrag so entsprochen werde, daß sich keine Komplikationen mehr einstellen.«¹⁴³ Wittmann ging davon aus, dass weder in Bonn noch in Guatemala wirkliches Interesse »an einer optimalen inhaltlichen Erfüllung der Ausbildung vorhanden sei.«¹⁴⁴ Wenngleich diese Äußerungen lediglich den Eindruck des PFA-Repräsentanten wiedergeben und nicht der offiziellen Linie des BMI entsprachen, so gewähren sie doch einen Einblick in die internen

142 BMI, P II 5, i. A. Tetzlaff, An BMZ, AA, Betr.: TZ mit Guatemala, hier: Polizeihilfeprojekt, 09.08.1988, IFG BMZ, Heft 4 /135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., S. 4.

143 Grenzschutzschule, Staffen, Aktenvermerk über das Gespräch mit Herrn Wittmann, PFA in Hilstrup, 18.08.1988, Privatarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 1.

144 Ebd.

Einschätzungen des verantwortlichen Referats im BMI und stärken die These, dass die Polizeihilfe spätestens seit 1988 von der Bundesregierung nur noch halbherzig vorangetrieben wurde.

Diese Entwicklung eröffnete den noch zu absolvierenden Ausbildungsstationen jedoch unerwartete Freiheiten, indem die inhaltliche Dimension der Ausbildung noch weiter an die lokalen Akteure delegiert wurde. Dass ein möglichst geräuscharmer Abschluss des Programms nun als oberste Priorität galt, gab den Ausbildern die Möglichkeit, weit mehr auf die Vorstellungen der Stipendiatinnen und Stipendiaten einzugehen und die Ausbildungsinhalte an deren persönliche Interessen anzupassen – zumal Spezialisierungswünsche aus Guatemala noch immer fehlten. Das zweite Ausbildungsjahr sollte sich trotz der Entwicklungen in Guatemala aufgrund der neu gewonnenen Flexibilität und der nach dem Ausscheiden der fünf Personen wesentlich homogeneren Gruppe zu der erfolgreichsten Phase des Programms entwickeln.

Mit der Ausbildung an der Grenzschutzschule begann die eigentliche Vorbereitung der Auszubildenden auf zukünftige Führungspositionen der Polizei. Sie sollten in die Lage versetzt werden, selbstständig Lösungen für komplexe polizeiliche Problemstellungen zu erarbeiten und dabei einen »kooperativen Führungsstil« – im Gegensatz zu den streng vertikalen und unflexiblen Befehlsketten in Guatemala, die bereits Heinacker kritisiert hatte – anzuwenden.¹⁴⁵ Das Lernpensum war in verschiedene Fächer unterteilt, unter denen Einsatz- und Führungslehre in Bezug auf Umfang und Intensität hervorstachen. Etwa ein Drittel der Ausbildungszeit stand zur freien Verfügung und sollte für praktische Übungen, Hospitationen und Informationsfahrten verwendet werden. Rechtliche und psychologische Themen ergänzten das Pensum.¹⁴⁶

Lehrgangsleiter Sigward Staffen und sein jüngerer Kollege Paul-Gerhard Heppe, der als ständiger Betreuer der Gruppe beim BGS fungierte, entschieden, dass sie den Stipendiatinnen und Stipendiaten aus Guatemala den Stoff nicht in der für Polizeianwärter üblichen Weise vermitteln konnten.¹⁴⁷ Auch angesichts der Erfahrungen in den vorhergegangenen Ausbildungsstationen war den Ausbildungsleitern beim BGS bewusst, wie schwierig es war, polizeiliches Know-how so weiterzugeben, dass es nicht nur nachvollzogen werden konnte, sondern auch im guatemaltekischen Kontext umsetzbar war. Bewusster noch als in anderen Stationen bereitete man sich daher auf die Ausbildung vor. So wurden alle Leiter der Fachbereiche der Grenzschutzschule, sämtliche Fachlehrer und das gesamte

145 Siehe Grenzschutzschule, Studienplan, Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala (Entwurf), August 1987, BayHStA, Minn-IC5-I-0081, unpag., S. 3.

146 Siehe ebd., S. 4.

147 Siehe Grenzschutzschule, Staffen, Ausbildungsleiter, Bericht über die Ausbildungsstation BGS der Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala an der Grenzschutzschule vom 09.08. bis 27.01.1989, 30.01.1989, Privatarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 6.

Personal der Unterkünfte der Schule – bis hin zum »Kantinenwirt« – zu einer Vorbereitungssitzung eingeladen. Sigward Staffen und einige Kollegen informierten die Teilnehmer der Sitzung über die Geschichte und die Gesellschaft Guatemalas sowie die Ziele und die politische Dimension des Ausbildungsprogramms. Zugleich sollten sie für die »Bedeutung der Betreuung« für das Erreichen der Leitziele des Projekts und den damit verbundenen »Chancen und Gefahren für den BGS« sensibilisiert werden.¹⁴⁸ Zusätzlich wurde ein enger Kontakt zu dem aufgeschlossenen guatemaltekischen Konsul in Hamburg gesucht, der wesentliche Informationen über die aktuelle politische Situation in Guatemala beisteuerte.¹⁴⁹

Der Eindruck, dass die guatemaltekische Gruppe über Frontalunterricht nur schwierig zu erreichen war, sollte sich in den ersten Unterrichtsstunden schnell bestätigen, sodass die Ausbilder beschlossen »völlig neue Wege« zu beschreiten, schließlich gab es »keine Vorgaben« hinsichtlich der Unterrichtsgestaltung.¹⁵⁰ Anstatt weiter auf klar abgegrenzte Unterrichtseinheiten und Themenblöcke zu setzen, konzipierten Staffen und Hepe einen ganzheitlicheren Ansatz mit einem hohen Praxisanteil und verbanden »die kulturelle Betreuung mit dem polizeilichen Einsatz«. ¹⁵¹ Dazu besuchten sie mit der Gruppe beispielsweise Fußballspiele oder andere Massenveranstaltungen in Hamburg und analysierten die polizeilichen Maßnahmen vor Ort. So gelang es, am konkreten Beispiel Probleme und Herausforderungen solcher Großlagen durchzuspielen und den Stipendiatinnen und Stipendiaten die Einsatz- und Verhaltensgrundsätze der Schutzpolizei näherzubringen. Anschließend wurden im Unterricht anhand von Luftbildern die Einsatzmaßnahmen rekonstruiert, Brennpunkte lokalisiert und verschiedene polizeiliche Einsatzoptionen erörtert.¹⁵²

Im Rahmen der fünfmonatigen Ausbildung erfuhren die Stipendiatinnen und Stipendiaten so eine Einweisung in die Aufgaben einer BGS-Fliegerstaffel und einer Stabshundertschaft, lernten die Aufgaben der Beamten an der innerdeutschen Grenze zu Lande und zur See kennen, nahmen an Gerichtsverhandlungen teil, besichtigten das Grenzschutzamt Flensburg, wo sie in die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs eingeführt wurden, und hospitierten bei verschiedenen Großlagen wie den erwähnten Fußballspielen. Zudem absolvierten

148 GS-Schule, Staffen, Betr.: Einweisung von Lehr- und Stammpersonal, hier: Vorschlag zur Durchführung, 03.08.1988, Privatarhiv Sigward Staffen, unpag., S. 2.

149 Siehe Grenzschutzschule, Staffen, Ausbildungsleiter, Bericht über die Ausbildungsstation BGS der Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala an der Grenzschutzschule vom 09.08. bis 27.01.1989, 30.01.1989, Privatarhiv Sigward Staffen, unpag., S. 2.

150 Interview des Verfassers mit Paul-Gerhard Hepe, Kalefeld, 06.11.2019. Siehe auch Interview des Verfassers mit Sigward Staffen, Süsel, 10.07.2018.

151 Interview des Verfassers mit Paul-Gerhard Hepe, Kalefeld, 06.11.2019.

152 Siehe ebd.

sie Kurzpraktika in verschiedenen Polizeidienststellen in Lübeck und beim Grenzschutzkommando Küste.¹⁵³

Um eine bessere Übertragbarkeit der Lehrinhalte auf die Situation der guatemaltekischen Nationalpolizei zu gewährleisten und die Auszubildenden so gut wie möglich auf ihre noch immer unklare Verwendung vorzubereiten, wurde nicht nur das didaktische Konzept angepasst, sondern es wurden auch ganze Themenbereiche des Lehrplans abgeändert. Ein wesentlicher Bestand des Gebiets Einsatzlehre bildete der Themenblock »Logistik«. Laut Lehrplan sollten die Stipendiatinnen und Stipendiaten »Versorgungseinrichtungen« und die »Organisation und Zuständigkeiten [...] im System der Logistik/Versorgung« kennen lernen.¹⁵⁴ Der zuständige Ausbilder vermerkte allerdings, dass die Einführung in die »BGS-Logistik« den Lehrgangsteilnehmerinnen und -teilnehmern keinen Mehrwert bieten könne. Blicke er bei der üblichen Darstellung, so könne es sein, »daß alles nicht funktioniert, da die dortigen Voraussetzungen nicht so gegeben sind, daß Übernahme [sic!] der Verfahren klappt!«. ¹⁵⁵ Da die materielle Basis der guatemaltekischen Nationalpolizei sich in der Tat deutlich von der des BGS unterschied, wurde der Themenblock minimiert und so Raum für andere, besser übertragbare Inhalte geschaffen, was für eine hohe Übersetzungsfähigkeit der beteiligten Akteure sprach.¹⁵⁶ Diese Anpassung gelang nicht immer, beispielsweise bei der Vermittlung von grenzpolizeilichen Problemstellungen, die im Guatemala der 1980er Jahre laut der damaligen Stipendiatin Najera Ochoa keine Rolle spielten und nicht übertragbar waren.¹⁵⁷

Zwar erfolgten alle Übungen am bundesdeutschen Beispiel, da den Ausbildern die Verhältnisse in Guatemala und die spätere Verwendung der Auszubildenden unklar waren.¹⁵⁸ Dennoch wurde in manchen Bereichen versucht, Konzepte und Strategien auf die guatemaltekische Lage zu übertragen. Im Fach Einsatzlehre wurden die Stipendiatinnen und Stipendiaten beispielsweise ertüchtigt, am

153 Siehe Grenzschutzschule, Staffen, Ausbildungsleiter, Bericht über die Ausbildungsstation BGS der Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala an der Grenzschutzschule vom 09.08. bis 27.01.1989, 30.01.1989, Privataarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 7f.

154 Grenzschutzschule, Studienplan, Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala (Entwurf), August 1987, BayHStA, Minn-IC5-I-0081, unpag., S. 7.

155 Grenzschutzschule, Holtmann, An PR Staffen, 11.05.1988, Privataarchiv Sigward Staffen, unpag.

156 Vgl. hierzu den Überblick über die realisierten Aktivitäten in: Grenzschutzschule, Staffen, Ausbildungsleiter, Bericht über die Ausbildungsstation BGS der Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala an der Grenzschutzschule vom 09.08. bis 27.01.1989, 30.01.1989, Privataarchiv Sigward Staffen, unpag., S. 6–8.

157 Siehe Interview des Verfassers mit Verónica Najera Ochoa, Ciudad de Guatemala, 08.11.2018.

158 Siehe Interview des Verfassers mit Sigward Staffen, Süsel, 10.07.2018.

Beispiel von Szenarien aus Guatemala eigenständig Lagebilder zu entwickeln.¹⁵⁹ Dazu fehlte es jedoch an Anschauungsmaterial, da das BMI die zugesagte Presseberichterstattung und weitere Unterlagen zur Kriminalitätslage in Guatemala nicht bereitgestellt hatte.¹⁶⁰ Erschwerend kam erneut »die nahezu völlige Unkenntnis der Verhältnisse in der guatemaltekischen Polizei« sowohl bei den Ausbildern als auch bei den Stipendiatinnen und Stipendiaten hinzu.¹⁶¹

Dennoch, resümierte Sigward Staffen nach dem Ende der Ausbildung, wurde »[d]as Ziel des Ausbildungsabschnittes BGS [...] inhaltlich nahezu vollständig erreicht.«¹⁶² Dies lag vor allem an der Reduktion der Lerninhalte und die Konzentration auf grundsätzliche Prinzipien der Einsatz- und Führungslehre sowie an der Eigeninitiative der Ausbildungsleiter und Dozenten, die einen hohen Aufwand betrieben, um die Vermittlung der Lehrinhalte ansprechend und am praktischen Beispiel durchzuführen. Wie gezeigt, wurde trotz der unsicheren politischen Kontextbedingungen und der vielen Unklarheiten versucht, sich auf für die Auszubildenden sinnvolle Themen zu konzentrieren. Zudem bemühten sich die Betreuer um die kulturelle und soziale Einbindung der Gruppe, was sich beispielsweise in privat organisierten Ausflügen und dem gemeinsamen Verbringen der Weihnachtsferien im Harz ausdrückte. Auf diese Weise entstanden Freundschaften und der Abschied von der Grenzschutzschule fiel einigen Stipendiatinnen und Stipendiaten – die ursprünglich »einen Horror vor dem BGS«¹⁶³ und der schutzpolizeilichen Ausbildung hatten – schwer.¹⁶⁴ Dies lag auch daran, dass sich die Ausbilder dort trotz – oder gerade wegen – des zunehmenden Desinteresses des BMI und der fehlenden Informationen aus Guatemala genauer auf die Gruppe vorbereiteten und sich teilweise von den Vorgaben des Lehrplans entfernten, um ausgewählte Problemstellungen ausführlicher und immer in Hinblick auf die praktische Anwendung zu vermitteln.

159 Siehe Grenzschutzschule, Studienplan, Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala (Entwurf), August 1987, BayHStA, Minn-IC5-I-0081, unpag., S. 6.

160 Siehe Grenzschutzschule, Staffen, Ausbildungsleiter, Bericht über die Ausbildungsstation BGS der Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala an der Grenzschutzschule vom 09.08. bis 27.01.1989, 30.01.1989, Privatarhiv Sigward Staffen, unpag., S. 11.

161 Ebd., S. 6.

162 Ebd., S. 12.

163 Ebd., S. 10.

164 Siehe Polizeirat im BGS Staffen, Grenzschutzschule, Fachbereich Führung und Einsatz, »Stipendiaten aus Guatemala beim BGS«, 02.02.1989, Privatarhiv Sigward Staffen, unpag. Siehe auch Interview des Verfassers mit Sigward Staffen, Süssel, 10.07.2018; Interview des Verfassers mit Paul-Gerhard Heppe, Kalefeld, 06.11.2019.

Transferunterstützung und selektive Aneignung: Der Abschluss der Ausbildung vor dem Hintergrund der Veränderungen in Guatemala

Nach einem vierwöchigen Seminar zu den »Grundlagen polizeilicher Verkehrsarbeit« am Fortbildungsinstitut der Bayerischen Polizei in Ainring begann für die Gruppe Ende Februar 1989 an der PFA der letzte Abschnitt der Ausbildung, welcher theoretische und praktische Aspekte des höheren Dienstes der Schutz- und Kriminalpolizei vereinte.¹⁶⁵ Die Stipendiatinnen und Stipendiaten sollten »[u]nter Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse« in die Lage versetzt werden, »größere Dienststellen zu führen, große Einsätze zu leiten, Planungs- und Durchführungsaufgaben in Zentralbehörden wahrzunehmen sowie [die] Aus- und Fortbildung der Polizei zu gestalten.«¹⁶⁶ Das Abschlussprogramm gliederte sich in drei Teile. Nach einer fünfmonatigen theoretischen Fortbildung in den Bereichen Führungs-, Einsatz-, und Verkehrslehre, Kriminalistik, Kriminologie, Rechts- und Gesellschaftswissenschaften sowie Polizeitechnik wurden die Auszubildenden für ein Führungspraktikum im höheren Dienst für sechs Wochen auf Polizeidienststellen im gesamten Bundesgebiet verteilt.¹⁶⁷ Den Abschluss bildete eine zweiwöchige Auswertungsphase, in welche die Ausbildungsinhalte aller Abschnitte zusammengeführt werden sollten.¹⁶⁸

Die Ausbildung an der Polizei-Führungsakademie war der letzte Abschnitt vor der Rückkehr der Stipendiatinnen und Stipendiaten nach Guatemala. Den Ausbildern in der PFA war bewusst, dass diese Phase somit auch die letzte Gelegenheit darstellte, Ausbildungsdefizite zu identifizieren und auszugleichen sowie die Gruppe auf ihre Rückkehr und die zukünftige Verwendung im Polizeidienst Guatemalas vorzubereiten.¹⁶⁹ Sich an den Erfahrungen beim BGS orientierend, nahm man in der PFA nun von einer rein theoretischen Vermittlung des Stoffs Abstand und setzte ebenfalls auf eine »ganzheitliche Betrachtung an praktischen Fällen und Problemlagen«.¹⁷⁰

Aufgrund der unübersichtlichen Situation in Guatemala war eine genaue Vorbereitung nicht einfach. »Der Übergang von der ›theoretischen heilen‹ Welt der Ausbildungszeit in Deutschland in die Realität des Heimatlandes« wurde in der Analyse der Ausgangslage zu Beginn des letzten Ausbildungsabschnitts als

165 PFA, Z 2, Studienplan Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala, o. D., BayHStA, Minn-IC5-I-0081, unpag., S. 10.

166 Ebd., S. 11.

167 Siehe ebd., S. 12–17.

168 Ebd., S. 17.

169 Siehe PFA, Ltd. PD Günter Berndt, Studienplan für Führungskräfte der Polizei Guatemala, Studienteil Polizei-Führungsakademie vom 27. Feb.–30. Okt. 1989, 27.02.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: »Guatemalkeiser« [sic!], unpag. S. 4.

170 Ebd.

das »Hauptproblem« bezeichnet.¹⁷¹ Um hier eine Hilfestellung anbieten zu können, sollten gemeinsam mit den Auszubildenden verschiedene Szenarios erarbeitet werden, anhand derer die zu erwartenden Probleme und Widerstände in Guatemala bearbeitet werden konnten. Vertieft sollte dabei unter Mithilfe der Auszubildenden auf die »Rahmenbedingungen in Lateinamerika« eingegangen werden, schließlich seien weder die Kriminalitätsentwicklung noch die operativen Möglichkeiten der Polizei ohne die sozioökonomischen Zusammenhänge Guatemalas nachvollziehbar.¹⁷²

Diese Reflexionen zeugen von einem sehr viel bewussteren Umgang mit den Eigenheiten der Ausbildungshilfe für Guatemala als noch zu Beginn des Programms. Während bisher meist die Vermittlung von Polizeifachwissen und eines rechtsstaatlichen Polizeiverständnisses im Vordergrund gestanden hatten, die lokalen Kontextfaktoren der von der Ausbildung profitierenden Institution jedoch weitgehend – und teilweise durch mangelhaften Informationsfluss notgedrungen – ausgeblendet blieben, sollte zum Abschluss der Ausbildung die eigentliche Transferleistung vorbereitet werden. Gemeinsam mit den Auszubildenden wurde daher an »einer Strategie zur Übertragung des Gelernten auf die Situation in Guatemala« gearbeitet.¹⁷³

In der ersten Woche des Ausbildungsabschnitts bei der Polizei-Führungsakademie führten die Ausbilder dazu Einzelgespräche mit den guatemalteki-schen Auszubildenden, um mehr über den Ausbildungsverlauf, ihre Motivation, aber auch ihre Vorstellungen ihrer beruflichen Zukunft zu erfahren.¹⁷⁴ Anschließend fanden Workshops statt, in denen sich die Gruppe gemeinsam mit ihren Dozenten zunächst mit der »Gesellschaft Guatemalas« beschäftigte. In einem zweiten Abschnitt ging man der Frage nach, welche Probleme bei einer zukünftigen Verwendung in der Nationalpolizei auf die Auszubildenden zukommen könnten.¹⁷⁵ In einer dritten Runde wurde auf »Persönliche Schwierigkeiten, Belastungen und Risiken« der Stipendiatinnen und Stipendiaten eingegangen. Auch wurden vor diesem Hintergrund die Ausbildungsziele für die verbleibende Zeit an der PFA festgelegt und allen an der Ausbildung beteiligten Dozenten vorgestellt.¹⁷⁶

Die Auswertung der Gespräche in der Orientierungswoche bestätigte im Wesentlichen die Erfahrungen, die das Ausbildungspersonal bereits in den vorhergegangenen Stationen gemacht hatte. Allerdings formulierten die Sti-

171 Ebd.

172 Ebd.

173 PFA, Z 2, Studienplan Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala, o. D., BayHStA, Minn-IC5-I-0081, unpag., S. 12.

174 Siehe ebd., S. 6.

175 Siehe ebd.

176 Siehe ebd., S. 7.

pendiatinnen und Stipendiaten ihre Anliegen mittlerweile deutlich selbstbewusster. So drängten sie darauf, mehr an konkreten Beispielen aus Guatemala zu lernen und auf eine »Berieselung mit rein abstraktem Wissen« zu verzichten.¹⁷⁷ »Sehr gefragt« war bei den meisten Stipendiatinnen und Stipendiaten das Fachgebiet Kriminalistik, hier besonders Organisierte Kriminalität, Straßenkriminalität, Drogen-, Jugend-, und Umweltkriminalität sowie Ermittlungs- und Fahndungstechniken. Auch plädierte die Gruppe für ein verstärktes Eingehen auf Geiselnahmen und (gewalttätige) Demonstrationen im Rahmen der Einsatzlehre. Generell erhoffte sich die Gruppe für den letzten Ausbildungsabschnitt statt der Beschäftigung mit »Kriminalitätstheorien« eine höhere »Praxisorientierung«, folglich auch »wenig Kriminologie«.¹⁷⁸

Während die methodischen Vorstellungen der Gruppe mit der Konzeption der PFA weitgehend übereinstimmten, gerade was die Orientierung an den guatemaltekischen Verhältnissen und den Praxisbezug betraf, so verblüffte die Tatsache, wie deutlich sich die Auszubildenden gegen theoretische Perspektiven und sogar explizit gegen kriminologische Inhalte wandten – schließlich hatten sich die Stipendiatinnen und Stipendiaten stets auf das ihnen versprochene kriminologische Studium berufen, wenn sie in den diversen Ausbildungsstationen ihr mäßiges Interesse an der polizeifachlichen Ausbildung begründeten. Als dann die Kriminologie im Lehrplan der PFA ein wichtiges Themengebiet darstellte, entsprach diese nicht mehr der Vorstellung der Gruppe. Die Auszubildenden erhofften sich nicht nur ausschließlich praxisnahe und anwendungsorientierte Lehre, sondern wollten sich vor allem – wohl aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen in Guatemala – der Bekämpfung von Formen der Organisierten Kriminalität widmen, anstatt sich mit Führungs- und Organisationsstrukturen auseinanderzusetzen, was ursprünglich als Beitrag zur Polizeireform in Guatemala anvisiert worden war.

Die Ausbilder nahmen aus den Gesprächen mit, dass eben solche Ansätze zur Modernisierung der Strukturen der Polizei »nicht Übergewicht[et]« werden sollten, da, wie man für den internen Gebrauch notierte, der Einfluss der Stipendiatinnen und Stipendiaten auf die Reform ohne entsprechende politische Rückendeckung ohnehin begrenzt bleiben musste. Die Gruppe hatte den anwesenden Ausbildern klargemacht, dass über 90 Prozent des Polizeipersonals, gerade auf der Führungsebene, noch aus der Zeit der Militärdiktaturen stammte und entsprechend sozialisiert worden war. Die guatemaltekischen Auszubildenden rechneten auch aufgrund ihres jungen Alters und der mangelnden Polizeierfahrung mit »Akzeptanzproblem[en], Mißtrauen, Widerstände[n] des

177 O. V., Wünsche der Teilnehmer, o. D. [07.03.1989], DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Studienplan gesamt/Wochenstundenplan PFA, unpag.

178 Ebd.

Militärs«. Einige äußerten gar die »Angst vor persönlicher Bedrohung«. ¹⁷⁹ Der Protokollant des Treffens fragte sich resignierend, ob und wie man »Strategien der Innovation unter diesen Umständen« entwickeln könne. ¹⁸⁰ Ansatzpunkte seien wohl eher kleinteilige Schritte, etwa beim Kampf gegen Folter und Miss-handlungen in Polizeidienststellen sowie gegen Korruption und Alkoholismus am Arbeitsplatz. ¹⁸¹

Die Gespräche zwischen PFA-Personal und den Auszubildenden zeigten, wie notwendig ein solcher Austausch gerade im Hinblick auf die unklare Lage in Guatemala war, und verdeutlichten, wie wenig die Ausbilder mit der dortigen Lage und der zukünftigen Situation der Stipendiatinnen und Stipendiaten vertraut waren. Dass innerhalb der Gruppe – noch vor dem zweiten Putschversuch – sogar die Sorge um die persönliche Sicherheit geäußert wurde, unterstreicht, wie wichtig der Austausch mit der Gruppe und wie überfällig eine bundesdeutsche »Transferunterstützung« ¹⁸² vor Abschluss der Ausbildung war. Zugleich schienen die Befürchtungen der Stipendiatinnen und Stipendiaten ob ihrer zukünftigen Arbeitssituation auch das Lehrpersonal zu verunsichern, sodass der Lehrplan fortan mehr und mehr an den Wünschen der Auszubildenden ausgerichtet wurde.

So wurden die Unterrichtseinheiten zu Verbrechensbekämpfung ausgeweitet und vermehrt auf Organisierte Kriminalität, Terrorismus und Staatsschutz eingegangen, während beispielsweise der rechtswissenschaftliche Teil unter Verweis auf das von der Bundesrepublik abweichende guatemalteckische Rechtssystem radikal gekürzt wurde. ¹⁸³ Lediglich die allgemeinen Freiheitsrechte und die »Gebote zu Achtung und Schutz der Menschenwürde als Leitprinzipien polizeilichen Handelns« wurden ausführlich besprochen. Auch dies war eine Reaktion auf die von den Stipendiatinnen und Stipendiaten vorgebrachten Einlassungen zu Folter und Missbrauch auf guatemalteckischen Polizeirevierern. ¹⁸⁴

Ebenfalls wurden individuellen Wünschen direkt entsprochen. Nachdem sich die Gruppe dafür ausgesprochen hatte, Geiselnahmen und -befreiungen verstärkt zu behandeln, wurde dieses Thema nicht nur als Beispiel für Einsatzplanung in den Unterricht integriert, ¹⁸⁵ Helmut Bergerhoff organisierte auch einen Infor-

179 Ebd.

180 Ebd.

181 Siehe ebd.

182 PFA, Z 2, Studienplan Führungsnachwuchskräfte Polizei Guatemala, o. D., BayHStA, Minn-IC5-I-0081, unpag., S. 12.

183 PFA, (Theoretische) Ausbildung für den höheren Dienst der Schutz- und Kriminalpolizei, Handschriftliche Anmerkungen, o. D., DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Guatemala allgemein, unpag.

184 Ebd.

185 PFA, Unterrichtsplanung Studienkurs Guatemala, o. D., DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Studienplan gesamt/Wochenstundenplan PFA, unpag., S. 2.

mationsbesuch beim Landeskriminalamt in Düsseldorf, wo die Gruppe mit Beamten eines Sonder- und eines Mobilen Einsatzkommandos sprechen konnten. Auch erhielt sie dort eine Einführung in Verhandlungsführung, Zugriffsstrategien und die Verfolgung von Zielpersonen.¹⁸⁶

Zwar enthielt der Ausbildungsplan der PFA auch weiterhin Fachgebiete wie Personalführung, Organisationslehre und Projektmanagement – oder auch das Thema »Polizei in der demokratischen Gesellschaft«.¹⁸⁷ Insgesamt wurde das Lehrpensum jedoch deutlich neu ausgerichtet, um den von den Auszubildenden selbst identifizierten neuen Schwerpunkten Rechnung zu tragen. Zusätzlich bemühte man sich, die Ausbildung noch näher an den Verhältnissen in Guatemala auszurichten. Dazu forderte der Ausbildungsleiter der PFA vom in Guatemala verbliebenen bundesdeutschen Langzeitexperten Hugo Christen polizeiliche Lageberichte, Kriminalitätsstatistiken und Presseberichte an, um die Ausbildung so konkreter gestalten zu können. Aufgrund der »Geheimhaltung« solcher Dokumente konnte Christen jedoch nur mit verschiedenen Presseartikeln aushelfen.¹⁸⁸

Dass die PFA-Leitung sich so an den Vorstellungen der Auszubildenden orientieren konnte, lag auch an den immer noch ausstehenden Informationen der guatemaltekischen Regierung hinsichtlich einer abschließenden Spezialisierung der Gruppe. Damit verknüpft war ihre nach wie vor unklare zukünftige Verwendung, was sich angesichts der fortgeschrittenen Zeit und der Unruhe unter den Stipendiatinnen und Stipendiaten zum wohl drängendsten Problem des Ausbildungsabschnitts entwickelte. Immer wieder versuchte Helmut Bergerhoff, über das BMI an verlässliche Informationen zu gelangen, zumal das anstehende Führungspraktikum sich an der späteren Verwendung in Guatemala orientieren sollte.¹⁸⁹ Aus dem BMI hieß es, dass im guatemaltekischen Innenministerium nach wie vor keine genauen Vorstellungen über die konkrete Verwendung bestünden.¹⁹⁰ Ministerialrat Romann empfahl daher, in »Hinblick auf

186 Landeskriminalamt NW, Beratergruppe für Fälle schwerster Gewaltkriminalität, Ausbildung von Führungsnachwuchskräften der Polizei Guatemala: Einweisung in die Aufgaben von Sondereinheiten aus Anlaß von Geiselnahme und anderen gefahrenintensiven Einsatzlagen, 16.05.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Guatemala allgemein, unpag.

187 PFA, Unterrichtsplanung Studienkurs Guatemala, o. D., DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Studienplan gesamt/Wochenstundenplan PFA, unpag.

188 Siehe Hugo Christen, Langzeitberater, An die Polizei-Führungsakademie, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Anforderung eines Berichts über die Kriminalitätslage in Guatemala vom 27.01.89, 04.04.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Studienplan gesamt/Wochenstundenplan PFA, unpag.

189 Siehe PFA, Bergerhoff, Schult, An den Bundesminister des Innern, Betr.: Polizeihilfe Guatemala, hier: Künftige Verwendung der Führungsnachwuchskräfte der Polizei Guatemalas, 07.04.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Guatemala allgemein, unpag.

190 Die Vorschläge der guatemaltekischen Polizeiführung für eine Spezialisierung trafen erst Ende August 1989 ein, als das Praktikum bereits im Gange war. Im Zentrum der Vorstel-

das primäre Ziel der deutschen Polizeihilfe für Guatemala, die Verbrechensbekämpfung zu verbessern«, das unmittelbar bevorstehende Führungspraktikum im kriminalpolizeilichen Bereich durchzuführen.¹⁹¹

Dieser Empfehlung folgend, die zudem mit den Interessen der Stipendiatinnen und Stipendiaten übereinstimmte, begann im August 1989 das sechswöchige Führungspraktikum in kriminalpolizeilichen Dienststellen bzw. den Landeskriminalämtern in West-Berlin, Würzburg, Hamburg, Kassel, Braunschweig, Düsseldorf, Köln, Münster, Saarbrücken und Mainz, das die Auszubildenden jeweils einzeln oder in Gruppen von bis zu drei Personen absolvierten.¹⁹² Die Praktika wurden fast vollständig nach den Vorstellungen der Auszubildenden gestaltet, die sich so eine »Wunschausbildung« zusammenstellen konnten, welche die zu Beginn der Station an der PFA geäußerten Vorlieben widerspiegeln. In fast allen Ausbildungsstationen wurden bestimmte Interessens- und Neigungsschwerpunkte geäußert, die daraufhin zu Ausbildungsschwerpunkten avancierten: Auffallend häufig baten die Stipendiatinnen und Stipendiaten um Einblicke in das Phänomen der Jugendkriminalität und Formen der Organisierten Kriminalität. Zwei Stipendiaten nutzten die Phase, um sich mit politischer Gewalt und der »Bedrohung der verfassungsmäßigen Ordnung« zu beschäftigen¹⁹³ – Themengebiete, die aufgrund der politischen Rolle der *Policía Nacional* und der innenpolitischen Kritik an der Ausbildung ursprünglich im Lehrplan weitgehend ausgespart worden waren.

Gegen Ende der Ausbildung hatte die Akteursmacht der Auszubildenden in Verbindung mit den transnationalen Auswirkungen der politischen Instabilität in Guatemala dafür gesorgt, dass fast alle Ausbildungswünsche erfüllt wurden. So wurde einem Stipendiaten im Verlauf der Praktikumsphase zusätzlich eine praktische Einweisung in Strategien der Terrorismusbekämpfung bei der ent-

lungen standen Forensik und Kriminaltechnik. Siehe Hugo Christen, Langzeitberater, An den Bundesminister des Innern, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Verwendung der Polizeistudenten in Deutschland, 01.08.1989 [Eingang 23.08.1989], DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 2.

191 BMI, P II 5, Romann, An Polizei-Führungsakademie, Betr.: Polizeihilfe für Guatemala, hier: Künftige Verwendung der Führungskräfte der Polizei Guatemalas, 25.04.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Guatemala allgemein, unpag.

192 PFA, Z 3, Bergerhoff, Betr.: Studienkurs Guatemala, hier: Praktikum vom 07.08.–29.09.1989, 14.06.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Allgemeiner Schriftverkehr, unpag.

193 Siehe PFA, An Hannover IM, u. a., Betr.: Führungsnachwuchskräfte der Polizei Guatemala, hier: Führungspraktikum vom 07.08.–29.09.1989, 13.06.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Allgemeiner Schriftverkehr, unpag; PFA, i. A. Schult, An Düsseldorf IM, u. a., Betr.: Führungsnachwuchskräfte der Polizei Guatemalas, hier: Führungspraktikum vom 7.8.–29.9.1989, 13.06.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Allgemeiner Schriftverkehr, unpag; PFA, i. A. Schult, An Bayern IM, u. a., Betr.: Führungsnachwuchskräfte der Polizei Guatemalas, hier: Führungspraktikum vom 7.8.–29.9.1989, 13.06.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Allgemeiner Schriftverkehr, unpag.

sprechenden Abteilung des BKA ermöglicht.¹⁹⁴ Politische Vorbehalte oder die Tatsache, dass die Gruppe ursprünglich nicht für die Bekämpfung von politischer oder Organisierter Kriminalität spezialisiert werden, sondern dafür geschult werden sollte, die »reguläre« Polizeiarbeit in Guatemala durch ihre Tätigkeit zu modernisieren und nach rechtsstaatlichen Maßstäben neu auszurichten, spielten offensichtlich keine Rolle mehr. Die fehlende Führung aus dem guatemaltekischen Innenministerium im Zusammenspiel mit einer zunehmenden Resignation im BMI ermöglichte es den Stipendiatinnen und Stipendiaten, die Initiative zu übernehmen und sich das seit Beginn des Programms oft beschworene »Kriminologiestudium«, das nach ihrer Lesart vor allem aus kriminalistischer Praxis bestand, in der Endphase der Ausbildung selbst zu gestalten.

Als die Gruppe nach dem Praktikum an die Polizei-Führungsakademie zurückkehrte, erwartete sie die lange ersehnte Klarstellung bezüglich ihrer künftigen Verwendung. Die guatemaltekische Botschaft in Bonn vermeldete, dass ab Januar 1990 alle Stipendiatinnen und Stipendiaten in den Staatsdienst übernommen würden und entsprechende Stellen bereits eingerichtet worden seien.¹⁹⁵ Von einer Übernahme in die Führungsebene der Polizei war allerdings nicht mehr die Rede. In einer ersten Phase sollten sie stattdessen beratend in den einzelnen *Cuerpos* tätig werden und somit beinahe ausschließlich in dem von der Gruppe ungeliebten schutzpolizeilichen Bereich arbeiten. Dem guatemaltekischen Innenministerium zu Folge könnten sie dort am meisten zur »Umorganisation der Polizei« beitragen. In einer zweiten Phase würde das Innenministerium die Gruppe dann, »je nach Eignung und Befähigung«, auch in anderen Dienststellen einsetzen.¹⁹⁶

Die grundsätzliche Zusicherung einer Übernahme wurde durch die verspätete Einstellung – »erst ab Januar 1990« und Formulierungen wie »je nach Eignung und Befähigung« umgehend relativiert, ließen diese Einschränkungen doch darauf schließen, dass nach wie vor mit Widerständen zu rechnen war. Die Verwendung in kleinen Dienststellen der Schutzpolizei widersprach allen Erwartungen der Stipendiatinnen und Stipendiaten, die auf keinen Fall als »einfache Polizisten« Dienst tun wollten. Diese wenig erbauliche Perspektive und die Situation in Guatemala, wo der Regierung nach dem zweiten Putschversuch allmählich die Kontrolle entglitt und im Vorfeld der anstehenden Wahlen auch

194 Siehe BKA, TE, Ruckmich, Betr.: Aus- und Fortbildung ausländischer Polizeibeamter im BKA, hier: Praktikum eines guatemaltekischen Stipendiaten, 20.07.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Allgemeiner Schriftverkehr, unpag.

195 Siehe PFA, Z 3, i. A. Bergerhoff, Aktenvermerk über ein Telefonat mit der guatemaltekischen Botschafterin, Frau Rivera de Ampuero, am 28.8.89, 29.08.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Guatemala allgemein, unpag.

196 Ebd.

die politische Kriminalität wieder anstieg,¹⁹⁷ sorgte zusehends für Angst und Frustration bei den Auszubildenden. Helmut Bergerhoff bat in der PFA um eine Sondersitzung, da das Ausbildungsprogramm »durch verschiedene Presse- und Fernsehberichterstattungen« nun auch in der guatemaltekischen Öffentlichkeit bekannt geworden sei. Die Stipendiatinnen und Stipendiaten würden dort teilweise »als die neue ›Wunderwaffe‹ des IM, der politisch ums überleben [sic!] kämpft, angesehen.«¹⁹⁸ Die Auszubildenden fühlten sich dadurch nun persönlich bedroht. Sie fürchteten sowohl »Gefahren von ›rechts‹ (den Todesschwadronen) als auch von ›links‹.«¹⁹⁹

Für den Abschluss der Ausbildung an der Polizei-Führungsakademie ergaben sich nun zwei Herausforderungen. Zum einen musste die Gruppe angesichts der Sorgen um ihre persönliche Sicherheit auf ihre Rückkehr vorbereitet werden, andererseits musste noch auf die neue Erstverwendung der Stipendiatinnen und Stipendiaten in den *Cuerpos* reagiert werden. Nachdem die Auszubildenden im letzten halben Jahr auf Führungsaufgaben vorbereitet worden waren und sie sich kriminalistische Spezialkenntnisse angeeignet hatten, wurden sie nun, in den letzten zwei Wochen ihres Aufenthalts, noch einmal hastig auf Themen wie »Führung im täglichen Dienst«, »(Neu-)Organisation des Streifendienstes« oder »Personalgewinnung« vorbereitet.²⁰⁰ Gemeinsam erarbeitete Ergebnisse wurden vielfältigt und den Auszubildenden als Arbeitsgrundlage für den Einsatz in den Dienststellen mitgegeben.²⁰¹

Mit einer großangelegten Abschlussfeier, an der auch der Vizeinnenminister Guatemalas und die guatemaltekische Botschafterin teilnahmen, wurden die Stipendiatinnen und Stipendiaten verabschiedet. In seiner Rede zeigte sich der Vertreter des nordrhein-westfälischen Innenministeriums, Ministerialdirigent Rückriegel, nachdenklich und berührte eine Grundfrage der Ausbildungshilfe. Die Auszubildenden seien auf den verschiedenen Ausbildungsstationen von engagierten Dozenten und Betreuern mit sämtlichen Aspekten der westdeutschen Polizei vertraut gemacht. Doch eine Frage, so Rückriegel, bleibe im Raum: »War unser Ausbildungsprogramm so angelegt, daß es genügend Anregungen

197 Diese Tendenz konnten die guatemaltekischen Stipendiatinnen und Stipendiaten auch Meldungen der bundesdeutschen Presse entnehmen. Siehe z. B. Willi Germund: Todesschwadronen morden und foltern brutal weiter. In Guatemala regiert wieder die Angst, in: Hannoversche Presse, 29.09.1989; Ralf Leonhard: Polizeihilfe für Guatemala gescheitert, in: taz. Die Tageszeitung, 14.10.1989, S. 11.

198 PFA, Z 3, Bergerhoff, Herrn Schult, mit der Bitte um Behandlung in der Fachbereichsleiterbesprechung am 04.10.1989, 04.10.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Guatemala allgemein, unpag.

199 Ebd.

200 PFA, Z 3, Bergerhoff, Grobstruktur des Studienabschnitts »Abschluß der Ausbildung«, o. D., DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Guatemala allgemein, unpag.

201 Siehe ebd.

für eine Umsetzung und damit Verwirklichung in Guatemala enthält? [...] Ist die europäische Sicht auf Mittelamerika übertragbar?»²⁰² Die Übertragung und Anpassung des Wissensangebots an die Verhältnisse ihres Heimatlands bezeichnete er als die »äußerst schwierige Aufgabe« der Stipendiatinnen und Stipendiaten, für die er ihnen viel Kraft wünschte.²⁰³ Wie Rückriegel erkannt hatte, waren die Transfers von polizeilichem Know-how mit dem Ende der Ausbildung nicht abgeschlossen. Das Zusammentreffen der in der Bundesrepublik vermittelten Konzepte mit der guatemalteckischen Realität stellte die eigentliche Herausforderung dar. Mit gemischten Gefühlen trat die Gruppe daher Anfang November 1989 ihre Rückreise nach Guatemala an.

5.4. Zwischenfazit: Das Ausbildungsprogramm zwischen transnationalen Netzwerkdynamiken und lokaler Akteursmacht

Die Ausbildung der guatemalteckischen »Führungsnachwuchskräfte« in der Bundesrepublik war die zeitlich umfangreichste Projektkomponente und neben der Lieferung des Materials zu Beginn der Kooperation sicherlich ihr öffentlichkeitswirksamster Aspekt. Noch deutlicher als in anderen Teilprojekten wurde in der Entfaltung des Programms der Netzwerkcharakter der Kooperation sichtbar. Eine Vielzahl an Akteuren war an der Ausgestaltung beteiligt, sodass viele unterschiedliche Prioritäten und teils widerstreitende Interessen Einfluss auf den Verlauf nahmen. Bereits zu Beginn sahen sich die kooperierenden Akteure sowohl in Guatemala als auch in der Bundesrepublik einem hohen Zeit- und Erwartungsdruck ausgesetzt. Die Auswahl der Auszubildenden zeugte, wie gezeigt, bereits von der Macht der beteiligten Akteure bzw. den Dynamiken ihrer Netzwerkzusammenhänge. Transnationale Aushandlungsprozesse führten dazu, dass polizeifremde Personen, die keinen Einblick in die Strukturen der *Policía Nacional* hatten und für die eine Verwendung im regulären Polizeibetrieb aufgrund ihrer gehobenen gesellschaftlichen Stellung großenteils nicht in Frage kam, eine umfassende Polizeiausbildung nach bundesdeutschem Muster erhielten. Die Zusammenstellung der Gruppe schuf somit Folgewirkungen, die bis zu ihrer Rückkehr bestimmend waren.

Der Lehrplan des Ausbildungsprogramms war ebenfalls Gegenstand permanenter Aushandlungs- und Anpassungsprozesse, an denen sowohl Regierungs-

202 PFA, Wittmann, Betr.: Verabschiedung des Studienkurses Guatemala, Redebeitrag für Ministerialdirigent Dr. Rückriegel, IM NW, o. D., DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Allgemeiner Schriftverkehr, unpag., S. 4.

203 Siehe ebd., S. 4f.

mitglieder in Guatemala und der Bundesrepublik, bundesdeutsche Landesregierungen und -behörden, die guatemalteckische Polizeiführung als auch die jeweiligen Betreuer, Ausbildungsleiter sowie die Stipendiatinnen und Stipendiaten selbst beteiligt waren. Mangelhafte Abstimmung im Netzwerk und sich verändernde politische und gesellschaftliche Konstellationen trugen ebenfalls dazu bei, dass sich die Durchführung der Ausbildungshilfe in kontingenter Weise weiterentwickelte. Diese Tendenz verstärkte sich dadurch, dass die ausführenden Stellen, wie etwa die Landespolizeischulen, erst sehr spät in das Netzwerk integriert worden waren, sodass diese unter Zeitdruck in ihren Institutionen große Übersetzungsleistungen anstrengen mussten, um auf die neuartigen Herausforderungen zu reagieren.

Die Schwierigkeiten, die sich aus der Größe des Kooperationszusammenhangs und der Unkenntnis der lokalen Bedingungen ergaben, wurden bereits in den ersten Planungen erkannt. Mit der Wahl der Polizei-Führungsakademie als Steuerungsbehörde der gesamten Ausbildung auf westdeutschem Boden wurde eine gewisse Kontrolle über den Fortgang der Ausbildung in den einzelnen Ausbildungsstationen sichergestellt. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Anpassung von Programm und Methodik war deutlich ausgeprägter als in anderen Projektkomponenten und steigerte sich noch nach den Erfahrungen der ersten Ausbildungsstationen. Angesichts des sehr breit formulierten Ausbildungsziels, das durch die guatemalteckische Regierung bis zum Ende der Ausbildung nicht präzisiert wurde, blieb den beteiligten Akteuren keine andere Wahl, als eine auf zwei Jahre ausgelegte »Allround-Ausbildung« zu konzipieren, die sich – in Ermangelung von Kenntnissen der guatemalteckischen Polizei – aus Versatzstücken der bundesdeutschen Aus- und Fortbildungsprogramme der verschiedenen Laufbahnen zusammensetzte.

Als die Akteure während der Durchführung des Programms erkannten, dass die ausgewählten Inhalte und Lehrformate nur wenig Gewinn für die Stipendiatinnen und Stipendiaten brachten, setzte man fortan verstärkt auf Projektarbeiten mit praktischem Bezug, ohne jedoch den grundsätzlichen Auftrag, die Gruppe mit der Stellung der Polizei im Rechtsstaat vertraut zu machen, vollends aufzugeben. Hier lässt sich eine zunehmende Bereitschaft, Anpassungen und Kompromisse zuzulassen und guatemalteckische Vorstellungen in die erprobten Abläufe zu integrieren, erkennen. Während finanzielle Ressourcen ausreichend zur Verfügung standen, sodass jederzeit auf spezielle Wünsche eingegangen werden konnte und man ein abwechslungsreiches Kultur- und Freizeitprogramm organisierte, erschwerte eine nur oberflächliche landeskundliche Einweisung und der stockende Fluss von Informationen zur Sicherheitssituation in Guatemala – Presseberichte, Polizeistatistiken, Lagebilder – eine Transferunterstützung schon während der Ausbildung. Hinsichtlich konkreter Reformansätze in Guatemala agierten Ausbilder und Auszubildende aufgrund fehlender Unter-

stützung des guatemaltekischen Innenministeriums und des BMI weitgehend blind.

Das abnehmende Interesse der übergeordneten Behörden, Indiz für das fragiler werdende Netzwerk, ermöglichte aber zugleich eine Anpassungsfähigkeit, die es so in anderen Projektkomponenten nicht gegeben hatte. Die lokalen Akteure ergriffen diese Chance und übernahmen Ausbildungsinhalte fast ausschließlich nach individuellen Präferenzen, sodass die Transfers zwar stattfanden, jedoch auf eine äußerst selektive Weise. Die Stipendiatinnen und Stipendiaten erlangten immer mehr Einflussmöglichkeiten auf die inhaltliche Ausgestaltung der Ausbildung. Dies führte dazu, dass das Ausbildungskonzept auf die Interessen und Prioritäten der Auszubildenden zugeschnitten wurde, was allerdings zu Lasten der ursprünglich angestrebten Ausbildungsinhalte, die auf die Transformation der Strukturen und der Arbeitsroutine der Nationalpolizei abgezielt hatten, ging. Da die abnehmenden Abstimmungsprozesse im Netzwerk dazu führten, dass auch andere Netzwerkstrukturen, wie etwa der guatemaltekische Polizeisektor, größere Autonomie genossen und weit weniger zu einem für das Projekt zuträglichen Verhalten gebracht wurden, musste sich die Übertragung der angeeigneten Inhalte in den guatemaltekischen Kontext weiter erschweren.

Das Ausbildungsprogramm wurde zu Beginn des Polizeihilfeprogramms entworfen, als die Präsidentschaft Cerezos noch als Aufbruch in eine neue Ära gefeiert wurde. Bis zur Rückkehr der Stipendiatinnen und Stipendiaten hatte es zwei Putschversuche gegeben, das Militär hatte die Dominanz über die Sicherheitskräfte im Rahmen von SIPROCI institutionalisiert und die Gesellschaft war durch eine schwere Wirtschaftskrise und die wiederaufflammende politische Gewalt polarisiert. Für das Ausbildungsprogramm erwies es sich als überaus herausfordernd, dass nach dem ersten Putschversuch im Mai 1988 sowohl der Generaldirektor der Polizei als auch der reformorientierte Innenminister zurücktreten mussten. Die Polizeireform wurde dadurch abrupt unterbrochen. Das neue guatemaltekische Innenministerium war so sehr mit innenpolitischen Krisen und dem eigenen Machterhalt beschäftigt, dass die guatemaltekische Beteiligung am Ausbildungsprogramm deutlich zurückging. Es waren aufwendige Übersetzungsanstrengungen notwendig, um die neue Führung in Polizei und Innenministerium wieder für das Projekt der Vorgänger zu interessieren.

Vor dem Hintergrund dieser Netzwerkveränderungen war es zunehmend die lokale Akteursmacht, die die Dynamiken des Ausbildungsprogramms bestimmte. Davon ausgehend zeigt sich, dass der Einfluss transnationaler Modernisierungsprojekte auf die zu verändernden Strukturen nicht zu verstehen ist, wenn lediglich Konzeption und Ergebnis von Kooperationsprozessen analysiert werden. Neben strukturellen Faktoren sind es maßgeblich die Interaktionen der lokal kooperierenden Akteure, deren Interessen und Verbindungen, die zu

Planabweichungen führen und den Verlauf eines Projekts grundlegend ändern können. Inwieweit es den Stipendiatinnen und Stipendiaten möglich war, die Transfers zu Ende zu führen und Veränderungen in der guatemaltekischen Polizei gegen die sich abzeichnenden Widerstände durchzusetzen, ist Gegenstand des nächsten Kapitels, das den allmählichen Zusammenbruch des Polizeihilfeprojekts im letzten Jahr der Kooperation untersucht.

6. Netzwerke in Auflösung: Der Abbruch der Polizeihilfe für Guatemala

Während die Stipendiatinnen und Stipendiaten in der Bundesrepublik ausgebildet wurden, hatte sich die Situation in ihrer Heimat verändert. Während zu Beginn des Programms Anfang 1987 internationale Beobachter und große Teile der guatemaltekischen Bevölkerung die Hoffnung hatten, die christdemokratische Regierung werde für soziale Gerechtigkeit sorgen, die Volkswirtschaft modernisieren und den Sicherheitssektor grundlegend reformieren, waren diese Erwartungen Ende 1989 oftmals der Enttäuschung gewichen. Zur Rettung der demokratischen Öffnung hatte Cerezo laut eigenen Worten nach dem Putschversuch von 1988 fast sämtliche Forderungen aus Militär und Wirtschaft akzeptiert und »praktisch darauf verzichtet, das Land zu regieren.«¹ Der zweite Putschversuch im Mai 1989 hatte das endgültige Ende der Reformpolitik eingeläutet.² Interne Machtkämpfe um die Kandidatur für die Ende 1990 anstehenden Präsidentschaftswahlen schwächten die Regierungspartei DCG zusätzlich und trugen zu einem politischen Stillstand bei.³

Die politischen Wirren und der häufige Austausch des Spitzenpersonals in Innenministerium und Polizeiführung hatten immer wieder zu einem Führungsvakuum innerhalb der Polizei geführt, was dazu führte, dass es aufgrund mangelnder Dienstaufsicht in den Reihen der Polizei zu vermehrter Korruption, Willkür gegenüber Bürgern und Untergebenen und »zu einer äußerst laschen Haltung und Dienstausbübung der Polizei« kam.⁴ Diese Entwicklung schwächte die operativen Fähigkeiten der Nationalpolizei, was sich auch in der Kriminali-

1 Siehe Monteforte, Vinicio, S. 74. Übersetzung durch den Verfasser.

2 Siehe ebd., S. 79; REMHI, S. 336.

3 Siehe Willibold Frehner: Guatemala 1989. Zwischen Friedensbemühungen und Terroranschlägen, in: KAS-Auslandsinformationen (1990) 5, S. 16–31, hier S. 24.

4 Hugo Christen, An das Bundesministerium des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: 2. Zwischenbericht, 20.09.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 8; siehe auch Hugo Christen, An Innenminister Lic. Carlos Augusto Morales Villatoro, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, 09.07.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 3f.

tätsrate niederschlug. Selbst der Repräsentant der eng mit der guatemaltekischen Christdemokratie verflochtenen Konrad-Adenauer-Stiftung in Guatemala-Stadt, Willibold Frehner, musste Ende 1989 feststellen, dass auch nach jahrelangem Engagement für die Modernisierung der Polizei von einer erfolgreichen Kriminalitätsbekämpfung in Guatemala nicht die Rede sein konnte: »Erschreckend viele Gewalttaten, wie Morde, Entführungen, Einbrüche und Anschläge, gehören zum täglichen Leben.«⁵ Die zunehmende politische Polarisierung angesichts der anstehenden Wahlkämpfe führte zusätzlich zu einem deutlichen Anstieg der politisch motivierten Gewalt, die sich in der gezielten Ermordung politischer Rivalen »durch Auftragskiller« sowie in der Bedrohung, Verschleppung und Ermordung von Vertretern sozialer Bewegungen niederschlug.⁶ Der Beauftragte der UN-Menschenrechtskommission für Guatemala, Héctor Gros Espiell, kam in einem Bericht über den Zustand der Menschenrechte in Guatemala Ende 1989 zu dem Schluss, dass die Gewalt in Guatemala außer Kontrolle geraten sei, wofür er auch die mangelhaften Ermittlungsergebnisse der Polizei verantwortlich machte.⁷

Die Reformansätze waren mit wenigen Ausnahmen, wie die Wiedereröffnung der Polizeischule, ins Stocken geraten oder abgebrochen worden. Die Versetzung der Stipendiatinnen und Stipendiaten an Schlüsselpositionen der Nationalpolizei schien somit die letzte Möglichkeit zu sein, auf indirektem Wege eine rechtsstaatliche Praxis innerhalb der Polizei durchzusetzen – und zumindest die bisher erreichten Fortschritte zu retten. Nicht nur die befürchteten Widerstände gegen die Eingliederung der Stipendiatinnen und Stipendiaten stellten die beteiligten bundesdeutschen Akteure vor Herausforderungen. Auch die immer offensichtlicher zu Tage tretende Unfähigkeit des guatemaltekischen Innenministeriums, für eine ausreichende Finanzierung des Polizeisystems zu sorgen, sollte gravierende Folgen für die letzte Phase des Polizeihilfeprojekts haben – und den Zusammenbruch der Netzwerke bis Ende 1990 beschleunigen.

Dieses Kapitel untersucht die Auflösungserscheinungen der das Polizeihilfeprojekt stützenden Netzwerke. Wie sich herausstellte, waren die Akteure aufgrund innenpolitischer Entwicklungen und geopolitischer Veränderungen nur noch begrenzt bereit zu kooperieren und Übersetzungsanstrengungen durch-

5 Willibold Frehner: Die Lage der Menschenrechte in Guatemala, in: KAS-Auslandsinformationen (1989) 10, S. 2–21, hier S. 11.

6 Hugo Christen, An das Bundesministerium des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: 2. Zwischenbericht, 20.09.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 12.

7 Siehe Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 46º período de sesiones, Tema 23 del programa provisional – Informe del Experto Sr. Héctor Gros Espiell sobre Guatemala, 15. 12. 1989, S. 15, online unter https://digitallibrary.un.org/record/83754/files/E_CN-4_1990_45_A-dd-1-ES.pdf?ln=es [19.07.2022].

zuführen. Dies zeigte sich maßgeblich am Konflikt um die Einstellung der ehemaligen Stipendiatinnen und Stipendiaten und an den Querelen um die Inbetriebnahme der zentralen Wartungsanlage für den Fuhrpark der guatemaltekischen Polizei, die im Folgenden analysiert werden. Ausgehend von den Ergebnissen dieser beiden Teilprojekte rekonstruiert das Kapitel anschließend die Konstellationen, die dazu führten, dass das Projekt schließlich abgebrochen wurde.

6.1. Der Konflikt um die Übernahme der ehemaligen Stipendiatinnen und Stipendiaten in die guatemaltekische Nationalpolizei

Während die Gruppe der Stipendiatinnen und Stipendiaten bei ihrer Abreise 1987 noch feierlich verabschiedet worden war, schien die guatemaltekische Regierung von ihrer Rückkehr Anfang November 1989 überhaupt keine Notiz zu nehmen. Erst nachdem sich Vertreter der Gruppe an die Polizeiführung gewandt hatten, kam es einige Wochen später zu einem ersten Treffen der Gruppe mit dem stellvertretenden Direktor der Nationalpolizei.⁸ Die einstigen Hoffnungsträger wurden daraufhin erst einmal in den Urlaub geschickt und zu einem allgemeinen Einführungsseminar eingeladen, das Anfang Januar 1990 beginnen sollte.

Das Seminar verfolgte zwei Ziele. Zum einen sollten die Gruppe mit den Strukturen und Arbeitsbereichen der *Policía Nacional* vertraut gemacht werden und eine pädagogische Weiterbildung erhalten, um später in der Schule der Nationalpolizei eingesetzt werden zu können.⁹ Zum anderen wollte sich die Polizeiführung ein genaues Bild von den in der Bundesrepublik erworbenen polizeilichen Fähigkeiten und Kenntnissen der Gruppe machen.¹⁰ Dazu wurden verschiedene Einzel- und Gruppengespräche geführt. Die Stipendiatinnen und Stipendiaten äußerten bei der Befragung einhellig Kritik an der unzureichenden Vorbereitung und der mangelhaften Begleitung des Ausbildungsprojekts durch die guatemaltekische Regierung.¹¹

8 Siehe Edgar Leonel Lorenzo, Director Escuela Policía Nacional, A Coronel de Infantería DEM, Giovanni Valerio Cardenas, Director General de la Policía Nacional, 29.11.1989, AHPN, GT PN, 43, DSC, F67917. Siehe auch Interview des Verfassers mit Lucrecia Elenor Barrientos Tobar, Ciudad de Guatemala, 31.10.2018.

9 Siehe O. V. [Sub-dirección de la Policía Nacional], Programa de inducción para ex-becarios de Alemania, o. D., AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6959669, S. 1.

10 Siehe ebd.

11 Siehe O. V., Transcripción de entrevistas a ex-becarios de Alemania, o. D., AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6960006.

Als ob die Polizeiführung die genannten Versäumnisse nachholen wollte, folgte auf die Auswertung des Auslandsaufenthalts die eigentliche Vorbereitung auf eine spätere Verwendung im Polizeidienst. Die Gruppe besuchte die wichtigsten Einrichtungen und Abteilungen der *Policía Nacional* und wurde mit ihren Aufgaben und Funktionen vertraut gemacht. Ein Überblick über Kriminalitätsschwerpunkte und ein Seminar zu aktuellen Entwicklungen in der für die Polizei relevanten Gesetzeslage rundeten das Informationsprogramm ab. Langzeitberater Hugo Christen war die treibende Kraft bei der Organisation des inhaltlichen Teils des Einführungsseminars. Persönlich übernahm Christen die Einführung der Gruppe in die Strukturen und den Zustand der *Policía Nacional*.¹² Auch leitete er einen Workshop zu aktuellen Problemen und Herausforderungen der Institution.¹³ Es ist bezeichnend, dass Christen als ausländischer Berater und nicht etwa ein Vertreter der Polizeiführung oder des Innenministeriums über diese zentralen Themen informierte.

Als Abschluss des Einführungsprogramms und erste praktische Bewährung sollten die in der Bundesrepublik Ausgebildeten im März 1990 schließlich den Lehrplan für die künftigen Offizierslehrgänge an der Polizeischule überarbeiten und an das westdeutsche Vorbild anpassen.¹⁴ Die lange Dauer der Vorbereitung auf den Dienst in der Polizei, die sich durch den Zwangsurlaub unmittelbar nach der Rückkehr im November 1989 auf fast fünf Monate erstreckte, schien der im Laufe des Polizeihilfeprojekts schon mehrfach beobachteten Verzögerungsstrategie der guatemaltekischen Regierung zu folgen, die sich noch immer nicht auf eine konkrete Verwendung der »Führungsnachwuchskräfte« festlegen wollte.

Widerstände: Die ehemaligen Stipendiatinnen und Stipendiaten als Bedrohung der polizeilichen Hierarchie

Hugo Christen ahnte, dass die bereits während der Ausbildung in der Bundesrepublik geäußerten Befürchtungen sich bewahrheiten sollten. Die Eingliederung der Stipendiatinnen und Stipendiaten in den Polizeidienst entwickelte sich zu einem »ernste[n] Problem« für das Gesamtprojekt.¹⁵ Die Widerstände innerhalb

12 Siehe O. V. [Sub-dirección de la Policía Nacional], Cronograma del programa de inducción para exbecarios de Alemania, o. D., AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6960006, S. 5.

13 Siehe O. V. [Sub-dirección de la Policía Nacional], Agenda para el foro sobre la problemática actual de la Policía Nacional, 12.03.1990, AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6960006.

14 Siehe O. V. [Sub-dirección de la Policía Nacional], Cronograma del programa de inducción para exbecarios de Alemania, o. D., AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6960006, S. 7.

15 Hugo Christen, An das Bundesministerium des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: 2. Zwischenbericht, 20.09.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 11.

der Polizei gegen eine Integration der Gruppe waren trotz anderslautender Zusicherungen der guatemaltekischen Botschaft in Bonn noch immer nicht überwunden. Die teils langgedienten Polizeioffiziere ließen die Stipendiatinnen und Stipendiaten deutlich spüren, dass sie »nicht erwünscht« waren, und betrachteten sie »als Eindringlinge, die sich aufdrängen wollten«, wie sich die ehemalige Stipendiatin Lucrecia Barrientos erinnerte.¹⁶ Ihre Kollegin Verónica Najera nahm damals zwar »nicht Feindschaft«, aber doch eine »gewisse Rivalität« wahr. Es gab deutliche Vorbehalte gegen »die Neuen« in allen Dienstgraden und selbst der Generaldirektor der Polizei verhielt sich gegenüber der Gruppe »sehr verhalten«.¹⁷

Aus der Perspektive vieler Polizeioffiziere hatten ohnehin privilegierte, akademisch gebildete Vertreter der Mittel- und Oberschicht die begehrten Stipendien bekommen und waren in Europa ausgebildet worden. Anstatt sich in der polizeilichen Hierarchie hochzuarbeiten und sich im rauen Polizeialltag zu bewähren, sollten sie nun direkt in Führungspositionen gelangen und den Altgedienten Befehle erteilen. Diese Umstände mussten in der Tat für viele wie eine Provokation wirken. Zudem wurden sie als direkte Bedrohung wahrgenommen, sollten sie doch perspektivisch das angestammte Führungspersonal ersetzen.¹⁸

Christen favorisierte aufgrund des starken Gegenwinds zunächst einen Einsatz als Multiplikatoren an der Polizeischule, wo die Gruppe die Nationalpolizei besser kennen lernen könnte. Anschließend sei ein Wechsel in Führungspositionen immer noch möglich.¹⁹ Doch auch diese Variante stieß, wie schon bei der Eingliederung der in Spanien Ausgebildeten, auf den Widerstand des dort tätigen Lehrpersonals und verstärkte sogar die ablehnende Haltung des polizeilichen Offizierskorps, das sich an der Vermittlung von fremden, nicht an der guatemaltekischen Realität erprobten polizeilichen Vorgehensweisen und Verhaltensregeln störte.²⁰

Ein weiterer Grund für die offene Ablehnung war das hohe Gehalt, das die Stipendiatinnen und Stipendiaten beziehen sollten. Wie von den kooperierenden Innenministerien vereinbart, sollten sie ein »Spitzengehalt« von über 1300 Quetzales (damals etwa 900 DM) monatlich erhalten, wohingegen einfache Polizisten lediglich 400 Quetzales und selbst der Direktor der Polizeischule nur 600 Quetzales verdienten. Diese Begünstigung der Quereinsteiger führte zu Entrüs-

16 Interview des Verfassers mit Lucrecia Elenor Barrientos Tobar, Ciudad de Guatemala, 31.10.2018. Übersetzung durch den Verfasser.

17 Interview des Verfassers mit Verónica Najera Ochoa, Ciudad de Guatemala, 08.11.2018. Übersetzung durch den Verfasser.

18 Siehe Christen, in: *Medico International*, Leber, S. 12.

19 Siehe ebd.

20 Siehe Interview des Verfassers mit Lucrecia Elenor Barrientos Tobar, Ciudad de Guatemala, 31.10.2018.

tung und offenem Widerstand.²¹ Die hohen, von den Kooperationspartnern auf Regierungsebene festgelegten Gehaltsvorstellungen bargen nicht nur sozialen Sprengstoff, sondern sollten auch die finanziellen Möglichkeiten des guatemaltekischen Haushalts überfordern. Wie sich erst später herausstellte, bestand zum Zeitpunkt der Rückkehr der Stipendiatinnen und Stipendiaten »ein absoluter Einstellungsstopp in den Staatsdienst, um [...] weitere Kosten zu vermeiden.«²²

Die Verzögerung des Einstellungsprozesses stellte aus guatemaltekischer Regierungsperspektive folglich eine finanzielle Notwendigkeit dar, die jedoch so nicht kommuniziert wurde. Schließlich hätte man auf diese Weise einen Verstoß gegen die Bestimmungen des Polizeihilfeabkommens einräumen müssen. Diese Vorgehensweise führte jedoch erst recht zu Verstimmung bei den bundesdeutschen Partnern und hatte zur Folge, dass Langzeitberater Christen immer wieder bei den guatemaltekischen Behörden vorsprach und auf eine Einstellung drängte.²³

So pochte der Langzeitberater in einem Brief vom 14. März 1990 an den dritten Innenminister unter Cerezo, Carlos Augusto Morales Villatoro, der auf Valle Valdizán gefolgt war und offensichtlich nur wenig über das Polizeihilfeprojekt informiert war, darauf, die ehemaligen Stipendiatinnen und Stipendiaten unverzüglich einzustellen.²⁴ Christen empfahl einen raschen Abschluss der Einstellungsformalitäten, da das Stipendienprogramm in der Bundesrepublik unter besonderer Beobachtung stehe und eine Verlängerung der Kooperation andernfalls nicht garantiert werden könne.²⁵

Trotz Christens Intervention kam der Einstellungsprozess nicht voran, was einige der ehemaligen Stipendiatinnen und Stipendiaten zusehends vor finanzielle Probleme stellte. Sie waren verpflichtet, an den mehrmonatigen Einführungsveranstaltungen teilzunehmen, obwohl sie bisher nicht in Staatsdienst übernommen worden waren, d. h. über kein Einkommen verfügten. Zugleich hatten sie sich vor Aufnahme des Stipendiums vertraglich verpflichtet, mit ihrer neu erworbenen Qualifikation dem Innenministerium exklusiv für fünf Jahre zur Verfügung zu stehen und kein anderes Arbeitsverhältnis aufzunehmen.²⁶ Trotz dieser Verpflichtung nahmen einige Gruppenmitglieder an den Einführungsveranstaltungen kaum teil. Gegenüber Christen machten sie der guate-

21 Siehe Christen, in: Medico International, Leber, S. 12.

22 Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 16.

23 Siehe ebd.

24 Siehe Hugo Christen, Asesor Técnico, Al Señor Ministro de Gobernación, Lic. Carlos Augusto Morales Villatoro, Ref.: Proyecto de ayuda a la Policía Nacional de Guatemala, aquí: Evaluación ex-becarios de Alemania, 14.03.1990, AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6960346, S. 1.

25 Siehe ebd.

26 Siehe Kapitel 5.1.

maltekischen Regierung schwere Vorwürfe und betonten, dass sie es sich aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Situation nicht erlauben könnten, weiterhin ohne Einkommensquelle zu bleiben. Sollte sich das Ministerium doch noch entscheiden, sie einzustellen, würden sie ihre vertraglichen Verpflichtungen gerne erfüllen.²⁷

Ökonomische Zwänge und persönliche berufliche Aspirationen sorgten im Zusammenspiel mit den strukturellen Problemen der guatemaltekischen Sicherheitsbehörden dafür, dass das lange vorbereitete, mit großem Engagement und hohem Ressourceneinsatz betriebene Ausbildungsprogramm in kurzer Zeit einen Großteil seines Potenzials einbüßte. Weitere Gruppenmitglieder sollten in den Monaten nach dem Einführungsprogramm, in denen ihnen noch immer Einstellung und Gehalt verweigert wurden, ebenfalls zu der Einsicht gelangen, dass die versprochenen Posten im Innenministerium oder der Polizeiführung nicht mehr zu erreichen waren. Der Sprecher der Gruppe, Otto García, ließ sich mit Einverständnis des Innenministeriums in das Büro des Ombudsmanns für Menschenrechte *Procuraduría de los Derechos Humanos* (PDH) versetzen, eine andere Person entzog sich der misslichen Vertragssituation dadurch, dass sie ohne Erlaubnis das Land verließ und in die Bundesrepublik zurückkehrte.²⁸ Als die PDH bei Morales die Versetzung von Otto García beantragte, soll der Innenminister darum gebeten haben, auch den Rest der Gruppe zu übernehmen, da er sie nicht gebrauchen könne: »¡Llévatelos todos, no me sirven!«²⁹ Diese Äußerung zeigt, dass die von Rodil »geerbte« Ausbildungshilfe für den neuen Innenminister vor allem eine Belastung darstellte.

Begrenzter Transfer: Ehemalige Stipendiatinnen und Stipendiaten im Polizeidienst

Im Juli 1990 hatten die verbliebenen Stipendiatinnen und Stipendiaten an verschiedenen Projekten, etwa einigen »Planübungen zur Bewältigung von Katastrophenlagen«, einem »spezielle[n] Ausbildungsprogramm für Kriminalpolizeibeamte« und an der Überarbeitung des Ausbildungspensums für Polizeioffiziere an der Schule der Nationalpolizei mitgearbeitet. Christen kritisierte

27 Siehe Lucrecia Elinor Barrientos Tobar, A Señor Hugo Christen, Asesor Técnico, Cooperación de la República Federal de Alemania, 18.01.1990, AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6959669; Verónica Najera Ochoa, A Señor Hugo Christen, Asesor Técnico, Cooperación de la República Federal de Alemania, 18.01.1990, AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6959669.

28 Siehe *Nomina de Sub-comisarios asimilados Ex-becarios de la República Federal de Alemania*, o. D., AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6961623.

29 Interview des Verfassers mit Otto García Quinteros, Ciudad de Guatemala, 06.10.2021. Zu Deutsch: »Nimm' sie alle mit, sie nützen mir nichts.« Übersetzung durch den Verfasser.

gegenüber dem Innenminister, dass die Stipendiatinnen und Stipendiaten all diese Tätigkeiten seit Dezember 1989 erbracht hätten, »ohne bis heute einen Centavo Gehalt bekommen zu haben.«³⁰ Christen wisse von den »negativen Gerüchten«, die über die Stipendiatinnen und Stipendiaten verbreitet würden, daher wolle er erneut betonen, dass sie »eine umfassende und gute Ausbildung in Deutschland erfahren haben und jederzeit zur Mitarbeit in der Polizei bereit sind.«³¹ Er könne sich nicht erklären, warum man auf diese vielfältigen Fähigkeiten angesichts des Zustands der Nationalpolizei bis heute verzichte.³²

Die wiederholten Appelle entfalteten schließlich ihre Wirkung und so wurden 13 Personen der achtzehnköpfigen Gruppe im Juli 1990 formal in den Polizeidienst aufgenommen.³³ Eingesetzt wurden sie anfangs vor allem in der Polizeischule, später auch in geringerer Zahl als Berater auf der Ebene der Generaldirektion sowie in kriminal- und schutzpolizeilichen Spezialbereichen, etwa in der Abteilung für vermisste Personen oder im Betrugsdezernat der Kriminalpolizei.³⁴ Ihr wichtigster Beitrag bis zum Ende des Polizeihilfeprojekts war die Konzeption und inhaltliche Überarbeitung eines Lehrgangs für Offiziersanwärter, der zukünftig ebenfalls an der Polizeischule stattfinden sollte.³⁵ Analog zu den Kurzlehrgängen, die bundesdeutsche Ausbilder in Guatemala durchführten, leiteten einige Stipendiatinnen und Stipendiaten Weiterbildungskurse für die Kriminalpolizei, beispielsweise zwei zweiwöchige Kurse zum korrekten Verhalten am Tatort und zu kriminalpolizeilichen Ermittlungstechniken.³⁶

Dabei griffen sie in der Gestaltung des Unterrichts auf das in der Bundesrepublik Gelernte zurück. Paul-Gerhard Heppe, der Betreuer der Gruppe beim BGS, besuchte Anfang 1991 Guatemala und nahm an mehreren Unterrichtseinheiten teil. Dort beobachtete er, wie ein ehemaliger Stipendiat eine bestimmte polizeiliche Lage und die entsprechende Einsatzplanung anhand von Foto-Dias

30 Hugo Christen, An Innenminister Lic. Carlos Augusto Morales Villatoro, Betr.: Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens, 09.07.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 2.

31 Ebd.

32 Siehe ebd.

33 Siehe Departamento de Personal, Policía Nacional, Nomina de Ex-becarios de Alemania, 08.03.1991, AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6961623.

34 Siehe ebd., sowie Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 16.

35 Ministerio de Gobernación Guatemala, Memoria de labores 1990, Ciudad de Guatemala 1991, S. 24.

36 Escuela de la Policía Nacional, Curso: Escena del crimen, Instructores: Ex-Becarios de Alemania, o. D., AHPN, GT PN, 43, DSC, F67703; Escuela de la Policía Nacional, Curso: Investigación criminal, Instructores: Ex-Becarios de Alemania, o. D., AHPN, GT PN, 43, DSC, F67702.

erörterte, die aus der Hospitation bei Einsätzen in Hamburg stammten.³⁷ In geringerem Maße kam es durch den Einsatz in der Polizeischule also in der Tat zu der erhofften Multiplikatorenwirkung und zu begrenzten Wissenstransfers. Langzeitberater Christen wertete die endlich erfolgte Einstellung als großen Erfolg. In seinem Abschlussbericht vermerkte er gewohnt enthusiastisch, dass sie »eine unschätzbare Bereicherung der guatemaltekischen Polizei und letztlich auch der wesentlichste Garant für einen Demokratisierungsprozeß in dieser Institution [sei].«³⁸ Auf dem Papier war das Ausbildungsprogramm mit der Übernahme eines Großteils der ehemaligen Stipendiatinnen und Stipendiaten erfolgreich abgeschlossen. Fortdauernde Widerstände innerhalb der Polizei und finanzielle Probleme schmälerten jedoch die Bilanz.

Fünf Personen aus der Gruppe, die laut internen Leistungsberichten zu den besten des Lehrgangs gehört hatten, hatten sich angesichts des schleppenden Einstellungsprozesses und finanzieller Engpässe bereits im Verlauf der Einführungsveranstaltungen gegen eine Karriere bei der Polizei entschieden.³⁹ Sie beriefen sich dabei auf eine Vertragsklausel, die von der guatemaltekischen Regierung eine Einstellung in den Staatsdienst innerhalb von zwei Monaten verlangte.⁴⁰ Da das guatemaltekische Innenministerium ohnehin nicht in der Lage war, Stellen für alle Gruppenmitglieder zu schaffen, stellte sich die Regierung dieser Entscheidung nicht entgegen. Angesichts der enttäuschten Erwartungen und der Unfähigkeit der Regierung, die Stellen finanziell abzusichern, zogen sich weitere Gruppenmitglieder aus dem Polizeidienst zurück, zum Teil schon wenige Monate nach der formalen Einstellung.⁴¹

Die Ausbildung in der Bundesrepublik erleichterte ihnen diesen Schritt sogar, da sich ihnen durch ihre internationale Erfahrung, ihre Spezialkenntnisse in diversen Rechtsgebieten und nicht zuletzt ihre neuen Sprachkenntnisse neue Berufsmöglichkeiten boten, die wesentlich attraktiver schienen als ein unsicherer und offensichtlich unerwünschter Verbleib bei der Nationalpolizei. Viele begannen in Anwaltskanzleien zu arbeiten, aber auch für deutsche Firmen, für die

37 Interview des Verfassers mit Paul-Gerhard Heppe, Kalefeld, 06. 11. 2019.

38 Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03. 06. 1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 17.

39 Siehe Nomina de Sub-comisarios asimilados Ex-becarios de la República Federal de Alemania, o. D., AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6961623.

40 Siehe Lucrecia Elinor Barrientos Tobar, A Señor Hugo Christen, Asesor Técnico, Cooperación de la República Federal de Alemania, 18.01.1990, AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6959669; Verónica Najera Ochoa, A Señor Hugo Christen, Asesor Técnico, Cooperación de la República Federal de Alemania, 18.01.1990, AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6959669.

41 Siehe Nomina de Sub-comisarios asimilados Ex-becarios de la República Federal de Alemania, o. D., AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6961623.

deutsche Botschaft und entwicklungspolitische Organisationen.⁴² Sie eigneten sich vor dem Hintergrund der unsicheren ökonomischen Lage die im Laufe der Kooperation vermittelten Kenntnisse erneut an, indem sie sie an eigene berufliche Prioritäten anpassten und so letztlich dem Polizeihilfeprojekt entzogen. Letztlich verblieb nur etwa die Hälfte der Gruppe einige Jahre bei der Nationalpolizei, sodass davon auszugehen ist, dass der tatsächliche Einfluss der Ausbildungsmaßnahme auf die zukünftige Ausrichtung der Institution verschwindend gering blieb.

Die hier geschilderten Dynamiken zeigen beispielhaft, wie herausfordernd sich die Eingliederung extern Ausgebildeter in ein laufendes System gestaltet. Die zurückkehrenden Stipendiatinnen und Stipendiaten wurden als Fremdkörper und nicht selten als Bedrohung für die lokalen Hierarchien und Netzwerkzusammenhänge betrachtet. Die Bemühungen der bundesdeutschen Akteure vor Ort waren nur sehr begrenzt in der Lage, die Haltung der lokalen Polizeifunktionäre zu ändern und zu erfolgreichen Anpassungen und Übersetzungen zu führen. Infolgedessen nutzte die Mehrheit der Ausgebildeten das angeeignete Wissen für persönliche Zwecke und entzog es auf diese Weise dem Projektzusammenhang.

Die institutionsinternen Hierarchien waren in der Gestaltung des Programms kaum berücksichtigt worden. Der Erfolg des Ausbildungsprogramms hing von lokaler politischer Unterstützung und der finanziellen Ausstattung der Zielinstitution ab, was nicht ausreichend in die Programmplanung eingeflossen war. Indem bundesdeutsche Projektmittel lediglich die Ausbildung der Gruppe finanzierten, die Bereitstellung von Stellen für Führungspositionen jedoch in den Verantwortungsbereich der guatemaltekischen Regierung fiel, konnten die entscheidenden Anpassungsprozesse innerhalb der zu transformierenden Institution nicht forciert werden. Eine Angleichung der Interessen unterblieb, was eine neue Netzwerkbildung behinderte.

Die bundesdeutschen Planer der Polizeihilfe konzentrierten ihre Maßnahmen fast ausschließlich auf die Zielinstitution, die *Policía Nacional*, und vernachlässigten ihre Eingebundenheit in lokale Netzwerke. Doch war es gerade die Verflechtung der polizeilichen Institution mit weiteren Akteuren, die eine erfolgreiche Umsetzung der Ausbildungshilfe in der Abschlussphase unterminierten. Als ausschlaggebender Faktor erwies sich schließlich die Prioritätensetzung des guatemaltekischen Finanzministeriums bzw. die angespannte Haushaltslage. Die Unterfinanzierung des Polizeiwesens sollte sich in den letzten beiden Jahren der

42 Siehe Interview des Verfassers mit Lucrecia Elenor Barrientos Tobar, Ciudad de Guatemala, 31. 10. 2018; Interview des Verfassers mit Verónica Najera Ochoa, Ciudad de Guatemala, 08. 11. 2018; Interview des Verfassers mit Otto García Quinteros, Ciudad de Guatemala, 06. 10. 2021.

Polizeihilfe auch auf den Erhalt des Nutzwerts der gelieferten Fahrzeuge auswirken. Vor dem Hintergrund, dass der Bundesrechnungshof im Oktober 1989 die mangelnde wirtschaftliche Nachhaltigkeit polizeilicher Ausstattungshilfeprogramme deutlich kritisiert hatte, gewann die Instandhaltung der teuren Fahrzeugflotte für die Bundesregierung noch einmal an politischer Bedeutung.⁴³

6.2. Der Streit um die Finanzierung der zentralen Kfz-Werkstatt

Zu Beginn der Amtsperiode war es die Priorität Innenminister Rodils gewesen, möglichst schnell die Präsenz der *Policía Nacional* im öffentlichen Raum zu erhöhen. Da die Infrastruktur der PN jedoch nicht auf Wartung und Instandhaltung solcher Fahrzeuge ausgelegt war, hatte man sich bereits zu Beginn des Polizeihilfeprojekts dazu entschlossen, eine zentrale Wartungsanlage für alle Fahrzeuge im Besitz der PN zu errichten. Während aus bundesdeutschen Projektmitteln die Entsendung von Experten zur Planung und Umsetzung der Baumaßnahmen bestritten wurde, oblag es der guatemaltekischen Regierung, ein entsprechendes Grundstück zu stellen sowie Bau und Einrichtung der Werkstatt zu finanzieren. Bereits 1988 stellte sich heraus, dass finanzielle Engpässe den Baufortschritt behinderten, sodass die Bundesregierung einen Baukostenzuschuss von 35 000 DM autorisierte.⁴⁴

Neben der Vollendung der zentralen Kfz-Werkstatt fiel laut Polizeihilfeabkommen auch die Versorgung der Fahrzeuge mit Betriebsmitteln und Ersatzteilen unter die sogenannten Partnerschaftsleistungen der guatemaltekischen Regierung. Die schwelende Wirtschaftskrise, in der sich Guatemala befand, verschärfte sich ab 1988 deutlich. Der guatemaltekische Quetzal verlor konstant an Wert und die Inflationsrate stieg im Jahr 1990 auf bis zu 70 Prozent. Die Schattenseite der prestigeträchtigen Fahrzeuge westdeutschen Fabrikats waren die auch im Vergleich zu anderen Marken hohen Kosten für Ersatzteile. Nachdem alle Spezialgeräte für die Werkstatt und sämtliche Ersatz- und Pflegemittel für die Fahrzeuge importiert und somit in US-Dollar bezahlt werden mussten, explodierten die Kosten für die angedachten Maßnahmen, die angesichts leerer öffentlicher Kassen bald nicht mehr zu begleichen waren.⁴⁵ Ein sukzessiver

43 Siehe die Unterrichtung des Bundesrechnungshofes, BT-Drs. 11/5383, 16.10.1989, S. 21.

44 Siehe BT-Drs. 11/3579, 30.11.1988, S. 2.

45 Siehe Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 19; Hugo Christen, An das Bundesministerium des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: 2. Zwischenbericht, 20.09.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 6.

Ausfall der Fahrzeuge hätte die operativen Fähigkeiten der Nationalpolizei jedoch erneut geschwächt und, wie die bundesdeutsche Botschaft in Guatemala betonte, dem Ansehen der Bundesrepublik Deutschland geschadet.⁴⁶ Aus diesen Gründen sah sich die Bundesregierung gezwungen, den guatemaltekischen Zahlungsausfall aufzufangen.

Indirekte Bezuschussung: Partnerschaftsleistungen aus EZ-Mitteln

Statt jedoch die bereits bewilligten Mittel des Polizeihilfeprojekts umzuschichten, um Bau und Ausstattung der Werkstatt aus Projektkosten zu finanzieren, sprachen sich AA und BMZ aus politischen Erwägungen dafür aus, die guatemaltekischen Partner zur Übernahme der Partnerschaftsleistungen zu bewegen und einen Kompromiss zu finden.⁴⁷ Eine Umschichtung hätte schließlich das Gleichgewicht der Projektmaßnahmen zu Ungunsten der Beratungs- und Ausbildungsleistungen, die ja in Folge der Kritik des Bundestags die Hälfte des Gesamtbudgets von 10,6 Millionen DM ausmachen sollten, verschoben. Im BMZ entschied man sich daher für eine indirekte Finanzierung. Die bisher ausstehenden Partnerschaftsleistungen beliefen sich auf etwa drei Millionen Quetzales, die für die Wartungs- und Reparaturkosten der gelieferten Fahrzeuge, einen Erweiterungsbau für die Polizeischule sowie die Fertigstellung der baulichen Maßnahmen an der zentralen Werkstatt und deren Inneneinrichtung verwendet werden sollten.⁴⁸ Das BMZ autorisierte die guatemaltekische Regierung, zur Finanzierung dieser Posten auf sogenannte Gegenwertmittel aus der Warenhilfe⁴⁹

46 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, Betr.: TZ mit Guatemala, hier: Polizeihilfeprojekt, Zur Unterrichtung auf Weisung, 01.09.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., S. 11.

47 BMZ, Ref. 135, i. A. Nintzel, Betr.: Technische Zusammenarbeit mit Guatemala, hier: Polizeihilfe, Ergebnisvermerk, 05.09.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag.

48 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, Ref. 331, BMZ, BMI, Betr.: Technische Zusammenarbeit mit Guatemala, hier: Polizeihilfe, 28.10.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag.

49 Die Warenhilfe ist ein Instrument der Finanziellen Zusammenarbeit. Dazu stellt die Bundesregierung den Partnerländern Mittel zum Import bestimmter Waren zur Verfügung. Bei der Umwandlung der Devisen durch den Verkauf der Importe (oder der Devisen auf den Finanzmärkten) entstehen sogenannte Gegenwertmittel in Landeswährung, die in festgelegte Entwicklungsprojekte investiert werden müssen. Siehe BMZ, Vorgehensweise für die Anwendung der Quetzales, die aus dem Devisenverkauf aus den Kreditverträgen für den Kauf von Waren, die durch den K. F. N. zur Verfügung gestellt wurden, entstanden sind, 10.03.1989, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag. Zum Verfahren siehe auch BMZ, Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, aktualisierte Form, 01.07.2021, S. 20f., online unter: <https://www.bmz.de/resource/blob/85392/fz-tz-leitlinien.pdf> [30.06.2023].

zurückzugreifen, die ursprünglich für die Finanzierung einer neuen Fernstraße in die Provinz El Petén gedacht waren.⁵⁰

Das guatemaltekische Innenministerium reagierte sichtlich erleichtert auf dieses Angebot, ohne das es die offenen Forderungen nur schwerlich hätte erfüllen können.⁵¹ Die Regierung Guatemalas wurde durch diesen Kompromiss in die Lage versetzt, ihre vertraglichen Verpflichtungen zu erfüllen, ohne dass die geforderten Mittel an anderer Stelle fehlten. Aus Sicht des BMZ wurde sichergestellt, dass die Verträge eingehalten wurden und keine weiteren Projektmittel für die eigentlich von Guatemala zu übernehmenden Maßnahmen aufgewendet werden mussten. Allerdings wurde auf diese Weise erneut an den Bundestagsausschüssen vorbei entschieden und das Volumen des Polizeihilfeprojekts indirekt um drei Millionen Quetzales, zu diesem Zeitpunkt etwa zwei Millionen DM, wesentlich erhöht.

Die ausschließliche Verwendung der Gegenwertmittel für die genannten Maßnahmen der Polizeikooperation wurde durch einen Notenwechsel im Januar 1989 festgeschrieben und alle Bedingungen durch den guatemaltekischen Außenminister akzeptiert.⁵² Im Anschluss kündigte das BMI die Wartungsverträge mit den Herstellerfirmen in Guatemala, da anfallende Reparatur- und Instandhaltungskosten zukünftig ja von der guatemaltekischen Regierung getragen werden würden.⁵³ Ein in Guatemala ansässiger westdeutscher Importeur begann auf Christens Weisung mit der Beschaffung der Spezialgeräte für die Kfz-Werkstatt, deren Finanzierung nun sichergestellt zu sein schien.⁵⁴

Während man in Bonn hoffte, durch den Finanzierungscoup bald einen weiteren Projekterfolg vermelden zu können, sollte sich wenige Monate später herausstellen, dass keine der besprochenen Maßnahmen in Angriff genommen

50 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, Ref. 331, BMZ, BMI, Betr.: Technische Zusammenarbeit mit Guatemala, hier: Polizeihilfe, 28.10.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag.

51 Siehe BMZ, UAL 13, Schweiger, Herrn Minister, Betr.: Regierungsverhandlungen mit Guatemala vom 24. bis 27. 10.1988; insbesondere Entwicklung des Petén; Hilfe für die Nationalpolizei von Guatemala, hier: Behandlung in der erweiterten Leitung am Donnerstag, 10. November 1988, 08.11.1988, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag., S. 4.

52 Siehe Alfonso Cabrera Hidalgo, Ministro de Relaciones Exteriores, Señor Embajador, 19.01.1989, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag.

53 Siehe BMI, P II 5, i. A. Romann, An AA, Ref. 331, mdbuw an diplogerma Guatemala auch für PHK Christen, BMZ, Ref. 135, Betr.: Polizeihilfeprojekt für Guatemala, hier: Inspektionskosten für die DB-Kraftfahrzeuge, 22.02.1989, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag.

54 Siehe Hugo Christen, An den Innenminister von Guatemala, Lic. Roberto Valle Valdizán, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, 26.04.1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag.

worden waren.⁵⁵ Aufgrund ausstehender Zahlungen konnten die bereits von den Importeuren bestellten und vorfinanzierten Geräte für die Werkstatt nicht ausgeliefert werden. Dass »feste Absprachen und Termine für den Bau und die Einrichtung der Kfz-Werkstatt [...]« nicht eingehalten wurden, führte innerhalb der Bundesregierung verstärkt zu Kritik am Kooperationspartner. Romann betonte, dass das Projekt ohne »eigene Bemühungen Guatemalas zu einer schnellen und wirklichen Reform der Polizei« in Zukunft nicht weitergeführt werden könnte.⁵⁶

Vertrauensbruch und Kettenreaktion: Die Umwidmung der zusätzlichen Mittel durch das guatemalteckische Finanzministerium

Im Oktober 1989, und somit ein Jahr nach den Regierungsverhandlungen, wurde klar, warum sich der Einsatz der Gegenwertmittel so lange verzögert hatte. Die Summe von drei Millionen Quetzales war schlicht veruntreut worden bzw. »ohne Wissen des guatemalteckischen Innenministers von dem Finanzminister für andere dringende Verpflichtungen verausgabt worden«, wie Hugo Christen es ausdrückte.⁵⁷ Das guatemalteckische Finanzministerium hatte sich somit über die Vorgaben aus Bonn hinweggesetzt und selbst entschieden, wofür die freigegebenen Mittel am dringlichsten ausgegeben werden sollten. Es priorisierte somit lokale politische Erfordernisse gegenüber vertraglichen Verbindlichkeiten und andere Politikfelder gegenüber der Polizeireform bzw. dem Erhalt der gelieferten Fahrzeuge. Nach lautstarken Protesten aus Bonn gab Präsident Cerezo schließlich per Regierungsdekret vom 31. Oktober 1989 die drei Millionen Quetzales für ihre ursprüngliche Bestimmung frei.⁵⁸ Die Gelder waren aber zum Teil schlicht nicht mehr vorhanden, sodass eine fieberhafte Suche nach anderen Haushaltstiteln begann. Dem guatemalteckischen Finanzministerium gelang dies schließlich, indem es eine Million Quetzales aus zukünftigen Mitteln der US-Entwicklungshilfe umwidmete.⁵⁹ Da das Problem damit gelöst schien, begannen die

55 Siehe Hugo Christen, Señor Ministro de Gobernación, Lic. Roberto Valle Valdizán, Ref.: Apoyo a la profesionalización de la Policía Nacional, 24.07.1989, AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6960352.

56 BMI, P II 5, i. A. Romann, An AA, Ref. 331, mdbuw an diplogerma Guatemala, BMZ, Ref. 135, Betr.: Polizeiprojekt in Guatemala, 31.07.1989, PA AA, B 33 (ZA), 143930, unpag.

57 Hugo Christen, An das Bundesministerium des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens, hier: 2. Zwischenbericht, 20.09.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 5f.

58 Siehe Ministerio de Finanzas Públicas, Marco Vinicio Cerezo Arévalo, Roberto Carpio Nicole, Acuerdo Gubernativo de Presupuesto Numero 396-89, 31.10.1989, AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6959669.

59 Siehe ebd., S. 2.

Importfirmen mit der Auslieferung der Spezialgeräte für die Kfz-Werkstatt.⁶⁰ Im Januar 1990 wurden schließlich drei Spezialisten des BGS für zunächst sechs Monate nach Guatemala entsandt, die die den Aufbau der Wartungseinrichtung begleiten sollten. Zu ihren Aufgaben zählte sowohl die Unterweisung des Werkstattpersonals im Umgang mit den gelieferten Geräten als auch in der Reparatur der bei der Polizei eingesetzten Mercedes-, BMW- und VW-Fahrzeuge.⁶¹

Im Juli 1990 stellte sich jedoch heraus, dass die guatemaltekische Regierung die versprochenen drei Millionen Quetzales noch immer nicht verfügbar gemacht hatte. Bereits Ende 1989 von Präsident Cerezo autorisiert, verzögerte sich die Zuweisung der Mittel aufgrund prozessualer Vorschriften – oder bewusster Verschleppung durch das Finanzministerium – immer wieder.⁶² Der Importeur der gelieferten Maschinen, Bosch Guatemala, blieb zunächst auf erheblichen Kosten sitzen; Ersatzteile für die Fahrzeuge wurden überhaupt nicht mehr geliefert.⁶³

Durch die Verzögerung der Baumaßnahmen an der zentralen Kfz-Werkstatt mussten die Fahrzeuge weiterhin kostspielig in privaten Werkstätten gewartet werden. Diese Kosten wurden jedoch seit dem Notenwechsel über die Nutzung von Gegenwertmitteln Ende 1988 nicht mehr aus Projektmitteln übernommen.⁶⁴ Nachdem die guatemaltekische Regierung die Rechnungen der örtlichen BMW- bzw. Daimler-Benz-Vertretungen nicht bezahlt hatte, war die Wartung und Reparatur der entsprechenden Fahrzeuge akut gefährdet. Während Manfred Kratz, der der DCG nahestehende Leiter der Daimler-Benz-Filiale, schließlich dazu

60 Siehe Hugo Christen, Langzeitberater, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: a) Beschaffung von Ersatzteilen für BMW-Kräder, b) Beschaffung von Lehrmaterial für den Verkehrsunterricht, 15. November 1989, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 1.

61 Siehe Grenzschutzkommando Nord, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Einrichtung einer Kfz-Werkstatt in Guatemala, 24.01.1990, BArch, B 106/371651, unpag.

62 Beide Möglichkeiten werden insofern angedeutet, dass Innenminister Morales immer wieder versicherte, er tue alles, um den Finanzminister zur Freigabe der Gelder bzw. zur Beschleunigung der bürokratischen Abwicklung zu bewegen. Siehe Carlos Augusto Morales Villatoro, Ministro de Gobernación, A Doctor Wolfgang Schäuble, 10.01.1990, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag., S. 1; Hugo Christen, An das Bundesministerium des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: 2. Zwischenbericht, 20.09.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 6f.

63 Siehe Hugo Christen, An Innenminister Lic. Carlos Augusto Morales Villatoro, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, 09.07.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 1; BMI, P II 5, i. A. Romann, An AA, Ref. 331, mdbuw an Botschaft Guatemala, Betr.: Polizeihilfeprojekt Guatemala, hier: Verwendung der Gegenwertmittel, 12.12.1990, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag.

64 Siehe BMI, P II 5, i. A. Romann, An AA, Ref. 331, mdbuw an diplogerma guatemala, BMZ, Ref. 135, Betr.: Polizeihilfeprojekt für Guatemala, hier: Inspektionskosten für die DB-Kraftfahrzeuge, 22.02.1989, IFG BMZ, Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203, unpag.

gebracht werden konnte, die Wartungsarbeiten auf Rechnung weiterzuführen und ein Zahlungsmoratorium zu akzeptieren, stellte die BMW-Vertretung die Zusammenarbeit ein, wodurch »nach und nach weniger BMW-Motorräder der Polizei im Stadtbild zu sehen waren.«⁶⁵ Die Maschinen konnten kaum mehr gewartet werden, wurden aber aufgrund mangelnder Alternativen auch in schlechtem Zustand so lange wie möglich genutzt, was für die Piloten zunehmend lebensgefährlich wurde, wie die Polizeiführung der Provinz Chimaltenango im Mai 1990 feststellte und dringend um Abhilfe bat.⁶⁶

Die ausbleibende Finanzierung wirkte sich jedoch nicht nur auf die Wartung der BMW-Motorräder aus. Aufgrund fehlender Ersatzteile und der schwierigen Wartungssituation kam es zu vermehrten Ausfällen bei allen gelieferten Fahrzeugen.⁶⁷ Dies hatte wiederum zur Folge, dass die noch einsatzbereiten Einheiten permanent im Einsatz waren und schneller Abnutzungserscheinungen zeigten. Hugo Christen kritisierte im Juli 1990 gegenüber Innenminister Morales, dass ein Großteil der Streifenwagen mittlerweile mit »gänzlich abgefahrenen Reifen« unterwegs sei. »[S]chnelles Fahren, wie es nun einmal im Polizeidienst erforderlich ist«, führe zwangsweise vermehrt zu Unfällen.⁶⁸

Noch immer wurde zudem an der aus Christens Perspektive kontraproduktiven Praxis festgehalten, dass die Polizeibeamten im Falle eines Unfalls die Reparaturkosten privat zu übernehmen hatten. Im Zuge der zunehmenden Unfallanfälligkeit durch Verschleiß führte diese Regelung dazu, dass die Beamten aus Sorge vor einem Schaden nicht angemessen auf bestimmte polizeiliche Situationen reagierten. Die mangelnde Wartung und Ausstattung der Fahrzeuge minderte in der Konsequenz laut Christen den Erfolg der polizeilichen Arbeit und trug zudem zur Korruption in den Reihen der Polizei bei, schließlich könnte »ein Beamter mit einem Monatsgehalt von Q. 371,00 den Schaden nicht begleichen, sondern muss versuchen, auf illegale Weise an das Geld zu kommen.«⁶⁹ Wie Christen beobachtet hatte, quittierten zudem viele Beamte den Dienst, um sich so der Kostenerstattung zu entziehen, was die Anzahl der mit den neuen Fahr-

65 Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 20.

66 Siehe Jefatura Departamental de la Policía Nacional Chimaltenango, Al Señor Comisario de Policía, Jefe de Talleres Generales, 28.05.1990, AHPN, GT PN, 04-01, S001, 8215771.

67 Auch die Finanzierung von Treibstoff war nicht mehr flächendeckend gesichert, was die Reichweiten der Polizeifahrzeuge deutlich einschränkte – mit offensichtlichen Folgen für die präventive Kriminalitätsbekämpfung. Siehe »Policía Nacional. Tampoco tiene repuestos. Aparte del combustible, señala Ministro Morales«, in: Prensa Libre, 09.12.1989, S. B 7; »Crisis financiera en cuerpos de seguridad«, in: Prensa Libre, 02.10.1990, S. 2.

68 Hugo Christen, An Innenminister Lic. Carlos Augusto Morales Villatoro, Betr.: Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens, 09.07.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 2.

69 Ebd.

zeugen vertrauten Streifenpolizisten konstant abnehmen ließ.⁷⁰ Die mangelnde Wartungsinfrastruktur zeigt nicht nur, wie die materielle Beschaffenheit und die »Bedürfnisse« der Technik in die Aushandlungsprozesse der Kooperation eingriffen. Sie zog auch eine regelrechte Kettenreaktion an Konsequenzen nach sich, die sich abträglich auf die operativen Fähigkeiten der Polizei auswirkten und so die ohnehin begrenzten Erfolge der Kooperation weiter schmälerten. Die Bedeutung flankierender Reformmaßnahmen im Bereich der Ausstattungshilfe wird hier offensichtlich. Aufgrund haushaltsrechtlicher Vorschriften und den eingespielten Abläufen der bundesdeutschen EZ waren diese jedoch nicht ausreichend berücksichtigt worden bzw. den guatemaltekischen Partnern überlassen worden.

Angesichts der dramatischen Lücken im Haushalt des Innenministeriums war auch an die lange angekündigte Erhöhung der Löhne von Polizisten und sonstigen Angestellten der *Policía Nacional* nicht mehr zu denken. Dies wirkte sich direkt auf die Fertigstellung der Kfz-Werkstatt aus. Nachdem guatemaltekische Mechaniker auf Kosten der Bundesrepublik eine halbjährige, im lokalen Vergleich hochqualifizierende Ausbildung in der Bedienung der neuen Maschinen und der Wartung der Fahrzeuge westdeutschen Fabrikats erhalten hatten, quittierte ein Großteil des Personals den Dienst bei der Polizei, da die frisch ausgebildeten Kfz-Experten mit den erworbenen Fähigkeiten in der freien Wirtschaft ein Vielfaches verdienen konnten.⁷¹ Sie nutzten den Wissenstransfer im Rahmen der staatlichen Polizeikooperation, um sich gewinnbringendes Know-how anzueignen, das zugleich dem Polizeihilfeprojekt entzogen wurde. Darüber hinaus sorgte diese Praxis dafür, dass sich die Inbetriebnahme der zentralen Kfz-Werkstatt auch aufgrund der Personalsituation weiter verzögerte, da immer neue Mechaniker geschult und eingestellt werden mussten. Der Einsatz der bundesdeutschen Experten wurde mehrmals verlängert,⁷² wiederholte Appelle, der Abwanderung der qualifizierten Fachkräfte durch höhere Löhne entgegenzuwirken, verhallten hingegen ungehört.⁷³

70 Siehe ebd., S. 3.

71 Siehe Hugo Christen, Al Señor Ministro de Gobernación, Lic. Augusto Morales Villatoro, Ref.: Apoyo a la Policía Nacional de Guatemala por la República Federal de Alemania, aquí: Envío de expertos para la instalación de un taller de automoviles, 08.01.1990, AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6959669, S. 1; Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 19.

72 Siehe BMI, P II 5, An Bonn AA, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Werkstattprojekt, 08.10.1990, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag.

73 Siehe Jürgen Ullmann, Kurzzeitexperte Guatemala, An BMI, P II 5, Betr.: Unterstützung der guatemaltekischen National-Polizei, hier: Kfz-Zentralwerkstatt, 12.06.1990, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag.

Die Akteursmacht der Mechaniker, die inmitten einer Wirtschaftskrise vor allem daran interessiert waren, aus dem Projekt ökonomische Vorteile zu ziehen, traf auf das strukturbedingte Lohngefälle zwischen Staatsdienst und Privatwirtschaft, welches ein solches Verhalten geradezu nahelegte. Die Abwanderung der Mechaniker ist ein gutes Beispiel dafür, wie sehr kontingente Entwicklungen den Verlauf transnationaler Kooperationsprojekte beeinflussen und Programmanpassungen nach sich ziehen können. Wie auch dieser Aspekt verdeutlicht, war die nicht ausreichend geregelte Finanzierung der aus der Kooperation hervorgegangenen Innovationen geeignet, sämtliche Projektfortschritte zunichtezumachen.

Im Oktober 1990, und damit zwei Jahre nach dem Vertrag über die Nutzung der Gegenwertmittel, meldeten die Vertretungen von Bosch und Daimler-Benz in Guatemala Zahlungsrückstände des guatemaltekischen Innenministeriums von insgesamt 1,9 Millionen Quetzales. In der Einschätzung der bundesdeutschen Botschaft bestand keine Hoffnung mehr, dass die guatemaltekische Regierung diese noch begleichen werde, sodass über die Möglichkeit einer Entschädigung der deutschen Firmen aus Projektmitteln nachgedacht wurde.⁷⁴ Die indirekte Finanzierung der Wartungsanlagen aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit war nach der anderweitigen Verwendung der Mittel durch die guatemaltekische Regierung fehlgeschlagen und konnte nicht für eine Verstetigung der Transfers sorgen. Die Entscheidung für die Mittelumwidmung ergab sich aus der Eingebundenheit des Finanzministeriums in weitere Netzwerkzusammenhänge. Die Gegenwertmittel wurden genutzt, um finanzielle Löcher zu stopfen, die dem Ministerium vordringlicher erschienen als der Bau einer Wartungsanlage für die Polizei. Während dies in anderen Bereichen zu einer kurzzeitigen Stabilisierung geführt haben mag, hatte diese Entscheidung zur Folge, dass das die Polizeihilfe stützende Netzwerk destabilisiert wurde, da diesem mit den fraglichen Mitteln auch die Fähigkeit zur Übersetzung und Transferimplementation genommen wurden.

Zwar »hoffte Guatemala auf weitere deutsche Hilfen«. Zwar bescheinigte Hugo Christen, dass das Werkstattprojekt trotz aller Probleme gelungen sei.⁷⁵ Doch sorgte die schleppende Einstellung der in der Bundesrepublik ausgebildeten »Führungsnachwuchskräfte« und der Umgang mit den Gegenwertmitteln dafür, dass in Bonn das Vertrauen in die Reformabsichten der guatemaltekischen Regierung verloren ging. Zudem wurde die Aufmerksamkeit der Bundesregierung

74 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, i. A. Ternus, An Bonn AA, BMI, P II 5, Betr.: Polizeihilfeprojekt Guatemala, hier: Verwendung von Gegenwertmitteln, 08.10.1990, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag.

75 Hugo Christen, An das Bundesministerium des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: 2. Zwischenbericht, 20.09.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 5, 7.

ab dem Herbst 1989 vollständig von den Entwicklungen in der DDR und anschließend von dem Vereinigungsprozess der beiden deutschen Staaten in Beschlag genommen. Somit stand das Projekt im Oktober 1990 kurz vor dem Aus.

6.3. Der Ausstieg der Bundesregierung aus der Kooperation

Im Jahr 1990 trafen politische Veränderungen in Guatemala und Zentralamerika auf die von der Wiedervereinigung geprägten innerdeutschen Dynamiken und internationalen geopolitischen Plattenverschiebungen. Die Polizeikooperation rückte in den Hintergrund. Durch die Wahlniederlage der Sandinisten gegen ein Oppositionsbündnis im Februar 1990 und die anschließende friedliche Machtübergabe in Nicaragua verlor der Zentralamerikakonflikt an Intensität. Die guatemaltekeische Christdemokratie musste zudem in den Präsidentschaftswahlen vom 11. November 1990 eine schwere Niederlage hinnehmen und verlor die Regierungsmacht. Außerdem verdrängte der deutsche Wiedervereinigungsprozess die internationalen Engagements der Bundesrepublik weitgehend von der tagespolitischen Agenda. So verlor auch die Entwicklung in Guatemala für die Bundesregierung rasch an Bedeutung. Lateinamerika stellte auf einmal »keine Priorität« mehr da und Guatemala stand nun, »auch was die Finanzen betrifft, [...] an 120. Stelle«, wie Josef Thesing die Aufmerksamkeitsverschiebung rückblickend einordnete.⁷⁶ Diese Entwicklungen trafen auf eine Kooperation, deren Netzwerkzusammenhänge sich bereits in Auflösung befanden, und beschleunigten das Ende des Projekts.

Wiederaufbrechende Differenzen: Der Anfang vom Ende der Polizeihilfe

In dieser Phase traten die Differenzen innerhalb der Bundesregierung bei der Beurteilung des Polizeihilfeprojekts wieder stärker zu Tage. Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden gesamtdeutschen Wahlen, die im August des Jahres schließlich für den 2. Dezember 1990 terminiert wurden, ging es den Koalitionsparteien darum, das eigene Profil zu schärfen und nicht durch weitere Probleme oder Skandale im Zusammenhang mit dem Polizeihilfeprojekt für negative Schlagzeilen zu sorgen. Daher hatte beispielsweise das BMZ die Schwierigkeiten des Projekts im Januar 1990 heruntergespielt. Auch wenn bei der Nationalpolizei noch immer Defizite hinsichtlich »Rechtsstaatlichkeit und Beachtung der Menschenrechte« bestünden, unterstreiche dies doch »eher die

76 Interview des Verfassers mit Josef Thesing, Königswinter-Ittenbach, 14.03.2019.

Notwendigkeit unserer Hilfe, als daß sie sie widerleg[t]en.«⁷⁷ Dieser Einschätzung folgend wurde die Entsendung des Langzeitberaters Hugo Christen im April 1990 erneut verlängert, zunächst bis August 1991.⁷⁸

Allerdings sorgten kurz darauf Vorfälle, die nur mittelbar mit den Polizeihilfemaßnahmen in Verbindung standen, dafür, dass eine öffentliche Verteidigung des Projekts immer schwieriger wurde. So sorgte im Juli 1990 eine Dokumentation von Amnesty International für großes Aufsehen, in der Misshandlungen und Tötungen von Straßenkindern in Guatemala-Stadt durch Nationalpolizisten nachgewiesen wurden.⁷⁹ Die bundesdeutsche Botschaft in Guatemala vermeldete diesbezüglich, dass »die Angaben des Berichts im Wesentlichen zutreffen«, wenngleich keine von der Bundesrepublik ausgebildeten Polizisten in die Fälle verwickelt seien.⁸⁰

Im gleichen Monat wurde bekannt, dass die rechtswissenschaftliche Fakultät der US-amerikanischen *Harvard University* ein Kooperationsprogramm zur Reform des guatemaltekischen Justizwesens aufgrund der zunehmenden Menschenrechtsverletzungen und der weitgehenden Straffreiheit der Täter in Guatemala abgebrochen hatte.⁸¹ Zeitgleich wurde das kriminalpolizeiliche Ausbildungsprogramm der USA für Guatemala im Rahmen von ICITAP ausgesetzt, dessen Kurse teilweise parallel zu den bundesdeutschen Kurzlehrgängen an der Polizeischule stattgefunden hatten.⁸² Beide Entscheidungen waren Ausdruck einer veränderten Zentralamerikapolitik der neuen US-Regierung unter Präsident George Bush Senior, die Menschenrechtsorientierung und »democracy promotion« ernster zu nehmen schien als die Regierung Reagan, was jedoch auch mit der zunehmenden Entspannung des Zentralamerikakonflikts verbunden

77 BMZ, Ref. 135, i. A. Dr. Ducklau, An Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Betr.: Polizeihilfe für Guatemala, 11.01.1990, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag., S. 2.

78 BMI, P II 5, i. A. Romann, An AA, Ref. 331, mdbuw an diplogerma guatemala, BMZ, Ref. 135, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Verlängerung des Einsatzes von PHK Christen, 17.04.1990, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag.

79 Siehe Amnesty International: Guatemala. Extrajudicial Executions and Human Rights Violations against Street Children, AMR 34/37/90, Juli 1990, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag.

80 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Dodenberg, An BMZ, Ref. 135, BMI, P II 5, Betr.: Menschenrechte in Guatemala, hier: Ermordung und Misshandlungen von Straßenkindern, 20.09.1990, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag.

81 Siehe »Wachsende Kritik an guatemaltekischer Regierung aus den USA«, in: CERI-GUA: Wöchentlicher Informationsdienst IV, 148, 24.07.1990, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 77, unpag., S. 2f.

82 Siehe Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Silberberg, An Bonn AA, Betr.: TZ mit Guatemala, hier Polizeihilfeprojekt, 25.07.1990, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag., S. 2.

war.⁸³ Die US-Regierung zeigte sich »zutiefst enttäuscht« über die mangelnde Konsequenz der Regierung Cerezo gegenüber staatlichen Menschenrechtsverletzungen und stellte im Dezember 1990 sogar die Militärhilfe für das Land ein.⁸⁴ Die Distanzierung Washingtons von der christdemokratischen Regierung und der Rückzug US-amerikanischer Akteure aus der transnationalen Sicherheitssektor-Reform setzte die Bundesregierung zusätzlich unter Handlungsdruck und beraubte sie einer wichtigen Legitimationsgrundlage.

Das FDP-geführte Außenministerium, das sich bereits gegen die Aufnahme der Polizeihilfe gesträubt hatte, ergriff vor dem Hintergrund dieser neuen Entwicklungen die Möglichkeit, sich des ungeliebten Projekts zu entledigen. Am 30. Juli 1990 teilte es den übrigen an der Polizeihilfe beteiligten Ministerien mit, dass es Guatemala nicht in das Ausstattungshilfeprogramm des Auswärtigen Amts für die Jahre 1991 bis 1993 aufnehmen werde.⁸⁵ Da laut Beschluss des Haushaltsausschusses von November 1986 keine Polizeihilfeprojekte mehr aus dem Etat des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit finanziert werden durften, fällt das AA damit eine Richtungsentscheidung. Es begründete den Schritt damit, dass die ursprünglichen Ziele der Polizeihilfe – Rechtsstaatsbindung und Demokratisierung der Polizei – »nach den Erkenntnissen der letzten 12 Monate nicht mehr zu erreichen sei[en].« Außerdem gäbe es Anzeichen dafür, »daß die Polizei in vielen Fällen von Gewaltverbrechen nicht ermitteln ›dürfe«, weil offensichtlich von höherer Warte aus kein Interesse an der Aufklärung dieser Verbrechen bestünde.«⁸⁶

Die Vertreter von BMZ und BMI hatten das Primat des Auswärtigen Amts in Fragen der Ausstattungshilfe notgedrungen zu akzeptieren, zeigten sich jedoch verwundert über diesen Schritt. Schließlich war das Polizeihilfeprojekt aus ihrer Sicht nur unter der Prämisse, es später in das Programm des AA zu überführen und Guatemala somit langfristig unterstützen zu können, aufgenommen worden. Sie plädierten daher im Gegensatz zum Auswärtigen Amt, welches das Projekt so schnell wie möglich beenden wollte, für ein »sanftes Ausgleiten« der Kooperation.⁸⁷ Das AA akzeptierte diesen Kompromiss. Die noch nicht abgeflossenen Projektmittel von immerhin 1,5 Millionen DM sollten in jedem Falle noch möglichst nachhaltig investiert werden, um die bisher durchgeführten

83 Siehe Joaquín M. Chávez: *The Cold War. Authoritarianism, Empire, and Social Revolution*, in: Holden (Hg.), *Oxford Handbook of Central American History*, o.S. [S. 19].

84 »Militärhilfe an Guatemala eingestellt. Washington über Menschenrechtsverletzungen ›enttäuscht«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. 12. 1990.

85 BMI, P II 5, i. A. Romann, An BMZ, Ref. 135, AA, Ref. 300, 331, Betr.: Polizeihilfeprojekt Guatemala, 03. 08. 1990, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag.

86 BMI, Referat P II 5, Vermerk über die wesentlichen Ergebnisse der Besprechung mit AA und BMZ am 23. 08. 1990 über das Polizeihilfeprojekt Guatemala, 19. 09. 1990, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag., S. 1.

87 Siehe ebd., S. 1f.

Maßnahmen so lange wie möglich tragfähig zu erhalten. Da ohnehin eine Delegationsreise des BMI zur Einweihung der zentralen Kfz-Werkstatt im Oktober 1990 anstand, wurde verabredet, entsprechende Verwendungsmöglichkeiten vor Ort zu eruieren.⁸⁸

»Sanftes Ausgleiten«: Verwendung der Restmittel und erste Rettungsversuche

In Gesprächen mit Hugo Christen und den nach Guatemala entsandten Kfz-Experten des BGS wurde die Verwendung der Restmittel festgelegt. Man einigte sich schließlich darauf, die Mittel für die Fertigstellung und Ausstattung von Polizeischule und Kfz-Werkstatt zu nutzen.⁸⁹ Das guatemalteckische Innenministerium wurde, trotz ausführlicher Konsultationen und gemeinsamer Besuche polizeilicher Einrichtungen, nicht über das geplante Ende des Projekts informiert.⁹⁰ Kurz nach der Abreise der Delegation wurde der wahre Grund des Besuchs aller Geheimhaltung zum Trotz publik. Hugo Christen als Repräsentant der Kooperation vor Ort wurde in das Büro des »sichtlich verärgert[en] Innenministers« Morales Villatoro zitiert. Dieser machte der deutschen Seite bittere Vorwürfe, er fühle sich »getäuscht und übergangen«. Von »außenstehenden Personen« sei er über die Absichten der Bundesregierung, das Projekt zu beenden, unterrichtet worden, während die BMI-Vertreter ihm zugesagt hätten, die Polizeihilfe würde »noch eine angemessene Zeit weitergehen«.⁹¹ Morales Villatoro wandte sich anschließend in einem persönlichen Schreiben an seinen bundesdeutschen Kollegen, das jedoch unbeantwortet blieb. Erst Anfang Dezember 1990 setzte die deutsche Botschaft die guatemalteckische Regierung über das Auslaufen des Projekts und die abschließenden Maßnahmen offiziell in Kenntnis.⁹²

88 Siehe ebd., S. 2f.

89 Siehe Hugo Christen, Vermerk, Betr.: Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens, hier: Gespräch des Herrn Dr. Lenhard und Herrn Romann vom Bundesministerium des Innern mit dem in Guatemala tätigen Experten 22.10.90, 23.10.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag.

90 Siehe Hugo Christen, Itinerario con motivo de la visita del Señor Doctor Lenhard y el Señor Romann del Ministerio Federal del Interior en el periodo comprendido del 20. al 27.10.90, 10.10.1990, AHPN, GT PN, 31-02, S006, 6960446; Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, An Bonn AA, Betr.: Polizeihilfe GUA, hier: Reise BMI-Delegation, 26.10.1990, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag.

91 Hugo Christen, Vermerk: Betr.: Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens, hier: Gesprächsnotiz über eine Unterredung mit dem guatemalteckischen Innenminister Morales am 7.11.90, 09.11.1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag.

92 Siehe AA, Schäfer an Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Betr.: Polizeihilfe Guatemala, 04.12.1990, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag.

Auch Hugo Christen, der sich stark mit dem Projekt identifizierte, war sichtlich frustriert. Die aus seiner Sicht überhastete Einstellung des Projekts schien alles bisher Erreichte zu gefährden. Er plädierte für eine Fortsetzung der Hilfen, denn »[d]ie Polizei kann ja alles gar nicht und wenn wir hier aufhören, dann bricht alles zusammen und 'ne andere Institution übernimmt das und dann ist Schluß mit Demokratie.«⁹³ Nachdem Christen im BMI nicht persönlich empfangen worden war, unternahm er gemeinsam mit dem amtierenden Innenminister Morales Villatoro und dessen Vorgänger Valle Valdizán mehrere Vorstöße, um die Bundesregierung doch noch zum Einlenken zu bewegen.⁹⁴ So verfasste Christen selbst einen eindringlichen Appell an einen Bundestagsabgeordneten, der 1989 die Polizeischule besucht hatte, und übersandte die Bitte der guatemaltekischen Regierung um eine »[v]orläufige Aussetzung der vom BMI angeordneten Massnahmen [sic!] zur Einstellung der Polizeihilfe bis zur Konstituierung einer neuen Regierung hier in Guatemala und in Deutschland«, sowie um eine Neuverhandlung oder zumindest geregelte, kooperative Beendigung des Projekts.⁹⁵

Während das intransparente Vorgehen des BMI bereits die deutsch-guatemaltekischen Beziehungen zu belasten begann, einigten sich die verantwortlichen Ressorts auf einen Fahrplan für die Einstellung der Polizeihilfe bis Ende 1990. Der erst kürzlich bis August 1991 verlängerte Einsatz Hugo Christens sollte nun offiziell bereits zum Jahreswechsel enden, auch wenn er noch bis Ende Januar 1991 in Guatemala bleiben konnte, um private und geschäftliche Angelegenheiten abzuwickeln. Das Büro des Langzeitberaters war bis 31. Januar 1991 aufzulösen und sämtliche Einrichtung dem *Ministerio de Gobernación* zu übergeben. Als »Nachbetreuungsmaßnahme« sollten zwei BGS-Techniker noch bis Ende Juni 1991 im Land bleiben, um die Ausbaumaßnahmen der Werkstatt zu vollenden und das guatemaltekische Personal in den Gebrauch der Maschinen einzuweisen.⁹⁶ Aus den übrigen Sachmitteln sollten Werkzeuge und Geräte – sowie letzte Erweiterungsbauten – für die zentrale Kfz-Werkstatt finanziert sowie die dringend benötigten Ersatzteile für die 1987 ausgelieferten Geländewagen und Polizeimotorräder erworben werden. Für die Polizeischule wurden Lehr-

93 Christen, in: Medico International, Leber, S. 15.

94 Ebd., S. 16.

95 Hugo Christen, An den Bundestagsabgeordneten Herrn Penner (SPD), Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: vorzeitige Einstellung der Polizeihilfe für Guatemala, 27. 12. 1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 2f. Christen übermittelte im selben Schreiben eine ausführliche Bittschrift des ehemaligen Innenministers Valle Valdizán.

96 AA an Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Fernschreiben BMI, P II 5, i. A. Romann vom 23. 11. 1990, Betr.: Polizeihilfeprojekt Guatemala, hier: Beendigung des Projekts, 27. 11. 1990, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 1.

und Lernmittel sowie ein Spezialfahrzeug, das als mobiles Unterrichtszentrum dienen sollte, bestellt.⁹⁷

Erst als sich die BMI-Delegation bereits in Guatemala befand, wurde der parlamentarische Auftrag zur Beendigung des Projekts nachgereicht. Der Auswärtige Ausschuss des Bundestags stimmte mehrheitlich für das Ende des Projekts.⁹⁸ Laut Beschlussempfehlung des Ausschusses hatte das Projekt zum Ziel gehabt, Präsident Cerezo dabei zu unterstützen, »die Polizei nach rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechend der neuen Verfassung des Landes aufzubauen und auszurichten.« Da »[d]ie politischen Entwicklung in Guatemala [...] diesen Erklärungen nicht gefolgt« sei, empfahl man, die Polizeihilfe auslaufen zu lassen.⁹⁹

Auch in dieser Begründung, die keinen Bezug auf projektimmanente Fehlentwicklungen oder Problembereiche nimmt, wird deutlich, dass die Entscheidung vor allem eine (innen)politische war. Die Variante, das Projekt auslaufen zu lassen, bot der Bundesregierung zudem die Möglichkeit, ihr Gesicht zu wahren. Statt eigene Fehleinschätzungen und Probleme des guatemaltekischen Demokratisierungsprozesses einzuräumen, hieß es in der offiziellen Version der Bundesregierung in Anschluss an die Bundestagsentscheidung: »Die Ausrüstungsmaßnahmen und damit das gesamte Projekt stehen unmittelbar vor der planmäßigen Beendigung.«¹⁰⁰

6.4. Das Massaker von Santiago Atilán und der sofortige Abbruch des Projekts

Ereignisse in Guatemala und deren transnationalen Rückwirkungen sollten das Narrativ der »planmäßigen Beendigung« ebenso zunichtemachen wie das angestrebte »sanfte Auslaufen« der letzten Maßnahmen. In den Morgenstunden des 2. Dezembers 1990 kam es in der Kleinstadt Santiago Atilán zu einem Entführungsversuch eines bekannten Gemeindeglieds durch unbekannte Personen in Zivil, die allerdings laut Augenzeugenberichten Armeewaffen trugen. Tausende Stadtbewohner, vor allem Tzutuhil-Mayas, schlossen sich daraufhin zu einem Protestzug zusammen und marschierten unbewaffnet in Richtung der örtlichen Militärgarnison, um Aufklärung zu fordern. Als die wachhabenden Soldaten den Protestzug erblickten, schossen sie ohne Vorwarnung in

97 Siehe ebd., S. 2.

98 Siehe BT-Drs. 11/8299, 24. 10. 1990.

99 Ebd., S. 1.

100 BMZ, Presse und Information, Vermerk: Betr.: Anfrage von Stern-TV zu Ausstattungs- und Ausbildungshilfe für Polizei und Militär in der Dritten Welt aus Mitteln des Einzelplans 23, 08.01.1991, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag., S. 2.

die Menge und töteten 13 Personen, davon drei Kinder, und verletzten mindestens 17 Personen schwer.¹⁰¹

Das Massaker löste in ganz Guatemala und auf internationaler Ebene Proteste aus. Politiker verschiedener guatemalteckischer Parteien machten sich für eine Auflösung der Garnison in Santiago Atitlán stark, während sowohl die Militärführung als auch die noch amtierende DCG-Regierung eine lückenlose Aufklärung des Vorfalles versprachen.¹⁰² Nach Bekanntwerden des Vorfalles unternahm die Bundesregierung mit weiteren EG-Staaten eine Demarche bei der guatemalteckischen Regierung, um die Vorfälle zu verurteilen und auf Aufklärung und Bestrafung der Schuldigen zu drängen.¹⁰³ Zugleich stellte sich das Auswärtige Amt die Frage nach einer möglichen Beteiligung der von der Bundesrepublik ausgerüsteten Polizei. Wie die deutsche Botschaft daraufhin meldete, sei die Nationalpolizei »nach bisherigen Erkenntnissen« nicht involviert gewesen. Auch im Bericht des Menschenrechtsbeauftragten über die Vorfälle wurde sie »mit keinem Wort erwähnt«.¹⁰⁴ Die Botschaft sah daher keinen Anlass, bezüglich des Polizeihilfeprojekts tätig zu werden.

Der Abbruch der Polizeihilfe als politisches Statement

Die Bonner Zentrale sah dies anders und plädierte für den sofortigen Ausstieg aus der Kooperation, da, so die spätere, offizielle Version des AA, »[n]ach den zahlreichen Demarchen [...] ein deutlicheres Zeichen gesetzt werden [musste].«¹⁰⁵ Die Nationalpolizei sei zwar erwiesenermaßen nicht an dem Ereignis beteiligt gewesen, wie das Auswärtige Amt gegenüber BMI und BMZ einräumte, doch habe der Bürgermeister von Santiago Atitlán auch gegenüber der Polizei schwere Vorwürfe erhoben und sie für zahlreiche Menschenrechtsverletzungen in der Region verantwortlich gemacht. Angesichts der negativen Gesamtentwicklung in Guatemala und der sich häufenden Berichte über Menschen-

101 Siehe Schirmer, Project, S. 94. Für den genauen Tathergang siehe Comisión de Derechos Humanos de Guatemala (CDHG): La Matanza de Santiago Atitlán, Ciudad de Guatemala 1990.

102 Siehe Margarita Kénetic: »Das einzige was wir wissen, ist, daß sie uns töten wollen«, in: Lateinamerika-Nachrichten 199 (Januar 1991), online unter <https://lateinamerika-nachrichten.de/artikel/das-einzige-was-wir-wissen-ist-dass-sie-uns-toeten-wollen> [28.07.2022]. Siehe auch CDHG: Guatemala Human Rights International Bulletin 8 (Dezember 1990) 58: Santiago Atitlan: The Siege of a Village.

103 Siehe AA, Referat 331, Abbruch des Polizeihilfeprojekts mit Guatemala (Sachstand), 14.10.1991, BArch, B 122/37389, unpag.

104 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Guatemala, Dodenberg, An Bonn AA, Betr.: MR in GUA, 12.12.1990, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag.

105 AA, Referat 331, Abbruch des Polizeihilfeprojekts mit Guatemala (Sachstand), 14.10.1991, BArch, B 122/37389, unpag.

rechtsverletzungen durch die Polizei müsse die Bundesregierung aus Sicht des AA das Massaker von Santiago Atitlán »zum Anlass nehmen, das Polizeihilfeprojekt vorzeitig abzubrechen.«¹⁰⁶

In einer Ressortszitzung betonten die Vertreter des AA, dass sich seit 1988 »die politischen Rahmenbedingungen für das Polizeihilfeprojekt kontinuierlich verschlechtert« hätten. Die Regierung Cerezo hätte keinen Willen mehr gezeigt, gegen die Menschenrechtsverletzungen und Missstände innerhalb der Polizei vorzugehen, während sich Klagen über Übergriffe durch die Polizei häuften.¹⁰⁷ Das Massaker von Santiago Atitlán verdeutliche, dass der politische Wille für eine Reform des Sicherheitssektors nicht vorhanden sei bzw. dass die Regierung nicht in der Lage sei, diese durchzusetzen. Eine Fortsetzung des Polizeihilfeprojekts, auch nur über einen kurzen Zeitraum, sei daher »nicht sinnvoll und politisch nicht mehr zu rechtfertigen.«¹⁰⁸ Das Auswärtige Amt erinnerte auch an die »schleppenden und unzureichenden Partnerschaftsleistungen«. Diese Verweigerungshaltung beweise, dass die guatemaltekische Regierung kein sonderlich großes Interesse an der Fortsetzung der Kooperation habe.¹⁰⁹

Die projektdurchführenden Ressorts betonten, dass im Falle eines sofortigen Abbruchs der »Versuch, die Funktionsfähigkeit der deutschen Lieferungen zu erhalten, zum Scheitern verurteilt sei.« Ohne »deutsche Hilfe«, so BMI-Vertreter Romann, könne das Projekt »nicht leben.«¹¹⁰ Auch das BMZ wies darauf hin, dass ein Abbruch alle bisher erzielten Erfolge zerstören würde.¹¹¹ Da das Projekt ohnehin vor dem Auslaufen stehe, sei der Abbruch auch kein »geeignetes Druckmittel gegenüber der guatemaltekischen Regierung.«¹¹² Zudem stelle sich die Frage nach einem möglichen Vertragsbruch. Es sei fraglich, so das BMZ, ob »die Verweigerung völkerrechtlich vereinbarter Leistungen« angesichts der Tatsache, dass die *Policía Nacional* nicht in das Massaker involviert war, rechters sei. Ein Abbruch des Projekts kurz vor der Amtsübernahme des neuen Präsidenten in

106 AA, Henze, Beauftragter für Lateinamerika-Politik, An BMZ, Ref. 135, BMI, P II 5, Betr.: TZ-Projekt »Polizeihilfe für Guatemala«, hier: Vorzeitiger Abbruch, 02.01.1991, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag., S. 2.

107 AA, Reinhard Schlagintweit, Ministerialdirektor, Herrn Ministerialdirektor Bernhard Schweiger, BMZ, 22.01.1991, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag., S. 1 f.

108 Ebd., S. 3.

109 BMZ, MD Schweiger, Herrn Minister, Betr.: Polizeihilfeprojekt Guatemala, hier: Vorlage 135-T 2032 GUA-8/90 vom 7.01.1991, 09.01.1991, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag., S. 1.

110 AA, Ref. 331, Schäfer, Vermerk über eine Ressortbesprechung zum TZ-Projekt »Polizeihilfe für Guatemala« am 7.1.1991, 09.01.1991, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag., S. 2.

111 BMZ, MD Schweiger, Herrn Ministerialdirektor Dr. Schlagintweit, AA, 09.01.1991, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag., S. 2.

112 BMZ, Referat 135, Ducklau, Herrn Minister, Betr.: Polizeihilfeprojekt Guatemala, 07.01.1991, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag., S. 2.

Guatemala könne außerdem als Reaktion auf dessen Wahl missverstanden werden und die zwischenstaatlichen Beziehungen nachhaltig schädigen.¹¹³

Da das BMZ »die Hauptlast der Abbruchentscheidung zu tragen, und sich dem Vorwurf eines gescheiterten Projekts zu erwehren hätte«,¹¹⁴ legte das Ministerium gegenüber dem AA formal Widerspruch gegen den Abbruch ein. Es erkannte jedoch an, dass der fragliche Sofortabbruch »insbesondere eine Reaktion auf die Ereignisse in Santiago Atitlán« darstellte. Da es also »primär um außenpolitische Erwägungen« ging, beschloss das BMZ, sich einer endgültigen Entscheidung durch das AA zu fügen.¹¹⁵ Es ging vor allem darum, wie Staatssekretär Lengl auf einem Vermerk notierte, sich »in dieser Sache nicht den schwarzen Peter zuschieben [zu lassen].«¹¹⁶

Trotz der geäußerten Bedenken hielt das Auswärtige Amt an seiner Entscheidung fest, für die es die volle politische Verantwortung übernahm.¹¹⁷ Die Zusammenarbeit mit einer Institution, »die ohne Zweifel Mitverantwortung für die beklagenswerte Lage der Menschenrechte in Guatemala trägt, und sei es auch nur durch ihre Unfähigkeit, Verbrechen aufzuklären«, sei umgehend einzustellen, so das AA. Die vorgebrachten Einwände und das grundsätzliche Interesse an der Vollendung von Entwicklungshilfeprojekten müssten gegenüber der außenpolitischen Beurteilung zurückstehen.¹¹⁸ Das FDP-geführte Auswärtige Amt revanchierte sich so in gewisser Weise für die überhastete, eigenmächtige Zusage des Polizeihilfprojekts an Guatemala durch BMZ und BMI im Jahr 1986. Die beiden CSU-geführten Ministerien hatten sich damals außenpolitische Kompetenzen angemäht und die Entscheidung durch das Erzeugen von Sachzwängen und knappen Zeitfenstern weitgehend am AA vorbei durchgesetzt. Auf ähnliche Weise ging nun das Auswärtige Amt selbst vor, wenn es trotz der fachlichen Gegenargumente auf seiner außenpolitischen Weisungskompetenz beharrte und

113 BMZ, MD Schweiger, Herrn Ministerialdirektor Dr. Schlagintweit, AA, 09.01.1991, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag., S. 2.

114 BMZ, Referat 135, Ducklau, Herrn Minister, Betr.: Polizeihilfprojekt Guatemala, 07.01.1991, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag., S. 3.

115 BMZ, MD Schweiger, Herrn Ministerialdirektor Dr. Schlagintweit, AA, 09.01.1991, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag., S. 2.

116 Handschriftliche Notiz, Staatssekretär Lengl, BMZ, Referat 135, Ducklau, Herrn Minister, Betr.: Polizeihilfprojekt Guatemala, 07.01.1991, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag., S. 1.

117 Siehe BMZ, MD Schweiger, Herrn Minister, Betr.: Polizeihilfprojekt Guatemala, hier: Vorlage 135-T 2032 GUA-8/90 vom 7.01.1991, 09.01.1991, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag., S. 1.

118 Siehe AA, Reinhard Schlagintweit, Ministerialdirektor, Herrn Ministerialdirektor Bernhard Schweiger, BMZ, 22.01.1991, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag., S. 1f.

die anderen Ressorts zu einer »Eilentscheidung« aufforderte.¹¹⁹ Das BMZ hatte sich letztlich der Weisungskompetenz des AA zu fügen. Der Sofortabbruch war somit beschlossene Sache.

Die kurz zuvor beschlossene Verlängerung des Einsatzes der Kfz-Spezialisten des BGS wurde widerrufen. Alle unerlässlichen Tätigkeiten in Guatemala mussten nun bis zum 31. Januar 1991 abgeschlossen werden, auch wenn dies bedeutete, dass »bestimmte Arbeiten nur unvollständig oder gar nicht mehr erledigt [...]« wurden. Die in Guatemala tätigen Beamten wurden angewiesen, gegenüber guatemaltekischen Stellen »keinerlei Erklärungen über die Gründe der Beendigung« des Einsatzes abzugeben.¹²⁰ Am 24. Januar 1991, wenige Tage vor dem Ende seiner Entsendung, informierte Hugo Christen schweren Herzens den neu ernannten Innenminister über den sofortigen Abbruch des Projekts.¹²¹ Kurz darauf wurde das Büro des Langzeitberaters aufgelöst und der guatemaltekischen Polizei eine nicht vollendete Kfz-Werkstatt übergeben. Mit der überstürzten Abreise der deutschen Berater endete das umfangreichste Polizeihilfeprojekt der Bonner Republik in Lateinamerika. Die Netzwerkzusammenhänge lösten sich auf, die Verantwortlichen auf der Planungsebene standen ebenso wie die Akteure vor Ort vor einem Scherbenhaufen.

Das Polizeihilfeprojekt war als Netzwerk unter hohem Ressourceneinsatz und der Beteiligung vieler Akteure in ständigen Übersetzungsanstrengungen auch gegen Widerstände über einen langen Zeitraum hinweg stabil gehalten worden. Im Zuge der Veränderungen der lokalen Netzwerkzusammenhänge ab 1988 hatten sich erste Schwächen in den Verbindungen zwischen den Akteuren bemerkbar gemacht, die die Anpassungsprozesse erschwerten und die Transfers verzögerten oder umlenkten. Die zunehmende Destabilisierung des Netzwerks lässt sich unter anderem aus den parallel unterhaltenen Verbindungen der kooperierenden Akteure erklären, die beispielsweise dafür sorgten, dass die guatemaltekische Regierung an gesellschaftlichem Einfluss verlor und über weniger Möglichkeiten verfügte, um Einfluss auf die Ausgestaltung der Netzwerkbeziehungen zu nehmen. Stattdessen musste sie auf sich verschiebende Netzwerk-

119 BMZ, Referat 135, Ducklau, Herrn Minister, Betr.: Polizeihilfeprojekt Guatemala, 07.01. 1991, IFG BMZ, Heft 4a/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag., S. 3.

120 BMI, P II 5, i.A. Romann, Herrn Polizeihauptmeister i. BGS, Dieter Bolz, GSA Nord 2, Uelzen, Betr.: Polizeihilfeprojekt Guatemala, 09.01. 1991, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/ 86.2253.2/Nr. 40207, unpag.

121 BMZ, Dr. Kalf, An AA, Ref. 331, BMI, P II 5, BMF, II D 4, Betr.: TZ mit Guatemala, hier: TZ-Vorhaben »Unterstützung des Polizeiwesens«, 30.01. 1991, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag; Hugo Christen, Al Señor Ministro de Gobernación, Coronel Ricardo Méndez Ruiz, Ref.: Apoyo a la Profesionalización de la Policía Nacional de Guatemala, aquí: Ampliación del oficio No. CH31B12, con fecha 8 de enero del presente año, 24.01. 1991, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/Nr. 40207, unpag.

dynamiken reagieren, um nicht den eigenen Machtverlust zu riskieren, der zudem auch den Zusammenbruch der Gesamtkooperation bedeutet hätte.

So hatte die guatemalteckische Regierung in Anpassung an ökonomische Erfordernisse und in Reaktion auf den Druck anderer Akteure, etwa des Militärs, die Finanzierung des Sicherheitssektors massiv eingeschränkt. Zur Erfüllung weiterer Verpflichtungen eigneten sich Akteure wie das Finanzministerium dabei sogar Mittel aus dem Netzwerkzusammenhang des Polizeihilfeprojekts an. Die Bundesregierung war anschließend aufgrund eigener, teils neuer Prioritäten und Abhängigkeiten nicht mehr in der Lage – und nicht willens –, weitere Ressourcen zur Stabilisierung des Netzwerks aufzuwenden. Dies lag neben den sich verändernden Netzwerkzusammenhängen im Kontext der deutschen Wiedervereinigung auch an regierungsinternen Auseinandersetzungen, in welchen das FDPgeführte Außenministerium auch unter Verweis auf das fehlende Entgegenkommen aus Guatemala-Stadt eine weitergehende Kooperation verweigerte. Den Befürwortern innerhalb der Bundesregierung fehlte es angesichts der Entwicklungen in Guatemala und den ausbleibenden Erfolgen des Polizeihilfeprojekts an Ressourcen politisch-symbolischer Natur und damit an Durchsetzungskraft, um das AA umzustimmen. Die lokal kooperierenden Akteure wurden kaum in die Debatte um die Modalitäten einer Beendigung des Projekts miteinbezogen, was die bisher erreichten Transfererfolge zusätzlich gefährdete. Die Übersetzungsanstrengungen zwischen Bonn und Guatemala-Stadt erlahmten und der Netzwerkzusammenhang begann, sich aufzulösen. Die Ereignisse von Santiago Atitlán beschleunigten lediglich diesen Prozess.

»Entwicklungsrüinen«: Die Folgen des Abbruchs auf die Komponenten des Projekts

Statt im August 1991 auszulaufen, wurde das Projekt also Ende Januar abrupt beendet. Der vorgezogene Abbruch hatte deutliche Auswirkungen auf den Fuhrpark, die Wartungsanlagen und das Ausbildungssystem der guatemalteckischen Nationalpolizei – Bereiche also, die die Polizeihilfe personell und materiell auf ein neues Niveau heben sollten. Im Oktober 1990 hatte der erste Jahrgang von Polizeischülern die nach reformierten Lehrplänen durchgeführte Ausbildung abgeschlossen. Auch wenn die Kohorte nur 250 Polizeischüler umfasste, wertete Christen dies als großen Erfolg. Zusätzliche Projektmittel sollten dazu beitragen, die Klassenräume und Unterkünfte der Schule zu modernisieren und diese mit weiteren Lehr- und Lernmitteln auszustatten. Die Ausbildungskapazität der Schule sollte sukzessive auf mehr als 1000 Schüler pro Jahr gesteigert werden.¹²²

122 Siehe Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des

Der vorzeitige Abbruch machte diesen Plänen ein Ende.¹²³ Da die Schule aus Projektmitteln renoviert und erstausgestattet worden war, konnte sie laut Christen dennoch »für guatemaltekische Verhältnisse als Vorbild für andere Schulen gelten.«¹²⁴ Dieser Vorbildcharakter hing jedoch auch von der Lehrtätigkeit der in der Bundesrepublik und Spanien ausgebildeten ehemaligen Stipendiatinnen und Stipendiaten ab. Christen nahm an, dass diese Gruppe ohne Rückendeckung aus Bonn schnell auf das »Abstellgleis« geschoben werde und die Reformen an der Polizeischule somit nicht weitergeführt würden.¹²⁵

Noch dramatischer gestaltete sich die Situation hinsichtlich der Wartungskapazitäten und damit auch der gelieferten Fahrzeuge. Der Abbruch hatte zu Folge, dass die zentrale Kfz-Werkstatt, die jahrelang im Mittelpunkt bundesdeutscher Überlegungen für eine nachhaltige Nutzung des gelieferten Materials gestanden hatte, als »Entwicklungsruine« übergeben wurde.¹²⁶ Statt wie geplant bis August 1991 den Ausbau und die Ausstattung der Wartungshallen abzuschließen, das Werkstattpersonal im Umgang mit den Spezialmaschinen zu unterweisen und Ersatzteile für die gelieferten Fahrzeuge im Wert von mehreren hunderttausend DM zu liefern, überließ man den Komplex ab Januar 1991 seinem Schicksal. Die »recht teuren« Spezialgeräte befanden sich zum Großteil bereits vor Ort, konnten jedoch aufgrund finanzieller Engpässe des guatemaltekischen Innenministeriums nicht an ein entsprechendes Stromnetz angeschlossen werden.¹²⁷ Die Maschinen verstaubten somit in einem nicht vollendeten Gebäude. Auch die Ausbildung der Mechaniker wurde vorzeitig abgebrochen.

Die Werkstatt verfügte somit bei Projektende lediglich über eine funktionierende Grundausrüstung, alle komplexeren Reparaturen mussten noch immer in teuren »Fremdwerkstätten« durchgeführt werden.¹²⁸ So wurden die Mercedes-Benz-Geländewagen noch immer vollständig in der Daimler-Benz-Filiale gewartet.¹²⁹ Aufgrund der bekannten finanziellen Probleme des guatemaltekischen Innenministeriums war es jedoch nur eine Frage der Zeit, bis die Geländewagen

guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 10f.

123 Siehe ebd., S. 10, 24.

124 Ebd., S. 11.

125 Christen, in: Medico International, Leber, S. 24.

126 AA, Ref. 331, Schäfer, Vermerk über eine Ressortbesprechung zum TZ-Projekt »Polizeihilfe für Guatemala« am 7.1.1991, 09.01.1991, IFG BMZ, Heft 4a/135 T2032 GUA/86.2253.2/ Nr. 40207, unpag., S. 2.

127 Siehe ebd., S. 20–22.

128 Siehe Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 18, 20.

129 Siehe ebd., S. 20f.

das Schicksal der BMW-Motorräder ereilte, die aufgrund der Weigerung des BMW-Vertreters, die Wartung trotz Zahlungsrückständen weiterzuführen, bereits bei Abbruch des Projekts kaum mehr eingesetzt werden konnten.¹³⁰ In Christens Abschlussbericht führte der Langzeitberater lediglich einen Mercedes-Mannschaftsbus, zwei Streifenwagen und zehn Motorräder als dauerhaft ausgefallen auf.¹³¹ Christen übergang dabei jedoch geflissentlich, dass ein großer Anteil der Fahrzeuge aufgrund fehlender Ersatzteile sowie mangelnder Wartungs- und Betriebsmittel zumindest temporär nicht mehr einsatzbereit war. Dieser Zustand wurde durch die Stornierung der umfangreichen Ersatzteillieferung zementiert, sodass davon auszugehen ist, dass der gesamte von der Bundesrepublik zur Verfügung gestellte Fuhrpark nach Beendigung des Projekts rasch ausfiel.¹³² Wie Christen bemerkte, hatte die Ausstattungshilfe kurzzeitig zu »einer besseren Mobilität und nicht zu übersehenden Präsenz [der Polizei] in allen Landesteilen geführt«. Diese »deutlich erkennbaren Besserungen« drohten nun »durch den vorzeitigen Abbruch [...] verloren zu gehen«.¹³³

Die Nichtvollendung der Werkstatt sollte auch nach dem Ende des deutschen Engagements noch Auswirkungen auf Hilfsprogramme anderer Staaten haben. So konnten in den Jahren 1991 und 1992 nach Angaben des guatemaltekischen Innenministeriums »500 von anderer Stelle gelieferte Autos nicht montiert und gewartet werden«, sodass sie zu großen Teilen stilllägen.¹³⁴ Auch wenn die Anzahl der neuen Fahrzeuge eine deutliche Übertreibung darstellen dürfte, so illustriert sie doch die Schwierigkeiten, die der guatemaltekischen Polizei, die ohnehin nicht über genügend einsatzbereite Fahrzeuge verfügte, aus dem Sofortabbruch erwachsen. Dies alles wurde in Kauf genommen, um »nach einem Militärmasaker, in das die Polizei nicht verwickelt war, ein politisches Zeichen zu setzen«, wie BMZ-Vertreter nicht ohne Spitze kommentierten.¹³⁵ Der sofortige Abbruch der Maßnahmen nur wenige Monate vor dem Auslaufen des Projekts führte

130 Siehe ebd., S. 21.

131 Siehe ebd., S. 17f.

132 Diesen Eindruck hatte auch Paul-Gerhard Hepe, der im März 1991 privat Guatemala besuchte, dort aber auch in verschiedene Polizeieinrichtungen eingeladen wurde. Deutsche Fahrzeuge sah er kaum im Einsatz, sondern vor allem im Hof der Generaldirektion. Siehe Interview des Verfassers mit Paul-Gerhard Hepe, Kalefeld, 06. 11. 2019.

133 Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 27.

134 Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Bericht über die Reise einer Delegation des Innenausschusses vom 3.–13. Juli 1992 nach Guatemala und Chile zu den Themen Menschenrechte und Minderheitenfragen, 03.07.1992, PA-DBT, 3144, 12. WP, Aussch.Drs. 12/36, unpag., S. 17.

135 BMZ, Ref. 200, Huber, Herrn Parlamentarischen Staatssekretär, Betr.: Frage nach Polizeihilfe für Guatemala, Marokko, Zaire, 08.11.1991, IFG BMZ, Heft 5/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40211, unpag., S. 3.

somit nicht lediglich zu seinem früheren Ende, sondern verringerte die Wirkung der bundesdeutschen Polizeihilfe und hob sie in manchen Bereichen vollends auf. Über 10 Millionen DM aus öffentlichen Mitteln waren somit ohne bleibenden Nutzen investiert worden.

Die ehemaligen guatemaltekischen Innenminister Valle und Morales, die während ihrer Amtszeit nur das Nötigste in die Aufrechterhaltung der Kooperation investiert hatten, zeigten sich nun sehr bestürzt. Sie warfen der Bundesregierung vor, dass der politisch motivierte Abbruch gerade aufgrund der immer noch prekären Lage der Polizei kontraproduktiv sei. Die Bundesregierung nehme »dem Kranken die lebensnotwendige Medizin und befiehlt ihm anschließend, gesund zu werden«, wie die beiden Politiker das Vorgehen Bonns bildhaft beschrieben.¹³⁶ Diese »Medizin« sollte sich die neue Regierung Guatemalas schließlich von anderer Seite beschaffen. Bereits im Juli 1990 erschienen in den Medien erste Berichte über ein chilenisches Polizeihilfeprogramm für Guatemala, das noch mit den Vertretern des Pinochet-Regimes ausgehandelt worden war.¹³⁷ Scheinbar hatte Innenminister Morales bereits früh geahnt, dass die Kooperation mit der Bundesregierung zu Ende gehen könnte, und so die internationale Unterstützung vorausschauend »diversifiziert«. Mit den *Carabineros de Chile* stand der guatemaltekischen Nationalpolizei nun ein Partner zur Seite, der in Lateinamerika über hohes Renommee verfügte und polizeiliches Know-how möglichst ohne die deutsche Fokussierung auf Menschen- und Bürgerrechte zur Verfügung stellen sollte.¹³⁸ Dieser Schritt hielt die neue Regierung unter Jorge Serrano Elias jedoch nicht davon ab, auch die Bundesregierung um eine Wiederaufnahme von Unterstützungsmaßnahmen zu bitten, was in Bonn jedoch auf Ablehnung stieß.¹³⁹

Im April 1991, nur wenige Monate nach dem Ende der Kooperation mit der Bundesrepublik, schlossen Chile und Guatemala ein Polizeihilfeabkommen. Die

136 Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemaltekischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 28.

137 Siehe »Pinochets Schergen sollen guatemaltekische Polizei schulen«: CERI-GUA: Wöchentlicher Informationsdienst IV,148, 24.07.1990, GT-CIRMA-AH-19, CAS, 77, unpag., S. 4.

138 Ebd. Zum Nimbus der chilenischen *Carabineros*, der unter anderem auch auf den Kontakten zu deutschen Militär- und Polizeiinstitutionen seit dem 19. Jahrhundert beruhte, siehe Contreras/Bennwitz, Deutsche Polizeihilfe, S. 299–301. Siehe auch Stefan Rinke: Eine Pickelhaube macht noch keinen Preußen. Preußisch-deutsche Militärberater, »Militärethos« und Modernisierung in Chile, 1886–1973, in: Sandra Carreras/Günther Maihold (Hg.), Preußen und Lateinamerika. Im Spannungsfeld von Kommerz, Macht und Kultur, Münster 2004, S. 259–284.

139 Siehe Fernando Hurtado Prem, Su Excelencia, Dr. Carl-Dieter Spranger, Ministro Federal de Cooperación Económica, República Federal de Alemania, 29.05.1991, IFG BMZ, Heft 5/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40211, unpag.

chilenische Regierung verpflichtete sich darin, Experten der *Carabineros* nach Guatemala zu entsenden, die zunächst eine umfassende Evaluation des guatemaltekischen Polizeisystems durchführen sollten, um anschließend Vorschläge für eine Reorganisation der polizeilichen Strukturen zu unterbreiten.¹⁴⁰ Erklärtes Ziel der Kooperation war eine »vollständige Erneuerung der Polizeischule, aber nach guatemaltekischer Philosophie« – ein deutlicher Seitenhieb auf den Beitrag der Bundesrepublik zur Schulreform.¹⁴¹

In ihrem Aktionsplan von Mai 1991 bilanzierte die Generaldirektion der *Carabineros*, dass die guatemaltekische Nationalpolizei weder über angemessene Strukturen noch die technischen und personellen Kapazitäten verfüge, um ihre verfassungsgemäßen Aufgaben zu erfüllen. Ihre Organisation sei unübersichtlich und dysfunktional, Korruption und Amtsmissbrauch seien an der Tagesordnung. Die Ausrüstung der PN müsste zudem dringend modernisiert werden, unter anderem bestehe ein Mangel an Fahrzeugen und Sprechfunkanlagen.¹⁴² Diese Analyse verdeutlicht, wie drastisch sich die nicht abgeschlossene Fertigstellung der Wartungsanlagen auf die Einsatzfähigkeit des bundesdeutschen Materials ausgewirkt hatte. Nachdem auch das polizeiliche Ausbildungssystem nach »guatemaltekischer Philosophie« neu ausgerichtet werden sollte, ist davon auszugehen, dass den bundesdeutschen Reformansätzen an der Polizeischule ebenfalls nur eine kurze Wirkungszeit beschieden war bzw. diese sogar revidiert werden sollten. Ein weiteres Vorzeigeprojekt der Polizeihilfe blieb somit ohne längerfristigen Einfluss auf die guatemaltekische Nationalpolizei.

Die chilensische Analyse erinnert in Problemaufriss und Lösungsansätzen – strukturelle Entflechtung, Ausbildungsmaßnahmen sowie die Modernisierung der polizeilichen Ausstattung mit Fokus auf Kommunikation und Mobilität – deutlich an das Resümee der bundesdeutschen Evaluierungsmission zu Beginn der Amtszeit Cerezos. Nach chilensischer Lesart hatten die Modernisierungsanstrengungen und Kooperationen der letzten fünf Jahre nicht die geringsten Fortschritte erzielt. Dennoch entschieden sich die Kooperationspartner für einen verblüffend ähnlichen Ansatz. Indem man das vollständige Scheitern vorheriger Maßnahmen konstatierte, wurde die legitimatorische Grundlage für ein neues Programm gelegt. Die transnationale Polizeireform in Guatemala ging in eine neue Runde.

140 Siehe Avanco, Ordenar, S. 293.

141 Zitiert nach ebd., S. 294. Übersetzung durch den Verfasser.

142 Siehe ebd., S. 293–295.

7. Fazit

Im November 1990 räumte der scheidende Präsident Guatemalas gegenüber der »Stuttgarter Zeitung« ein, dass das Vorhaben, die guatemalteckische Polizei mit bundesdeutscher Hilfe zu reformieren, vollumfänglich gescheitert sei, da »zwar einzelne Polizisten ausgebildet wurden, aber das System nicht funktioniert.«¹ Vinicio Cerezo, als Präsident verantwortlich für die Nichtumsetzung der Polizeireform, beschrieb damit ein grundlegendes Problem der Kooperation, die von Beginn an einerseits möglichst sichtbare und praktisch nutzbare Resultate liefern sollte, andererseits aber auch die Organisation der guatemalteckischen Polizei modernisieren sollte. Während bundesdeutsche Fachkräfte mindestens 650 Polizeibeamte und technische Angestellte der *Policía Nacional* aus- und weiterbildeten,² wurden strukturelle Reformen verzögert und schließlich abgebrochen; eine Ausnahme bildete, zumindest für einen kurzen Zeitraum, die Polizeischule.

Zwar war nicht nur das Fehlschlagen der Polizeireform ursächlich dafür, dass Cerezo für die »Süddeutsche Zeitung« als »Präsident, der die Demokratie weiter in Verruf brachte«, in die Geschichte einging,³ sondern auch die wirtschaftliche Dauerkrise und Korruptionsvorwürfe gegen die Regierungspartei. Doch trugen die omnipräsente Gewalt und die Unfähigkeit der Nationalpolizei, Verbrechen aufzuklären, dazu bei, die christdemokratische Regierung und mit ihr auch die Demokratisierung des Landes in den Augen vieler Guatemalteken zu diskredi-

1 Zitiert nach Rita Neubauer: Vom Anfang bis zum Schluß umstritten. In Guatemala läuft die bundesdeutsche Polizeihilfe aus, in: Stuttgarter Zeitung, 20.11.1990.

2 Diese Angabe beruht auf einer Schätzung. 350 Schutz- und Kriminalpolizisten wurden in Weiterbildungskursen in Guatemala geschult, hinzu kommen die knapp 20 Stipendiatinnen und Stipendiaten, dutzende Kfz-Mechaniker und der erste Jahrgang der nach bundesdeutschen Lehrplänen ausgebildeten Polizeischüler (250 Rekruten). Siehe Hugo Christen, An den Bundesminister des Innern, P II 5, Betr.: Unterstützung des guatemalteckischen Polizeiwesens, hier: Abschlußbericht, 03.06.1991, DHPol, 095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala, unpag., S. 12, 27.

3 Volker Skierka: Guatemala: Wahlen, bei denen das Volk nichts zu gewinnen hat. Beherrscht von einer Kultur der Gewalt, in: Süddeutsche Zeitung, 03.01.1991, S. 3.

tieren.⁴ In einem Versuch, sich der Verantwortung für die ungelösten Probleme im Sicherheitssektor zu entziehen, machte Cerezo für die ausbleibenden Erfolge der transnationalen Polizeireform nun – so simplifizierend wie vage – »das System« verantwortlich.

Ziel und Anspruch dieser Studie war es, die dunklen Flecken des von Cerezo benannten Systems zu beleuchten, d. h., die inneren Dynamiken einer transnationalen Kooperation im Sicherheitssektor zu untersuchen. Am konkreten Fall der Polizeihilfe für Guatemala und der projektimmanenten Transferprozesse wurden Entwicklungen und Mechanismen identifiziert, die dazu beitrugen, dass die Ergebnisse der Kooperation deutlich von den zu Beginn gesteckten Zielen abwichen. In sechs Kapiteln, die den verschiedenen Phasen des Projekts und seinen thematischen Achsen entsprachen, wurde untersucht, auf welche Weise und im Verlauf welcher Prozesse sich die beobachteten Abweichungen einstellten, warum diese nicht mehr zu revidieren waren und welche Folge- und Wechselwirkungen sie nach sich zogen.

Viele Abstimmungs- und Anpassungsprozesse innerhalb großangelegter Kooperationsprojekte scheinen für die Betrachter stringent abzulaufen – und in einer »Black Box« zu verschwinden. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, wurde über eine multiarchivalische Quellenbasis angestrebt, die Perspektiven möglichst vieler beteiligter Akteure abzubilden. Unter Zuhilfenahme eines relationalen und zugleich akteurszentrierten Analyseansatzes konnten so die »Dynamiken des Scheiterns« der Polizeihilfe für Guatemala sichtbar gemacht werden.

Bereits in der Rekonstruktion der Anbahnung der Polizeihilfe wurde deutlich, dass eine Forschungsperspektive, die das Projekt als eine bilaterale, zwischenstaatliche Kooperation begreift und lediglich die Transfers zwischen zwei nationalstaatlich definierten Entitäten untersucht, den beobachteten multirelationalen Aushandlungsprozessen nicht gerecht werden kann. Zielführender und analytisch adäquater schien es daher, transnationale Kooperationsprojekte als Netzwerke zu begreifen und zu untersuchen. Infolgedessen rekonstruierte der gewählte Ansatz die Netzwerkstrukturen des Polizeihilfeprojekts und stellte die Interaktionen der Akteure rund um die Transfers in den Mittelpunkt der Analyse. Das konsequente Weiterdenken des Netzwerkansatzes, angeregt durch einige Überlegungen der Akteur-Netzwerk-Theorie, ermöglichte zudem neue Perspektiven auf diese Aushandlungsprozesse. So wurden nicht nur die zur Modernisierung der Polizei gelieferte Dinge, etwa die Polizeifahrzeuge, als Netzwerkelemente in die Analyse miteinbezogen, wodurch bestimmte Überset-

4 »Prensa Libre« fällt das harte Urteil, dass die guatemalteckische Bevölkerung in der Demokratie unter fast denselben Übeln leide wie während der Militärdiktatur. Siehe »El cambio de gobernante y su perspectiva histórica«, in: Prensa Libre, 14.01.1991, S. 10.

zungsprozesse und sich daraus ergebende Pfadabhängigkeiten schlüssiger nachvollzogen werden konnten, sondern auch scheinbar homogen auftretende Akteure wie Ministerien als Netzwerke untersucht, d. h. analytisch »irreduziert«.

Aus den Teilergebnissen der einzelnen Kapitel dieser Studie geht hervor, dass es vor allem die netzwerkartige Verfasstheit einer vermeintlich bilateralen zwischenstaatlichen Kooperation war, die durch die Beteiligung einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure mit divergierenden Bedürfnissen und Interessen sowie unterschiedlichen Hintergründen dafür sorgte, dass sich die transferierten Güter im Verlauf der Kooperation entscheidend veränderten. Von entscheidender Bedeutung erwies sich dabei die parallele Eingebundenheit der kooperierenden Akteure in verschiedene Netzwerkzusammenhänge, wodurch auch »fachfremde« Impulse auf die Transfers einwirken konnten. Das Zusammenspiel dieser Faktoren führte dazu, dass die zu transferierenden Inhalte und die Art und Weise der Umsetzung der Transfers immer wieder neu ausgehandelt und angepasst werden mussten, was sie für kontingente Entwicklungen anfällig machte und Abweichungen von den Projektzielen begünstigte.

Diese Erkenntnisse tragen nicht nur zu einem besseren Verständnis der Entwicklungen des Guatemala-Projekts bei, sondern liefern über den konkreten Fall hinaus wertvolle Einsichten und Anknüpfungspunkte für zukünftige Forschungen zu transnationalen Entwicklungskooperationen und Sicherheitssektor-Reformen. Daher sollen sie im Folgenden anhand der Teilergebnisse der Kapitel der Studie noch einmal verdeutlicht werden. Anschließend werden sie in den größeren Forschungszusammenhang eingeordnet und mit Blick auf die Schlussfolgerungen ähnlich gelagerter Untersuchungen diskutiert.

Bereits in der Untersuchung der Anfangsphase der Kooperation wurde der Netzwerkcharakter des Polizeihilfeprojekts deutlich, der für alle späteren Transferprozesse maßgeblich sein sollte. Die Aufnahme der Zusammenarbeit war kein Selbstzweck, sondern ging, wie in *Kapitel 1* gezeigt, auf die zunehmende Konvergenz der Interessen der beteiligten Akteure zurück. Diese Annäherung ergab sich aus deren Eingebundenheit in weitere Netzwerke, etwa das politische System der Bundesrepublik Deutschland oder Guatemalas, die transatlantischen Beziehungen innerhalb des westlichen Bündnisses oder die christdemokratische Parteienfamilie, um nur einige wenige zu nennen. Veränderungen in deren Zusammensetzung, neue Prioritäten, Aushandlungsprozesse und Kompromisslösungen in diesen Zusammenhängen mussten somit auch stets Auswirkungen auf die vermeintlich bilaterale Polizeihilfe haben. Diese beginnende Interessenkonvergenz hätte für sich genommen jedoch kaum ausgereicht, in Guatemala eines der umfangreichsten Polizeihilfeprogramme der Bundesrepublik vor der Wiedervereinigung zu beginnen. Dazu bedurfte es der langfristigen Vermittlungsarbeit von »Brokern«. Diese Rolle fiel der CDU-nahen Konrad-Adenauer-Stiftung zu, die gemeinsam mit regionalen Partnern durch Besuchsprogramme,

Schulungen und Institutsgründungen ein christdemokratisches Netzwerk zwischen Zentralamerika und Westdeutschland aufgebaut hatte. Dieses war entscheidend dafür, dass sich zwischen Guatemala-Stadt und Bonn ein gemeinsames Verständnis christdemokratischer Politik als Beitrag zur Westbindung und Demokratisierung Zentralamerikas entwickelte und das Polizeihilfeprojekt auf informellem Wege und außerordentlich schnell konkretisiert wurde.

Wie in *Kapitel 2* gezeigt, ersetzten christdemokratische Netzwerke die diplomatischen Beziehungen zwischen Guatemala und der Bundesrepublik in einigen Fällen fast vollständig. Auf Betreiben von KAS-Vertretern wie Josef Thesing erreichten die guatemalteckischen Unterstützungsgesuche schnell die verantwortlichen Minister in BMI und BMZ, die einer informellen und effektiven Unterstützung der christdemokratischen Parteifreunde in Guatemala wohlwollend gegenüberstanden. Schnelle Zusagen aus beiden Ministerien schufen Fakten und erleichterten den Beginn der Polizeihilfemaßnahmen. Doch brüskierte das untypische Anbahnungsverfahren das Auswärtige Amt, welches das Projekt fortan nur halbherzig unterstützte.

Politische Entscheidungen, wie etwa die Polizeihilfe aufzunehmen, werden nicht einfach getroffen und anschließend umgesetzt. Auch die fachliche Umsetzung politischer Vorgaben folgt keinem alternativlosen Plan. Stattdessen sind solche Entscheidungen immer umstritten und umkämpft – und Teil von Übersetzungs- und Aushandlungsprozessen in Netzwerken. Wie gezeigt, waren sowohl die Regierung Cerezo als auch die Bundesregierung unter Helmut Kohl Zweckbündnisse, Netzwerke aus Akteuren mit unterschiedlichen Interessen und Zielen. Dies zeigte sich etwa in der Konkurrenz zwischen dem guatemalteckischen Innenminister Juan José Rodil Peralta und anderen einflussreichen Regierungsmitgliedern wie dem späteren Außenminister Alfonso Cabrera Hidalgo oder auch im Konflikt um die Abwicklungsmodalitäten der Ausrüstungshilfe innerhalb der Bundesregierung. Die transnationalen, christdemokratischen Verbindungen zwischen Bonn und Guatemala-Stadt beeinflussten die Entscheidungsmechanismen innerhalb der Bundesregierung in einer Weise, die die schnelle und pragmatische Aufnahme des Polizeihilfeprojekts begünstigte. Aufgrund der netzwerkartigen Struktur des Projekts war die Kooperation von diesem Zeitpunkt an jedoch auch von Akteuren abhängig, die diese nur widerwillig unterstützen und so nicht immer die notwendigen Ressourcen mobilisierten, um den Netzwerkzusammenhang mittelfristig stabil zu halten.

Die netzwerkartige Verfasstheit von Akteuren, in diesem Fall von Regierungsinstitutionen, stellt einen wesentlichen Ermöglichungsfaktor für kontingente Entwicklungen und das oft beobachtete Abweichen von Transferzielen dar, wie die interministeriellen Debatten um die finale Form des Polizeihilfeprogramms zeigten. Auch nach außen hin geschlossen auftretende und homogen wirkende Akteure stellen heterogene und fraktale Netzwerke dar, was zu scheinbar

»unsichtbaren« Konflikten und Entscheidungsprozessen beiträgt. Nicht nur bestehen sie aus einer Vielzahl an eigenständigen Netzwerken, etwa den verschiedenen Ministerien, welche sich wiederum in diverse Unterabteilungen gliedern. Sie sind zugleich auch in größere Zusammenhänge, im Falle der Ministerien etwa in eine Regierung, über politische Beamte in Parteien oder übergeordnet in ein politisches und gesellschaftliches System eingebunden. Diese Eingebundenheit zieht, wie im Konflikt um die Ausgestaltung der Polizeihilfe deutlich wurde, ständige Übersetzungsprozesse nach sich, schränkt Entscheidungsspielräume ein und begünstigt bestimmte Entscheidungen.

Dies wurde am Beispiel des BMZ detailliert nachgezeichnet. Das Ministerium bestand aus Akteuren mit unterschiedlichen und teils widersprüchlichen Interessen, die genau über ihre jeweiligen Fachgebiete und Zuständigkeiten wachten und Kompetenzanmaßungen durch andere Akteure des Netzwerkzusammenhangs ebenso ablehnten wie die Abkürzung oder Umgehung von bürokratischen Verfahrenswegen und eingespielten Verfahrenswegen. Auch persönliche oder institutionelle Präferenzen, Abneigungen und Konkurrenzen spielten eine Rolle in der Entscheidungsfindung. Weitere Faktoren, die nur bedingt mit den Inhalten des Projekts zu tun hatten, es aber durch den netzwerkartigen Charakter des Unterfangens unmittelbar berührten, wie etwa die parlamentarische Debatte, Verwaltungsabläufe und Finanzierungsmodalitäten, sorgten dafür, dass die ursprünglich angedachte Ausrüstungslieferung um eine Ausbildungs- und Beratungskomponente erweitert wurde. Die Macht der Bürokratie sorgte im Zusammenspiel mit den sich aus den Netzwerkbeziehungen ergebenden Dynamiken dafür, dass das Polizeihilfeprojekt bereits vor dem eigentlichen Beginn mehrfach in Form und Umfang angepasst worden war – mit schwerwiegenden Konsequenzen für den späteren Verlauf der Kooperation.

Solche Aushandlungsprozesse auch innerhalb von Einzelinstitutionen sichtbar zu machen, stellt eine große Herausforderung dar. Eine Quellenlage vorausgesetzt, die die unterschiedlichen Perspektiven der beteiligten Akteure abbilden kann, leistet das Öffnen solcher, zunächst unzugänglich erscheinender Prozesse jedoch einen wesentlichen Beitrag für das Verständnis späterer Entscheidungen und Pfadabhängigkeiten. Eine Analyse der inneren Dynamiken entsprechender Entscheidungsprozesse zeigt zudem die Macht sogenannter sekundärer Akteure, etwa der nachgeordneten Beamten in den Ministerialbürokratien oder von Verwaltungsfachleuten, die aufgrund ihrer zentralen Rolle in den innerinstitutionellen Aushandlungsprozessen auch große Unternehmungen und scheinbar bilaterale Kooperationen zwischen Nationalstaaten entscheidend beeinflussen können. Die lokale Akteursmacht in Studien zu transnationalen Kooperationen und Transfers im Globalen Süden angemessen zu berücksichtigen, heißt also nicht nur, sich auf die unbestritten wichtige und lange vernachlässigte Rolle von lokalen Akteuren aus dem Globalen Süden zu konzentrieren.

Auch die Handlungen jener Akteure aus dem Globalen Norden, die politische Entscheidungen auf der lokalen Ebene umsetzen und vorbereiten, sollte verstärkt in die historische Untersuchung miteinbezogen werden.

Der fraktale Netzwerkcharakter der Kooperation wurde auch im Verlauf der Implementierung der Ausstattungshilfe in *Kapitel 3* deutlich. In Reaktion auf die starke öffentliche Kritik an der Polizeihilfe beharrte die Bundesregierung auf der genauen Befolgung der üblichen Modalitäten bei der Auslieferung des Materials. Sie kam somit den Wünschen der guatemaltekischen Regierung, die wegen des innenpolitischen Drucks aufgrund der hohen Kriminalitätsrate auf eine schnelle Indienststellung nach Eintreffen der Lieferung drängte, nicht entgegen. Diese divergierenden Interessen und das unterschiedliche Empfinden von angemessenen Zeiträumen, welche sich wiederum aus den Relationen der Akteure ergab, erschwerten die Übersetzungsprozesse innerhalb des Netzwerks und hatten zur Folge, dass die guatemaltekischen Akteure mit Anpassungen des Programms reagierten. So integrierten sie beispielsweise private Akteure, wie die lokalen Vertretungen der Herstellerfirmen der Fahrzeuge, in den Netzwerkzusammenhang. Diese begannen daraufhin, erste guatemaltekische Polizisten im Gebrauch der Fahrzeuge zu unterweisen, was aufgrund des nichtpolizeilichen Hintergrunds der Ausbilder Auswirkungen auf die angestrebten Transfers haben sollte.

Die Eigenschaften der gelieferten Technik griffen bereits an dieser Stelle in die Übersetzungsprozesse des Netzwerks ein und führten sogar zur Inkorporation neuer Akteure. Der gewählten Analyseperspektive entsprechend wurden auch Dinge als konstitutive Bestandteile der hier betrachteten Netzwerke aufgefasst. Auf diese Weise wurde im Zuge der Auseinandersetzung um die Wartung und die ersten Ausfälle der Fahrzeuge deutlich, wie wichtig begleitende Maßnahmen und Folgetransfers zur mittel- und langfristigen Absicherung der Modernisierungsbemühungen waren. Ohne ausgebildete Fahrzeugführer, ohne Betriebsmittel und Ersatzteile und ohne ein an die Merkmale von Funkstreifenwagen angepasstes Führungs- und Kommunikationskonzept musste die Wirkung der teuren Fahrzeugflotte zeitlich und operativ begrenzt bleiben. Hier zeigte sich deutlich die Akteursmacht der Fahrzeuge, die eine gewisse Infrastruktur voraussetzten und ihre menschlichen Nutzer zu bestimmten Verhaltensweisen zwangen. Indem technische Ausrüstungsgegenstände und die gelieferten Fahrzeuge in dieser Studie als hybride Netzwerke verstanden wurden, ließen sich bestimmte Handlungsmuster, verkürzte Erwartungen an die Herstellung von Sicherheit über »technische Lösungen« und Pfadabhängigkeiten, die sich aus der Materialität der Ausrüstungslieferung ergaben und bis zum Ende des Projekts Folgetransfers notwendig machten, analysieren und nachvollziehen.

Wie am Beispiel der Polizeihilfe für Guatemala gezeigt, machen Dinge und die von ihnen ausgehenden Dynamiken Netzwerkprozesse noch unberechenbarer

und erhöhen die Wahrscheinlichkeit für unvorhergesehene Entwicklungen.⁵ Die von Technologien und technischen Artefakten ausgehenden Wirkungen, etwa auf Wirtschaftskreisläufe, politische Systeme oder Sicherheitssektoren, haben das Potenzial, eine Eigendynamik zu erzeugen, die Projektverläufe in ihrer Gesamtheit verändern können. Auch wenn Dinge nur im Verbund mit menschlichen Akteuren ihre Wirkung entfalten, sind sie mehr als passive Objekte, da sie in vielerlei Hinsicht in die Aushandlungsprozesse innerhalb von Netzwerken eingreifen. So beeinflusste und verstärkte die neue Fahrzeugtechnik, die in Guatemala als Garant der Sicherheit inszeniert wurde, gesellschaftliche Auseinandersetzungen – nicht zuletzt war die technische Modernisierung der *Policía Nacional* ein Faktor für das wachsende Misstrauen innerhalb des Militärs.

Technische Artefakte wie die Polizeifahrzeuge sollten also als Akteure innerhalb eines Netzwerks betrachtet werden. Zwar ergibt sich ihr Handlungspotenzial erst aus der Verbindung mit anderen Akteuren, doch setzten sie selbst Übersetzungsprozesse in Gang und nahmen so Einfluss auf den gesamten Netzwerkzusammenhang. Im Fall des Polizeihilfeprojekts sorgte die Materialität der Fahrzeuge dafür, dass bestimmte Folgetransfers für Wartung und Instandhaltung notwendig wurden, welche bei Projektbeginn nicht bedacht bzw. als sekundär erachtet worden waren. Die unzureichenden Wartungsmöglichkeiten in Guatemala und der Konflikt um die Finanzierung prägten die Aushandlungsprozesse im gesamten Projektverlauf und waren mit ursächlich für die Auflösung der Netzwerkzusammenhänge. Es ist daher zentral, die Akteursmacht von Dingen und ihr Potenzial für kontingente Entwicklungen und Verhaltensänderungen der menschlichen Akteure in der historischen Analyse mitzudenken, was ohne Zweifel auch für andere Fragestellungen und Forschungsperspektiven gewinnbringend sein kann.

Dass es dabei nicht um große Infrastrukturprojekte oder innovative Technologien gehen muss, zeigte auch die im Kontext der Beratungsmission in *Kapitel 4* skizzierte Auseinandersetzung zwischen Langzeitberater Heinacker, dem guatemaltekischen Innenministerium und dem BMI um fehlende Arbeitsräume und die mangelhafte Büroausstattung. Zwar sorgten veraltete Schreibmaschinen und ein abgelegenes Büro nicht im Alleingang dafür, dass die Umsetzung struktureller Reformen ausblieb und der Beratereinsatz vorzeitig abgebrochen wurde. Doch erschwerten diese Probleme ein effektives Arbeiten und die Verhandlungen um bessere Arbeitsbedingungen führten zu einer Verschlechterung des Ansehens des Beraters in Guatemala sowie für Spannungen zwischen den Innenministerien – die technische Basis der Kooperation vor Ort beeinflusste also erneut Netzwerkdynamiken, die weit über ihren unmittelbaren Wirkungskreis hinausgingen.

5 Siehe auch Hecht, Introduction, S. 3.

Nicht zuletzt war es die Eingebundenheit der Kooperation und der kooperierenden Akteure in weitere Netzwerkzusammenhänge, die dafür sorgte, dass die Übersetzungsanstrengungen rund um die Ausstattung des Beraters erlahmten. Der zuständige Beamte im BMI, Günther Romann, weigerte sich aus Rücksichtnahme auf die üblichen Verfahren der Entwicklungszusammenarbeit und aus Sorge vor weiterer Kritik aus Parlament und Öffentlichkeit, stabilisierend einzugreifen und die im Vergleich zum Projektbudget geringfügigen Kosten zu übernehmen. Im Zusammenspiel mit den technischen Erfordernissen behinderten innenpolitische und bürokratische Prämissen somit die Übersetzungsbemühungen des Langzeitberaters.

Der relationale Charakter von Akteursmacht zeigte sich in Kapitel 4 auch darin, dass der Langzeitberater zunächst nicht mit der Arbeit beginnen konnte, da in den übergeordneten Netzwerkzusammenhängen lange Zeit keine Einigkeit über das Aufgabengebiet des Beraters bestand. BMI und *Ministerio de Gobernación* favorisierten jeweils unterschiedliche Ansätze, die sich wiederum aus deren regierungsinternen und innenpolitischen Prioritäten ergaben. Auf Drängen des Bundesinnenministeriums übernahm das guatemaltekische Innenministerium schließlich die Vorgaben aus Bonn – mit deutlichen Folgen für die angedachten Reformbemühungen und konzeptionellen Transfers. Da diese nun in Bereichen stattfinden sollten, die von Seiten des guatemaltekischen Innenministeriums und der Polizeiführung als nicht prioritär – und aufgrund lokaler Netzwerkdynamiken als nicht opportun – angesehen wurden, stockten bald schon die Transferprozesse und wurden schließlich ganz abgebrochen.

Die Sachzwänge und institutionellen Abhängigkeiten, die sich aus der Eingebundenheit der kooperierenden Akteure in verschiedene Netzwerkzusammenhänge ergaben, verhinderten die notwendige Flexibilität bei der Anpassung der zu transferierenden Güter. Innenpolitische Erwägungen dominierten. Somit war es zu keinem Zeitpunkt möglich, das Polizeihilfeprogramm von einem rein polizeifachlichen oder entwicklungspolitischen Standpunkt aus zu gestalten. Auch auf die sich verändernden Netzwerkstrukturen in Guatemala, die sich in den schwindenden Handlungsoptionen der DCG-Regierung und der Zunahme des Einflusses des Militärs ausdrückten, konnte so nicht entsprechend reagiert werden. Am Beispiel der Beratungsmission wurde deutlich, dass es nicht gelang, die auf der lokalen Ebene kooperierenden Akteure mit gewissen Vollmachten für die Übersetzungsleistungen auszustatten, sodass eine Angleichung der Reformpläne und Beratungsmaßnahmen an den lokalen Kontext nicht möglich war. Die Übersetzungsbemühungen mussten so ins Leere laufen.

Dass eine klare Aufgaben- und Kompetenzzuweisung durch übergeordnete Stellen und die Akzeptanz von Netzwerkneuausrichtungen durch lokale Kooperationspartner die Grundvoraussetzung für erfolgreiche Transfers darstellten, wurde in der Tätigkeit des zweiten Langzeitberaters deutlich. Hugo Christen

gelang es, die polizeiliche Ausbildung in Guatemala zu reformieren. Dies lag vor allem daran, dass seine Tätigkeit an der Polizeischule im Gegensatz zu Heineckers Initiativen für die strukturelle Neuausrichtung der Polizei von guatemaltekischer Seite gewünscht war. Doch gingen die Transfererfolge auch auf seine Fähigkeit zurück, sich in die lokalen Netzwerkzusammenhänge zu integrieren und durch umfangreiche Übersetzungen den neuen Lehrplan an den guatemaltekischen Kontext anzupassen und zugleich Neuerungen, wie die Fokussierung auf die rechtlichen Grundlagen der Polizeiarbeit, auf eine Weise einzubringen, dass sie für die guatemaltekischen Akteure annehmbar waren.

Die strukturelle Reform der Polizei sollte jedoch keine nennenswerten Fortschritte mehr erzielen. Dies lag auch daran, dass die bundesdeutschen Polizeihilfemaßnahmen die dynamischen Veränderungen der lokalen Netzwerkverhältnisse meist nicht ausreichend abbildeten. In einigen Fällen trugen sie sogar zu deren Destabilisierung bei. Bereits die Materiallieferungen an die *Policía Nacional* hatten das fragile zivil-militärische Gleichgewicht der guatemaltekischen Transitionsgesellschaft erschüttert. Einige militärische Akteure fühlten sich durch die mit den prestigeträchtigen Fahrzeugen verbundene Aufwertung der Polizei gedemütigt und durch die Inszenierung der Materiallieferung als Stärkung der zivilen Macht, die Innenminister Rodil aus persönlichen und innenpolitischen Motiven unternahm, herausgefordert. Die Anstrengungen ausländischer Experten, die Strukturen der Nationalpolizei zu modernisieren und somit ihren Einsatzwert zu erhöhen, ließen Teile des Militärs noch misstrauischer werden.

Wenngleich die Putschversuche von 1988 und 1989 nicht ausschließlich auf die transnationale Polizeireform zurückgeführt werden können, sondern auch wirtschafts- und außenpolitische Ursachen haben, trugen die Modernisierungs- und Reformansätze zu einer gesellschaftlichen Polarisierung bei. In Folge des versuchten Staatsstreichs von Mai 1988 traten die transnationalen Wechselwirkungen der Polizeireform besonders deutlich zu Tage. Innenpolitische Veränderungen in Guatemala führten zu einer Neuausrichtung der Netzwerkzusammenhänge und wirkten sich direkt auf die Transferprozesse aus. Zur Stabilisierung der gesellschaftlichen Netzwerkzusammenhänge in Guatemala wurden nicht nur Schlüsselakteure der Polizeireform, wie der guatemaltekische Innenminister Rodil, aus dem Amt gedrängt, sondern auch die erneute Subordination der Polizeikräfte unter das Militär zementiert und durch das SIPROCI-System institutionalisiert. Wenngleich die Polizeihilfe weitergeführt wurde, gab es ab diesem Zeitpunkt bis auf wenige Ausnahmen keine Versuche mehr, strukturelle Reformen durchzuführen. Dafür notwendige Übersetzungen waren durch die neue Konstellation der Netzwerkakteure nicht mehr möglich. Stattdessen verlagerte sich der Schwerpunkt notgedrungen auf kurz- und mittelfristige Ausbildungsprogramme und die infrastrukturelle Absicherung des Fuhrparks der

PN, um so zumindest einige Transfers durchzuführen und eventuell indirekt zu einer rechtsstaatlichen und zugleich effizienteren Polizeipraxis beizutragen.

Diese Neuausrichtung auf den direkten Know-how-Transfer in praxisorientierten Kursen vor Ort wurde von den guatemaltekischen Akteuren auf polizeilicher Ebene gut aufgenommen und rege nachgefragt. Da die Auszubildenden sich einen persönlichen und beruflichen Mehrwert erwarteten, trieben sie die Transfers eigenständig voran und passten sie selbst an ihre lokalen Kontexte an, wie aus den zwischenzeitlich zunehmenden Ermittlungserfolgen der guatemaltekischen Kriminalpolizei abzuleiten ist. Die Fähigkeit der lokalen Akteure, aus eigenen Motiven und zu eigenen Zwecken in die Transferprozesse einzugreifen, erwies sich als entscheidend. Transfers waren nur in denjenigen Fällen – zumindest ansatzweise – erfolgreich, in denen die zu transferierenden Güter auf das Interesse der lokalen Akteure trafen und die von ihnen vorgenommene Anpassung, Selektion und Vermischung mit lokalen Praktiken zugelassen wurde.

Auch in der Untersuchung des Stipendienprogramms auf westdeutschem Boden in *Kapitel 5* zeigte sich die zentrale Rolle der lokalen Akteure bei Auswahl, Anpassung und Durchführung von Transfers. Die Zusammensetzung der Gruppe aus polizeifremden Akademikerinnen und Akademikern war selbst ein Produkt transnationaler Aushandlungsprozesse und hatte direkte Auswirkungen auf die Transfers, da das polizeiliche Fachwissen aus der Bundesrepublik nicht nur an den guatemaltekischen Kontext angepasst, sondern auch Personen ohne jeglichen Polizeibezug und ohne Kenntnisse der polizeilichen Verhältnisse in Guatemala vermittelt werden musste. Der Lehrgang war in dieser Form ein Pilotprojekt und das durchführende Netzwerk befand sich bis zum Ende des Programms weitgehend in einer Findungsphase. In den Übersetzungsprozessen kam es auf Druck der Auszubildenden zu einer Verschiebung der inhaltlichen Ausrichtung des Programms, wodurch kriminalpolizeiliche und kriminaltechnische Aspekte sowie praktische Übungen gegenüber schutzpolizeilichen Themen und der theoretischen Annäherung an die normativen Grundlagen rechtsstaatlicher Polizeiarbeit privilegiert wurden. Diese Themensetzung erschien den Auszubildenden vor dem Hintergrund der Situation in ihrer Heimat wohl brauchbarer.

Transnationale Wechselwirkungen bestimmten den Charakter des Programms. In den Wirren nach dem ersten Putschversuch zog sich das guatemaltekische Innenministerium weitgehend aus dem Netzwerkzusammenhang zurück, sodass sich die Ausgestaltung des Programms weiter auf die Auszubildenden selbst verlagerte. Unter Mithilfe der ob der unklaren Zukunft der Ausbildungshilfe verunsicherten Ausbilder stellten sie sich eine weitgehend nach eigenen Prioritäten und Interessen ausgerichtete Spezialausbildung zusammen. In diesem Zusammenhang kam es zu Wissenstransfers, die jedoch deutlich von den ursprünglichen anvisierten Inhalten abwichen. Die Verände-

rungen im guatemaltekischen Sicherheitssektor hatten zudem Auswirkungen auf die geplante Verwendung der Stipendiatinnen und Stipendiaten. Statt als Bereicherung für die Transformation der polizeilichen Praxis wurde die Gruppe in der guatemaltekischen Polizeiführung zunehmend als Belastung betrachtet, die man in die Polizei zu integrieren hatte, um die Kooperation nicht in ihrer Gesamtheit zu gefährden. Übersetzungsmaßnahmen, die die Transfers absichern und die Integration erleichtern konnten, unterblieben fast vollständig, da während des gesamten Ausbildungsprogramms der guatemaltekische Kontext kaum – erst auf Initiative einiger PFA-Funktionäre unmittelbar vor dem Ende der Projektkomponente – mitgedacht wurde.

All die hier skizzierten Widersprüche machten sich im letzten Jahr des Polizeihilfeprojekts, das in *Kapitel 6* untersucht wurde, deutlich bemerkbar. Die Stipendiatinnen und Stipendiaten wurden bis auf wenige Ausnahmen aufgrund der innenpolitischen Veränderungen in Guatemala und der nahezu vollständig zum Erliegen gekommenen Übersetzungsanstrengungen nicht in die guatemaltekische Nationalpolizei übernommen. Ähnliches war im Zusammenhang mit dem Aufbau der zentralen Wartungsstätte für den Fuhrpark der PN zu beobachten. Selbst eine zusätzliche Finanzierung aus Mitteln der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit konnte nicht für eine Verstetigung der Transfers sorgen, da sich vor dem Hintergrund der politischen und wirtschaftlichen Krise in Guatemala andere Prioritäten gegenüber dem Projektzusammenhang durchsetzten. In einer erneuten Demonstration der Dominanz lokaler Netzwerkveränderungen entzog die guatemaltekische Regierung dem Projektzusammenhang die entsprechenden Mittel.

Die anfängliche Interessenkonvergenz der kooperierenden Akteure befand sich in Auflösung. Strukturelle Veränderungen und eigenmächtige Entscheidungen der jeweiligen Akteure nahmen wechselseitig Einfluss aufeinander und verstärkten die Fliehkräfte innerhalb des Netzwerks. Das Massaker an unbewaffneten Zivilisten in Santiago Atitlán, an welchem die Nationalpolizei nicht beteiligt war, lieferte lediglich den Vorwand, um das Polizeihilfeprojekt noch vor dem Auslaufen der letzten Maßnahmen und unter Inkaufnahme drastischer Nachteile für die Nachhaltigkeit der verschiedenen Projektkomponenten abzubauen.

Die mühsam aufgebauten Netzwerke brachen zusammen, als die kooperierenden Akteure nicht mehr fähig oder willens waren, in die permanenten Aushandlungs- und Übersetzungsprozesse zu investieren, die zur Aufrechterhaltung der Kooperation notwendig waren. Wie aus den Ergebnissen der einzelnen Untersuchungsschritte hervorging, war das abnehmende Interesse an der Kooperation auf Veränderungen in den jeweiligen Netzwerkzusammenhängen der Akteure zurückzuführen, welche sich auf die Übersetzungsfähigkeit der Akteure innerhalb des Projekts auswirkten. Der Widerspruch zwischen dem bilateralen

Ansatz der Polizeihilfe und der Entfaltung des Projekts als Abfolge von Aushandlungsprozessen innerhalb transnationaler Netzwerke verstärkte diesen Effekt.

Alle Akteure des Polizeihilfeprojekts unterhielten zeitgleich Verbindungen zu anderen Akteuren und Netzwerken, die nicht in das Projekt involviert waren oder über weitere Netzwerkzusammenhänge Teil der Kooperation waren, ihr jedoch indifferent oder ablehnend gegenüberstanden. So war das Auswärtige Amt ein zentraler Akteur für die Umsetzung der Polizeihilfe, jedoch nur aus seiner Funktion innerhalb der Bundesregierung heraus, nicht aufgrund eines Eigeninteresses an der Polizeihilfe, gegen die es sich lange gesträubt hatte. Auch die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen des Projekts waren alles andere als statisch. Vielmehr kam es regelmäßig zu transnationalen Rück- und Wechselwirkungen zwischen Guatemala und der Bundesrepublik, welche die Handlungsspielräume der kooperierenden Akteure beeinträchtigen oder erweitern konnten.

Während die Aushandlungsprozesse des Projekts also die bilaterale und zwischenstaatliche Kontaktzone weit überstiegen, stimmten sich die einzelnen Akteure vor allem in bilateraler Form – und lediglich mit ihren präferierten Partnern oder *Counterparts* ab, deutlich etwa im Konflikt um die Arbeitsbedingungen des Langzeitberaters Heinacker. Infolgedessen entwickelten sich innerhalb des Netzwerkes unterschiedliche Wissensstände und unflexible Entscheidungsketten, was die Übersetzungsfähigkeit der lokal kooperierenden Akteure einschränkte. Aus der Konkurrenz der unterschiedlichen Kommunikationskanäle und institutioneller Verbindungen, und damit letztlich aus dem Widerspruch zwischen Netzwerkprozessen und bilateraler Planung, ergaben sich Abstimmungsprobleme, die zu einer Entfremdung zwischen den kooperierenden Akteuren führten. Sie verhinderten zudem die Einrichtung einer vermittelnden und koordinierenden Stelle im Sinne eines »obligatorischen Passagepunktes« aller Übersetzungsanstrengungen. Auf diese Weise kam es vermehrt zu Missverständnissen, nichtproduktiver Mehrarbeit und nicht abgestimmtem Ressourceneinsatz. Die kooperierenden Akteure vor Ort verfügten nur in kurzen Phasen über ausreichende Spielräume, um die Polizeireform bzw. die Modernisierung der guatemalteckischen Nationalpolizei voranzutreiben. Auch wurde so die Wahrnehmung lokaler Netzwerkveränderungen und mithin entsprechendes Reagieren auf die neue Situation erschwert. So kam es nach der Evaluierungsmmission im Juli 1986 kaum noch zum direkten Austausch zwischen den polizeilichen Akteuren, die Transferstrategie wurde nicht mehr in gemeinsamen Erwägungen angepasst – wenn dies geschah, etwa in der Neuausrichtung der Ausbildungshilfe in Guatemala, so in Eigenregie der Akteure vor Ort.

Während also Übersetzungsanstrengungen im Projektverlauf meist bilateral und hauptsächlich auf der politischen Ebene stattfanden, musste die Imple-

mentierung der Polizeihilfemaßnahmen innerhalb eines lokalen Netzwerks von Akteuren umgesetzt werden, welche teils widerstreitende Interessen vertraten und daher bei Anpassung und Selektion des zu transferierenden Know-hows und der materiellen Güter unterschiedliche Schwerpunkte setzten. Dieses Verhalten trat etwa mit Blick auf die Dislozierung der Fahrzeuge und die Reformmaßnahmen in der polizeilichen Grundausbildung zwischen *Ministerio de Gobernación* und Polizeiführung offen zu Tage. Am deutlichsten war in dieser Hinsicht jedoch sicherlich die Umwidmung der zusätzlichen Gelder für den Bau der zentralen Kfz-Werkstatt, welche das Finanzministerium für aus seiner Sicht politisch vordringlichere Zwecke einsetzte.

Außer der Beendigung der Zusammenarbeit bzw. dem Drohen mit dem Abbruch bleiben den nominell mächtigeren Kooperationspartnern kaum Möglichkeiten, auf diese eigenmächtige Verwendung Einfluss zu nehmen. Die im Polizeihilfeprojekt beobachteten ständigen Appelle und Ermahnungen, die transferierten Güter im Sinne des Projektziels einzusetzen, blieben ungehört, da dieses nicht mit den unmittelbaren Zielen und Zwängen der Kooperationspartner übereinstimmte. Diese Beobachtung stimmt mit Jacqueline Hazeltons Analyse der US-amerikanischen Interventionen im Bürgerkrieg El Salvadors überein. Wie die Autorin zeigt, eigneten sich die salvadorianischen Partner der US-Bemühungen die Hilfsleistungen immer wieder für eigene, als prioritär erachtete Maßnahmen an, die jedoch von den vereinbarten Zielsetzungen der Kooperation abweichen konnten. Dabei gingen sie jedoch stets nur so weit, dass sie gerade noch nicht den Abbruch der Transfers riskierten.⁶ Diese Beobachtung stützt nicht nur die These der Dominanz der lokalen Akteure in der Umsetzung der Transfers, sondern unterstreicht auch die Bedeutung einer grundsätzlichen Interessenkonvergenz und darüber hinaus einer zumindest weitgehenden Übereinstimmung in den Zielen der Kooperation. Über diese herrschte im Verlauf der Polizeihilfe für Guatemala nur selten Einigkeit, sodass im besten Fall Kompromisse erzielt wurden, im schlechtesten Fall Transfers abbrachen oder vollständig umgeleitet wurden, etwa im Fall der Beratungsmission.

Als ein weiterer Faktor für Abweichungen von den Transferzielen erwies sich die Vernachlässigung der lokalen Kontexte, in die bundesdeutsches Know-how und Polizeitechnik implementiert werden sollten. Das guatemalteckische Polizeisystem unterschied sich in hohem Maße von seinem westdeutschen Pendant. Die Konzeption der Polizeihilfemaßnahmen und die Planung der Transfers erfolgten jedoch fast ausschließlich in Bezug auf westdeutsche polizeiliche Strukturen und Funktionen. Obwohl sich die Kooperation zu keinem Zeitpunkt los-

6 Jacqueline L. Hazelton: *Take the Money and Run. Stubborn Elites, Limited Reforms, Violence, and Success in Counterinsurgency Warfare in El Salvador*, Discussion Paper 2017-03, Cambridge (MA) 2017, besonders S. 59f.

gelöst von den politischen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren entwickelte, blendeten bundesdeutsche Funktionäre die lokalen Verhältnisse und deren historische Wurzeln weitgehend aus. Stattdessen betrachteten sie die angetroffene Situation der guatemaltekischen Polizei wie im Bericht der BMI-Delegation im Juli 1986 vor allem als Abweichungen von einer universalen, das heißt »modernen« und in diesem Fall bundesdeutschen Norm.

Lokale Konstellationen wurden zwar wahrgenommen, jedoch im Glauben an die transformatorische Kraft der modernisierenden Polizeihilfemaßnahmen als vernachlässigbar eingeordnet. Dies stellte jedoch eine fatale Verkennung der Beharrungskräfte eingespielter Netzwerke und der Fähigkeit lokaler Akteure, die angebotenen Ressourcen für eigene politische und wirtschaftliche Zwecke zu nutzen, dar – eine nahezu typische Überschätzung des Einflusses externer Reformmaßnahmen, welche die Thesen Michael Lathams stützt, der in der Untersuchung der US-Entwicklungspolitik des 20. Jahrhunderts eine internalisierte »Modernisierungsideologie« identifizierte. Das Beharren westlicher Entwicklungsexperten auf »erprobten«, aber kontextfremden Konzepten sowie ein technokratischer Fortschrittsglaube trugen in diesem Zusammenhang immer wieder zum Fehlschlagen ähnlicher Projekte bei.⁷

Mit dieser teleologischen Perspektive, die lokale Kontexte als inferior und vor allem als Etappen hin zum eigenen, »modernen« Modell betrachtet,⁸ geht oft auch eine Entpolitisierung der Aushandlungsprozesse vor Ort einher. Westliche Entwicklungspolitik fungiert dabei laut James Ferguson als »Anti-Politics Machine«, welche die politischen Ursachen von Missständen in Ländern des Globalen Südens, etwa in Fragen des Zugangs zu Ressourcen, verschleiert und als rein technische Fragestellung erscheinen lässt.⁹ Aus dieser Logik heraus, die auch eng mit Auftrag und Funktionsweise von EZ-Organisationen verbunden ist, bieten transnationale Entwicklungsprojekte somit eine technische, unpolitische Lösung für technische Probleme an, obwohl sie selbst in einer höchst politischen Weise in die lokalen Netzwerke eingreifen. Auch diese Verkennung der politischen Natur transnationaler Kooperationen und der Subjektrolle lokaler Akteure

7 Siehe Latham, *Right Kind of Revolution*, S. 4, 120; Ders.: *The Cold War in the Third World, 1963–1975*, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hg.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume II: Crises and Détente*, Cambridge (UK) 2010, S. 258–280, hier besonders 268f.

8 Siehe Escobar, *Encountering Development*, besonders S. 1–12, 53f. Siehe hinsichtlich Sicherheitssektor-Reformen u. a. Ostermeier, *Imaginationen*, S. 11; Schroeder, *Introduction*, S. 144; Ellison/Pino, *Globalization*, S. 35–40; Jana Hönke/Markus-Michael Müller: *The Global Making of Policing*, in: Dies. (Hg.): *Global Making*, S. 1–19, hier besonders S. 1–6; Hochmüller, *Struggle*, S. 20–24.

9 Siehe Ferguson, *Anti-politics machine*.

trägt, wie Ferguson herausarbeitet, zu den chronischen Abweichungen von Transferzielen bei.¹⁰

Dieses Muster lässt sich auch im Verlauf des Polizeihilfeprojekts erkennen, etwa wenn Konflikte, die letztlich auf politischen Differenzen beruhen, wie die Abstimmung zwischen dem guatemaltekischen Präsidialamt, dem Innenministerium und der Polizeiführung oder das parallele Agieren verschiedener Polizeiorganisationen, weitgehend auf technisch-administrativen Fragen reduziert wurden, welchen durch eine institutionelle Entflechtung und Neustrukturierung begegnet werden sollte. Entscheidende Akteure im BMZ verwehrten sich gar gegen eine Thematisierung der politischen Differenzen in den Partnerinstitutionen, da die Schaffung von angemessenen politischen Rahmenbedingungen in den Aufgabenbereich des Partnerlands fiel.

So wurde, wie auch von Ferguson in anderen Zusammenhängen kritisiert,¹¹ der heterogene Charakter der guatemaltekischen Regierung, in welcher Akteure mit unterschiedlichen politischen (und persönlichen) Zielen vereint waren, übersehen. Stattdessen wurde die guatemaltekische Regierung als scheinbar apolitischer, »neutraler« Partner begriffen, der hauptsächlich an der gemeinsamen Durchführung der Polizeireform interessiert sei. Der politische Charakter der Kooperation wurde bewusst auf ein technisches Unterfangen reduziert, wie bereits die Finanzierung der Polizeihilfe aus dem Haushalt des BMZ deutlich machte. Die Kooperation firmierte seitdem als Projekt der »Technischen Zusammenarbeit« und musste dementsprechend gestaltet und rhetorisch gerahmt werden. Bis auf die »Rodil-Klausel« im Ausstattungshilfebereich, welche der guatemaltekische Innenminister jedoch auch aus innenpolitischen Gründen einbrachte, wurden keine Vorkehrungen gegen eine politische Vereinnahmung der Transferprozesse für über das Kooperationsprojekt hinausgehende Zwecke getroffen.

Die hier skizzierten Ergebnisse der Untersuchung des Polizeihilfeprojekts stützen die Thesen der erwähnten Studien. Als ursächlich für das oft beobachtete Scheitern transnationaler Modernisierungsprojekte werden beispielsweise die Entpolitisierung sowohl der transnationalen Kooperationen als auch der lokalen (politischen) Auseinandersetzungen identifiziert. Auch die Dominanz der lokalen Akteure bei der Implementierung der zu transferierenden Güter sowie die Missachtung der lokalen Kontextfaktoren im Glauben an die transformatorische Kraft der eigenen Modelle und Konzepte sind Faktoren für das Abweichen von Transferzielen, die auch in der Untersuchung des Polizeihilfeprojekts nachgewiesen werden konnten.

10 James Ferguson/Larry Lohmann: The Anti-politics Machine. »Development«, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho, in: *The Ecologist* 24 (1994) 5, S. 176–191.

11 Siehe ebd., S. 178.

Nimmt man jedoch die Aushandlungsprozesse innerhalb und zwischen Netzwerken in den Blick, so ist es möglich, sich den beobachteten Mustern aus verschiedenen Perspektiven zu nähern und so die Dichotomie zwischen »externem« Sender und »internem« Empfänger von Transfers zu überwinden. Indem der gewählte relationale Ansatz die vielfältigen, parallel unterhaltenen Verbindungen und Interaktionen der Akteure in den Mittelpunkt der Analyse stellt und scheinbar homogene Akteure auf Grundlage organisationsinterner Quellen analytisch »irreduziert«, kann er die Genese und die Folgen der hier beschriebenen Dynamiken besser erfassen.

So wurden sowohl die anvisierte Strukturreform der guatemaltekischen Polizei wie auch fast die gesamte Ausbildungshilfe am bundesdeutschen Vorbild ausgerichtet. Dies geschah jedoch nicht nur in Folge einer »Modernisierungs-ideologie« oder der impliziten Überzeugung, das eigene Polizeimodell stelle zwangsläufig die »richtige« Form des Polizierens dar. Die mangelnde Übersetzungstätigkeit im Verlauf der Transfers basierte auch auf einer mangelhaften Abstimmung innerhalb der Netzwerke, wenn beispielsweise Informationen zur Situation der guatemaltekischen Polizei nicht weitergegeben wurden oder Auszubildende nach Westdeutschland geschickt wurden, die zwar Führungspositionen bekleiden sollten, aber über keinerlei polizeiliche Vorbildung verfügten. Teils erfolgte die Ausrichtung der Ausbildung auf den bundesdeutschen Kontext auch gegen das bessere Wissen der verantwortlichen Ausbilder, die weder über die nötigen Kenntnisse der guatemaltekischen Kontexte verfügten noch über die zukünftige Verwendung der Auszubildenden informiert worden waren.¹² Auch die Relativierung des politischen Charakters des Projekts, welche in eingeschränkter Form selbst nach dem Putschversuch 1988 aufrechterhalten wurde, ergab sich aus den Relationen der Akteure. Eine entpolitisierte Sprache war im Zusammenhang mit dem Projekt schon deshalb notwendig, um an die Diskurse der Entwicklungszusammenarbeit anzuschließen und den Gegnern der Kooperation in Parlament und Öffentlichkeit keine weitere Angriffsfläche zu bieten.

Letztlich gehen die beobachteten Abstimmungsprobleme, die Transferabweichungen begünstigten, stets auf die parallele Eingebundenheit der Akteure in verschiedene Netzwerke zurück. Zudem wurde der Netzwerkcharakter des Projekts von den scheinbar bilateral kooperierenden Akteuren so nicht gesehen, was Planung und Durchführung immer wieder erschwerte. Das Polizeihilfeprojekt war von seinen geistigen Vätern als bilaterale zwischenstaatliche Kooperation erdacht worden und wurde bis zum Ende der Zusammenarbeit als solche verstanden. Die tatsächliche Umsetzung der Transfers und ihre Implementierung in die lokalen Kontexte erfolgten jedoch innerhalb eines transnationalen Netzwerks von Akteuren, welche wiederum neue Prioritäten, Interessen und Sichtweisen in

12 Siehe u. a. Interview des Verfassers mit Sigward Staffen, Süssel, 10.07.2018.

die Transferprozesse einbrachten. Zudem beschränkten Abhängigkeiten, die sich aus den parallel unterhaltenen Verbindungen der kooperierenden Akteure ergaben, den Raum für notwendige Übersetzungsprozesse.

Es ist in der Analyse einer Kooperation nur allzu leicht, auch aufgrund der an die Öffentlichkeit gerichteten Botschaften über gemeinsame Ziele, verbindende Werte und das wechselseitige Interesse an der Realisierung der Projektziele, zu übersehen, dass die meisten der beteiligten Akteure unterschiedlichen Netzwerkzusammenhängen verpflichtet sind und somit zunächst eigene, teilweise abweichende Ziele verfolgen. Diese Ziele, die nicht unbedingt deckungsgleich mit den öffentlich formulierten Projektzielen sein müssen, erhoffen Akteure durch das Eingehen einer Kooperation am besten erreichen zu können. Unterschiedliche Problemstellungen sollen auf diese Weise mit vereinten Kräften – und unter der Klammer des Projektziels – gelöst werden.¹³ Aus dieser Perspektive sollten transnationale Kooperation wie das Polizeihilfeprojekt immer auch als wechselseitige Kooptierung bzw. als Zweckgemeinschaft verstanden und analysiert werden. Das Polizeihilfeprojekt brachte verschiedene Akteure zur Lösung eines Problems zusammen, welches jedoch von den partizipierenden Akteuren aus unterschiedlichen Gründen als Problem begriffen wurde. Über eine gemeinsame Projektrealität, welche die Polizeireform Guatemalas mit der Demokratisierung und Stabilisierung Zentralamerikas verband, verständigte man sich auf gemeinsame Ziele und Maßnahmen. Dies konnte jedoch nicht immer verschleiern, dass die kooperierenden Akteure das Polizeihilfeprojekt aus unterschiedlichen Motiven stützten und teils abweichende Ziele verfolgten.

Wenn, wie skizziert, die politischen Konstellationen in Guatemala in der Durchführung des Projekts ausgeblendet wurden, sei es aus Unkenntnis oder um die Fortsetzung der Polizeihilfe als »Technische Zusammenarbeit« nicht zu gefährden, so ist dies auch deswegen paradox, da es sich bei der Kooperation in erster Linie um eine politische Intervention handelte. So wurde das Polizeihilfeprojekt auf Betreiben eines christdemokratischen Netzwerks, also maßgeblich aus parteipolitischen Gründen begonnen, um die neue guatemaltekische Regierung politisch zu unterstützen. Es wurde schließlich auch maßgeblich aus (partei)politischen Motiven und infolge des Konflikts um Einfluss- und Verantwortungsbereiche innerhalb der Bundesregierung beendet – ohne Rücksicht auf polizeifachliche Prioritäten. Für die guatemaltekische Regierung war es wichtig, das Kriminalitätsproblem zu lösen, welches bereits ihre Autorität zu untergraben drohte. Da die Nationalpolizei dazu aber nicht in der Lage war, war das Herantreten an internationale Partner ein Schritt, um an sonst nicht er-

13 Für Technologien und technische Projekte als verbindende Elemente unterschiedlicher oder gar konträrer Interessen und Zielvorstellungen siehe Bruno Latour: *Aramis, or the Love of Technology*, Cambridge (MA) 1996.

reichbare Ressourcen zu kommen – materielle für die Ausrüstung der Polizei, aber auch immaterielle, wie der politische Rückhalt bei führenden westlichen Industriestaaten, die zur innenpolitischen Profilierung dienten. Dazu wurde das Problem in einen größeren Zusammenhang eingeordnet, was es für externe Akteure anschlussfähig machte. Eine Polizeihilfe für Guatemala als Beitrag zur Demokratisierung der Region und zur Verteidigung der Menschenrechte wurde zur übergeordneten Projektrealität.

Wie gezeigt, drängte die guatemalteckische Regierung zunächst jedoch vor allem auf die Lieferung moderner Technik. Der Wunsch nach Beratung bei der Reform der Polizei oder nach Ausbildungshilfen kam erst in Folge der netzwerkinternen Übersetzungsprozesse hinzu. Auch Rodils Drängen auf eine Indienststellung der Fahrzeuge ohne Ausbildung der Fahrzeugführer und ohne Pläne für die Instandhaltung zeugt davon, dass es zwar sicherlich auch um eine Effizienzsteigerung der Polizei ging, mindestens genau so sehr jedoch um die Signalwirkung, die von diesem Transfer ausging. Wenngleich den kooperierenden Akteuren auch nicht abgesprochen werden soll, dass sie eine Verbesserung der Menschenrechtslage durch eine Rechtsstaatbindung der Polizei anstrebten, so war die tatsächliche Polizeireform – rhetorisch das Kernstück der Kooperation – doch nie die (alleinige) Priorität des *Ministerio de Gobernación*, wie auch im Verlauf der Beratungsmission zu beobachten war.

Auch die Bundesregierung – oder genauer: einige Akteure innerhalb der Bundesregierung – verfolgte verschiedene Ziele mit dem Projekt. Sie beteiligte sich an der Modernisierung der Polizeikräfte Guatemalas in erster Linie deshalb, um die christdemokratischen Partner innenpolitisch zu unterstützen und um auf Seiten der »Demokratien Mittelamerikas« in den Zentralamerikakonflikt einzugreifen. Die Reform der guatemalteckischen Polizei war, wie aus dem demonstrativen Abbruch auf Kosten beinahe aller erzielten Fortschritte ersichtlich wird, somit nur Vehikel des außenpolitischen Engagements – und nicht zuletzt der transatlantischen Bündnisloyalität – der christdemokratischen Akteure innerhalb der Bundesregierung. Dies erklärt auch die Tatsache, dass zwar Polizeipraktiker maßgeblich an der Durchführung des Projekts beteiligt waren, polizeifachliche oder entwicklungspolitische Zielsetzungen jedoch stets hinter innen- bzw. in der Endphase außenpolitischen Erwägungen zurückstehen mussten.

Das Polizeihilfeprojekt verband über einen bestimmten Zeitraum Akteure mit unterschiedlichen Prioritäten und politischen Zielen. Dieses verbindende Element erwies sich jedoch angesichts der sich verändernden gesellschaftlichen und politischen Dynamiken auf lokaler und internationaler Ebene schließlich als Belastung, wodurch das Interesse an der Kooperation, aus der kaum noch Nutzen zu ziehen war, nachließ. Nur wenige Akteure, wie etwa der von der Polizeihilfe

begeisterte Hugo Christen, trieben das Polizeihilfeprojekt maßgeblich um der Polizeireform willen voran.

Wie aus der Untersuchung der bundesdeutschen Polizeihilfe für Guatemala hervorgeht, werden die inneren Dynamiken transnationaler Kooperationen durch die Beziehungen und Interaktionen einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure mit verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Hintergründen, Abhängigkeiten, Zielen und Prioritäten geprägt. Für eine weitergehende wissenschaftliche Beschäftigung empfiehlt es sich, die Projektrealitäten solcher Kooperationen genauer in den Blick zu nehmen und zu dekonstruieren. Statt davon auszugehen, dass die offensichtlichen Projektziele von allen Beteiligten um der Sache willen geteilt werden, und sie in der Analyse als gegeben zu erachten, lohnt es sich, die Beziehungen der Akteure zueinander, zum Gegenstand der Kooperation und zu ihren jeweiligen Hintergründen bzw. Netzwerkzusammenhängen zu analysieren.

Die sich aus den Relationen der Akteure untereinander und zu anderen Netzwerken ergebenden Implikationen und Handlungsmuster sind die wohl wichtigsten Triebkräfte für Anpassungen und Abweichungen, die nicht übersehen werden sollten. Von grundlegender Bedeutung ist es, die Verbindungen und Netzwerkzugehörigkeiten der beteiligten Akteure und die sich daraus ergebenden weiterführenden Zielsetzungen und Motive offenzulegen und die Akzeptanz für Transfers auf der lokalen Ebene unabhängig von den übergeordneten Zielen der Kooperation zu prüfen.¹⁴ Eine quellengestützte, relationale Annäherung an den Forschungsgegenstand kann hier neue Perspektiven öffnen und als Ausgangspunkt für tiefergehende Analysen fungieren.

Die vorliegende Untersuchung lieferte am Beispiel des bundesdeutschen Polizeihilfeprojekts für Guatemala einen grundlegenden Einblick in die inneren Dynamiken transnationaler Modernisierungsprojekte. Sie ist zugleich ein Beitrag zur Geschichte der wechselhaften und vielfältigen deutsch-lateinamerikanischen Beziehungen. Gleichwohl haben nicht alle Netzwerke und Akteure, die das Polizeihilfeprojekt prägten, ausreichend Eingang in die Analyse gefunden. Für eine vertiefende Untersuchung wäre es wünschenswert, einerseits das Verhältnis zwischen dem bundesdeutschen Polizeihilfeprojekt und den im selben Zeitraum Polizeikooperationen durchführenden Akteuren aus Spanien, den USA und Venezuela untereinander und gegenüber Guatemala genauer zu untersuchen. Diese Beziehungen wurden in der vorliegenden Dissertation lediglich angeschnitten, einerseits da aus den vorliegenden Quellen hervorging, dass die Kontakte relativ begrenzt blieben, andererseits, da es sich als schwierig gestaltete, eine ähnliche dichte Quellenbasis auch für die anderen Staaten zu erreichen. Nichtsdestotrotz wäre eine solche Untersuchung vor dem Hintergrund der

14 In diese Richtung argumentiert auch Hazelton, Money, S. 60.

späteren, oft von einem multinationalen Bündnis durchgeführten Sicherheitssektor-Reformen in Staaten des Globalen Südens gewinnbringend. Ein Vergleich der Netzwerkprozesse könnte hier wichtige Unterschiede und Kontinuitäten in der Vorgehensweise zu Tage fördern.

Um die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen der vorliegenden Studie zu überprüfen und zu untersuchen, ob sich ähnliche Widersprüche und Netzwerkdynamiken auch in anderen Zusammenhängen entfalteten, böte sich zudem ein Vergleich mit bundesdeutschen Polizeihilfeprojekten, die in den 1980er Jahren in anderen Regionen, etwa in Südostasien, stattfanden, an. Ebenso lohnend wäre, entsprechende Quellen vorausgesetzt, die erst in den nächsten Jahren einsehbar sein dürften, eine Übertragung des Untersuchungsansatzes auf die später in Guatemala durchgeführten »police building«-Programme, an denen die deutsche Beteiligung jedoch minimal ausfiel. Eine geschichtswissenschaftliche Rekonstruktion der Prozesse kann hier jedoch noch wertvolle Ergänzungen liefern und, aufbauend auf die Ergebnisse der vorliegenden Studie, Veränderungen und Kontinuitäten transnationaler Sicherheitssektor-Reformen im guatemaltekischen Kontext herausarbeiten.

Für eine weitergehende Forschung ist auch die Rolle der Konrad-Adenauer-Stiftung bzw. des christdemokratischen Netzwerks, das sich ab den 1960er Jahren zwischen Zentralamerika, südamerikanischen Staaten wie Chile und Venezuela sowie Westeuropa entwickelte, prädestiniert. Dieses Netzwerk ist in seiner Komplexität und in seiner Bedeutung für die Herausbildung einer spezifisch zentralamerikanischen Christdemokratie in dieser Studie nur am Rande erörtert worden. Eine weitere Beschäftigung mit Parteinetzwerken in Lateinamerika und »nebdiplomatischen« politischen Akteuren wie der KAS ist, wie bei der Untersuchung der Anbahnung des Polizeihilfprojekts angeklungen, äußerst vielversprechend und kann zu einem besseren Verständnis transnationaler Kooperationen, developmentspolitischer Problemstellungen, den Funktionsweisen von »Soft Power« und der Eingebundenheit Lateinamerikas in globale Entwicklungen und Prozesse beitragen. Generell sollten transnational arbeitende und netzwerkartig verfasste Akteure wie die politischen Stiftungen der Bundesrepublik, aber auch andere Organisationen auf nationaler, regionaler oder globaler Ebene, als wesentliche Triebkräfte für die Ausgestaltung der internationalen Beziehungen und der Globalisierungsprozesse des 20. Jahrhunderts angesehen werden und noch weit mehr in entsprechende Untersuchungen miteinbezogen werden.

Das Denken in Relationen und Netzwerken, die analytische »Irreduktion« scheinbar homogener Akteure und nicht zuletzt das Einbeziehen der Akteursmacht technischer Artefakte und von Technologien bieten sich auch für die geschichtswissenschaftliche Untersuchung verwandter Phänomene an. Gerade in der internationalen Geschichte, der Globalgeschichte und einer »entprovin-

zialisierten« Zeitgeschichte kann der Rückgriff auf die hier erprobten Ansätze dazu beitragen, Gewissheiten zu überprüfen, neue Verbindungen zu entdecken und – so ist zu hoffen – die Komplexität internationaler Beziehungen und transnationaler Kooperationen ein Stück weit nachvollziehbarer machen. Welches Potenzial eine solche Annäherung an transnationale Phänomene besitzt, hat die Entschlüsselung der »Dynamiken des Scheiterns« der bundesdeutschen Polizeihilfe für Guatemala gezeigt.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AAPD	Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland
ACDP	Archiv für Christlich-Demokratische Politik
AGCA	Archivo General de Centro América, Allgemeines Archiv Zentralamerikas
AGG	Archiv Grünes Gedächtnis
AHPN	Archivo Histórico de la Policía Nacional, Historisches Archiv der Nationalpolizei
ANT	Akteur-Netzwerk-Theorie
ASIES	Asociación de Investigación y de Estudios Sociales, Verband für Forschung und Sozialwissenschaftliche Studien
AVANCSO	Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales, Vereinigung zur Förderung der Sozialwissenschaften
BArch	Bundesarchiv
BayHStA	Bayerisches Hauptstaatsarchiv
BGS	Bundesgrenzschutz
BKA	Bundeskriminalamt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, Koordinationskomitee der Landwirtschafts-, Handels-, Industrie- und Finanzverbände
CAS	Coordinadora Alemana de Solidaridad, Deutsche Koordinierungsstelle der Solidarität
CDHG	Comisión de Derechos Humanos de Guatemala, Guatemaltekkische Menschenrechtskommission
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Kommission zur Aufklärung der Geschichte
CIA	Central Intelligence Agency

CIRMA	Centro de investigaciones regionales de Mesoamérica, Zentrum für meso-amerikanische Regionalstudien
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca, Guatemaltekkische Christdemokratie
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DHPol	Deutsche Hochschule der Polizei
DIP	Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien
DIT	Departamento de Investigaciones Técnicas, Abteilung für technische Untersuchungen
DM	Deutsche Mark
EG	Europäische Gemeinschaft
EMP	Estado Mayor Presidencial, Präsidialer Generalstab
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FDCL	Forschungs- und Dokumentationszentrums Chile-Lateinamerika
FDP	Freie Demokratische Partei
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FNS	Friedrich-Naumann-Stiftung
FRG	Federal Republic of Germany
FSLN	Frente Sandinista de la Liberación Nacional, Sandinistische Front der Nationalen Befreiung
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GAM	Grupo de Apoyo Mutuo, Gruppe für gegenseitige Hilfe
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HSS	Hanns-Seidel-Stiftung
ICITAP	International Criminal Investigative Training Assistance Program, Internationales Programm zur Unterstützung der Ausbildung in kriminalpolizeilichen Ermittlungsmethoden
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
INCEP	Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, Zentralamerikanisches Institut für Politische Studien
IWF	Internationaler Währungsfonds
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KZE	Kurzzeitexperte
LZE	Langzeitexperte
mdbuw	Mit der Bitte um Weiterleitung
MEK	Mobiles Einsatzkommando
NATO	North Atlantic Treaty Organization, Nordatlantische Vertragsorganisation
NGO	Non-governmental organization, Nichtregierungsorganisation
NSC	National Security Council, Nationaler Sicherheitsrat
ODCA	Organización Demócrata Cristiana de América, Christdemokratische Organisation Amerikas
OPS	Office of Public Safety, Amt für Öffentliche Sicherheit
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
PA AA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes

PAC	Patrullas de Autodefensa Civil, Zivile Selbstverteidigungspatrouillen
PA-DBT	Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags
PDC	Partido Demócrata Cristiano (El Salvador), Christdemokratische Partei (El Salvadors)
PFA	Polizei-Führungsakademie
PMA	Policía Militar Ambulante, Mobile Militärpolizei Guatemalas
PN	Policía Nacional (de Guatemala), Guatemaltekkische Nationalpolizei
PNC	Policía Nacional Civil (de Guatemala), Guatemaltekkische Zivile Nationalpolizei
REMHI	(Proyecto interdiocesano) Recuperación de la Memoria Histórica, Interdiözesanes Projekt zur Wiedergewinnung des historischen Gedächtnisses
SIPROCI	Sistema de Protección Ciudadana (auch: Sistema de Protección Civil), System zum Schutz der Staatsbürger, oder: Zivilschutzsystem
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TZ	Technische Zusammenarbeit
UCN	Unión del Centro Nacional, Union des Nationalen Zentrums
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, Guatemaltekkische Nationale Revolutionäre Einheit
USA	United States of America, Vereinigte Staaten von Amerika
VS-NfD	Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch

Quellenverzeichnis

Archivquellen

Archive Bundesrepublik Deutschland

Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP)

Bestand Büro für Auswärtige Beziehungen (CDU-Bundespartei)

08-009-073.

08-009-101-1.

08-009-101-2.

Bestand Konrad-Adenauer-Stiftung

12-001-044-1.

12-001-044-2.

12-001-3701.

12-004-A024.

12-004-A026.

12-004-A076.

Abteilung Medienanalyse und -archiv

Sammlung Guatemala.

Archiv Grünes Gedächtnis (AGG)

A, Personenbezogene Bestände/Deposita und Nachlässe

Sammlung Gaby Gottwald, 22.

Petra-Kelly-Archiv

Sign. 1380 (Guatemala).

Bundesarchiv Koblenz (BArch)*Bundesministerium des Innern*

B 106/371651.

Bundespräsidialamt

B 122/37389.

Bundeskanzleramt

B 136/30236.

B 136/30277.

B 136/30356.

Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit

B 213/19963.

B 213/21054.

B 213/40191.

B 213/40200.

Bayerisches Hauptstaatsarchiv (BayHSta)

Minn-IC5-I-0081 (Bayerisches Staatsministerium des Innern).

Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol)

095/1-GUA, Ordner »Guatemalkeser« [sic!].

095/1-GUA, Ordner: Allgemeiner Schriftverkehr.

095/1-GUA, Ordner: Ausbildung in Guatemala.

095/1-GUA, Ordner: Führungskräfte der Polizei Guatemalas.

095/1-GUA, Ordner: Guatemala allgemein.

095/1-GUA, Ordner: Studienplan gesamt/Wochenstundenplan.

Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika (FDCL)

Ordner ai-Guatemala.

Ordner Guatemala Info.

**Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
(Akteneinsicht nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG BMZ))**

Heft 3/124-T2032-GUA/862253.2/Nr. 40205.

Heft 3a/124-T2031-GUA/862253.2/Nr. 40205.

Heft 4/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40203.

Heft 4a/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40207.

Heft 5/135-T2032-GUA/86.2253.2/Nr. 40211.

Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags (PA-DBT)

3106 (Haushaltsausschuss), 10. WP.

3122 (Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit), 10. WP.

3122 (Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit), 11. WP.

3114 (Innenausschuss), 11. WP.

3144 (Innenausschuss), 12. WP.

Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA AA)

Bundesrepublik Deutschland (Zentrale)

Länderreferat Mittel- und Südamerika (Zwischenarchiv)

B 33 (ZA), 135964

B 33 (ZA), 135981.

B 33 (ZA), 143930.

Koordinierung, Dritte Welt, Ausrüstungshilfe, Organisierte Kriminalität, Terrorismus (Zwischenarchiv)

B 46 (ZA), 158049.

B 46 (ZA), 158055.

B 46 (ZA), 158056.

B 46 (ZA), 158062.

B 46 (ZA), 195753.

Bundesrepublik Deutschland (Auslandsvertretungen)

Botschaft Guatemala-Stadt

GUAT, 35863.

GUAT, 35864.

GUAT, 35873.

GUAT, 35883.

Privatarchiv Claus Heinacker

Privatarchiv Sigward Staffen

Archive Guatemala

Centro de investigaciones regionales de Mesoamérica (CIRMA)

Archivo de Inforpress Centroamericana

GT-CIRMA-AH-02, ICA/S3, 124.

GT-CIRMA-AH-02, ICA/S3, 16.

Archivo de la Coordinadora Alemana de Solidaridad con Guatemala (Infostelle)

GT-CIRMA-AH-19, CAS, 002-12.

GT-CIRMA-AH-19, CAS, 75.

GT-CIRMA-AH-19, CAS, 76.

GT-CIRMA-AH-19, CAS, 77.

GT-CIRMA-AH-19, CAS, 78.

GT-CIRMA-AH-19, CAS, 79.

GT-CIRMA-AH-19, CAS, 81.

Publicación Diario El Gráfico

GT-CIRMA-AH-28, GRÁFICO, 452.

Archivo del Comité Holandés de Solidaridad con Guatemala

GT-CIRMA-AH-37, CHSG, 40.

Archivo Histórico de la Policía Nacional (AHPN)

Jefatura Departamental de Chimaltenango

GT PN, 04-01, S001.

Dirección General

GT PN, 30, DSC.

GT PN, 30-01, S017.

Sub-dirección General

GT PN, 31-01, S002.

GT PN, 31-02, S006.

Escuela de la Policía Nacional

GT PN, 43, DSC.

Centro de Operaciones Conjuntas de la Policía Nacional

GT PN, 51-01, S005.

Archive USA

National Security Archive

U.S. Policy in Guatemala 1966–1996. National Security Archive Electronic Briefing Book No. 11, online unter <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB11/docs/> [07.09.2022].

Ronald Reagan Presidential Library

WHORM: Subject File, CO060 (Republic of Guatemala), Box 82.

WHORM: Subject File, CO054-02 (Germany (West)), Box 75.

WHORM: Subject File, CO054-02 (Germany (West)), Box 77.

NSC: Trip File, Executive Secretariat, RAC Box 9.

NSC: Records, Latin American Affairs Directorate, RAC Box 6.

National Security Decision Directive: Digitizes Reference Copies, Online unter <https://www.reaganlibrary.gov/reagans/reagan-administration/nsdd-digitized-reference-copies> [30.04.2021].

Veröffentlichte Quellen

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD): 1986. Berlin/Boston 2017.

Americas Watch (Hg.): Closing the Space. Human Rights in Guatemala. May 1987 – October 1988. An Americas Watch Report, New York/Washington DC 1988.

Bagley, Bruce Michael/Alvarez Quiñones, Roberto/Hagedorn, Katherine J. (Hg.): Contadora and the Central American Peace Process. Selected Documents, Boulder (CO)/London/Washington, D.C. 1985.

Bereitschaftspolizei heute 1990 (4).

blätter des iz3w 138 (1986).

CDHG: Guatemala Human Rights International Bulletin 8 (Dezember 1990) 58: Santiago Atitlan: The Siege of a Village.

Centro de noticias de Guatemala: Dos años de gobierno democristiano, Ciudad de Guatemala 1988.

Vinicio Cerezo Arévalo: La transformación hacia la democracia en Guatemala, in: Guillermo León Escobar Herran (Hg.): El hombre cristiano y su responsabilidad política: homenaje a Josef Thesing en su sexagenario, Bogotá 1997, S. 95–115.

Comisión de Derechos Humanos de Guatemala (CDHG): Boletín internacional, Abril 1987, 1987.

Comisión de Derechos Humanos de Guatemala (CDHG): La Matanza de Santiago Atitlán, Ciudad de Guatemala 1990.

Escobar Herran, Guillermo León (Hg.): El hombre cristiano y su responsabilidad política: homenaje a Josef Thesing en su sexagenario, Bogotá 1997.

- Willibold Frehner: Die Lage der Menschenrechte in Guatemala, in: KAS-Auslandsinformationen (1989) 10, S. 2–21.
- Willibold Frehner: Guatemala 1989. Zwischen Friedensbemühungen und Terroranschlägen, in: KAS-Auslandsinformationen (1990) 5, S. 16–31.
- Heiner Geißler: Für eine politische und geistige Offensive des Westens, in: Helmut Kohl (Hg.): Der neue Realismus. Außenpolitik nach Iran und Afghanistan, Düsseldorf 1980, S. 12–21.
- Héctor Alejandro Gramajo Morales: De la guerra ... a la guerra: la difícil transición política en Guatemala, Ciudad de Guatemala 1995.
- Guatemala News and Information Bureau: Guatemalan Style Democracy: Civilian President but Army holds reins, in: ¡Guatemala! 7 (1986) 1.
- Helmut Kohl (Hg.): Der neue Realismus. Außenpolitik nach Iran und Afghanistan, Düsseldorf 1980.
- Konrad-Adenauer-Stiftung: Jahresbericht '86, Sankt Augustin 1987.
- Mario Monteforte Toledo: Vinicio. Entrevista de Mario Monteforte Toledo, Ciudad de Guatemala 1998.
- Medico International e. V.: Am besten rede ich mal frei von der Leber weg. Über die Polizeihilfe für Guatemala, Frankfurt am Main 1991.
- Ministerio de Gobernación Guatemala, Memoria de labores 1990, Ciudad de Guatemala 1991.
- Jürgen Warnke: Auf gutem Kurs. Neuorientierung der deutschen Entwicklungspolitik, Herford 1986.

Bundestag-Drucksachen

- Plenarprotokoll 9/121, 13. 10. 1982.
- Plenarprotokoll 10/4, 04. 05. 1983.
- BT-Drs. 10/2562, 05. 12. 1983.
- BT-Drs. 10/922, 25. 01. 1984.
- BT-Drs. 10/927, 26. 01. 1984.
- BT-Drs. 10/1012, 16. 02. 1984.
- BT-Drs. 10/1040, 04. 05. 1984.
- BT-Drs. 10/2263, 07. 11. 1984.
- Plenarprotokoll 10/114, 17. 01. 1985.
- Plenarprotokoll 10/131, 17. 04. 1985.
- BT-Drs. 10/5196, 17. 03. 1986.
- BT-Drs. 10/5864, 18. 07. 1986.
- BT-Drs. 10/5891, 28. 07. 1986.
- BT-Drs. 10/5961, 29. 08. 1986.
- BT-Drs. 10/6387, 10. 11. 1986.
- BT-Drs. 10/6396, 11. 11. 1986.
- BT-Drs. 10/6741, 11. 12. 1986.
- BT-Drs. 11/92, 27. 03. 1987.
- BT-Drs. 11/2898, 09. 09. 1988.

BT-Drs. 11/3579, 30. 11. 1988.
BT-Drs. 11/3579, 30. 11. 1988.
Plenarprotokoll 11/153, 23. 06. 1989.
BT-Drs. 11/8299, 24. 10. 1990.

Zeitungen

Bundesrepublik Deutschland

Der Spiegel
Frankfurter Allgemeine Zeitung
Frankfurter Rundschau
Hannoversche Presse
Süddeutsche Zeitung
Stuttgarter Zeitung
taz. Die Tageszeitung
Vorwärts
Westfälische Nachrichten

Guatemala

Crónica
Diario de Centro América
El Gráfico
La Hora
Prensa Libre

Sonstige Länder

El Día (Mexiko)
El País (Spanien)
The New York Times (USA)
Washington Post (USA)

Internetquellen

Angélica Medinilla: El Archivo Histórico de la Policía abandonado en la precaridad, online unter <https://www.agenciaocote.com/blog/2023/02/10/el-archivo-historico-de-la-policia-abandonado-en-la-precariEDAD/> [27. 02. 2023].

- Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern: Deutsches Engagement beim Polizeiaufbau in Afghanistan, Broschüre, 2010, online unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/deutsches-engagement-beim-polizeiaufbau-in-afghanistan-735230> [30.05.2021].
- BMZ, Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, aktualisierte Form, 21.07.2021, online unter: <https://www.bmz.de/resource/blob/85392/fz-tz-leitlinien.pdf> [30.06.2023].
- Deutsche Polizeihilfe für Lateinamerika (1949–1989): Umfang, Praxis und transnationale Verflechtungen (2017–2020), Lateinamerika-Institut, Freie Universität Berlin. <https://www.lai.fu-berlin.de/forschung/polizeihilfe/Deutsche-Polizeihilfe-fuer-Lateinamerika/index.html> [28.05.2021].
- Margarita Kénetic: »Das einzige was wir wissen, ist, daß sie uns töten wollen«, in: Lateinamerika-Nachrichten 199 (Januar 1991), online unter <https://lateinamerika-nachrichten.de/artikel/das-einzige-was-wir-wissen-ist-dass-sie-uns-toeten-wollen> [28.07.2022].
- Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 46º período de sesiones, Tema 23 del programa provisional – Informe del Experto Sr. Héctor Gros Espiell sobre Guatemala, 15.12.1989, S. 15, online unter https://digitallibrary.un.org/record/83754/files/E_CN-4_1990_45_Add-1-ES.pdf?ln=es [19.07.2022].

Sonstige Quellen

- Abschlussbericht des DFG-Forschungsprojekts »Deutsche Polizeihilfe für Lateinamerika (1949–1989): Umfang, Praxis und transnationale Verflechtungen«, Freie Universität Berlin.
- Alfonso Cabrera Hidalgo, E-Mail an Fabian Bennewitz, 22.09.2021.

Interviews

- Interview mit Alfonso Cabrera Hidalgo, Ciudad de Guatemala, 07.10.2021.
- Interview mit Claus Heinacker, Wiesbaden, 06.04.2022.
- Interview mit Helmut Bergerhoff, Bonn, 10.05.2019.
- Interview mit Josef Thesing, Königswinter-Ittenbach, 14.03.2019.
- Interview mit Lucrecia Elenor Barrientos Tobar, Ciudad de Guatemala, 31.10.2018.
- Interview mit Otto García Quinteros, Ciudad de Guatemala, 06.10.2021.
- Interview mit Paul-Gerhard Heppe, Kalefeld, 06.11.2019.
- Interview mit Ricardo Gómez Gálvez, Ciudad de Guatemala, 15.10.2021.
- Interview mit Sigward Staffen, Süsel, 10.07.2018.
- Interview mit Verónica Najera Ochoa, Ciudad de Guatemala, 08.11.2018.

Literaturverzeichnis

- Adam, Thomas: *Approaches to the Study of Intercultural Transfer*, London/New York 2020.
- Adams, Jan S.: *A Foreign Policy in Transition. Moscow's Retreat from Central America and the Caribbean, 1985–1992*, Durham (NC) 1992.
- AHPN: *Del Silencio a la Memoria: Revelaciones del Archivo Histórico de la Policía Nacional*, Ciudad de Guatemala 2011.
- AHPN: *Departamento de Investigaciones Criminológicas de la Policía Nacional. 1968–1986*, Ciudad de Guatemala 2012.
- AHPN: *Dirección General de la Policía Nacional, 1975–1985*, Ciudad de Guatemala 2011.
- AHPN: *Gabinete de Identificación de la Policía Nacional, 1975–1985*, Ciudad de Guatemala 2011.
- AHPN: *Inspectoría General de la Policía Nacional, 1975–1985*, Ciudad de Guatemala 2011.
- AHPN: *Jefatura de la Policía Nacional en el Departamento de Quetzaltenango, 1975–1985*, Ciudad de Guatemala 2011.
- AHPN: *La Policía Nacional y sus estructuras*, Ciudad de Guatemala 2010.
- AHPN: *Segundo Cuerpo de la Policía Nacional, 1975–1985*, Ciudad de Guatemala 2012.
- Albrecht, Peter: *Hybridization, Intervention and Authority. Security Beyond Conflict in Sierra Leone*, Abingdon 2020.
- Ambos, Kai/Gómez Colomer, Juan-Luis/Vogler, Richard (Hg.): *La policía en los estados de derecho latinoamericanos. Un proyecto internacional de investigación*, Bogotá 2003.
- Archivo Histórico de la Policía Nacional (AHPN): *Centro de Operaciones Conjuntas de la Policía Nacional, 1975–1985*, Ciudad de Guatemala 2012.
- Arias, Patricia/Granados Rosada, Héctor Roberto/Fabián Sain, Marcelo: *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*, Bogotá 2012.
- Armony, Ariel C.: *Argentina, the United States, and the Anti-Communist Crusade in Central America, 1977–1984*, Pittsburgh (OH) 1997.
- Armony, Ariel C.: *Transnationalizing the Dirty War. Argentina in Central America*, in: Gilbert M. Joseph/Daniela Spenser (Hg.): *In from the Cold. Latin America's New Encounter with the Cold War*, Durham (NC) 2008, S. 134–169.
- Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO): *Ordenar, vigilar, perseguir y castigar. Un acercamiento histórico a la institución policial en Guatemala*, Ciudad de Guatemala 2013.

- Avery, Molly: Promoting a ›Pinochetazo‹. The Chilean Dictatorship's Foreign Policy in El Salvador during the Carter Years, 1977–81, in: *Journal of Latin American Studies* 52 (2020) 4, S. 759–784.
- Baker, Bruce: *Multi-Choice Policing in Africa*, Uppsala 2008.
- Baraki, Matin: *Die Beziehungen zwischen Afghanistan und der Bundesrepublik Deutschland 1945–1978: dargestellt anhand der wichtigsten entwicklungspolitischen Projekte der Bundesrepublik in Afghanistan*, Frankfurt am Main 1996.
- Barber, Willard F./Ronning, C. Neale: *Internal Security and Military Power. Counter-insurgency and Civic Action in Latin America*, Columbus (OH) 1966.
- Barret, Raymond J.: The International Police Academy, in: *Military Police Journal*, Mai 1972, S. 16f.
- Bayley, David H./Perito, Robert M.: *The Police in War. Fighting Insurgency, Terrorism, and Violent Crime*, Boulder (CO) 2010.
- Bayley, David H.: *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad*, New York 2006.
- Bayley, David H.: The police in war, in: *African Security Review* 20 (2011) 4, S. 5–10.
- Belliger, Andréa/Krieger, David J. (Hg.): *Anthology. Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie*, Bielefeld 2006.
- Belliger, Andréa/Krieger, David J.: Einführung in die Akteur-Netzwerk-Theorie, in: Dies. (Hg.): *Anthology. Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie*, Bielefeld 2006, S. 13–50.
- Bennewitz, Fabian/Müller, Markus-Michael: Importing the ›West German Model‹. Transnationalizing Counterinsurgency Policing in Cold War Costa Rica, in: *Small Wars & Insurgencies* 33 (2022) 4–5, S. 581–601.
- Bennewitz, Fabian/Müller, Markus-Michael: Innere Sicherheit transnational. Bundesdeutsche Polizeihilfe für Lateinamerika in den 1970er- und 1980er-Jahren in: *Zeithistorische Forschungen* 19 (2022) 3, S. 457–481.
- Bennewitz, Fabian/Müller, Markus-Michael: West Germany, Guatemala, and the Transnational Dynamics of Cold War Police Assistance, in: *Journal of Cold War Studies*, im Erscheinen.
- Bennewitz, Fabian: Demokratietransfer durch Polizeihilfe? Bundesdeutsche Polizeihilfe in Zentralamerika 1980–1990, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 125 (2021), S. 69–79.
- Bennewitz, Fabian: Solidarität über Kurzwelle. Die Sondersendungen des DDR-Auslandsradios für Uruguay während der Militärdiktatur (1977–1984), in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft* 67 (2019) 7–8, S. 643–659.
- Bilgin, Pinar: Unpacking the ›Global‹, in: Jana Hönke/Markus-Michael Müller (Hg.): *The Global Making of Policing. Postcolonial Perspectives*, London 2016, S. 167–177.
- Blee, Kathleen/Taylor, Verta: Semi-structured Interviewing in Social Movement Research, in: Bert Klandermanns/Suzanne Staggenborg (Hg.): *Methods of Social Movement Research*, Minneapolis (MN) 2002, S. 92–117.
- Bloor, David: Anti-Latour, in: *Studies in History and Philosophy of Science* 30 (1999) 1, S. 81–112.
- Bodemer, Klaus: *Westeuropas Engagement in Zentralamerika. Politisches Schattenboxen oder Ausdruck einer neuen Qualität im trilateralen Verhältnis Europa – USA – Lateinamerika?*, Bonn 1986.

- Bohnet, Michael: Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik. Strategien, Innenansichten, Zeitzegen, Herausforderungen, München 2019.
- Bösch, Frank: Zeitenwende 1979. Als die Welt von heute begann, München 2019.
- Brands, Hal: Latin America's Cold War, Cambridge (MA)/London 2010.
- Brands, Hal: Reform, Democratization, and Counter-insurgency. Evaluating the US Experience in Cold War-era Latin America, in: *Small Wars & Insurgencies* 22 (2011) 2, S. 290–231.
- Braun, Gerald: Nord-Süd-Konflikt und Entwicklungspolitik. Eine Einführung, Wiesbaden 1985.
- Bueger, Christian/Bethke, Felix: Actor-networking the »Failed State«. An Enquiry into the Life of Concepts, in: *Journal of International Relations and Development* 17 (2014) 1, S. 30–60.
- Burchard, Ansgar: 1989–2009: 20 Jahre Auslandseinsätze der deutschen Polizei, in: *Polizei heute* 38 (2009) 1, S. 17–20.
- Busch, Heiner: Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, Münster 1995.
- Busch, Heiner: Neue Schwerpunkte bundesdeutscher Polizeihilfe: Lateinamerika und Osteuropa, in: *Bürgerrechte und Polizei/CILIP* 40 (1991) 3, S. 84–90.
- Busch, Heiner: Polizeiliche Entwicklungshilfe – Ein Beitrag der BRD zur »Befriedigung staatlicher Grundbedürfnisse« in Ländern der Dritten Welt, in: *Bürgerrechte und Polizei (CILIP)* 31 (1988) 3, S. 58–86.
- Busch, Heiner: Von der Ausnahme zur Normalität. Polizei unterwegs im Ausland, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 96 (2010) 2, S. 3–4.
- Busch, Heiner/Funk, Albrecht/Krauß, Udo/Narr, Wolf-Dieter/Werkentin, Falco: Die Polizei in der Bundesrepublik, Frankfurt am Main/New York 1985.
- Callon, Michel/Bruno Latour: Don't Throw the Baby out With the Bath School. A Reply to Collins and Yearley, in: Andrew Pickering (Hg.): *Science as Practice and Culture*, Chicago 1992, S. 343–368.
- Carreras Sandra/Maihold Günther (Hg.), Preußen und Lateinamerika. Im Spannungsfeld von Kommerz, Macht und Kultur, Münster 2004.
- Castillo Chacón, Margarita/Godoy Castillo, Verónica/Martínez Cardona, Heidi: *Reforma policial y desmilitarización de la sociedad guatemalteca*, Ciudad de Guatemala 2002.
- Chávez, Joaquín M.: The Cold War. Authoritarianism, Empire, and Social Revolution, in: Robert H. Holden (Hg.): *The Oxford Handbook of Central American History*, New York 2020, o. S.
- Chappuis, Fairlie/Kocak, Deniz: Sicherheitssektor-Reform in Lateinamerika. Möglichkeiten und Grenzen, in: Günther Maihold/Daniel Brombacher (Hg.): *Gewalt, Organisierte Kriminalität und Staat in Lateinamerika*, Opladen 2013, S. 255–273.
- Chastain, Andra B./Lorek, Timothy (Hg.): *Itineraries of Expertise. Science, Technology, and the Environment in Latin America's Long Cold War*, Pittsburgh (PA) 2020.
- Chastain, Andra B./Lorek, Timothy: Introduction, in: Dies. (Hg.): *Itineraries of Expertise. Science, Technology, and the Environment in Latin America's Long Cold War*, Pittsburgh (PA) 2020, S. 3–28.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH): *Guatemala. Memoria del Silencio*, Ciudad de Guatemala 1999.

- Contreras Cruz, Adolfina/Sinay Alvarez, Francisco Fernando: *Historia de la Policía Nacional de Guatemala 1881–1997*, Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2004.
- Contreras Saiz, Mónica/Bennowitz, Fabian: *Deutsche Polizeihilfe als Stabilisierungsfaktor in Lateinamerikas Kaltem Krieg? Die Beziehungen der Polizeien Chiles und der Bundesrepublik Deutschland, 1952–1986*, in: Thomas Grotum/Lena Haase/Georgios Terizakis (Hg.): *Polizei in Umbruchsituationen. Herrschaft, Krise, Systemwechsel und »offene Moderne«*, Wiesbaden 2021, S. 299–330.
- Contreras Saiz, Mónica: *German Assistance in Cold War Policing in Paraguay*, in: *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*, 2022.
- Conze, Eckart/Lappenküper, Ulrich/Müller, Guido (Hg.): *Geschichte der internationalen Beziehungen. Erneuerung und Erweiterung einer historischen Disziplin*, Köln u. a. 2004.
- Cooper, Frederick: *Writing the History of Development*, in: *Journal of Modern European History* 8 (2010) 1, S. 5–23.
- Delli Sante Owens, Angela M.: *Nightmare or Reality. Guatemala in the 1980s*, Amsterdam 1996.
- Dezalay, Yves/Garth, Bryant G.: *The Internationalization of Palace Wars. Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States*, Chicago (IL) 2002.
- Díaz Barrado, Cástor Miguel/Romero Serrano, José/Morán Blanco, Sagrario: *Los conflictos armados en Centroamérica*, Madrid 2010.
- Díaz López, Gustavo Adolfo: *Guatemala en llamas. Visión política-militar del conflicto armado interno, 1960–1996*, Ciudad de Guatemala 2008.
- Dirlik, Arif: *Global South. Predicament and Promise*, in: *The Global South* 1 (2007) 1, S. 12–23.
- Dülffer, Jost/Loth, Wilfried (Hg.): *Dimensionen internationaler Geschichte*, München 2012.
- Eckert, Andreas: *Postkoloniale Zeitgeschichte?*, in: *Zeithistorische Forschungen* 17 (2020) 3, S. 530–543.
- Ellison, Graham/Pino, Nathan: *Globalization, Police Reform and Development. Doing It the Western Way?*, Basingstoke 2012.
- Epe, Matthias/Kepfer José, Rodolfo: *El enemigo interno en Guatemala. Contrainsurgencia y su herencia en la configuración de nuevos conflictos*, Ciudad de Guatemala 2014.
- Escobar, Arturo: *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton (NJ) 2012.
- Fabián Sain, Marcelo: *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*, Buenos Aires 2010.
- Falk, Rainer: *Die heimliche Kolonialmacht. Bundesrepublik und Dritte Welt*, Köln 1985.
- Ferguson, James: *The Anti-politics Machine. »Development«, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge (UK) 1990.
- Ferguson, James/Lohmann, Larry: *The Anti-politics Machine. »Development«, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, in: *The Ecologist* 24 (1994) 5, S. 176–191.
- Frey, Marc: *Entwicklungspolitik*, in: Jost Dülffer/Wilfried Loth (Hg.): *Dimensionen internationaler Geschichte*, München 2012, S. 293–312.
- Frey, Marc/Kunkel, Sönke: *Writing the History of Development: A Review of the Recent Literature*, in: *Contemporary European History* 20 (2011) 2, S. 215–232.

- Friesendorf, Cornelius: *Insurgency and Civilian Policing: Organizational Culture and German Police Assistance in Afghanistan*, in: *Contemporary Security Policy* 34 (2013) 2, S. 324–349.
- Fröhlich, Stefan: *Auf den Kanzler kommt es an. Helmut Kohl und die deutsche Außenpolitik. Persönliches Regiment und Regierungshandeln vom Amtsantritt bis zur Wiedervereinigung*, Paderborn 2001.
- Fürmetz, Gerhard/Reinke, Herbert/Weinhauer, Klaus (Hg.): *Nachkriegspolizei. Sicherheit und Ordnung in Ost- und Westdeutschland 1945–1969*, München/Hamburg 2001.
- Füssel, Marian /Neu, Tim: *Reassembling the Past?! Zur Einführung*, in: Marian Füssel/Tim Neu (Hg.): *Akteur-Netzwerk-Theorie und Geschichtswissenschaft*, Göttingen 2021.
- Füssel, Marian/Neu, Tim (Hg.): *Akteur-Netzwerk-Theorie und Geschichtswissenschaft*, Göttingen 2021.
- García Ferreira, Roberto/Taracena Arriola, Arturo (Hg.): *La guerra fría y el anticomunismo en Centroamérica*, Ciudad de Guatemala 2017.
- García Ferreira, Roberto/Taracena Arriola, Arturo: *Presentación de los editores*, in: Dies. (Hg.): *La guerra fría y el anticomunismo en Centroamérica*, Ciudad de Guatemala 2017, S. 13–17.
- García Ferreira, Roberto: »Estos gringos... no entienden nada de revoluciones centro-americanas«. *Anastasio Somoza y la dimensión regional del golpe de 1954*, im Erscheinen.
- García Laguardia, Jorge Mario: *Política y constitución en Guatemala: la constitución de 1985*, Ciudad de Guatemala 1993.
- Garrand-Burnett, Virginia: *Terror in the Land of the Holy Spirit. Guatemala Under General Efraín Ríos Montt*, Oxford 2011.
- Gassert, Philipp/Geiger, Tim/Wentker, Hermann (Hg.): *Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive*, München/Wien 2018.
- Gassert, Philipp/Geiger, Tim/Wentker, Hermann: *Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Einleitende Überlegungen zum historischen Ort des NATO-Doppelbeschlusses von 1979*, in: Dies. (Hg.): *Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive*, München/Wien 2018, S. 7–29.
- Gassert, Philipp: *Transnationale Geschichte, Version: 2.0*, in: *Docupedia-Zeitgeschichte*, 29. 10.2012, online unter: https://docupedia.de/zg/gassert_transnationale_geschichte_v2_de_2012 [31.05.2021].
- Gatzke, Manfred: *Die Lernwilligen kommen aus aller Welt. Das BKA und sein Beitrag zur internationalen kriminalpolizeilichen Zusammenarbeit. Ausbildungs- und Ausrüstungshilfe*, in: *Kriminalistik. Die unabhängige Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis* 10 (1987), S. 545–551.
- Gerstenberger, Debora/Glasman, Joël (Hg.): *Techniken der Globalisierung. Globalgeschichte meets Akteur-Netzwerk-Theorie*, Bielefeld 2016.
- Gerstenberger, Debora/Glasman, Joël: *Globalgeschichte mit Maß. Was Globalhistoriker von der Akteur-Netzwerk-Theorie lernen können*, in: Dies. (Hg.): *Techniken der Globalisierung. Globalgeschichte meets Akteur-Netzwerk-Theorie*, Bielefeld 2016, S. 11–40.
- Gieler, Wolfgang (Hg.): *Deutsche Entwicklungsminister von 1961–2008. Biographie, Konzeptionen und Einfluss auf nationale und internationale Entwicklungspolitik*, Bonn 2008.

- Gill, Leslie: *The School of the Americas. Military Training and Political Violence in the Americas*, Durham (NC) 2004.
- Glebbeek, Marie-Louise: *Post-War Violence and Police Reform in Guatemala*, in: Niels A. Uildriks (Hg.): *Policing Insecurity. Police Reform, Security, and Human Rights in Latin America*, Lanham (MD) 2009, S. 79–94.
- Gleijeses, Piero: *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States, 1944–1954*, Princeton (NJ) 1992.
- Go, Julian/Lawson, George (Hg.): *Global Historical Sociology*, Cambridge (UK) 2017.
- Go, Julian/Lawson, George: *Introduction: For a Global Historical Sociology*, in: Dies. (Hg.): *Global Historical Sociology*, Cambridge (UK) 2017, S. 1–34.
- Gobat, Michel: *Central America and the United States*, in: Robert H. Holden (Hg.): *The Oxford Handbook of Central American History*, New York 2020, ebook o. S.
- Goldsmith, Andrew/Sheptycki, James (Hg.): *Crafting Transnational Policing. Police Capacity-Building and Global Policing Reform*, London 2007.
- Gose, Stefan: *Deutsche Polizeihilfe für Lateinamerika. Sicherheitspolitik auf dem kleinen Dienstweg*. *Antimilitarismus-Information* 28 (1998) 12, S. 50–58.
- Gottwald, Gaby/Schwarz, Paul: *Stiftungspolitik im Ausland. Zum Beispiel Mittelamerika*, in: *Istmo. Studien zu Zentralamerika* 12 (Sonderheft) 1986.
- Grandin, Greg: *The Last Colonial Massacre. Latin America in the Cold War*, Chicago 2010.
- Grotum, Thomas/Haase, Lena/Terizakis, Georgios (Hg.): *Polizei in Umbruchsituationen. Herrschaft, Krise, Systemwechsel und »offene Moderne«*, Wiesbaden 2021.
- Grund, Constantin: *Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Zentralamerika*, in: Sabine Kurtenbach/Werner Mackenbach/Günther Maihold/Volker Wunderich (Hg.): *Zentralamerika heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Frankfurt am Main 2008, S. 785–809.
- Hagena, Hermann/Mutz, Reinhard (Hg.): *Streitkräfte und Strategien. Sicherheitspolitik – kontrovers diskutiert. Beiträge einer Sendereihe des Norddeutschen Rundfunks, Baden-Baden* 2001.
- Hamann, Claudia: *Lateinamerika in der deutschen Entwicklungspolitik*, in: Christoph Wagner/Manfred Mols (Hg.): *Deutschland – Lateinamerika. Geschichte, Gegenwart und Perspektiven*, Frankfurt am Main 1994, S. 101–166.
- Harmer, Tanya/Martín Alvarez, Alberto: *Writing the History of Revolutionary Transnationalism and Militant Networks in the Americas*, in: *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 28 (2017) 2, S. 7–13.
- Harmer, Tanya: *Allende's Chile and the Inter-American Cold War*, Chapel Hill (NC) 2011.
- Hazelton, Jacqueline L.: *Take the Money and Run. Stubborn Elites, Limited Reforms, Violence, and Success in Counterinsurgency Warfare in El Salvador*, Discussion Paper 2017-03, Cambridge (MA) 2017.
- Hecht, Gabrielle (Hg.): *Entangled Geographies. Empire and Technopolitics in the Global Cold War*, Cambridge (MA) 2011.
- Hecht, Gabrielle: *Introduction*, in: Dies. (Hg.): *Entangled Geographies. Empire and Technopolitics in the Global Cold War*, Cambridge (MA) 2011, S. 1–12.
- Helm, Christian: *Botschafter der Revolution. Das transnationale Kommunikationsnetzwerk zwischen der Frente Sandinista de Liberación Nacional und der bundesdeutschen Nicaragua-Solidarität 1977–1990*, Berlin/Boston 2018.
- Herzog, Werner: *Die deutsche Ausstattungshilfe. Mit Schwerpunkt Afrika*, in: *Wehrtechnik* 19 (1987) 9, S. 45–50.

- Hills, Alice: Policing Post-Conflict Cities, London 2013.
- Hills, Alice: What Is Policeness? On Being Police in Somalia, in: *British Journal of Criminology* 54 (2014) 5, S. 765–783.
- Hochmüller, Markus/Müller, Markus-Michael: Locating Guatemala in Global Counterinsurgency, in: *Globalizations* 13 (2016) 1, S. 94–109.
- Hochmüller, Markus: The Struggle over Security. Knowledge, Practices and Effects of a Transnational Field, Dissertation, Freie Universität Berlin, Berlin 2017.
- Hodge, Joseph: Triumph of the Expert. Agrarian Doctrines of Development and the Legacies of British Colonialism, Athens (OH) 2007.
- Holden, Robert H. (Hg.): The Oxford Handbook of Central American History, New York 2020.
- Holden, Robert H.: Securing Central America against Communism: The United States and the Modernization of Surveillance in the Cold War, in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 41 (1999) 1, S. 1–30.
- Hönke, Jana/Müller, Markus-Michael (Hg.): The Global Making of Policing. Postcolonial Perspectives, London 2016.
- Hönke, Jana/Müller, Markus-Michael: The Global Making of Policing, in: Jana Hönke/Markus-Michael Müller (Hg.): The Global Making of Policing. Postcolonial Perspectives, London 2016, S. 1–19.
- Hönke, Jana/Müller, Markus-Michael: Governing (In)security in a Postcolonial World. Transnational Entanglements and the Worldliness of ›Local‹ Practice, in: *Security Dialogue* 43 (2012) 5, S. 383–401.
- Howe, Christiane/Ostermeier, Lars: (Hg.): Polizei und Gesellschaft. Transdisziplinäre Perspektiven zu Methoden, Theorie und Empirie reflexiver Polizeiforschung, Wiesbaden 2019.
- Howe, Christiane/Ostermeier, Lars: Einleitung, in: Dies. (Hg.): Polizei und Gesellschaft. Transdisziplinäre Perspektiven zu Methoden, Theorie und Empirie reflexiver Polizeiforschung, Wiesbaden 2019.
- Huggins, Martha K. (Hg.): Vigilantism and the State in Modern Latin America. Essays on Extralegal Violence, New York 1991.
- Huggins, Martha K.: Political Policing. The United States and Latin America, Durham (NC) 1998.
- Huggins, Martha K.: U.S.-Supported State Terror: A History of Police Training in Latin America, in: Dies. (Hg.): Vigilantism and the State in Modern Latin America. Essays on Extralegal Violence, New York 1991, S. 219–242.
- Huggins, Martha K.: U.S.-Supported State Terror: A History of Police Training in Latin America, in: *Crime and Social Justice* (1998) 27, S. 149–171.
- Immermann, Richard H.: The CIA in Guatemala. The Foreign Policy of Intervention, Austin (TX) 1982.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Hg.): Historia de la Tributación en Guatemala (desde los Mayas hasta la actualidad), Ciudad de Guatemala 2007.
- Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES): Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana. Relaciones Policía-Comunidad en Guatemala, Ciudad de Guatemala 2001.
- Jonas, Susanne: Of Centaurs and Doves. Guatemala's Peace Process, Boulder (CO) 2000.

- Jonas, Susanne: *The Battle for Guatemala. Rebels, Death Squads, and U.S. Power*, Boulder (CO)/Oxford 1991.
- Joseph, Gilbert M./Spenser, Daniela (Hg.): *In from the Cold. Latin America's New Encounter with the Cold War*, Durham (NC) 2008.
- Joseph, Gilbert M.: *Border Crossings and the Remaking of Latin American Cold War Studies*, in: *Cold War History* 19 (2019) 1, S. 141–170.
- Joseph, Gilbert M.: *What we Now Know and Should Know. Bringing Latin America More Meaningfully into Cold War Studies*, in: Gilbert M. Joseph/Daniela Spenser (Hg.): *In from the Cold. Latin America's New Encounter with the Cold War*, Durham (NC) 2008, S. 3–46.
- Kaiser, Wolfram: *Transnationale Weltgeschichte im Zeichen der Globalisierung*, in: Eckart Conze/Ulrich Lappenküper/Guido Müller (Hg.): *Geschichte der internationalen Beziehungen. Erneuerung und Erweiterung einer historischen Disziplin*, Köln u. a. 2004.
- Kalter, Christoph: *Die Entdeckung der Dritten Welt. Dekolonisierung und neue radikale Linke in Frankreich*, Frankfurt am Main/New York 2011.
- Kawelowski, Frank/Mecking, Sabine: *Polizei im Wandel. 70 Jahre Polizeiarbeit in Nordrhein-Westfalen*, Köln 2019.
- Klandermans, Bert/Staggenborg, Suzanne (Hg.): *Methods of Social Movement Research*, Minneapolis (MN) 2002.
- Knafla, Louis A. (Hg.): *Policing and War in Europe*, Westport (CT) 2002.
- Kneer, Georg/Schroer, Markus/Schüttpelz, Erhard (Hg.): *Bruno Latours Kollektive. Kontroversen zur Entgrenzung des Sozialen*, Frankfurt am Main 2016.
- Kneer, Georg: *Akteur-Netzwerk-Theorie*, in: Georg Kneer/Markus Schroer (Hg.): *Handbuch Soziologische Theorien*, Wiesbaden 2009, S. 19–39.
- Kratochwil, Germán: *Modernisierung, soziale Entwicklung und strukturelle Abhängigkeit in der Entwicklungshilfe. Dargestellt am Beispiel der Entwicklungshilfe der BRD für Lateinamerika*, Dissertation, Universität Hamburg 1974.
- Kraushaar, Wolfgang (Hg.): *Die RAF und der linke Terrorismus*, Bd. 2, Hamburg 2006.
- Kruijt, Dirk: *Guatemala's Political Transitions, 1960s–1990s*, in *International Journal of Political Economy* 30 (2000) 1, S. 9–35.
- Kulmann, Henrike/Langsdorf, Susanne: *Jürgen Warnke 1982–1987 & 1989–1991*, in: Wolfgang Gieler (Hg.): *Deutsche Entwicklungsminister von 1961–2008. Biographie, Konzeptionen und Einfluss auf nationale und internationale Entwicklungspolitik*, Bonn 2008, S. 86–100.
- Kumar, Sanjay/Corbridge, Stuart: *Programmed to Fail? Development Projects and the Politics of Participation*, in: *Journal of Development Studies* 39 (2002) 2, S. 73–103.
- Kurtenbach, Sabine/Mackenbach, Werner/Maihold, Günther/Wünderlich, Volker (Hg.): *Zentralamerika heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Frankfurt am Main 2008.
- Kurtenbach, Sabine: *Why is Liberal Peacebuilding so Difficult? Some Lessons from Central America*, *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 88 (2010), S. 95–110.
- Kuzmarov, Jeremy: *Modernizing Repression. Police Training and Nation-Building in the American Century*, Amherst (MA) 2013.
- Lagos Andino, Ricardo/Brockmann, Andreas/Dabrowski, Martin (Hg.): *Mittelamerika und Deutschland. Das Potential einer guten Partnerschaft*, Frankfurt am Main 1996.
- Lancaster, Carol: *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago 2007.

- Latham, Michael E.: *The Cold War in the Third World, 1963–1975*, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hg.): *The Cambridge history of the Cold War. Volume II: Crises and détente*, Cambridge (UK) 2010, S. 258–280.
- Latham, Michael E.: *The Right Kind of Revolution. Modernization, Development, and U.S. Foreign Policy from the Cold War to the Present*, Ithaca (NY) 2011.
- Latour, Bruno: *Aramis, or the Love of Technology*, Cambridge (MA) 1996.
- Latour, Bruno: *Die Macht der Assoziation*, in: Andréa Belliger/David J. Krieger (Hg.): *Anthology. Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie*, Bielefeld 2006, S. 195–212.
- Latour, Bruno: *Eine neue Soziologie für eine neue Gesellschaft. Einführung in die Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT)*, Frankfurt am Main 2007.
- Latour, Bruno: *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*, Cambridge (MA) 1987.
- Latour, Bruno: *Technology Is Society Made Durable*, in: John Law (Hg.): *A Sociology of Monsters: Essays on Power, Technology and Domination*, London 1991, S. 103–131.
- Law, John (Hg.): *A Sociology of Monsters. Essays on Power, Technology and Domination*, London 1991.
- Law, John/Callon, Michel: *Leben und Sterben eines Flugzeugs. Eine Netzwerkanalyse technischen Wandels*, in: Andréa Belliger/David J. Krieger (Hg.): *Anthology. Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie*, Bielefeld 2006, S. 447–482.
- Leffler, Melvyn P./Westad, Odd Arne (Hg.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume II: Crises and détente*, Cambridge (UK) 2010.
- Lehmann, Lena: *Die Vorbereitung der deutschen Polizei auf Auslandseinsätze am Beispiel der Afghanistan-Mission*, Frankfurt am Main 2017.
- LeoGrande, William M.: *Our own Backyard. The United States in Central America, 1977–1992*, Chapel Hill (NC) 2010.
- Leßmann-Faust, Peter (Hg.): *Polizei und Politische Bildung*, Wiesbaden 2008.
- Livingston, David: *The Bundesgrenzschutz. Re-civilizing Security in Postwar West Germany, 1950–1977*, Dissertation, University of California, San Diego (CA) 2018.
- Lösing, Norbert: *Realidad y perspectivas de la policía en América Latina. Resumen y Reflexión*, in: Peter Waldmann/Martín Abregú (Hg.): *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Medellín 1996, S. 381–404.
- Lutterbach, Wolfgang: *Costa Ricas Grenzen der Autonomie. Zur Außenpolitik eines Kleinstaates in Mittelamerika*, Saarbrücken 1989.
- Lynch, Edward A.: *The Cold War's Last Battlefield. Reagan, the Soviets, and Central America*, Albany (NY) 2011.
- Mac Ginty, Roger (Hg.): *Routledge Handbook of Peacebuilding*, London 2013.
- Mac Ginty, Roger: *International Peacebuilding and Local Resistance. Hybrid Forms of Peace*, Basingstoke 2011.
- Maihold, Günther/Brombacher, Daniel (Hg.): *Gewalt, Organisierte Kriminalität und Staat in Lateinamerika*, Opladen 2013.
- Marchesi, Aldo: *Escribiendo la Guerra Fría latinoamericana. Entre el Sur »local« y el Norte »global«*, in: *Estudios Históricos (Rio de Janeiro)* 30 (2017) 60, S. 187–202.
- Matute, Arturo: *Possibilities of Advancing Police Reform in Guatemala through Community-Oriented Policing*, in: *Journal of Human Security* 16 (2020) 2, S. 97–110.

- Mauß, Hanns W.: Die prekäre Kontinuität. Deutsche Außenpolitik zwischen Pfadabhängigkeit und Anpassungsdruck, in: Reimut Zohlnhöfer/Manfred Schmidt (Hg.): *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden 2006, S. 421–446.
- McClintock, Michael: *Instruments of Statecraft. U.S. Guerrilla Warfare, Counterinsurgency, and Counter-terrorism, 1940–1990*, New York 1992.
- McClintock, Michael: *The American Connection. Volume 1: State Terror and Popular Resistance in El Salvador*, London 1985.
- McClintock, Michael: *The American Connection. Volume 2. State Terror and Popular Resistance in Guatemala*, London 1985.
- McCoy, Alfred: *Policing America's Empire. The United States, the Philippines, and the Rise of the Surveillance State*, Madison (WI) 2009.
- Mecking, Sabine (Hg.): *Polizei und Protest in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2020.
- Mehler, Adrian: *Polizei im Auslandseinsatz*, Tübingen 2013.
- Menjívar, Cecilia/Rodríguez, Néstor (Hg.): *When States Kill. Latin America, the U.S., and Technologies of Terror*, Austin (TX) 2005.
- Menjívar, Cecilia/Rodríguez, Néstor: *State Terror in the U.S.-Latin American Interstate Regime*, in: Dies. (Hg.): *When states kill. Latin America, the U.S., and technologies of terror*, Austin (TX) 2005, S. 3–27.
- Móbil, José Antonio: *Guatemala, el lado oscuro de la historia. Tomo II, Ciudad de Guatemala* 2012.
- Montobbio, Manuel: *La perplejidad del quetzal. La construcción de la paz en Guatemala*, Ciudad de Guatemala 2019.
- Müller, Markus-Michael (Hg.): *Polizei und (post-)koloniale Regieren*, *Comparativ* 22 (2012) 3.
- Müller, Markus-Michael: *Addressing an Ambivalent Relationship: Policing and the Urban Poor in Mexico City*, in: *Journal of Latin American Studies* 44 (2012) 2, S. 319–345.
- Müller, Markus-Michael: *Polizieren als (post-)koloniale Praxis. Ein Beitrag zur Debatte um kritische Polizeiforschung*, in: *sub|urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 2 (2014) 2, S. 71–76.
- Muschalek, Marie A.: *Violence as Usual. Policing and the Colonial State in German Southwest Africa*, Ithaca (NY) 2019.
- Niethammer, Lutz: *Fragen – Antworten – Fragen. Methodische Erfassung und Erwägung zur Oral History*, in: Julia Obertreis (Hg.): *Oral History*, Stuttgart 2012, S. 31–71.
- Nolte, Detlef/Werz, Nikolaus (Hg.): *Internationale Parteienverbände und parteinahe Stiftungen in Lateinamerika*, Baden-Baden 2014.
- Oakley, Robert B./Dziedzic, Michael J./Goldberg, Eliot M. (Hg.): *Policing the New World Disorder. Peace Operations and Public Security*, Washington D.C. 1998.
- Obertreis, Julia (Hg.): *Oral History*, Stuttgart 2012.
- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG): *Guatemala. Nunca más (versión resumida): Informe del proyecto interdiocesano Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI)*, Donostia-San Sebastián 1998.
- Olmo, David: *La sociedad civil al servicio de la Historia. El caso del Archivo Histórico de la Policía Nacional de Guatemala*, Masterarbeit, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid 2017.

- Osterhammel, Jürgen (Hg.): *Weltgeschichte*, Stuttgart 2008.
- Ostermeier, Lars: *Imaginationen rechtsstaatlicher und demokratischer Polizei. Deutsche Polizeiprojekte in Afghanistan von 1957 bis 2010*, Weinheim 2017.
- Painter, James: *Guatemala: False Hope, False Freedom. The Rich, the Poor and the Christian Democrats*, London 1989.
- Patel, Kiran Klaus: *Überlegungen zu einer transnationalen Geschichte*, in: Jürgen Osterhammel (Hg.): *Weltgeschichte*, Stuttgart 2008.
- Pedraja Tomán, René de la: *Wars of Latin America, 1982–2013. The Path to Peace*, Jefferson (NC) 2013.
- Pettinà, Vanni: *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*, Ciudad de México 2018.
- Peuker, Birgit: *Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT)*, in: Christian Stegbauer/Roger Häußling (Hg.): *Handbuch Netzwerkforschung*, Wiesbaden 2010, S. 325–335.
- Pickering, Andrew (Hg.): *Science as Practice and Culture*, Chicago 1992.
- Porter, Doug/Allen, Bryant/Thompson, Gaye: *Development in Practice. Paved with Good Intentions*, London 1991.
- Posselt, Horst: *Bayern: Polizeifachlehrer nach Guatemala*, in: *Bereitschaftspolizei heute* 1990 (4), S. 37.
- Priess, Frank: *Die Christlich Demokratische Organisation Lateinamerikas (Organización Demócrata Cristiana de América – ODCA)*, in: Detlef Nolte/Nikolaus Werz (Hg.): *Internationale Parteienverbände und parteinahe Stiftungen in Lateinamerika*, Baden-Baden 2014, S. 135–144.
- Rabe, Stephen G.: *The Killing Zone. The United States Wages Cold War in Latin America*, New York/Oxford 2016.
- Rabine, Mark: *Guatemala: »Redemocratization« or Civilian Counterinsurgency?*, in: *Contemporary Marxism* (1986) 14, S. 59–64.
- Reiner, Robert: *The Politics of the Police. Fourth Edition*, Oxford 2010.
- Rinke, Stefan: *Eine Pickelhaube macht noch keinen Preußen. Preußisch-deutsche Militärberater, »Militäretikos« und Modernisierung in Chile, 1886–1973*, in: Sandra Carreras/Günther Maihold (Hg.): *Preußen und Lateinamerika. Im Spannungsfeld von Kommerz, Macht und Kultur*, Münster 2004, S. 259–284.
- Ritchie, Donald A. (Hg.): *The Oxford Handbook of Oral History*, Oxford 2011.
- Rivera Clavería, Julio César: *La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Guatemala*, in: Kai Ambos/Juan-Luis Gómez Colomer/Richard Vogler (Hg.): *La policía en los estados de derecho latinoamericanos. Un proyecto internacional de investigación*. Bogotá 2003, S. 355–388.
- Robinson, William I.: *Promoting Polyarchy. Globalization, US Intervention, and Hegemony*, Cambridge (UK) 2000.
- Sáenz de Tejada, Ricardo: *Revolución, guerra y democracia (1944–1996)*, in: Edelberto Torres Rivas (Hg.): *Historia de Guatemala. Un resumen crítico*, Ciudad de Guatemala 2017, S. 151–204.
- Sangmeister, Hartmut: *Einflusschancen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika*, Heidelberg 1999.
- Schenk, Dieter: *BKA – Polizeihilfe für Folterregime*, Bonn 2008.
- Schirmer, Jennifer G.: *The Guatemalan Military Project. A Violence Called Democracy*, Philadelphia (PA) 1998.

- Schmid, Carola: *Korruption, Gewalt und die Welt der Polizisten*. Deutschland, Chile, Bolivien und Venezuela im Vergleich, Frankfurt am Main 2007.
- Schrader, Stuart: *Badges without Borders. How Global Counterinsurgency Transformed American Policing*, Berkeley (CA) 2019.
- Schroeder, Ursula C., Introduction: Decentring the Study of International Interventions, in: *Cooperation and Conflict* 53 (2018) 2, S. 139–153.
- Schroeder, Ursula C./Chappuis, Fairlie/Kocak, Deniz: Security Sector Reform and the Emergence of Hybrid Security Governance, in: *International Peacekeeping* 21 (2014) 2, S. 214–230.
- Schürmann, Maximilian: *Zwischen Partnerschaft und politischem Auftrag. Fallstudie zur entwicklungspolitischen Tätigkeit der Konrad-Adenauer-Stiftung, Saarbrücken/Fort Lauderdale (FL) 1989*.
- Schüttpelz, Erhard: Der Punkt des Archimedes. Einige Schwierigkeiten des Denkens in Operationsketten, in: Georg Kneer/Markus Schroer/Erhard Schüttpelz (Hg.): *Bruno Latours Kollektive. Kontroversen zur Entgrenzung des Sozialen*, Frankfurt am Main 2016, S. 234–258.
- Schwabe, Klaus: Verhandlung und Stationierung. Die USA und die Implementierung des NATO-Doppelbeschlusses 1981–1987, in: Philipp Gassert/Tim Geiger/Hermann Wentker (Hg.): *Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive*, München/Wien 2018, S. 64–94.
- Schwarz, Wolfgang: Was man unter Ausstattungshilfe verstehen kann, in: Hermann Hagen/Reinhard Mutz (Hg.): *Streitkräfte und Strategien. Sicherheitspolitik – kontrovers diskutiert. Beiträge einer Sendereihe des Norddeutschen Rundfunks, Baden-Baden 2001*, S. 171–174.
- Secretaría de la Paz (Hg.): *El Estado Mayor Presidencial en Guatemala. Una aproximación*, Ciudad de Guatemala 2011.
- Sedra, Mark: Security Sector Reform, in: Roger Mac Ginty (Hg.): *Routledge Handbook of Peacebuilding*, London 2013, S. 211–224.
- Sinclair, Georgina: Exporting the UK Police »Brand«: The RUC-PSNI and the International Policing Agenda, in: *Policing: A Journal of Policy and Practice* 6 (2012) 1, S. 55–66.
- Smith, David: »Trusted Servants of the Population«: The Public Safety Branch and the German Police in the British Zone of Germany, in: Louis A. Knafla (Hg.): *Policing and War in Europe*, Westport (CT) 2002, S. 145–169.
- Spenser, Daniela: Standing Conventional Cold War History on Its Head, in: Gilbert M. Joseph/Daniela Spenser (Hg.): *In from the Cold. Latin America's New Encounter with the Cold War*, Durham (NC) 2008, S. 382–396.
- Stanley, William: Building New Police Forces in El Salvador and Guatemala. Learning and counter-learning, in: *International Peacekeeping* 6 (1999) 4, S. 113–134.
- Stegbauer, Christian/Häußling, Roger (Hg.): *Handbuch Netzwerkforschung*, Wiesbaden 2010.
- Stephan, Anke: *Erinnertes Leben. Autobiographien, Memoiren und Oral-History-Interviews als historische Quellen*, o. O. 2004, in: *Das Forschungsportal zu Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa, Digitales Handbuch zur Geschichte und Kultur Russlands und Osteuropas*, Band 10, online unter: <https://epub.ub.uni-muenchen.de/627/1/Stephan-Selbstzeugnisse.pdf> [11.06.2021].

- Stodiek, Thorsten: Der Einsatz internationaler Polizei in Friedensmissionen, in: Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 33 (2001), S. 1–8.
- Stodiek, Thorsten: Internationale Polizei: ein empirisch fundiertes Konzept der zivilen Konfliktbearbeitung, Baden-Baden 2004.
- Stoll, David: *Between Two Armies in the Ixil Towns of Guatemala*, New York 1993.
- Storkmann, Klaus: East German Military Aid to the Sandinista Government of Nicaragua, 1979–1990, in: *Journal of Cold War Studies* 16 (2014) 2, S. 56–76.
- Stöver, Bernd: *Der Kalte Krieg 1947–1991. Geschichte eines radikalen Zeitalters*, München 2017.
- Streeter, Stephen M.: *Managing the Counterrevolution. The United States and Guatemala, 1954–1961*, Athens (OH) 2000.
- Teltschik, Horst: Die deutsch-amerikanische Sicherheitspolitik in den 1980er Jahren aus der Sicht des Bundeskanzleramtes, in: *Historisch-Politische Mitteilungen* 21 (2014) 1, S. 243–254.
- Thesing, Josef: Demokratie und soziale Gerechtigkeit – Leitlinien der entwicklungspolitischen Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung in Zentralamerika, in: Ricardo Lagos Andino/Andreas Brockmann/Martin Dabrowski (Hg.): *Mittelamerika und Deutschland. Das Potential einer guten Partnerschaft*, Frankfurt am Main 1996, S. 169–179.
- Thesing, Josef: Die Konrad-Adenauer-Stiftung in Lateinamerika: 50 Jahre politische Zusammenarbeit, in: Detlef Nolte/Nikolaus Werz (Hg.): *Internationale Parteienverbände und parteinahe Stiftungen in Lateinamerika*, Baden-Baden 2014, S. 211–245.
- Thomson, Alistair: Memory and Remembering in Oral History, in: Donald A. Ritchie (Hg.): *The Oxford Handbook of Oral History*, Oxford 2011.
- Torres Rivas, Edelberto (Hg.): *Historia de Guatemala. Un resumen crítico*, Ciudad de Guatemala 2017.
- Torres Rivas, Edelberto/Aguilera Peralta, Gabriel: *Desde el autoritarismo a la paz*, Ciudad de Guatemala 1998.
- Turner, Bryan S. (Hg.): *The New Blackwell Companion to Social Theory*, Oxford 2009.
- Uildriks, Niels A. (Hg.): *Policing Insecurity. Police Reform, Security, and Human Rights in Latin America*, Lanham (MD) 2009.
- Unger, Corinna: Histories of Development and Modernization. Findings, Reflections, Future Research, in: *H-Soz-Kult*, 09.12.2010, online unter: www.hsozkult.de/literature/review/id/forschungsberichte-1130 [28.05.2021].
- Valdés Ugalde, José Luis: *Estados Unidos. Intervención y poder mesiánico. La guerra fría en Guatemala, 1954*, México D.F. 2004.
- Villagrán Kramer, Francisco: *Biografía política de Guatemala. Volumen II: Años de guerra y años de paz*, Ciudad de Guatemala 2004.
- Wagner, Christoph/Mols, Manfred (Hg.): *Deutschland – Lateinamerika. Geschichte, Gegenwart und Perspektiven*, Frankfurt am Main 1994.
- Waldmann, Peter/Abregú, Martín (Hg.): *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Medellín 1996.
- Weinhauer, Klaus: »Staat zeigen«. Die polizeiliche Bekämpfung des Terrorismus in der Bundesrepublik bis Anfang der 1980er Jahre, in: Wolfgang Kraushaar (Hg.): *Die RAF und der linke Terrorismus*, Bd. 2, Hamburg 2006, S. 932–947.

- Weinhauer, Klaus: Zwischen Tradition und Umbruch. Schutzpolizei in den 1950er bis 1970er Jahren (Personal, Ausbildung, Revierdienst, Großeinsätze), in: Peter Leßmann-Faust (Hg.): Polizei und Politische Bildung, Wiesbaden 2008, S. 21–44.
- Weld, Kirsten: Paper Cadavers. The Archives of Dictatorship in Guatemala, Durham (NC) 2014.
- Wentker, Hermann: Außenpolitik in engen Grenzen. Die DDR im internationalen System 1949–1989, München 2007.
- Westad, Odd Arne: The Cold War. A World History, London 2018.
- Wieser, Matthias: Das Netzwerk von Bruno Latour. Die Akteur-Netzwerk-Theorie zwischen Science & Technology Studies und poststrukturalistischer Soziologie, Bielefeld 2012.
- Wood, Jennifer/Shearing, Clifford D.: Imagining Security, Cullompton 2007.
- Yaqing, Qin: A Relational Theory of World Politics, in: International Studies Review 18 (2016) 1, S. 33–47.
- Zohlhörer, Reimut/Schmidt, Manfred (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden 2006.
- Zollmann, Jakob: Koloniale Herrschaft und ihre Grenzen: Die Kolonialpolizei in Deutsch-Südwestafrika, 1894–1915, Göttingen 2015.

Abbildungsverzeichnis

Umschlagfoto: Ministerio de Gobernación, Programa de Seguridad Ciudadana. Resumen Ejecutivo sobre la Reforma Policial, Ciudad de Guatemala 1988, S. 18. Mit freundlicher Genehmigung des guatemalteckischen Innenministeriums.

- Abb. 1: United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Cartographic Section, 2004, Public Domain.
- Abb. 2: Konrad-Adenauer-Stiftung, KAS-75270, Foto: Harald Odehnal, 1986.
- Abb. 3: Konrad-Adenauer-Stiftung, KAS-75298, Foto: Harald Odehnal, 1986.
- Abb. 4: CIRMA, GT-CIRMA-AH-28, GRÁFICO, 452, Foto: El Gráfico, 1987.
- Abb. 5: privat, Foto: Claus Hainacker, 1987.
- Abb. 6: privat, Foto: Claus Hainacker, 1987.
- Grafik 1: eigene Darstellung.
- Grafik 2: eigene Darstellung.

