

Grundprobleme der Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung mit besonderer Berücksichtigung der Konfliktherde auf dem afrikanischen Kontinent

Fachgespräch mit dem Arbeitskreis I
der F.D.P.-Bundestagsfraktion am 28.9.2006

Kontakt:
Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF)
Am Ledenhof 3-5
D-49074 Osnabrück
Fon: +49.(0)541.600.35.42
Fax: +49.(0)541.600.79.039
www.bundesstiftung-friedensforschung.de
info@bundesstiftung-friedensforschung.de

© 2007 Deutsche Stiftung Friedensforschung
Gestaltung, Satz und Herstellung: atelier-raddatz.de und DSF
Druck: Günter-Druck GmbH, Georgsmarienhütte
Alle Rechte vorbehalten.
Printed in Germany 2007

Spendenkonto der Deutschen Stiftung Friedensforschung:
Sparkasse Osnabrück, Konto 1230, BLZ 265 501 05

Inhalt

Vorwort	4
---------------	---

Volker Rittberger

Einführung: Grundprobleme der Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung mit besonderer Berücksichtigung der Konfliktherde auf dem afrikanischen Kontinent	5
---	---

Jochen Hippler

Thesen zu Post-Conflict Peacebuilding und militärischer Intervention.....	12
--	----

Andreas Mehler

Vorher = Nachher? Die schwierigen Aufgaben von „post-conflict peacebuilding“ in Afrika	19
--	----

Wolf-Christian Paes

Darfur: Konfliktlinien und Lösungsstrategien	27
---	----

Vorwort

In dieser Ausgabe der stiftungseigenen Reihe „Arbeitspapiere DSF“ dokumentiert die Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF) ein Fachgespräch mit dem Arbeitskreis I der F.D.P.-Bundestagsfraktion, das am 28. September 2006 in Berlin stattfand. Als Einrichtung der Forschungsförderung im Bereich der Friedens- und Konfliktforschung macht es sich die DSF neben der Forschungsprojekt- und wissenschaftlichen Nachwuchsförderung zur Aufgabe, die Befunde aus den geförderten Forschungsvorhaben in die politische Praxis und Öffentlichkeit zu vermitteln.

Ein wesentliches Element dieser Transferaktivitäten sind Fachgespräche zu aktuellen Themen der Friedens- und Sicherheitspolitik mit den im Bundestag vertretenen Fraktionen. Hierfür werden die neuesten Ergebnisse aus der Forschung aufbereitet und politische Handlungsoptionen für die parlamentarische Arbeit aufgezeigt.

Vor dem Hintergrund der Bundeswehrmission in der DR Kongo 2006 und der sich zuspitzenden Entwicklung von Gewaltkonflikten im Sudan rückte das Thema „Grundprobleme der Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung mit besonderer Berücksichtigung der Konflikttherde auf dem afrikanischen Kontinent“ in den Mittelpunkt des Interesses für das Fachgespräch. Hierfür konnte die Stiftung auch auf Expertise aus von ihr geförderten Forschungsvorhaben zurückgreifen. Untersuchungen zur Dynamik und zu den Ursachen der gerade in Afrika weit verbreiteten Gewaltkonflikte sowie zu den Prozessen der Konfliktnachsorge und Friedenskonsolidierung nehmen in der Projektförderung der Stiftung einen hohen Stellenwert ein.

In ihren Beiträgen machen die von der Stiftung eingeladenen Referenten deutlich, dass die deutsche und europäische Friedenspolitik sich nicht in kurzfristigen militärischen Engagements erschöpfen darf. Die Herausforderung besteht vielmehr in einer übergreifenden Strategie der Gewaltprävention und Friedenskonsolidierung sowie einer intensivierten Entwicklungszusammenarbeit. Die im Dezember 2005 verabschiedete Afrika-Strategie der Europäischen Union bietet eine gute Ausgangsbasis für eine zielgerichtete und partnerschaftliche Afrikapolitik.

Die in dieser Ausgabe veröffentlichten Beiträge des Fachgesprächs sind von den Autoren auf den aktuellen Stand gebracht worden. Die Stiftung dankt Dr. Jochen Hippler, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen, Dr. Andreas Mehler, GIGA-Institut für Afrika-Studien (IAA), Hamburg, und Wolf-Christian Paes, Bonn International Center for Conversion (BICC), für ihre Mitwirkung am Fachgespräch und für die schriftliche Ausarbeitung ihrer Vorträge.

Der Dank der Stiftung gilt außerdem den Mitgliedern des Arbeitskreises I der F.D.P.-Bundestagsfraktion für ihr großes Interesse am Thema und insbesondere dem Vorsitzenden des Arbeitskreises, Herrn Dr. Werner Hoyer, MdB, der es mit seiner Einladung ermöglichte, das Fachgespräch gemeinsam auszurichten.

Prof. Dr. Volker Rittberger
Vorsitzender des Stiftungsrates der Deutschen Stiftung Friedensforschung

Einführung: Grundprobleme der Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung mit besonderer Berücksichtigung der Konfliktherde auf dem afrikanischen Kontinent

Volker Rittberger

Die Konfliktherde auf dem afrikanischen Kontinent haben in den letzten Jahren eine zunehmende Bedeutung für die deutsche und europäische Sicherheits- und Friedenspolitik erlangt. Vor allem der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der ESVP-Mission EUFOR in der Demokratischen Republik Kongo hat dieses Thema auf die Agenda der deutschen Außenpolitik gesetzt. Auch die Entwicklung der Gewaltkonflikte im Sudan, insbesondere in der Region Darfur stellt eine schon lange anhaltende Herausforderung dar, für die noch keine Lösung mit Erfolgsaussichten gefunden wurde. Die Friedens- und Konfliktforschung wie auch die Politik stehen somit vor der Aufgabe, sich ein möglichst zuverlässiges Bild von den vielschichtigen Konfliktlagen und –dynamiken zu machen, um darauf aufbauend Schlussfolgerungen zu ziehen, auf welchen Wegen und mit welchen Mitteln die Bedingungen für eine effektive Konfliktbeilegung und nachhaltige Friedenskonsolidierung geschaffen werden können.

1. Afrikanische Konfliktherde

Die Staaten des afrikanischen Kontinents sind von zahlreichen akuten und potenziellen Konfliktlagen gekennzeichnet. Eines der besonderen Merkmale dieser Konflikte ist, dass sie in vielen Fällen – und auch vergleichsweise mehr als in anderen Weltregionen - mit gewaltsamen Mitteln ausgetragen werden. Für das Jahr 2005 zählte die Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) an der Universität Hamburg für Afrika 12 bewaffnete Konflikte. Davon erreichten sechs eine solche Intensität, dass nach den Kriterien von AKUF von Kriegen gesprochen werden kann.¹ Es ist somit kein Zufall, dass 2006 mehr als drei Viertel der unter der Führung der Vereinten Nationen eingesetzten Soldaten in Afrika Dienst taten.²

Vor allem drei Subregionen sind in dieser Hinsicht besonders stark betroffen: die Mano-Fluss-Region in West-Afrika, u. a. mit den Ländern Sierra Leone, Liberia, Elfenbeinküste und Nigeria; das Gebiet vom Horn von Afrika bis zum Sudan; und das Gebiet der Großen Seen mit der Demokratischen Republik Kongo, Uganda, Burundi und Ruanda. Die Staaten in diesen Teilen Afrikas sind alle mehr oder weniger durch eine strukturelle Instabilität gekennzeichnet. Somalia gilt in diesem Zusammenhang als ein Musterbeispiel für einen „gescheiterten Staat“ (*failed state*). Diese Staaten befinden sich noch mitten in einem Bürgerkrieg oder sie haben einen solchen gerade beendet.

1 http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/lpw/Akuf/kriege_aktuell.htm#Liste. Zur Entwicklung des internationalen Konfliktgeschehens siehe ferner: Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century. New York/Oxford 2005, insbes. Part I, S. 13-60; Human Security Brief 2006. <http://www.humansecuritybrief.info>.

2 Siehe hierzu Michael Brzoska: Friedensmissionen in Afrika: Trends, Wirkungen und deutscher Beitrag. In: Die Friedens-Warte. Journal of International Peace and Organization 82 (2007), 1, S. 87-106. Die Beiträge dieser Ausgabe mit dem Schwerpunktthema „Friedensmissionen auf dem Prüfstand“ sind aus dem Parlamentarischen Abend der Deutschen Stiftung Friedensforschung am 21. September 2006 in Berlin hervorgegangen.

In diesen Nachkriegsgesellschaften ist die Gefahr eines Rückfalls in bewaffnete Konflikte besonders groß. Die gesellschaftlichen Strukturen sind häufig stark polarisiert und fragmentiert, die staatlichen Institutionen sind zerstört oder kaum mehr funktionsfähig. Nicht selten bilden *Warlords* mit eigenen bewaffneten Verbänden die eigentlichen Machtzentren. Somit fehlen die strukturellen Voraussetzungen, die einen gewaltfreien Austrag von Konflikten und damit eine nachhaltige Befriedung ermöglichen. Diese Gesellschaften befinden sich nicht selten in einer Konfliktfalle (*conflict trap*), aus der sie sich aus eigener Kraft nur schwer befreien können. Für die internationalen, von den Vereinten Nationen mandatierten oder auch geführten Friedensmissionen stellt sich somit die vorrangige Aufgabe, den örtlichen Bedingungen angepasste gesellschaftliche und staatliche Strukturen – von zentraler Bedeutung ist ein legitimes Gewaltmonopol – zu stärken oder in manchen Fällen neu aufzubauen. Ein solches *Peacebuilding* stellt ungleich höhere Anforderungen an internationale Friedensmissionen. Die zunehmende Komplexität wird jedoch nicht nur durch zusätzliche Aufgabenstellungen verursacht, sondern insbesondere auch durch die erforderliche Koordination verschiedener externer staatlicher und nichtstaatlicher Akteure.

Für die Entwicklung einer nachhaltigen Strategie zur Friedenskonsolidierung sind die folgenden beiden Punkte von grundsätzlicher Bedeutung:

- 1) Erfolgreiches *peace-building* erfordert meist eine langfristige Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft. Der kurzfristige Einsatz militärischer Mittel mag zu Beginn eines solchen Prozesses die notwendigen Voraussetzungen schaffen, er kann jedoch kein Ersatz für ein langfristiges ziviles Engagement sein.
- 2) Vor einer zu starken Fixierung auf den Staat, vor allem in Gestalt eines „unitarischen Nationalstaates“ ist zu warnen. Angesichts der Schwäche eines Staates wie etwa der Demokratischen Republik Kongo kann *state-building* nur ein Fernziel sein. Mittelfristig verdient deshalb auch die Stärkung von intermediären Institutionen auf lokaler und substaatlich-regionaler Ebene größere Beachtung.³

2. Deutsche Interessen in Afrika

Warum sollte Deutschland bereit sein, sich langfristig für die Eindämmung und, wo möglich, Überwindung von Gewaltkonflikten in Afrika zu engagieren? Wo liegen die deutschen Interessen?⁴

Aus geostrategischer Sicht hat Afrika in den 1990er Jahren deutlich an Bedeutung verloren. Während der Ost-West-Blockkonfrontation bestand ein starkes Interesse, die afrikanischen Staaten auf die Seite des Westens zu ziehen oder sich zumindest ihrer Neutralität zu versichern. Ein spezifisch westdeutsches Interesse zu Zeiten der „Hallstein-Doktrin“ bestand zudem darin, die Anerkennung der DDR zu verhindern. Diese Zeiten sind jedoch vorbei.

³ Siehe hierzu auch den Beitrag von Andreas Mehler in diesem Heft.

⁴ Zur Diskussion über die Kriterien für deutsche Beteiligungen an internationalen Friedenseinsätzen siehe den Beitrag von Winrich Kühne: Kriterien, Interessen und Probleme der deutschen Beteiligung an internationalen Friedenseinsätzen – Wann? Wohin? Warum? In: Die Friedens-Warte. Journal of International Peace and Organization 82 (2007), 1, S. 23-40 sowie den Beitrag von Jochen Hippler in diesem Heft. Inzwischen hat diese Diskussion weitere Kreise gezogen. Siehe hierzu: Volker Perthes: Wie? Wann? Wo? Wie oft? Strategische Fragen, die vor einem Auslandseinsatz zu klären sind. In: Internationale Politik 62 (2007), 5, S. 6-21; Stellungnahme der Herausgeber: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen. In: Bruno Schoch u.a. (Hrsg.): Friedensgutachten 2007. Münster: Lit Verlag 2007, S. 3-12; Jochen Hippler: Bedingungen, Kriterien und Grenzen militärischer Interventionen. In: Ebd., S. 110-121.

Der Anteil Afrikas am deutschen Außenhandel bewegt sich schon seit langem auf einem niedrigen Niveau. Das Statistische Bundesamt verzeichnet 2006 einen Anteil Afrikas an den deutschen Einfuhren von 2,0 Prozent und an den Ausfuhren in gleicher Höhe.⁵ Einige afrikanische Länder verfügen jedoch über wertvolle Rohstoffe, darunter insbesondere Öl, Metalle, Diamanten, Edelhölzer. Es ist deshalb kein Zufall, dass die US-amerikanische Außenpolitik sich seit einiger Zeit den ölfreieichen Staaten Afrikas zuwendet und ihre Interessen durch die Gründung eines eigenen Militärkommandos für Afrika (Africom) unterstreicht.⁶ Mit China bemüht sich eine zweite rohstoffhungrige Großmacht verstärkt darum, den Zugang zu afrikanischen Ölquellen und z.T. auch schon zu Märkten zu sichern. Schon heute haben Unruhen in den afrikanischen Ölförder- und -exportländern, wie z. B. in Nigeria, spürbare Auswirkungen auf den Ölpreis. Freilich hält sich der afrikanische Beitrag zu den Weltmärkten für Erdöl in Grenzen, so dass – anders als im Verhältnis zum Nahen und Mittleren Osten oder zu Russland – ein energiewirtschaftliches Abhängigkeitsverhältnis nicht besteht.⁷ Dennoch könnte Afrika künftig eine wachsende Bedeutung erhalten, wenn die Europäische Union (EU) ihre strategischen Überlegungen umsetzt, einseitige Abhängigkeiten zu reduzieren und die Energieversorgungssicherheit auf ein breiteres Fundament zu stellen.

Eine unmittelbare Bedrohung für die Sicherheit Deutschlands durch Afrika ist nicht auszumachen. Kein afrikanischer Staat ist in der Lage, die Integrität der deutschen Grenzen zu bedrohen oder Massenvernichtungswaffen gegen die deutsche Bevölkerung einzusetzen. Deutsche Interessen im Sinne klassischer Sicherheitspolitik sind in Afrika also nicht direkt betroffen. Allerdings gibt es eine Reihe guter Gründe, den Kontinent nicht sich selbst zu überlassen. Massaker an der Zivilbevölkerung, wie sie in Darfur zu beobachten sind, können von der internationalen Staatengemeinschaft nicht einfach hingenommen werden. Der auch vom UN-Millenniumsgipfel 2005 bestätigte friedenspolitische Grundsatz einer *responsibility to protect* gegenüber einer durch Gewalt gepeinigten Zivilbevölkerung würde dadurch ausgehöhlt. Es müssen Mittel und Wege gefunden werden, die es ermöglichen, die zugrunde liegenden Konflikte einer dauerhaften Lösung zuzuführen. Zerfallende Staaten sind ein latentes Sicherheitsrisiko, da sie Rekrutierungsfelder und Rückzugsmöglichkeiten für den transnationalen Terrorismus eröffnen und einen Nährboden für die organisierte Kriminalität bilden. Darüber hinaus stellen sie nicht nur für die lokale Bevölkerung ein Sicherheitsrisiko dar, sie drohen häufig auch die umliegende Region zu destabilisieren. Flüchtlingsströme sind die Folge, die sich zwar in erster Linie in die jeweiligen Nachbarstaaten ergießen, im Weiteren jedoch auch die südlichen Grenzregionen der EU-Mitgliedstaaten erreichen. Zwar sind hierfür eine Vielzahl von ursächlichen Faktoren auszumachen, doch zweifellos spielen auch die Gewaltkonflikte eine nicht unerhebliche Rolle. Friedenspolitisches Engagement in und für Afrika kann dazu beitragen, dem von Teilen dieses Kontinents ausgehenden Wanderungsdruck entgegenzuwirken oder ihn zu kanalisieren.

Darüber hinaus erscheint es sinnvoll zu sein, eine erweiterte Konzeption von Interessen heranzuziehen, die langfristige und mittelbare Auswirkungen in Betracht zieht ebenso wie die jeweiligen Rollenerwartungen, also das Selbstverständnis eines Landes als außenpolitischem Akteur. Hier wäre dann von deutschen „Weltordnungsinteressen“ (*global order interests*) zu sprechen oder von den weltordnungspolitischen Maximen deutscher Politik.

5 Statistisches Bundesamt: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Aussenhandel/Handelspartner/Handelspartner.psm1>, 14.5.2007

6 Siehe Süddeutsche Zeitung vom 12. Juli 2007, S. 8 (Amerika entdeckt Afrika).

7 Nach Angaben der International Energy Agency (IEA) betrug der Anteil Afrikas an der Welterdölproduktion 2005 12,2 Prozent. International Energy Agency: Key World Energy Statistics 2006, S. 10, <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2006/key2006.pdf>

Deutschland hat ein Interesse an einer internationalen Ordnung, die von friedfertigen, kooperativen Beziehungen zwischen verantwortlich regierten Staaten im multilateralen Rahmen internationaler Organisationen geprägt ist. Darauf hinzuwirken, entspricht dem deutschen außenpolitischen Selbstverständnis, gleichzeitig dient es Deutschlands langfristigen Interessen. Denn nur in einer kooperativen Weltordnung, in der verantwortungsbewusste Regierungen zur Bearbeitung von Weltproblemen beschlossene Vereinbarungen auch umsetzen wollen und können, besteht die Aussicht, derartige Probleme wie z. B. Migration oder transnationaler Terrorismus effektiv zu bearbeiten.

Die Akzentuierung der beiden Problembereiche Migration und Terrorismus verdeutlicht am besten, welche Folgen durch Staatsversagen und Gewaltkonflikte in Afrika ausgelöst werden können. Allzu einfache Schlussfolgerungen sollten jedoch nicht gezogen werden, denn wirtschaftliche Perspektivlosigkeit, die auch mit Gewaltkonflikten zusammenhängt, bringt nicht automatisch Terroristen hervor. Auch das Phänomen ‚Migration‘ ist viel zu komplex, um die Ursachen dafür allein bei den gewaltsamen Konflikten zu suchen. Dennoch kann gesagt werden, dass Staatsversagen und Gewaltkonflikte als mitursächlich für diese beiden Problembündel sich negativ auf deutsche Interessen auswirken.

3. Schlussfolgerung: Europäisierung der Afrikapolitik

Auf diese „Weltordnungsinteressen“ und die Bedeutung einer „solidarischen Partnerschaft“ zwischen Deutschland und Afrika wird in der afrikapolitischen Rhetorik der deutschen Politik immer wieder verwiesen. Es besteht jedoch eine deutliche Diskrepanz zwischen Rhetorik und Praxis. Aufmerksamkeit sowie personelle und finanzielle Mittel der deutschen Außenpolitik konzentrieren sich auf diejenigen Regionen der Welt, in denen konkretere deutsche Interessen vorhanden sind. Für die Staaten Afrikas stehen infolgedessen weniger Ressourcen zur Verfügung.

Die Konsequenz daraus muss sein, diese Ressourcen besser zu nutzen. Die Europäisierung der Afrikapolitik bietet hierzu eine Möglichkeit. Im Dezember 2005 verabschiedete die EU eine gemeinsame Afrika-Strategie, die gute Ansätze enthält, wie zum Beispiel eine verstärkte Unterstützung des Wiederaufbaus in Nachkriegsgesellschaften oder eine engere Zusammenarbeit mit regionalen und subregionalen Organisationen in Afrika.⁸

Die Chancen für eine wirklich gemeinsame Afrikapolitik der EU sind vorhanden. Vor dem Hintergrund budgetärer Zwänge sowie des Fehlschlags seiner Militärintervention in der Elfenbeinküste hat Frankreich eine Multilateralisierung, das heißt vor allem Europäisierung seines Engagements in Afrika, angekündigt. Allerdings darf gemeinsame Afrikapolitik der EU nicht bedeuten, dass nur die Kosten der französischen Afrikapolitik auf mehrere Schultern verteilt werden. Deutschland und die anderen EU-Mitgliedstaaten müssen dann auch die Möglichkeit haben - und sie nutzen -, ihre eigenen Vorstellungen einzubringen. Gerade die Tatsache, dass deutsche „Weltordnungsinteressen“, die zum großen Teil von den europäischen Partnern geteilt werden, in Afrika kaum im Widerspruch zu konkreten wirtschaftlichen oder strategischen Interessen stehen, kann einer gemeinsamen europäischen Afrikapolitik durchaus zum Vorteil gereichen.

Für die Entwicklung von Handlungskonzepten und Organisationsformen einer aktiven Friedenspolitik auf dem afrikanischen Kontinent kann die Friedens- und Konfliktforschung in zunehmendem Maße empirisch gehaltvolle Erkenntnisse zur Verfügung stellen. In ihrer mehr als fünfjährigen Förderpraxis bewilligte die Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF) bereits neun größere Forschungsvorhaben, die sich mit Gewaltkonflikten in Afrika

8 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/87673.pdf.

und ihren Folgen, aber auch mit den Möglichkeiten ihrer Prävention auseinandersetzen. Ihre Themen reichen von der Untersuchung ethnoföderaler Institutionen in Nigeria⁹, der Konflikttransformation in Ruanda¹⁰, der Demobilisierung und Re-Integration von ehemaligen Kämpfern in Äthiopien und Eritrea¹¹ bis hin zum Staatszerfall in Somalia¹², Gewaltoligopolen in Liberia und Sierra Leone¹³ sowie externen Akteuren in Kriegsökonomien¹⁴. Im Jahr 2006 nahm die Stiftung zwei weitere Vorhaben in die Förderung auf, die sich mit friedensbauenden Bildungsmaßnahmen¹⁵ sowie mit *local ownership* bei UN-geführten Friedensmissionen¹⁶ befassen.

An dieser Stelle ist auch auf den im Mai 2004 von der damaligen Bundesregierung verabschiedeten „Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ zu verweisen.¹⁷ Dieses Dokument, das weit über die Parteigrenzen hinweg Zustimmung gefunden hat, bietet eine nicht zu unterschätzende Orientierung für die Bewältigung der Aufgaben der Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung in von Gewaltkonflikten bedrohten oder heimgesuchten Ländern und Regionen. Die politische und öffentliche Beachtung, die der Aktionsplan bisher gefunden hat, steht allerdings in einem klaren Gegensatz zu seiner grundsätzlichen Bedeutung. Die DSF widmete ihren ersten Parlamentarischen Abend im September 2004 dem „Aktionsplan“. Die Beiträge aus der *community* der Friedens- und Konfliktforscher/innen wurden anschließend in erweiterter Fassung veröffentlicht.¹⁸ Im Januar 2006 förderte die Stiftung zudem eine internationale Tagung des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen, auf der u. a. die europäische Anschlussfähigkeit des „Aktionsplans“ untersucht und bewertet wurde.¹⁹ Aus der Sicht der Friedens- und Konfliktforschung bietet der Aktionsplan eine Reihe von richtungsweisenden Anknüpfungspunkten, die im Dialog zwischen Wissenschaft und Politik aufgegriffen, diskutiert und weiter entwickelt werden sollten.²⁰

-
- 9 Ethnischer Föderalismus - Institutionelle Voraussetzungen für Stabilität und Konfliktregelung
Projektleiter: Dr. Andreas Heinemann-Grüder, Bonn International Center for Conversion (BICC)
- 10 Between past and future. An assessment for the transition from conflict to peace in post-genocide Rwanda
Projektleiter: Prof. Dr. Lothar Brock, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt a. M.
- 11 Demobilisierung und Remobilisierung in Äthiopien ab 1991
Projektleiter: Prof. Dr. Helmut Bley, Historisches Seminar, Universität Hannover
- 12 Staatsverfall als friedens- und entwicklungspolitische Herausforderung: Wie können Gewaltstrukturen transformiert und Governance-Ansätze gestärkt werden? Eine konzeptionelle Untersuchung mit empirisch-analytischer Anwendung auf Somalia und Afghanistan
Projektleiter: Dr. Tobias Debiel, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen und Dr. Conrad Schetter, Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Universität Bonn
- 13 Legitime Gewaltoligopole in Postkonfliktgesellschaften unter besonderer Berücksichtigung von Liberia und Sierra Leone
Projektleiter: Dr. Andreas Mehler, GIGA - Institut für Afrika-Studien (IAA), Hamburg
- 14 Die Rolle externer wirtschaftlicher Akteure in Bürgerkriegsökonomien und ihre Bedeutung für Kriegsbedingungen in Afrika südlich der Sahara
Projektleiter: Prof. Dr. Michael Brzoska, Bonn International Center for Conversion (BICC).
- 15 Friedensbauende Bildungsmaßnahmen bei bewaffneten Konflikten
Projektleiter: Prof. Dr. Volker Lenhart, Institut für Bildungswissenschaft, Universität Heidelberg
- 16 Ansätze, Erfahrungen und Erfolgsbedingungen von Local Ownership in Peacebuilding-Prozessen in Failed States.
Projektleiter: Dr. Winrich Kühne, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Berlin
- 17 Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin 12. Mai 2004.
- 18 Die Friedens-Warte. Journal of International Peace and Organization 79 (2004), 3-4. Schwerpunktthema: Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung der Bundesregierung“.
- 19 Siehe den Konferenzbericht von Tobias Denskus: The Action Plan, Civilian Crisis Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict Peace-Building. Status quo and Perspectives in European Comparison.
<http://www.bundesstiftung-friedensforschung.de/Aktuelles/pdf-docs/debielbericht.pdf>.
- 20 Siehe hierzu den Diskussionsbeitrag von Christoph Weller: Aktionsplan Zivile Krisenprävention der Bundesregierung – Jetzt ist dynamische Umsetzung gefordert. Eine Zwischenbilanz nach drei Jahren (INEF Policy Brief 2/2007). Duisburg 2007. Die Vorschläge zur Umsetzung des „Aktionsplans“ werden mitgetragen von amnesty international, Deutsche Sektion, Initiativkreis der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, Prof. Dr. Jörg Calließ, TU Braunschweig, Peter Croll, Direktor des Bonn International Center for Conversion (BICC), Prof. Dr. Tobias Debiel, Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen, Dr. Stephan

An dem in dieser Ausgabe der „Arbeitspapiere DSF“ dokumentierten Fachgespräch nahmen Projektnehmer der Stiftung und Vertreter kooperierender Forschungseinrichtungen teil, die ihre Befunde und Erkenntnisse zum Thema „Grundprobleme der Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung mit besonderer Berücksichtigung der Konfliktherde auf dem afrikanischen Kontinent“ vorstellten. Dr. Jochen Hippler, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen, setzt sich in seinem Beitrag „Thesen zu *Post-Conflict Peacebuilding* und militärischer Intervention“ mit den Bedingungsfaktoren für den Aufbau stabiler Friedensordnungen auseinander. Er verweist auf das grundsätzliche Dilemma, dass bei einem personellen und finanziellen, insbesondere aber bei einem militärischen Engagement die intervenierende Seite zu einem wichtigen Akteur und Machtfaktor im jeweiligen Land wird. Hierdurch entstehen Konsequenzen für die eigene Handlungsfreiheit. Darüber hinaus werden innenpolitische Dynamiken im Zielland in Gang gesetzt, die mitunter nur schwer zu überschauen sind. Der Prozess der Friedenskonsolidierung, so Hippler, bedarf deshalb einer vorausschauenden Gesamtstrategie, wozu auch ein Kriterienkatalog gehört, der der Entscheidung über einen Einsatz oder Nicht-Einsatz militärischer Mittel zugrunde gelegt wird.

Daran anknüpfend analysiert Dr. Andreas Mehler, GIGA-Institut für Afrika-Studien (IAA), Hamburg, in seinem Beitrag „Vorher = Nachher? Die schwierigen Aufgaben von *Post-Conflict Peacebuilding* in Afrika“ die Herausforderungen für eine erfolgreiche Politik der Friedenskonsolidierung in den Staaten West- und Zentralafrikas. Auch wenn die meisten Konflikte in erster Linie lokale Bedeutung haben, so ist es gleichwohl fahrlässig, diese zu ignorieren oder zu meinen, Europa gegen negative Einflüsse abzuschotten zu können. Vielmehr ist eine Politik der Konfliktprävention und –nachsorge gefordert, für die die Regional- und Friedensforschung wichtige Expertise zur Verfügung stellen kann.

Im dritten Beitrag „Darfur: Konfliktlinien und Lösungsstrategien“ beleuchtet Wolf-Christian Paes, Bonn International Center for Conversion (BICC), die komplexen Ursachen der Gewaltkonflikte im Sudan. Er unterscheidet drei wesentliche Konfliktebenen, die in allen Regionen des Sudan zu beobachten sind: die politischen Konflikte zwischen der Zentralmacht in Khartoum und den anderen Landesteilen, die Verschärfung der Gegensätze durch ethnische und religiöse Konfliktdimensionen sowie die Bedeutung lokaler Konfliktherde, die von der Regierung und von den Rebellorganisationen ausgenutzt werden. Paes weist darauf hin, dass es der internationalen Gemeinschaft bisher nicht gelungen ist, die vielfach geforderte „integrierte Konfliktlösungsstrategie“ politisch durchzusetzen, worunter die politische Glaubwürdigkeit, insbesondere der westlichen Industriestaaten leidet.

Die Forderung nach einer verstärkten strategischen Ausrichtung der deutschen Friedenspolitik auch gegenüber Afrika durchzieht die Beiträge wie ein roter Faden. Hierfür kann der Dialog zwischen der Friedensforschung und den politischen Entscheidungsträgern in Regierung und Parlament fruchtbare Impulse geben. Dies gilt nicht nur für Entscheidungen über neue Friedensmissionen mit deutschen Beteiligungen, sondern auch für die laufenden Einsätze, deren Zielgerichtetheit und Praxis in der Öffentlichkeit wiederholt in Frage gestellt werden. Nur wenn es gelingt, die Kriterien für und Ziele von Friedensmissionen klar zu definieren und die Vorgehensweisen überzeugend zu gestalten, wird es möglich sein, mehr Unterstützung und mehr Verständnis in der Bevölkerung für die Teilnahme an Friedensmission zu erlangen.²¹ Die Deutsche Stiftung Friedensforschung wird diesen Fra-

21 Klingebiel, Königswinter, Winfried Nachtwei, MdB Bündnis 90/Die Grünen, Dr. Hans-Joachim Spanger Programmbereichsleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt a. M. Das Sozialwissenschaftliche Institut der Bundeswehr veröffentlichte jüngst die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2006 „Einstellungen der Bundesbürger zu zentralen sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen“. Hiernach besteht in der deutschen Bevölkerung ein erhebliches Informationsdefizit über die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Zwar befürwortet noch immer eine Mehrheit der Befragten eine Beteiligung der Bundeswehr

gen im Rahmen ihrer Förderpraxis und ihrer Transferaktivitäten auch in Zukunft eine verstärkte Aufmerksamkeit widmen.

an Auslandseinsätzen, doch ist die Zustimmung im Vergleich zum Vorjahr rückläufig. Insgesamt ist die Unterstützung für nicht-militärische Hilfseinsätze deutlich größer als für militärische Missionen zur Stabilisierung der Sicherheitslage in Krisenregionen, die von einer Mehrzahl der Befragten abgelehnt werden. Für weitere Einzelheiten siehe <http://www.sowi.bundeswehr.de/portal/a/swinstbw>.

Thesen zu Post-Conflict Peacebuilding und militärischer Intervention

Jochen Hippler

1.

*Post-Conflict Peacebuilding*²² ist keine primär technische, sondern eine grundlegend politische Aufgabe, da es notwendigerweise in die Machtstruktur, den institutionellen Rahmen und die Ressourcenflüsse und –verteilung einer fremden Gesellschaft eingreift. Wenn *Post-Conflict Peacebuilding* diese drei Variablen nicht beeinflussen würde, wäre es politisch irrelevant – wenn es dies tut, öffnen sich nicht nur unter Umständen schwierige ethische oder völkerrechtliche Fragen (insbesondere, wenn das externe Engagement erst im Rahmen einer selbst an die Macht gebrachten lokalen Regierung erfolgt), sondern die externen werden zu auch internen Akteuren, die sich tief in die fremde Innen-, Wirtschafts- und Sozialpolitik verstricken. Das ist für beide Seiten potentiell problematisch: die Zielgesellschaft verliert einen Teil ihrer Autonomie, die externen Akteure können es schwierig finden, ab einem bestimmten Punkt des Engagements dieses wieder zu lockern oder zu lösen, ohne zusätzlichen Schaden anzurichten.

2.

Besteht dieses Dilemma bei einem umfangreichen personellen und finanziellen Engagement in einer *Post-Conflict* Situation bereits prinzipiell, so tritt es umso dramatischer bei jeder Form militärischer Intervention auf. Es ist prinzipiell unmöglich, militärisch in einem Drittland zu intervenieren, ohne dadurch zu einem wichtigen internen Akteur dieses Landes und einem internen Machtfaktor zu werden – was einerseits gerade der Sinn einer Intervention ist, zugleich aber zahlreiche Probleme nach sich ziehen kann. Dazu gehören insbesondere:

- die Verminderung eigener Handlungsfreiheit, da nun nicht mehr nur auf die eigene Innenpolitik und die internationale Gemeinschaft Rücksicht genommen werden muss, sondern auch auf die inneren Verhältnisse im Zielland – die nicht selten andere Maßnahmen nahe legen als die beiden erstgenannten Faktoren;
- die Ingangsetzung neuer innenpolitischer Dynamiken im Zielland, die vorher nicht zu überblicken sind (etwa durch die bloße Erhöhung der Zahl der Akteure; durch zusätzliches militärisches Potential, das Gegenreaktionen auslösen mag; durch geänderte Konkurrenzverhältnisse aufgrund externer Ressourcenzuflüsse; durch Angst vor kultureller Überfremdung oder politischer Dominanz; etc.).

22 Siehe u. a. Tobias Debiel: *Peacebuilding in Nachkriegsländern: Konzepte, Erfahrungen und aktuelle Herausforderungen*. In: Corinna Hauswedell (Hrsg.): *Deeskalation von Gewaltkonflikten seit 1945*. Essen: Klartext-Verlag 2006, S. 61-86.

3.

Zwischen den beiden vorigen Punkten besteht ein Zusammenhang: Die Chancen, Probleme und Dilemmata von *Post-Conflict Peacebuilding* werden bereits während des Gewaltkonfliktes vorstrukturiert und entstehen nicht erst nach dem (oft vorläufigen) Konfliktende. Das gilt in besonderem Maße, wenn externe militärische Einheiten selbst an den bewaffneten Auseinandersetzungen beteiligt waren – ein Übergang zu friedlichem extern geprägten *Post-Conflict Peacebuilding* wird so auf zusätzliche Hindernisse stoßen (Irak, Afghanistan). Nicht immer können oder wollen die internen Akteure in einem solchen Fall zwischen der gewaltsamen und der *Peace-Building* Rolle der Interventen unterscheiden, insbesondere solche, auf deren Kosten diese Politik geht. Die Schlussfolgerung dieser Situation lässt sich so formulieren: *Post-Conflict Peacebuilding* muss schon vor und während des Konflikts angelegt, bzw. dann bereits vorbereitet werden. Es stellt keine sich nach einem Gewaltkonflikt spontan einstellende Reparaturnotwendigkeit gesellschaftlicher und materieller Schäden dar, sondern sollte schon während der Gewaltphase handlungsleitend sein.

4.

Es ist sinnvoll, zwei Arten von *Post-Conflict Peacebuilding* konzeptionell streng zu trennen:

- auf der Grundlage einer bloßen Unterstützung selbsttragender interner Prozesse erfolgende;
- oder im Rahmen von extern angestoßenen, erzwungenen oder dominierten Prozessen durchgeführte.

Wenn also innergesellschaftlich vorhandene, tragfähige Prozesse von *Peacebuilding* vorhanden sind, ergeben sich politisch (und sicherheitspolitisch) völlig andere politische Dynamiken im Vergleich zu Situationen, in denen diese fehlen und extern geprägte Politiken im Vordergrund stehen. Wer sich auf letztere einlässt sollte wissen, dass diese in der Regel weit höhere finanzielle Kosten, personellen Aufwand, konzeptionelle Schwierigkeiten und einen oft längeren Atem (durchaus ein bis zwei Generationen) erfordern. Auch die politischen Kosten können weit höher sein, insbesondere wenn nicht alles planmäßig erfolgt (Abu Ghraib, zivile Opfer, terroristische Anschläge).

5.

Mit diesem Problem eng verknüpft – aber doch analytisch zu trennen – ist die Frage, ob externes *Post-Conflict Peacebuilding* rein zivil, oder auch oder vor allem mit militärischen Mitteln erfolgt. Im Spektrum zwischen rein zivilen Maßnahmen zur bloßen Unterstützung internen *Peace-Buildings* und extern dominierten militärischen Maßnahmen nehmen die Probleme, Risiken und Gefahren bei Verschiebung in Richtung auf den zweiten Pol nicht graduell, sondern exponentiell zu.

6.

Wie erwähnt, sind die potentiellen späteren Probleme von *Post-Conflict Peacebuilding* bereits in den früheren Konfliktphasen zu berücksichtigen bzw. zum Ausgangspunkt der Politik zu machen. Das gilt umso stärker, je mehr die Politik militärische Komponenten auf-

weist. Letztlich sollte schon die Entscheidung über eine militärische Intervention auch davon abhängig gemacht werden, ob und wie sie sich auf die *Post-Conflict* Situation auswirkt. Solche Entscheidungen werden zu oft von sachfremden Erwägungen geleitet, die in keinem oder nur geringem Zusammenhang mit dem speziellen Konflikt stehen: etwa der Versuchung, „die eigene Handlungsfähigkeit zu beweisen“, die eigene Öffentlichkeit zu beeindrucken, die Bündnispartner zu beruhigen oder zufrieden zu stellen, oder die eigene Hilflosigkeit, frühere Passivität oder das Scheitern bisheriger Politik zu kaschieren. Spielen solche Interventionsgründe eine größere Rolle bei der Entscheidung, wird eine rationale, friedensorientierte und wirksame Politik des Post-Conflict Peacebuilding bereits von vorne herein untergraben oder unmöglich.

7.

Aus diesem Grund beginnt sachgerechte Politik von *Peacebuilding* bereits mit der Formulierung rationaler Kriterien über den Einsatz oder Nicht-Einsatz militärischer Mittel. Wenn hier die Weichen falsch gestellt werden, können spätere Maßnahmen von *Peacebuilding* leicht ihre Basis verlieren. Auch wenn hier die Frage von Interventionskriterien nicht vertieft werden kann, so sollten doch einige wesentliche genannt werden:

- Militärische Interventionen müssen mit dem Völkerrecht übereinstimmen, also entweder auf Basis des Kapitel VII oder des Artikel 51 der UNO-Charta erfolgen. Auch wenn dies selbstverständlich erscheinen mag, so ist dies in der Vergangenheit nicht immer beachtet worden.
- Die Notwendigkeit und Alternativlosigkeit militärischer Mittel müssen seriös nachgewiesen und nicht nur behauptet werden, wobei belegbare Fakten die entscheidende Rolle spielen. Auch dies scheint eigentlich selbstverständlich, aber in der Vergangenheit wurden solche Entscheidungen zu häufig aufgrund von bloßen Plausibilitäten, eigener oder fremder Propaganda, Fehlinformationen, Wunschenken oder sekundärer Erwägungen („Bündnissolidarität“) getroffen.
- Militärische Interventionen mit friedenspolitischer oder *Peacebuilding* Intention, auch wenn sie den beiden vorigen Kriterien entsprechen mögen, brauchen ein umfassendes politisches Gesamtkonzept, dem sich die militärischen Komponenten dienend einzufügen haben. Militärische Mittel können in der Regel keine nachhaltige politische Lösung eines Konfliktes bewirken, sondern eine solche nur absichern, für eine solche Zeit gewinnen und sie unterstützen. Wenn es einen solchen politischen Konfliktlösungsprozess nicht gibt, ist militärische Intervention im günstigsten Falle sinnlos, meist schädlich. Ob ein solches integriertes Gesamtkonzept existiert, ist keine Frage politischer Rhetorik oder von Deklarationen, sondern hängt davon ab, ob
 - a) auf einer operationalisierbaren Ebene die vorhandenen zivilen und militärischen Mittel zwingend mit den konkreten Operationszielen verbunden sind und diese nachweisbar erreichen (können), und
 - b) ob ein solches Gesamtkonzept auch nachdrücklich umgesetzt und nicht nur behauptet wird.
- Militärische Interventionen brauchen, wenn sie zur Konfliktlösung beitragen oder *Post-Conflict Peacebuilding* vorbereiten sollen, vor allem eine möglichst breite, organisierte und stabile gesellschaftliche Basis im Zielland. Sonst geraten sie leicht, und unabhängig von der Absicht der externen Akteure, in eine imperiale Situation

mit Besatzungscharakter, die die eigentlichen Ziele konterkariert. Die politische Gesamtkonzeption und die in ihr enthaltene militärische Komponente müssen also von einem größeren und relevanten Teil der Gesellschaft des Ziellandes gewollt und unterstützt und als in seinem Interesse verstanden werden, sonst verlieren sie ihre Basis im Land und damit ihren Sinn wie auch die Möglichkeit erfolgreicher Umsetzung. Dabei reicht eine allgemeine und diffuse Stimmung in Teilen der Bevölkerung – die sich bald ändern kann – nicht aus. Eine solche Unterstützung muss im Zielland in organisierter Form existieren, da sie sonst politisch kaum wirksam wird.

- Schließlich kann eine militärische Intervention nur in Frage kommen, wenn von Beginn an eine gewünschte Exit-Strategie vorhanden ist. Exit-Strategie meint hier keine Option der Flucht oder des Scheiterns, sondern eine Angabe genauer und realistischer Kriterien, wie die militärischen Einheiten an welchem Punkt der Operation das Land wieder geordnet verlassen sollen, ohne im Zielland negative oder destabilisierende Wirkung zu entfalten. „Nach Beendigung der Mission“ reicht dafür bei weitem nicht aus, da eine solche Beschreibung der Abzugsbedingungen tautologisch und inhaltsleer ist und sich nur davor drückt, konkrete und realistische Abzugsbedingungen anzugeben. Man schickt keine bewaffneten Einheiten in ein fremdes Land, ohne seriös angeben zu können, wie sie wieder herauszukommen sind. (Dies bedeutet nicht unbedingt, einen „Abzugsplan“ oder gar einen Zeitplan öffentlich bekannt geben zu müssen – es kommt aber darauf ab, den Abzug seriös zu konzeptionieren, bevor eine militärische Operation beginnen kann.)

8.

Die Beachtung solcher Kriterien ist nicht nur angebracht, um insgesamt mit dem sensiblen Instrument des militärischen Einsatzes zurückhaltend und behutsam umzugehen, sondern auch, um friedenspolitische oder *Peacebuilding* Einsätze nicht von vornherein in schwieriges Fahrwasser zu bringen und politisch zu belasten. Sie lassen erkennen, dass eine Reihe von Bundeswehreinmärsätzen der letzten anderthalb Jahrzehnte (Somalia bis Afghanistan) eher „freihändig“ beschlossen wurde, also ohne eine ausreichend sorgfältige Prüfung der Notwendigkeit, Sinnhaftigkeit, Möglichkeiten und Risiken der Einsätze, und z. T. aufgrund vager politischer Vorgaben, die nicht in ein operationalisierbares Gesamtkonzept integriert waren. Die vorliegenden Erfahrungen sollten nun zu strengeren Maßstäben bei möglichen zukünftigen Operationen führen.

9.

Es fällt auch auf, dass gerade an einem zentralen Punkt bei militärisch gestützten *Peacekeeping* Operationen und anderen Militärinterventionen Schwächen bestehen: bei nur ansatzweise vorhandenen, bruchstückhaften oder nur unzureichend operationalisierten (oder operationalisierbaren) integrierten politischen Gesamtkonzepten.²³ Wenn es Ansätze dazu gibt, dann wären in diesem Zusammenhang am ehesten Vorstellungen zur Schaffung oder

23 Es ist interessant, dazu die konzeptionelle Arbeit des US-Militärs, etwa im Bereich der Aufstandsbekämpfung vergleichend heranzuziehen. Diese ist durchaus hoch entwickelt, auch wenn auffällt, dass sie oft nicht ernsthaft implementiert wird. Siehe etwa: Jochen Hippler: Counterinsurgency and Political Control – US Military Strategies Regarding Regional Conflict (INEF-Report No. 81). Dusiburg 2006; www.jochen-hippler.de/neu/pdf-Dokumente/INEF-Rep81.pdf.

Stärkung nationalstaatlicher Strukturen zu nennen (Nation-Building, State-Building)²⁴. Dies gilt nicht nur auf dem Balkan und in Afghanistan, sondern unter anderen Bedingungen auch im Irak. Allerdings sind die positiven Ergebnisse insgesamt eher begrenzt. Gründe liegen u.a. darin, dass a) Nation-Building zwar im Kern eine zivile Aufgabe ist (wenn auch u.U. militärisch abgesichert), das zivile Engagement allerdings im Vergleich zum militärischen kläglich unterfinanziert ist; und b) bei Widersprüchen zwischen den zivilen und militärischen Operationskomponenten den letzteren meist die Priorität eingeräumt wird, u. a. weil c) im Rahmen militärischer Einsätze die Eigensicherung der Truppen prinzipiell Vorrang haben muss, zivile Erwägungen dadurch aber beeinträchtigt werden können (und werden); und d) im Rahmen komplexer multilateraler Einsätze es besonders schwierig ist, abgestimmte und integrierte Gesamtkonzepte zustande zu bringen.

Schließlich bleibt es konzeptionell oft fragwürdig, Nation-Building allein als Lösungsansatz zu begreifen und nicht auch – in bestimmten Ländern und Kontexten – als Teil des Problems. Dies kann der Fall sein, da Nation-Building notwendigerweise die Machtverhältnisse in einem Land (etwa zwischen Zentrum und Regionen oder zwischen verschiedenen sozialen oder politischen Gruppen) ändert, was Widerstand provoziert; oder weil unterschiedliche Nation-Building Vorstellungen konfliktieren (etwa von Zentralregierungen und nationalen Minderheiten).

10.

Bezogen auf die bundesdeutsche Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik (und die Bundeswehr) ist es deshalb sowohl erstaunlich als auch bedauerlich, dass trotz aller Reformen und Anpassungen der konzeptionellen Grundansätze und Instrumentarien zwar vor allem die organisatorischen Strukturen, Logistik und zum Teil Ausrüstung und Bewaffnung der Bundeswehr an entfernte out-of-area Einsätze hin fortentwickelt wurden, die Entwicklung einer Strategie (also einer Konzeption dafür, wie durch die verschiedenen Instrumente, Einsätze, Einsatzformen und Maßnahmen die angestrebten politischen Ziele der Auslandseinsätze tatsächlich erreicht werden können) aber sträflich vernachlässigt wurden. Es wurden also militärische Instrumente geschaffen, reformiert und eingesetzt, ohne dass zuvor tragfähige Konzeptionen (bzw. Strategien) erarbeitet worden wären, die eine solche Entwicklung von Instrumenten die Richtung hätten weisen können.²⁵

Dies ist umso bemerkenswerter, als es ja durchaus allgemeine Ansätze in der friedens- und sicherheitspolitischen Diskussion gab und gibt, die als Ausgangspunkte einer solchen Strategieentwicklung hätten dienen können („Erweiterter Sicherheitsbegriff“, „Aktionsplan zivile Krisenprävention“,²⁶ „Nation-Building“). Solange die offizielle Friedens- und Sicherheitspolitik hier nicht ihre Hausaufgaben macht und konfliktübergreifende und konfliktspezifische *politische* Gesamtkonzeptionen nachliefert, sollte auf weitere Beschlüsse (oder auch nur Erwägungen) von militärischen Auslandseinsätzen verzichtet werden, da ihnen sonst die wichtigste Basis fehlt.

24 Jochen Hippler (Hrsg.): Nation-Building – Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung? Bonn: Dietz 2004.

25 Bedauerlicherweise hat auch das neue sicherheitspolitische Weißbuch der Bundesregierung dieses Problem ignoriert, indem einerseits sehr breite sicherheitspolitische Ziele definiert wurden, zugleich aber das militärische Instrumentarium den Text völlig dominiert, ohne auch nur den Versuch zu unternehmen anzugeben, wie diese Instrumente die selbst gestellten Aufgaben erreichen könnten. Diese konzeptionelle Leerstelle wird mit bloßen Ziel- und Wunschvorstellungen ausgefüllt. Siehe: Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, BMV: Berlin 2006; www.weissbuch.de/download/Weissbuch_2006_Vollversion.pdf

26 Tobias Debiel, Angelika Spelten: Krisenprävention und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungspolitik. In: Reinhard Mutz u. a. (Hrsg.): Friedensgutachten 2006, Münster: LIT Verlag 2006, S. 112-120.

11.

Hier können nur wenige Punkte beispielhaft angedeutet werden, die im Rahmen der notwendigen konzeptionellen Arbeit beantwortet werden müssten:

a) Wenn Nation-Building und State-Building zum strategischen Grundansatz von Post-Conflict Peacebuilding in bestimmten Zusammenhängen werden sollen, müssen sie stärker politisch konzeptioniert werden und können sich nicht allein auf Capacity-Building in bestimmten Sektoren (z.B. Polizeiaufbau und –ausbildung) beschränken. Insbesondere in Failed States kann es nicht einfach darum gehen, einerseits die Bevölkerung mit der nötigen Infrastruktur zu versorgen und unabhängig davon staatliche Strukturen zu stärken, sondern es käme gerade darauf an, die Nützlichkeit von Staatlichkeit der Bevölkerung dadurch zu demonstrieren, dass der zu stärkende Staatsapparat als die Quelle neuer Infrastruktur und sozialpolitischer Initiativen wahrgenommen werden kann, um seine Akzeptanz in der Gesellschaft zu stärken.

b) Angesichts der Tatsache, dass eigentlich ein Konsens besteht, dass Nation-Building oder Peacebuilding primär zivile Aufgaben sind, die unter Umständen allerdings militärischer Flankierung bedürfen, sollte geklärt werden, wie tatsächlich die operative und konzeptionelle Gesamtleitung aller Operationskomponenten durch zivile (entwicklungs- und außenpolitische) Hauptakteure sichergestellt werden kann, obwohl die militärischen Einheiten in der Regel personell, technisch, logistisch und finanziell die weit stärkeren Akteure sind.

c) Wie können die militärischen/sicherheitspolitischen, allgemeinpolitischen und entwicklungspolitischen Elemente externer Intervention so miteinander verknüpft werden, dass sie sich nicht gegenseitig blockieren, sondern wechselseitig stärken? Gerade bei einer (aufgrund der Notwendigkeit von Eigensicherung in gewaltsamem Umfeld pragmatisch oft kaum vermeidbaren) Priorität der Sicherheitspolitik über die beiden letzteren Politikbereiche können diese behindert oder in Mitleidenschaft gezogen werden. Andererseits erfordern politische und entwicklungspolitische Programme in der Regel ein einigermaßen sicheres Umfeld, so dass insgesamt die Notwendigkeit besteht, die militärischen und zivilen Interventionskomponenten nicht nur besser abzustimmen (dazu werden ja viele Bemühungen unternommen), sondern aus einem integrierten Gesamtkonzept abzuleiten.

12.

Schließlich darf nicht vergessen werden, dass insbesondere in einem Kontext fragmentierter Staatlichkeit oder von Operationen gegen Aufständische die Gefahr besonders groß ist, dass die eingesetzten militärischen Kräfte aus dem Ruder laufen und Gewalt gegen Zivilisten anwenden, zivile „Kollateralschäden“ verursachen oder gar Kriegsverbrechen begehen. Unklare oder fehlende Frontverläufe und diffuse Bedrohungen von Soldaten aus der Zivilbevölkerung heraus fördern ebenso diffuse Gewaltreaktionen. Dies gilt durchaus auch in Peacekeeping, Peace-Enforcing oder Peacebuilding Einsätzen, wie spätestens seit der Somalia-Intervention bekannt sein dürfte. Die Gefahr gilt umso mehr, als die Grenze zwischen Peacekeeping und Kampfeinsätzen nicht immer klar gezogen werden kann und unter Umständen verwischt, selbst wenn dies zu Beginn nicht beabsichtigt war (I-SAF/Afghanistan).

Diese Gefahr resultiert nicht primär aus persönlichen Schwächen der Soldaten, sondern aus kontextbedingten Faktoren – weshalb auch sie bei der Konzeptionierung und Vorbereitung militärischer Einsätze berücksichtigt werden sollte, insbesondere zu ihrer Minimierung.

13.

Peacebuilding und damit verbundenen Aktivitäten sind bedeutsame Aufgaben der Außen- und Friedenspolitik. Die diskutierten Probleme und Schwierigkeiten können nicht bedeuten, Peacebuilding zu verweigern oder zu vermeiden, sondern sollten zweierlei nahe legen: einmal die größte Zurückhaltung beim Einsatz militärischer Mittel, insbesondere wenn er aus taktischen Gründen in Erwägung gezogen wird, die wenig mit dem konkreten Krisenherd zu tun haben; und zweitens die Notwendigkeit, die vor Ort möglicherweise auftretenden Probleme und Widersprüchlichkeiten bereits vor Beginn eines Einsatzes konzeptionell zu durchdenken und die Ergebnisse in eine integrierte zivil-militärische Gesamtstrategie zu integrieren, die von den politischen Zielen geleitet und zivil geführt wird, und sich einem Verfahren des trial-and-error verweigert. Damit wären Peacebuilding Einsätze und militärische Interventionen immer noch selten glatt und problemlos, aber zumindest würde die Chance steigen, die Probleme erfolgreich zu bearbeiten und nicht ad-hoc Lösungen für komplexe Probleme finden zu müssen, auf die man nur teilweise vorbereitet ist.

Vorher = Nachher? Die schwierigen Aufgaben von „post-conflict peacebuilding“ in Afrika

Andreas Mehler

Liberia, Demokratische Republik Kongo, Sudan ... - die Namen erscheinen nahezu beliebig. Immer neue Krisen- und Konfliktgebiete beherrschen das europäische Afrikabild in Medien und Politik. Hierbei wird bestenfalls die Frage gestellt, wie das Leiden verringert werden kann, über eine Konfliktprävention im eigentlichen Sinn wird jedoch nicht ernsthaft nachgedacht. Einschätzungen über die mittelfristigen lokalen wie auch weltweiten Sicherheitsprobleme, die aus Afrikas Konflikten resultieren, fehlen auch fast vollständig oder reduzieren sich in den Medien weitgehend auf die Immigration nach Europa - begleitet von einschlägigen Fernsehbildern.

Im Folgenden sollen die wichtigsten Herausforderungen für das *Post-Conflict Peacebuilding* in West- und Zentralafrika herausgearbeitet werden, von denen die meisten in erster Linie lokale Bedeutung für die Menschen vor Ort haben, einige jedoch im Zeitalter der Globalisierung entweder von außen mit induziert werden oder auf die außerafrikanische Welt zurückwirken können.

Insbesondere werden die Themen Staatsschwäche, politische Kosten von „power-sharing“, alternative Sicherheitsproduktion, unentenderte Konsequenzen von UN-Operationen, das Dilemma von Versöhnung und Straflosigkeit, die Flüchtlingsproblematik sowie zielgerichtetes Ressourcenmanagement beleuchtet. Ein Ignorieren solcher Probleme ist fahrlässig, ein allein reaktives Abschotten Europas gegen „Migranten, Seuchen und Kriminelle“ ebenfalls. Ein weiterer bedeutungsvoller Aspekt kann an dieser Stelle nicht berücksichtigt werden: Nahezu alle Konflikte in Afrika haben starke grenzüberschreitende Dynamiken, weshalb ihre sinnvolle Bearbeitung nur subregional erfolgen kann. Dennoch sind die politischen Vorgehensweisen hauptsächlich auf einzelne Staaten ausgerichtet.

1. Staatsschwäche

Seit dem 11. September 2001 werden vor allem in den USA so genannte "failing states" als nationale Sicherheitsrisiken angesehen, da sie Rückzugsmöglichkeiten für international operierende Terroristen bieten. Entscheidend ist jedoch, dass kollabierende Staaten generell ganz unmittelbare Sicherheitsrisiken für die lokale Bevölkerung mit sich bringen. In weiten Teilen des Kontinents ist das staatliche Gewaltmonopol nur noch sehr eingeschränkt wirksam. An seiner Stelle haben sich „Gewaltoligopole“ mit vielen Akteuren etabliert, die mitunter sogar wirkungsvoller physische Sicherheit garantieren können als ein schwacher Staat.²⁷ Die Vervielfältigung von Gewaltakteuren hat aber unweigerlich eine Vermehrung von Gewaltanwendung zur Folge, da an den Grenzen der Machtbereiche um Einfluss und Autorität gestritten wird. Ein funktionierender „Staat“ wäre grundsätzlich zwar die bessere Lösung, sie steht jedoch nicht zur Verfügung.

27 Andreas Mehler: Les oligopoles de la violence en Afrique: produire de la sécurité au-delà de l'Etat ? In: Politique Etrangère 3 / 2006, S. 557-568.

Der Verlust eines staatlichen Gewaltmonopols ist im Übrigen gar kein jüngerer Phänomen. In Wahrheit hat sich hinter der Fassade internationaler Souveränität schon seit Jahrzehnten die Substanz des Staates aufgelöst. Historisch war der afrikanische Staat häufig ein Hindernis für Demokratisierung und Respekt der Menschenrechte, ohne ihn sind beide aber noch schwieriger zu verwirklichen. In der Demokratischen Republik Kongo wird das besonders augenfällig. Es erscheint letztlich aber unrealistisch, hier flächendeckend einen Staat zu „reinstallieren“. Es wird vielmehr erst einmal darum gehen, Inseln der „Parastaatlichkeit“ zu stabilisieren²⁸ und diese allmählich miteinander zu verknüpfen. Die Aufgabe erfordert ein ganz anderes Herangehen, als es die top-down-Rezepte vorgeben, die üblicherweise verfolgt werden. „Nachher“ sollte auch nicht „vorher“ sein: Eine neue Fassade ohne Kern zu bauen, wird kaum vor neuen Eskalationen schützen, vor allem wenn die lokalen Realitäten nicht berücksichtigt werden. Im Hinblick auf wirksame friedenspolitische Strategien ist folglich mehr Realismus gefordert.

2. Politische Kosten von „power-sharing“

In einigen Subregionen Afrikas ist eine auffällige Tendenz der Wiederkehr bewaffneter Konflikte zu beobachten, die zur Regierungsbildung unter Einschluss von Aufständischen führt. „Nachher“ ist hier nicht „vorher“, weil die Akteure gelernt haben, aus solchen Situationen Vorteile zu ziehen. Dies geschieht aber nicht unbedingt im Sinne europäischer Entscheidungsträger bzw. Geldgeber. Mehrfach wurde das Muster vorgeführt, so z. B. im Tschad, in der Demokratischen Republik Kongo, in Burundi und insbesondere auch in der Côte d'Ivoire. Dieses *power-sharing* wird im Namen der „präventiven Diplomatie“ vereinbart, wobei die Initiative häufig von westlichen Regierungen, der Europäischen Union und den Vereinten Nationen ausgeht.

Hieraus ergibt sich jedoch ein erhebliches Problem. Denn diese Vorgehensweise – man könnte sie auch mit dem Begriff der „*cheap diplomacy*“ charakterisieren - schafft immer wieder neue Anreize für Gewalt. Denn die eigentliche Konfliktsache ist ja oft älteren Ursprungs: Gewaltsame Rebellionen brechen vor allem dann aus, wenn die friedliche Opposition auf Grund von Wahlmanipulationen und Repression erfolglos war. Die internationale Staatengemeinschaft schaute zu diesem Zeitpunkt lieber weg, da noch keine gewaltsamen Auseinandersetzungen vorgefallen waren.

Es scheint der bevorzugte Weg der Konfliktlösung in Afrika zu sein, *power-sharing* z. B. bei der Regierungsbildung oder der Schaffung einer neuen Armee vorzuschlagen und eine entsprechende Verteilung am grünen Tisch auszuhandeln.²⁹ Hier geht es dann oft nicht mehr um die „legitimen Interessen“ einer bestimmten Bevölkerungsgruppe, für die man sich angeblich einsetzt, sondern es obsiegt der unternehmerische Gedanke. Der Preis für das Starten einer Rebellion in Afrika ist gering: Waffen und Kämpfer sind billig, das Risiko, im Kampf zu sterben, ist eher überschaubar, der potenzielle Gewinn aber riesig. Es geht im Wesentlichen darum, die Aufmerksamkeit der Vermittler zu erringen, manchmal genügt eine einzige spektakuläre Militäraktion, ergänzt um geschickte PR-Kampagnen. Guillaume Soro in der Côte d'Ivoire ist ein Paradebeispiel für einen solchen militärisch-politischen Unternehmer. Auch im Tschad und in der Demokratischen Republik Kongo haben sich immer wieder solche Figuren an den Verhandlungstisch und in die Regierung geschossen. Die zivile Opposition wird gleichzeitig zu einer immer weniger attraktiven Option. Ein zwei-

28 Trutz von Trotha: Ordnungsformen der Gewalt oder Aussichten auf das Ende des staatlichen Gewaltmonopols. In: KZfSS 47 (1995), Sonderheft 35, S. 129-166.

29 Denis Tull, Andreas Mehler: The hidden costs of power-sharing: Reproducing insurgent violence in Africa. In: African Affairs 104 (2005), 416, S. 375-398.

tes Problem besteht in der Nachhaltigkeit der Vermittlung. Inklusion heißt Exklusion, d. h. wer nicht am Verhandlungstisch sitzt, kämpft weiter, bis man ihn nicht mehr ignoriert. Regelmäßig zerfallen Rebellenorganisationen, nachdem eine Führungsebene kooptiert wurde, die zweite Ebene aber meint, zu wenig vom Kuchen abbekommen zu haben. Sie formiert sich neu und das Spiel um den Zugang zur Macht beginnt von vorne. Als Ergebnis dieser Beobachtungen gilt es folglich festzuhalten, dass *power-sharing* durchaus kontraproduktiv für eine stabile und dauerhafte Friedenskonsolidierung sein kann. Es kommt deshalb mehr darauf an, in Friedenszeiten die Rolle der Opposition, die Wahrung von Minderheitenrechten und eine faire Wahlorganisation zu stärken. Dasselbe gilt insbesondere auch für die Postkonfliktsituation.

3. Alternative Sicherheitsproduktion

Was ist zu tun, wenn der Krieg nicht verhindert wurde, der darauf folgende Frieden wenig Erleichterung bringt? Hierzu eröffnet das zentrale Feld der Sicherheit einige ausschussreiche Einsichten. Aus der Perspektive der Bevölkerung in zahlreichen fragilen Staaten gelten weite Teile der offiziellen Sicherheitskräfte längst als „Unsicherheitsproduzenten“. Es ist deshalb nicht überraschend, dass sich zunehmend Alternativen zu ihnen aufdrängen. Es sind zum einen Teil gemeinschaftlich organisierte Akteure wie z. B. Bürgerwehren, zum anderen Teil aber auch private Akteure z. B. in Form kommerzieller Sicherheitsdienste.³⁰

Im Hinblick auf das zentrale Gut Sicherheit wird man kaum ignorieren können, dass es auch jenseits des Staates hergestellt werden kann – von ganz unterschiedlichen und häufig sehr ambivalent wirkenden Akteuren, die für die einen als Beschützer, für die anderen als Bedrohung auftreten. Die Warlords sind zweifellos die auffälligsten nicht-staatlichen Gewaltakteure, auch wenn andere Akteure oftmals eine bessere Bilanz bei der Herstellung von Sicherheit aufweisen können. Nicht nur bei der Kriegsbeendigung, auch in der Postkonfliktsituation bleibt das Dilemma der Aufwertung von Akteuren, die das in sie gesetzte Vertrauen wohl erst noch verdienen müssten. Durch den Akt der impliziten Anerkennung durch Zusammenarbeit entsteht außerdem das Risiko der Abwertung und Ausklammerung anderer - auch weiterer nicht-staatlicher - Akteure. Trotz dieses Dilemmas wird es in Teilen West- und Zentralafrikas, in den peripheren nördlichen Grenzregionen der westafrikanischen Küstenländer, vor allem auch in der Demokratischen Republik Kongo und in der Zentralafrikanischen Republik gar keinen anderen Weg geben, als auf diese Weise zu operieren. Diese Vorgehensweise bedarf jedoch der fortlaufenden Beobachtung und scharfer Analysen, um Fehlentwicklungen und Problemfelder frühzeitig erkennen zu können. Gleichwohl dürfte ein solcher Weg realistischer sein, als der Traum staatlich produzierter Sicherheit als Nebenprodukt von drei- bis fünfjährigen *Peacekeeping*-Einsätzen.

4. Unintendierte Konsequenzen von UN-Operationen

In diesem Zusammenhang lohnt auch ein kritischer Blick auf die Operationen der Vereinten Nationen. Im Umgang mit fragilen Staaten agiert die internationale Gemeinschaft teilweise widersprüchlich: zwischen Nicht-Engagement bzw. bewusster Passivität, Einflussnahme und Druckausübung, Androhung und Einsatz von Zwangsmitteln und schließlich im Extremfall mit der zeitweisen Übernahme staatlicher Aufgaben.³¹

30 Bruce Baker: Protection from Crime: What is on offer for Africans? In: Journal of Contemporary African Studies 22 (2004), 2, S. 165-188.

31 Tobias Debiel, Andreas Mehler, Stephan Klingebiel, Ulrich Schneckener: Zwischen Ignorieren und Intervenieren. Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten (= SEF Policy Paper 23). Bonn 2005.

Alle Handlungsoptionen haben ihre Schwächen und man sollte nicht so tun, als gäbe es Ideallösungen. Der Weg über den Versuch von reinen Einflussnahmen scheitert oft an lokalen Verweigerungshaltungen wie z. B. in Guinea. Der Einsatz von Zwangsmitteln erfolgt oft ohne klare Zielbestimmung wie z. B. in der Côte d'Ivoire. Und die Protektoratslösung ist nicht nur kostspielig, sondern verhindert möglicherweise sogar, dass es zu einer endogenen Staatsbildung kommt, die allein angepasst erscheint wie z. B. in Liberia.³² Ein von der Deutschen Stiftung Friedensforschung finanziertes Forschungsprojekt zu den Entwicklungen in Liberia und Sierra Leone erbrachte Erkenntnisse, die die Tragweite des Problems aufzeigen: Mehr als zwei Jahre nach dem Krieg ist die UNMIL-Mission in den Augen der Bevölkerung mit Abstand nicht nur der wichtigste Produzent von Sicherheit. Bei Meinungsumfragen gaben 77,8 Prozent der Befragten entsprechende Antworten, als sie nach den wichtigsten Akteuren für ihre persönliche Sicherheit gefragt wurden. Die Tatsache, dass ein externer Akteur als zentraler „Sicherheitsgewährleister“ genannt wird, wirft mindestens eine ernstzunehmende Frage auf: Wie lange muss die UN-Mission vor Ort bleiben? Immer noch fast 11 Prozent der Bevölkerung sind der Meinung, ihr Land sei überhaupt kein sicherer Ort, fast 28 Prozent finden ihn „fairly unsafe“, nur 21 Prozent sind der Ansicht, Liberia sei heute ein sehr sicherer Ort.³³ Dieses Meinungsbild verdeutlicht sehr eindrücklich, welche schwierigen Aufgaben hier noch zu lösen sind.

Mit der Größe der Krise und der Intensität der Gewaltaktionen steigt der Druck auf die internationale Gemeinschaft, etwas zu unternehmen. Gleichzeitig sinken aber auch die Erfolgsaussichten für bestimmte friedensstiftende Maßnahmen, umso langwieriger wird mit wachsender Wahrscheinlichkeit das internationale Interventionsengagement ausfallen. Außerdem kann am Beispiel Somalias ein weiteres Reaktionsmuster veranschaulicht werden: umfassender Aktionismus, dem eine völlige Kehrtwendung und eine bewusste Passivität folgt. Diese Abfolge von Ignorieren, Taktieren, Intervenieren und dann wieder Ignorieren dürfte jedoch am allerwenigsten hilfreich sein, wenn es darum geht, Strukturen vor Ort nachhaltig zu stärken.

5. Das Dilemma von Versöhnung und Straflosigkeit

Ein typisches Nachkriegsphänomen ist der Zwiespalt zwischen den Zielen der Versöhnung und der Beendigung von Straflosigkeit. Es gibt häufig ein lokales Rachebedürfnis und funktional ein Interesse an der Schaffung eines Rechtsstaates, der zunächst vergangenes Unrecht aufzuarbeiten hat. Die Schwierigkeit in vielen afrikanischen Postkonflikt-Staaten besteht darin, dass das Rechtssystem spätestens im Verlauf des zurückliegenden Krieges so stark beschädigt wurde, dass es gar nicht in der Lage ist, sich dieser Aufgabe zu stellen. Es gibt z. B. keine Richter, keine Gerichtsgebäude, keine Gerichtsangestellten, keine Gefängnisse, dazu ungeeignete Gesetze. Wie reagiert die internationale Gemeinschaft hierauf? Sie richtet ein internationales Gericht ein, so geschehen im tanzanischen Arusha für Rwanda oder in Sierra Leone. In anderen Fällen wird der Internationale Strafgerichtshof eingeschaltet, was – wie das Beispiel Ugandas verdeutlicht - nicht gerade unproblematische Folgen hat.

32 Vgl. auch Andreas Mehler, Judy Smith-Höhn: Liberia: Ellen in Wonderland (=GIGA Focus Afrika, 5/2006), Hamburg: 2006; und Matthias Basedau, Andreas Mehler, Judy Smith-Höhn: Caught between International, State and Non-state Actors: Public Perceptions of Security in Post-conflict Urban Liberia. In: Journal of Peacebuilding and Development 3 (2007), 2, S. 84-96.

33 Quelle: Meinungsumfragen mit 700 zufällig ausgewählten Personen in der Hauptstadt Monrovia und den Sekundärstädten Tubmanburg und Buchanan im Dezember 2006.

Hinzu kommt die Zielsetzung der Versöhnung auf breiter gesellschaftlicher Ebene, oder zumindest – oft ausgeprägter – unter den politischen Eliten. Häufig wird Versöhnung sogar als Voraussetzung für die Friedenskonsolidierung gesehen.

In Sierra Leone hat die internationale Staatengemeinschaft beides unterstützt: einen Special Court zur Aburteilung der wichtigsten Kriegsverbrecher und eine Wahrheits- und Versöhnungskommission. In der Praxis arbeiten beide Institutionen jedoch gegeneinander. Aus gesellschaftlicher Perspektive ist es nahezu absurd, dass von den wichtigsten Führungsfiguren nur Chief Hinga Norman vor dem Special Court steht, da die RUF-Führer Bockarie und Sankoh tot sind. Dieser Mann wird von vielen immer noch als Kriegsheld angesehen – und von den anderen nicht einmal gehasst –, während die unmittelbaren Täter, die getötet, vergewaltigt und geplündert haben, und gegenüber denen Rachebedürfnisse bestehen, auf Versöhnung hoffen dürfen. Ohne materielle Kompensation ist es zudem nicht sonderlich attraktiv, als Kriegsversehrter vor der Wahrheitskommission aussagen zu dürfen und hinterher wieder in der Gosse von Freetown zu leben, ohne eine Lebensperspektive zu haben. Unter diesen Umständen kann der Versöhnungsprozess nicht funktionieren.

Welche Folgen werden hieraus resultieren? Es ist zu vermuten, dass eine Versöhnung nach derart brutalen Bürgerkriegen, wie sie Liberia, Sierra Leone, Rwanda, Burundi, die Demokratische Republik Kongo und Sudan erlebt haben, erst nach 10 bis 15 Jahren denkbar ist. Außerdem muss ihr materielle Kompensation der Opfer vorausgehen. Schließlich dürfen sich die Gerichte nicht nur mit den Anführern beschäftigen, sondern müssen die Täter auf allen Ebenen verfolgen.

6. Flüchtlinge

Migrationsbewegungen, die zwischen den Regionen, in die Stadt, zuweilen auch nach Europa verlaufen können, erfassen einen immer größeren Anteil der Bevölkerung. Dabei sind im Bereich der demographischen Entwicklungen die Risiken zwischen Afrika und Europa ungleich verteilt. Auch wenn Einwanderung nach Europa meist als diffuses Bedrohungsszenario ankommt, finden die meisten grenzüberschreitenden Migrationsflüsse intrakontinental, das heißt innerhalb Afrikas statt. Die Einwanderung aus Afrika südlich der Sahara nach Europa hält sich bislang noch immer in Grenzen, selbst wenn einzelne Staaten – vor allem Spanien und Italien – zunehmend mit illegaler Migration aus Afrika südlich der Sahara über die Maghreb-Staaten und das Mittelmeer konfrontiert sind. Dieses Phänomen ist zwar nicht in Abrede zu stellen, die Perspektive auf die Ursachen sollte aber geweitet werden.

Abwanderung erfolgt nicht immer aus Konfliktgründen, sondern ist auch Bestandteil einer Lösungsstrategie. Zahlreiche Gesellschaften leben von den Überweisungen ihrer Migranten aus Nachbarländern, so z. B. Arbeiter in ivoirischen Kakaopflanzungen aus Burkina Faso, malisches Personal im Dienstleistungssektor Frankreichs. Hier wirkt sich vielmehr die massenhafte Rückführung bzw. Vertreibung der Migranten destabilisierend aus. Dieses Problem erreichte z. B. im Gefolge der Krise in der Côte d'Ivoire beträchtliche Dimensionen. Von ca. 5,3 Mio. Staatsangehörigen aus den Sahelländern Burkina Faso, Mali, und Niger (das ist fast ein Drittel der Bevölkerung der Côte d'Ivoire) flohen damals ca. 150.000 (3%) innerhalb weniger Wochen in ihre bettelarmen Heimatländer. Das sind Schocks von einer unvorstellbaren Dimension.

Ferner ist auf einen anderen Aspekt aufmerksam zu machen: Als sehr konkrete Gefahrenquelle gelten zunehmend Flüchtlingslager auf afrikanischem Boden. Etwa 50 Prozent der rund vier Millionen Bürgerkriegsflüchtlinge Afrikas leben in solchen Lagern, wobei die größ-

ten Aufnahmelandern von Flüchtlingen Tanzania, die Demokratische Republik Kongo und der Sudan sind. Die riesigen rwandischen Flüchtlingslager in der Demokratischen Republik Kongo wurden 1996 als Sicherheitsrisiko für die neuen Machthaber in Kigali angesehen und folglich gewaltsam aufgelöst. Liberianische Flüchtlinge in der Côte d'Ivoire wurden im Frühjahr 2003 in grenznahen Gebieten sowohl von Rebellen- als auch von ivoirischer Regierungsseite rekrutiert, eine Situation, die bis in die Gegenwart fortzubestehen scheint. Es ist somit evident, dass solche Lager als Quelle wie auch als Zielscheibe von Gewalt immer wichtiger werden.

7. Ressourcenmanagement

US-Regierungsvertreter behaupten seit 2002, afrikanisches Erdöl sei "von nationalem strategischen Interesse". Zudem klinkte sich vor etwa drei Jahren China in den Kampf ums afrikanische Erdöl ein. Diese Ressource steht ganz oben auf der internationalen Agenda. Es wäre sicher falsch, einfache kausale Zusammenhänge zwischen Rohstoffvorkommen und bestehenden Konflikten herzustellen. Doch bergen gerade mineralische Rohstoffe unter bestimmten Rahmenbedingungen ein erhebliches Konfliktpotenzial, ein zentraler Faktor ist hier erneut die Staatsschwäche. Ein Beispiel aus der jüngeren Zeit ist die kleine Inselrepublik Sao Tomé und Príncipe. Erdölfunde waren die Vorboten für einen Staatsstreich macht- und geldhungriger Militärs im Juli 2003 gegen einen ebenfalls geschäftsfreudigen Präsidenten. Der Tschad ist sicher das bekanntere Beispiel. Das demokratiereisistente, aber konfliktanfällige Regime von Idriss Déby wollte mehr Zugriff auf die Erdöleinnahmen, die auf einem Treuhandkonto der Weltbank lagen. Die Absicht bestand nicht zuletzt darin, neue Waffen zu kaufen. Nur mühsam gelang es nach einem gefährlichen Angriff von Rebellen auf die Hauptstadt, einen Kompromiss zwischen Weltbank und Regierung zu finden.³⁴ Es ist zu befürchten, dass in der Demokratischen Republik Kongo Ähnliches passieren wird, selbst wenn die zweite Runde der Wahlen einigermaßen fair abläuft. Denn das Ressourcenmanagement für Coltan, Diamanten, Gold etc. ist bislang weder transparent noch armuts- oder entwicklungsorientiert und schon gar nicht friedensförderlich organisiert.

Auch in anderen Regionen wie z. B. dem Nigerdelta in Nigeria, Kongo-Brazzaville, im Südsudan haben Erdölfunde bestehende Konflikte verschärft oder trugen zur Verlängerung von Konflikten bei. Für den Südsudan könnte man aber auch behaupten, dass Erdöl zur Konfliktbeendigung beigetragen hat. Indem die Aufteilung der Einnahmen aus dem Erdölgeschäft (50:50 zwischen sudanesischer Zentralregierung und südsudanesischer Regierung) Bestandteil des Friedensabkommens geworden ist, kann die Ressource möglicherweise auch als „Segen“ und nicht nur als „Fluch“ wirken.³⁵ In Wahrheit sind die Wirkungszusammenhänge komplex. Im Unterschied zu Erdöl werden bei anderen Rohstoffen oft keine aufwändigen Infrastrukturen und nur begrenztes technisches Know-How zur Ausbeutung und Ausfuhr benötigt. Dies macht die Kontrolle von Abbau und Einnahmen so schwierig. Im Fall der kapitalintensiven Erdölproduktion ist der volkswirtschaftliche Nutzen bei hohen Risiken oft gering: Erdöl-Einnahmen können regierungsseitig leicht veruntreut werden, Regierungen verlieren das Interesse an anderen Steuereinnahmen - und den dazu gehörigen staatlichen Gegenleistungen an die Bürger -, eine wirtschaftliche Modernisierung findet wenig Anreize, Mono-Exportstrukturen schaffen eine hohe Schockanfälligkeit, und eine „dutch disease“ kann die Volkswirtschaft aus der Bahn werfen.

34 Vgl. Matthias Basedau: Politische Krise und Erdöl im Tschad – ein „Modell“ am Ende? (= GIGA Focus Afrika 3/2006). Hamburg 2006.

35 Vgl. Hanspeter Mattes: Ein Jahr Comprehensive Peace Agreement im Sudan: Perspektiven des Friedensprozesses (=GIGA Focus Nahost 1/2006). Hamburg 2006.

Wie geht man sensibel mit Rohstoffen in Postkonfliktsituationen um? Im Falle Liberias hat der UN-Sicherheitsrat lange gezögert, bevor der Export von Tropenholz wieder erlaubt wurde. Aber ohne entsprechende Einnahmen, bleibt die wirtschaftliche Lage des Landes schlecht. Es gehört deshalb zu den zentralen Aufgaben, in ressourcenreichen Postkonfliktländern eben diese Rohstoff- und Exportsektoren zu sanieren. Das heißt vor allem, akzeptable und praktikable Lösungen der Einnahmenverwaltung zu finden.

8. Fazit und Ausblick

Im Vorher und Nachher finden sich nicht die gleichen Ausgangssituationen. Oft haben sich strukturelle Probleme einer Gesellschaft mit einem Bürgerkrieg einfach nur zugespitzt. Man könnte positiver formulieren: Sie sind sichtbarer geworden. Gleichzeitig haben sich die lokalen Lösungskapazitäten in der Regel verschlechtert. Und der Einsatz der internationalen Gemeinschaft erleichtert es nicht immer, dass neue Lösungsansätze zum Tragen kommen. Es ist also weiterhin sinnvoll, gewaltsamen Konflikten eher vorzubeugen als nachzusorgen.

Aber die Situationen unterscheiden sich. Die Intensität und Dauer des Konflikts sowie die Ressourcenausstattung sind wichtige Merkmale, um unterschiedliche Typen von Postkonfliktsituationen in Afrika zu kennzeichnen. Solange einseitige Wirtschaftsstrukturen ohne Vor-Ort-Verarbeitung von Rohstoffen in schwachen Staaten vorherrschen, stellt der Reichtum vor allem an mineralischen Rohstoffen einen bedeutsamen Risikofaktor dar.

Eine noch zu bewältigende Aufgabe besteht darin, über eine Typologie von Postkonfliktsituationen nachzudenken. Bislang kann hierzu noch kein überzeugendes Ergebnis vorgelegt werden. Aus diesem Grund müssen hier einige Hinweise genügen: Dauer und Intensität des vorangehenden Konflikts spielen mit großer Sicherheit eine wichtige Rolle, eine Postkonfliktsituation im Sudan und in Guinea-Bissau unterscheiden sich ganz offensichtlich. Ein weiterer Faktor liegt darin, wie massiv die Internationale Gemeinschaft – etwa über Peacekeeper – interveniert hat. Das heutige Liberia und Nordmali weisen deshalb deutliche Unterschiede auf. Schließlich ist auch von Bedeutung, inwiefern Ressourcenreichtum bzw. –abhängigkeit die künftige Wirtschaftspolitik und Staatlichkeit bestimmen. In der Demokratischen Republik Kongo ist dies offensichtlich ein viel zentraleres Thema als in der Casamance (Senegal). Und abschließend gilt es darüber nachzudenken, in welchen Zeitdimensionen man denkt: Wie lange wollen wir von Postkonfliktsituationen reden? Ist die Herausforderung im ersten Jahr nach dem Friedensschluss noch dieselbe wie im dritten? Diese Beispiele verdeutlichen, dass hier noch ein größeres Maß an Differenzierungen notwendig ist, die dann auch Rückschlüsse auf politische Handlungsoptionen eröffnen werden.

Literaturliste (Auswahl)

- Tobias Debiel, Andreas Mehler, Stephan Klingebiel, Ulrich Schneckener: Zwischen Ignorieren und Intervenieren. Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten (= SEF Policy Paper 23). Bonn 2005. (http://www.giga-hamburg.de/content/organisation/pdf/mehler_05_sef23.pdf)
- Andreas Mehler, Henning Melber, Klaas van Walraven (Hrsg.): Africa Yearbook 2. Politics, Economy and Society South of the Sahara in 2005. Leiden: Brill 2006.
- Matthias Basedau, Andreas Mehler (Hrsg.): Resource Politics in Africa (Hamburg African Studies 14), Hamburg: IAK 2005.
- Andreas Mehler: Krisenprävention – Schicksal eines vordergründig erfolgreichen Paradigmas, in: Ulf Engel, Cord Jakobeit, Andreas Mehler, Gunter Schubert (Hrsg.): Navigieren in der Weltgesellschaft. Festschrift für Rainer Tetzlaff. Münster: Lit 2005, S. 196-210.
- Denis Tull, Andreas Mehler: The hidden costs of power-sharing: Reproducing insurgent violence in Africa. In: African Affairs 104 (2005), 416, S. 375-398.
- Andreas Mehler, Judy Smith-Höhn: Liberia: Ellen in Wonderland (=GIGA Focus Afrika 5/2006), Hamburg: GIGA 2006. (http://www.giga-hamburg.de/content/publikationen/pdf/gf_afrika_0605.pdf)
- Andreas Mehler: Les oligopoles de la violence en Afrique: produire de la sécurité au-delà de l'Etat ? In: Politique Etrangère 3/2006, S. 557-568.

Darfur: Konfliktlinien und Lösungsstrategien

Wolf-Christian Paes³⁶

Die sudanesische Krisenprovinz Darfur steht auch im Frühjahr 2007 weiterhin im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. Obwohl bereits seit Anfang Mai 2006 in der Theorie ein Waffenstillstands- und Friedensabkommen (*Darfur Peace Agreement – DPA*) zwischen der Regierung in Khartum und einer lokalen Rebellengruppe geschlossen wurde, halten das Morden und die Vertreibung von Hunderttausenden von Menschen an. Mittlerweile strahlt der Bürgerkrieg auch auf die Nachbarstaaten Tschad und Zentralafrikanische Republik aus und droht, sich zu einem regionalen Flächenbrand auszuweiten.

Tatsächlich argumentieren viele Beobachter, dass sich die humanitäre Situation seit dem „Friedensschluss“ durch neue Gewaltakte sogar deutlich verschlechtert hat.³⁷ Zwar hat die sudanesische Regierung am 16. April 2007 der Entsendung einer „gemischten“ Eingreiftruppe bestehend aus Verbänden der Afrikanischen Union (AU) und der Vereinten Nationen (VN), wie diese in Resolution 1706 des VN-Sicherheitsrats vom 31.08.06 vorgesehen ist, zugestimmt. Trotzdem bestehen Zweifel, ob und wann diese Soldaten der bedrängten Schutztruppe der AU in Darfur (*African Union Mission in Sudan – AMIS*) zur Hilfe kommen werden. Menschenrechtsorganisationen, aber auch viele Regierungen stellen darüber hinaus die Frage, warum AMIS den Tod von mehr als 250.000 Menschen und die Vertreibung von weiteren 2,5 Millionen Einwohnern nicht verhindern konnte. Dies gilt umso mehr, als dass der Einsatz der AMIS verschiedentlich zum Testfall für die neue afrikanische Sicherheitsarchitektur („afrikanische Lösungen für afrikanische Konflikte“) stilisiert worden ist. Sind das Mandat und die der AMIS zur Verfügung stehenden Ressourcen ausreichend, um das fragile Friedensabkommen zu überwachen? Und wie steht es um die von der westlichen Staatengemeinschaft nach dem ruandischen Völkermord 1994 eingegangenen Selbstverpflichtung zum Schutz der Zivilbevölkerung in Drittstaaten („*responsibility to protect*“), die in einem grundsätzlichen Widerspruch zum traditionellen Nichteinmischungsgebot in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten steht? Doch bevor diese Fragen behandelt werden können, sollte eine genauere Betrachtung der vielschichtigen Konflikte im Sudan im Vordergrund stehen.

Facetten des Konfliktgeschehens

Lange überschattet vom Bürgerkrieg im Süden des Sudans werden die komplexen Ursachen des aktuellen Konflikts in Darfur international kaum verstanden. Die Wahrnehmung des Westens wird durch die Bilder von verarmten afrikanischen Vertriebenen auf der Flucht vor arabischen Reitermilizen dominiert. Dabei geraten die politischen und sozioöko-

36 Wolf-Christian Paes leitet das Ausbildungsvorhaben des BICC im Südsudan. Bei diesem Text handelt es sich um eine aktualisierte und ergänzte Fassung des als BICC Focus erschienenen Beitrags Zwischen Ignoranz, Delegation und dem Ruf nach militärischem Aktionismus. Die internationale Staatengemeinschaft und der Konflikt in Darfur. Bonn 2006.

37 Vgl. Human Security Baseline Assessment: No dialogue, no commitment. The perils of deadline diplomacy for Darfur, Sudan Issue Brief No. 4, Geneva 2006 und International Crisis Group: Darfur – Revitalizing the Peace Process (Africa Report No. 125). Brussels 2007.

nomischen Ursachen der Gewalt in den Hintergrund, ebenso wie die Wechselwirkung zwischen dem Bürgerkrieg in Darfur und den Konflikten in anderen Regionen des Sudan. Dabei lassen sich im wesentlichen drei Konfliktebenen unterscheiden:

Politische Konflikte zwischen Hauptstadt und Peripherie

Das extrem unterschiedliche Entwicklungsniveau zwischen der Hauptstadt Khartum und den anderen Landesteilen ist für jeden Besucher offensichtlich. Politischer Einfluss wurde dabei bis zur Jahrtausendwende durch die Angehörigen einer kleinen Elite monopolisiert, die anderen Bevölkerungsgruppen wurden von der Teilhabe an Macht und Entwicklung weitgehend ausgeschlossen. Hiervon waren die überwiegend afrikanischen Bewohner des Südens ebenso betroffen wie die arabischen Eliten in Darfur, oder die Beja am Roten Meer.³⁸ Sowohl die afrikanisch-christliche *Sudan People's Liberation Movement (SPLM)* im Süden, als auch die arabisch-islamischen Rebellen des *Justice and Equality Movement (JEM)* in Darfur berufen sich auf die soziale und politische Benachteiligung der Peripherie als Begründung für ihren bewaffneten Kampf.³⁹ Die Ausbeutung von reichen Erdölvorkommen im Süden des Landes durch internationale Unternehmen und die Verteilung der Einnahmen aus diesem Sektor hat diesen Konflikt im vergangenen Jahrzehnt weiter verschärft.⁴⁰

Ethnische und religiöse Konflikte

In der westlichen Medienberichterstattung wird der ethnischen (mit Blick auf Darfur) bzw. religiösen Konfliktlinie (mit Blick auf den Konflikt im Süden) ein großer Raum eingeräumt. Tatsächlich besteht ein kultureller Gegensatz ungeachtet der Religionszugehörigkeit zwischen den Bevölkerungsgruppen, die ihre Abstammung auf arabische Stämme zurückführen, und jenen, die dies nicht tun. Obwohl Ethnizität als soziales Konstrukt im Sudan häufigem Wandel unterworfen ist, z. B. als Folge von Änderungen der Produktionsweise, wenn aus Nomaden Bauern werden, so existieren doch deutliche Spannungen zwischen „Arabern“ und „Afrikanern“. Gleichzeitig hat die erneute Blüte des politischen Islam seit den 1980er Jahren im Norden (und eine verstärkte Missionstätigkeit christlicher Werke im Süden), auch die religiösen Konflikte verschärft. Die „islamische Revolution“ dient sowohl der Regierung in Khartum, als auch den Rebellen der JEM in Darfur zur Mobilisierung von Kämpfern.

Lokale Konflikte

Neben bzw. unterhalb der oben genannten politischen und ethnisch-religiösen Konflikte existiert eine Vielzahl von örtlichen Konflikten. Während sich die Präsenz des Staates auf wenige urbane Enklaven beschränkt, werden Auseinandersetzungen zwischen Dorfgemeinschaften entweder von traditionellen Führern („Häuptlingen“) gelöst oder aber von örtlichen Milizen gewaltsam ausgetragen. Dies gilt sowohl für den Streit um die Landnutzung zwischen nomadisierenden Viehhirten und sesshaften Ackerbauern, als auch für blutige Fehden zwischen unterschiedlichen Gruppen, deren Ursache oftmals Jahre zurückliegt. Obwohl diese Konfliktdimension international nur relativ wenig Aufmerksamkeit fin-

38 Zum Konflikt im Osten des Sudan, siehe John Young: *The Eastern Front and the Struggle against Marginalization* (Working Paper of the Sudan Human Security Baseline Assessment). Geneva 2007.

39 Vgl. *The Black Book: Imbalance of Power and Wealth in Sudan*. Khartum 2000/02.

40 Vgl. Scott Lewis: *Rejuvenating or Restraining Civil War – The Role of External Actors in the War Economies of Sudan*. (BICC Paper No. 37). Bonn 2004.

det, besteht sie doch weiter und wird sowohl von der Regierung als auch von Rebellen zur Rekrutierung ausgenutzt.

Diese drei Konfliktebenen finden sich in unterschiedlicher Ausprägung in allen Regionen des Sudan. Dabei bestehen durchaus Verbindungen zwischen den genannten „traditionellen“ Konflikten und den „modernen“ Bürgerkriegen. So nutzen die Konfliktparteien ethnische Spannungen aus und bewaffnen lokale Selbstverteidigungskräfte. Dies gilt sowohl für den Süden, wo Rivalitäten zwischen den unterschiedlichen Stämmen von der Regierung instrumentalisiert wurden, als auch für die arabischen *Dschandschawid* in Darfur. Letztere bieten auch ein Lehrbeispiel dafür, dass diese Kräfte, sobald sie mit Waffen ausgestattet werden, ein schwer kontrollierbares Eigenleben entfalten können. Zusätzlich zu diesen Konfliktebenen existieren auch noch andere konfliktverschärfende Faktoren: Hierzu gehört die ökologische Dimension, die sich etwa in der Ausbreitung der Sahara zeigt und den Druck auf begrenzte Land- und Wasserressourcen verstärkt.⁴¹ Auch die zunehmende Verfügbarkeit von modernen Waffen, oftmals durch die Regierung oder die Rebellen verteilt, hat den Charakter der lokalen Auseinandersetzungen verändert und den Einfluss von traditionellen Autoritäten untergraben.⁴² Des Weiteren spielt die Präsenz von ausländischen Rebellengruppen aus Uganda, Äthiopien oder dem Tschad ebenso eine Rolle wie die anhaltende Unterstützung ausländischer Staaten für sudanesischen Bewegungen.⁴³ Vor dem Hintergrund dieser überaus komplexen Problematik sind einfache Erklärungsmuster in den westlichen Medien ebenso wenig hilfreich wie Lösungsansätze, die nur eine Konfliktebene ansprechen, andere aber ignorieren.

In Darfur findet sich die gleiche explosive Mischung von Konfliktfaktoren wie auch in den anderen Landesteilen. An der Westgrenze des Sudan gelegen ist die Krisenprovinz in den Worten des Afrikaexperten Alex de Waal ein „Gefangener der eigenen Geographie“⁴⁴. Weit entfernt vom wirtschaftlichen und politischen Herzen des Landes, dem prosperierenden Niltal, ist das einst mächtige Sultanat der Fur seit der Eroberung 1916 durch die Kolonialmacht Großbritannien systematisch vernachlässigt worden. Unterentwicklung und eine schwere Hungerkatastrophe 1984/85 schufen den Nährboden für die Entstehung eines lokalen bewaffneten Konflikts um knapper werdende Ressourcen.⁴⁵ Im vergangenen Jahrzehnt kamen ethnische und politische Konfliktlinien hinzu, wobei die beiden wichtigsten Rebellengruppen *Sudan Liberation Army (SLA)* und JEM unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und politische Ideologien vertreten. Während die eher säkulare SLA sich am politischen Programm der verbündeten SPLM orientieren, steht die JEM der „islamischen Revolution“ nahe. Beide Gruppen stehen jedoch gegen Khartum und fordern eine verstärkte politische Teilhabe Darfurs am wirtschaftlichen Aufschwung des Landes. Auf den Beginn der Guerillaoperationen durch die SLA Anfang 2003 antwortete die Regierung mit Luftangriffen auf die Zivilbevölkerung und mit der Bewaffnung von arabischen Milizen. Seit dem Friedensabkommen im Mai 2006, das neben der Regierung nur von einer SLA-Fraktion anerkannt wird, kämpfen die Rebellengruppen nun auch untereinander, was zu einer weiteren Verschlechterung der humanitären Situation geführt hat.

41 Vgl. Jeremy Lind und Kathryn Sturman: *Scarcity and Surfeit. The Ecology of Africa's Conflicts*. Pretoria 2002.

42 Vgl. Michael Ashkenazi, Susan Hough: *Konflikte im Sudan – Ursache und Prognose*. In: Bruno Schoch u.a. (Hrsg.): *Friedensgutachten 2007*, S. 261-272.

43 Vgl. John Prendegast: *Sudan, Chad and the Central African Republic. The Regional Impact of the Darfur Crisis* (Statement before the Congress Subcommittee on African Affairs). Washington DC 2007.

44 Vgl. Julie Flint, Alex de Waal: *Darfur. A Short History of a long War*. London 2005.

45 Vgl. Oliver Bennett (ed.): *Greenwar. Environment and Conflict*. London 1991.

Die internationale Gemeinschaft und die Darfur-Krise

Überschattet vom Friedensprozess zwischen der sudanesischen Regierung und der SPLA im Südsudan, fielen die internationalen Reaktionen auf die Krise in Darfur in den ersten Monaten sehr verhalten aus. Zwar versuchten verschiedene Regierungen auf dem Verhandlungsweg eine diplomatische Lösung für Darfur zu finden. Um die Friedensverhandlungen im Süden des Landes nicht zu gefährden, aber um das Abkommen im Süden nicht zu gefährden, blieb der Druck auf die Regierung in Khartum relativ moderat. Erst im April 2004 gelang es, unter der Schirmherrschaft des Tschad ein „Humanitäres Waffenstillstandsabkommen“ zu unterzeichnen, dessen Ziel in der verbesserten Versorgung der Flüchtlinge im Grenzgebiet zwischen Darfur und dem Tschad bestand. Die kontinuierliche Obstruktionspolitik der sudanesischen Regierung und ihre Versuche, die Partner gegeneinander auszuspielen hatten einen großen Anteil an den zögerlichen Fortschritten. Hinzu kamen widersprüchliche Interessen der beteiligten Regierungen, Kompetenzgerangel um Führungsrollen und Einflusssphären, sowie nicht zuletzt die unzureichende politische Positionierung der Rebellen. Der mangelnde politische Wille ihrer Mitgliedsländer, eine klarere Linie in Darfur zu verfolgen und ihrer Rhetorik mit deutlicherem Engagement auf diplomatischer und militärischer Ebene Nachdruck zu verleihen, schränkte die Handlungsfähigkeit der VN stark ein. Daher gingen die Beiträge der internationalen Gemeinschaft zunächst nicht über das humanitäre Feld hinaus.⁴⁶

Obwohl der VN-Sicherheitsrat bereits Mitte 2004 eine Frist zur Entwaffnung der Milizen verhängte, ließ er sie wiederholt ungestraft verstreichen und verließ sich immer wieder auf mündliche Zusagen aus Khartum. Auch die folgenden Resolutionen litten an ihrem Kompromisscharakter. Politische Interessen – wie das Beharren Chinas und Russlands auf dem Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und die enge Zusammenarbeit Washingtons mit den sudanesischen Sicherheitsbehörden im „Krieg gegen den internationalen Terrorismus“ – standen der schärferen Formulierung und der konsequenten Durchsetzung effektiver Resolutionen ebenso entgegen wie wirtschaftliche – der Handel mit Waffen und Öl. Aufgrund der politischen und militärischen Impotenz der Vereinten Nationen im Fall von Darfur stieg das Interesse an einem alternativen regionalen Sicherheitsakteur. Dieser fand sich in der Afrikanischen Union, die sich nach ihrer Neugründung 2002 verstärkt als sicherheitspolitischer Akteur etablieren und mit einer Friedensmission in Burundi auch über erste Erfahrungen in diesem Bereich verfügte. Sowohl die Ausstattung als auch das Mandat von AMIS waren jedoch unzureichend: „*They were told to monitor the ceasefire, but when they arrived, they were challenged by the situation and the expectations placed upon them to respond to humanitarian issues and the protection of the civilian population*“.⁴⁷

Die zunächst entsandten Militärbeobachter verfügten lediglich über das Mandat, die Einhaltung des Waffenstillstandsabkommens zu überwachen, während ihre eigene Sicherheit durch zusätzliche Soldaten gewährleistet werden sollte. Charakterisiert wurde AMIS von Beginn an durch den Mangel an wichtigen Ressourcen: Logistik, Transportkapazitäten sowie qualifiziertes Personal. Ohne Fahrzeuge und mit lediglich zwei Satellitentelefonen ausgestattet, war es unmöglich, ein Gebiet von der Größe Frankreichs zu überwachen. Entgegen der Annahme, die Regierung des Sudan werde nach der Unterzeichnung des Waffenstillstands den Schutz der Bevölkerung sicherstellen⁴⁸, verfolgte Khartum ab Okto-

46 Vgl. Gérard Prunier: Darfur. The ambiguous genocide. London 2005.

47 Zitiert nach: William G. O'Neill und Violette Cassis: Protecting Two Million Internally Displaced: The Successes and Shortcomings of the African Union in Darfur, (The Brookings Institution – University of Bern, Occasional Paper), Washington D. C./Bern 2005, S. 17.

48 Vgl. Seth Appiah-Mensah: AU's Critical Assignment in Darfur. Challenges and constraints. In: African Security Review 14 (2005), 2, S. 7-21.

ber 2004 vielmehr eine offensive militärische Strategie in Darfur, welche die humanitäre Situation weiter eskalieren ließ. In der Folge wurden die Zusammensetzung sowie das Mandat von AMIS jedoch sukzessive ausgeweitet und AMIS II (Oktober 2004) bzw. AMIS IIE (*enhanced*) (April 2005) ins Leben gerufen. Ergänzt um eine Polizeikomponente und mit der Befugnis „zur allgemeinen Sicherheitslage in Darfur beizutragen“, litt jedoch auch AMIS II an dem Mangel an unmissverständlichen und allgemein bekannten Einsatzregeln. Verzögerungen bei der Truppenaufstellung und Finanzierungslücken behinderten zudem die Umsetzung des Mandats, obwohl der AU zugute gehalten wird, dass AMIS-Truppen trotz der Widrigkeiten versuchten, dort, wo sie präsent waren, zu einer Verbesserung der Sicherheitslage beizutragen.

Nachdem mit AMIS IIE dem Schutz der Bevölkerung Priorität eingeräumt worden war, verfolgte die Regierung des Sudan weiterhin eine Verzögerungstaktik, indem sie Ende 2005 insbesondere die Auslieferung von 105 von Kanada gespendeten und dringend benötigten gepanzerten Mannschaftstransportwagen behinderte. Zugleich nahmen direkte Angriffe auf AMIS-Truppen zu, an denen auch Regierungssoldaten teilgenommen haben sollen. Insgesamt hat sich die Sicherheitslage seit Oktober 2005 daher weiter verschärft.⁴⁹ Auch die Unterzeichnung des erweiterten *Darfur Peace Agreement* durch die Regierung und eine Fraktion der inzwischen gespaltenen SLA im Mai 2006 hat daran nichts geändert. Vielmehr gibt es Anzeichen dafür, dass sich Teile der SLA mittlerweile zu einer Regierungsmiliz entwickelt haben⁵⁰, während die anderen Rebellengruppen ihre Aktivitäten in der Provinz ausweiteten. Die AMIS-Truppen, seit dem Friedensabkommen zusätzlich mit der Überwachung des Entwaffnungsprozesses beauftragt, sahen sich aufgrund ihres Ressourcenmangels zu einem teilweisen Rückzug gezwungen, was sie in den Augen der Bevölkerung weiter diskreditierte und dem Eindruck der Parteilichkeit auf Seiten Khartums Vorschub leistete.

Berichte aus den letzten Monaten weisen der Darfurkrise das Potential zu, das Überleben des Regimes in Khartum und den Friedensprozess im Südsudan zu gefährden.⁵¹ Während die Regierung al-Bashir die Präsenz westlicher Soldaten und der Blauhelmtrope *UNMIS (United Nations Mission in Sudan)* im Süden des Landes tolerieren, ist ihre Präsenz in Darfur zu einer Überlebensfrage für die sudanesisische Regierung geworden. Zwar hat die sudanesisische Regierung im April 2007 der Entsendung einer gemischten Militärmission von VN und AU mit deutlich größerer Truppenstärke förmlich zugestimmt, bislang sind diese Verbände aber nicht in Darfur eingetroffen, und es ist noch nicht absehbar, ob Khartum tatsächlich zu den abgegebenen Zusagen steht. Radikale Kreise im Nordsudan drohen mit gewaltsamen Aktionen, wenn die sudanesisische Regierung den Einsatz von VN-Truppen im Westen des Sudan zulässt. Gleichzeitig wächst innerhalb der westlichen Staatengemeinschaft der Ruf nach einer humanitären Intervention auch ohne eine Zustimmung der sudanesischen Regierung, etwa im Rahmen der NATO und nach der Ausweitung der Sanktionen.

49 Vgl. Human Rights Watch: Imperatives for Immediate Change. The African Union Mission in Sudan, Vol. 18, No. 1(a), Januar 2006.
50 Vgl. John Pendergast: U.S.'s Deadly Errors in Darfur. In: The Philadelphia Inquirer, 14.9.2006
51 Vgl. Mariam Bibi Joorna: Darfur and the Battle for Khartoum (ISS Situation Report), 4.9.2006, S. 13.

Politische Handlungsmöglichkeiten

Bei der Entwicklung einer jeden politischen Strategie zur Lösung des Konflikts in Darfur müssen die folgenden Fragen gestellt werden:

Was wollen wir erreichen?

Diese Frage ist keinesfalls immer leicht zu beantworten. Während ein Ende des Bürgerkriegs in Darfur von den meisten Mitgliedern der internationalen Staatengemeinschaft als politisches Ziel akzeptiert wird, verfolgen einzelne Nationen auch weitergehende Ziele etwa mit Blick auf eine Abspaltung des Südens nach einem entsprechenden Referendum, oder auch auf einen Regimewechsel in Khartum. Diese unterschiedlichen Interessen müssen bei der Formulierung von Handlungsmöglichkeiten im Auge behalten und in die Entscheidungsfindung mit einbezogen werden.

Tun wir das Richtige?

Inwieweit sind die vorgeschlagen Handlungsmöglichkeiten geeignet, das politische Ziel zu erreichen? Nicht alle Aktivitäten sind auch immer zielführend, so dient etwa die Verhängung von Sanktionen auf nationaler oder europäischer Ebene primär zur Beruhigung der Öffentlichkeit im Heimatland, bleibt jedoch im Zielland oftmals wirkungslos oder hat sogar einen konfliktverschärfenden Effekt.⁵² Wirtschaftsembargos gegen den Sudan können etwa den Wiederaufbau im Süden des Landes erschweren. Eine Verstärkung der humanitären Hilfe trägt zwar zur Linderung menschlichen Leids bei, leistet jedoch keinen Beitrag zur Lösung des Konflikts. Im Einzelfall kann diese Unterstützung sogar konflikteskalierend wirken.

Machen wir es richtig?

Könnten wir das gewünschte Ziel zu geringeren Kosten ebenfalls erreichen? Kann die Afrikanische Union etwa bei der Überwachung eines Friedensabkommens oder beim Schutz der Zivilbevölkerung die selbe Wirkung zu geringeren Kosten erreichen als eine Mission der Vereinten Nationen oder der NATO? Sind Sanktionen möglicherweise ein probateres Mittel als eine Militärmission? Und wie bewerten wir das Kosten-/Nutzenverhältnis von diplomatischen Bemühungen?

Haben wir auch an alles gedacht?

Welche "Nebenwirkungen" könnten unsere Handlungen mit sich bringen? Im komplexen Machtgefüge des Sudan kann etwa ein verstärkter internationaler Druck in Darfur zu politischen Unruhen in Khartum führen, ebenso wie die Friedensverhandlungen zwischen Regierung und SPLA im Süden einen Einfluss auf die Eskalation des Konfliktes in Darfur hat-

52 Umfangreiche Untersuchungen zur Wirkung von Sanktionen haben gezeigt, dass Sanktionen auf nationaler oder europäischer Ebene – im Gegensatz zu Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen - nur sehr selten die gewünschten Wirkungen erzielen.

ten. Auch müssen die unterschiedlichen Konfliktebenen gemeinsam betrachtet werden, damit eventuelle Friedensabkommen eine Chance auf Umsetzung haben.⁵³

Wie kommen wir da wieder raus?

Die Frage nach der "Exitstrategie" stellt sich vor allem bei der Beteiligung an militärischen Missionen. Die jüngere Geschichte, so z. B. auf dem Balkan und in Afghanistan, hat gezeigt, dass eine "humanitäre Intervention" relativ schnell ihre militärischen Ziele erreichen kann. Die längerfristige "Befriedung" und der Aufbau von tragfähigen staatlichen Strukturen ist jedoch ungleich schwieriger, und sein Scheitern kann durchaus in einen erneuten Gewaltkonflikt münden.

Vor dem Hintergrund dieser Vorgaben scheiden eine Reihe von politischen Optionen aus, weil sie entweder weitgehend wirkungslos bleiben werden, wie z. B. eine Ausweitung der europäischen Sanktionen, oder eine unkontrollierte Wirkung erzielen könnten, wie etwa eine "robuste" Militäraktion westlicher Truppen in Darfur. Auch eine Beibehaltung des "status quo", geprägt durch signifikante westliche Unterstützung für AMIS und die humanitären Bemühungen von Hilfsorganisationen in Darfur trägt zwar zur Beruhigung des Gewissens bei, leistet aber nur einen sehr geringen Beitrag zur Lösung des Konfliktes in Darfur. Eine humanitäre Intervention unter Leitung der NATO – vorausgesetzt die notwendigen Ressourcen stehen zur Verfügung – wäre zwar wahrscheinlich in der Lage kurzfristig eine "humanitäre Zone" in Darfur zu besetzen, aber es bleibt zweifelhaft, ob dies zu einer längerfristigen Konsolidierung der Lage beitragen, oder eher in einem neuen Afghanistan oder gar Somalia münden würde.

Trotzdem ermöglicht der Darfur-Einsatz der Afrikanischen Union als „Testfall“ für die neue afrikanische Sicherheitsarchitektur auch eine Reihe von wichtigen Lehren für die internationale Gemeinschaft. So können sich die Regierungen der Industriestaaten ihrer moralischen Verantwortung für die Menschen in Darfur eben nicht durch die Delegation an die AU (verbunden mit einer finanziellen Mitgift) entledigen. Es mutet paradox an, dass eben jene Akteure, denen es anfangs an politischem Willen für einen Einsatz der VN mangelte, die AU-Mission zunächst begrüßten, ihre Unterstützung zugleich vernachlässigten und schließlich die daraus unmittelbar resultierenden Unzulänglichkeiten als Grund für eine Ablösung durch eine Blauhelmission angeben. Schwerer noch wiegt jedoch das Versäumnis aller Beteiligten, sich ernsthafte Gedanken über die politischen und sozio-ökonomischen Ursachen des Konfliktes machen. Auch eine besser ausgerüstete internationale Truppe als die AMIS hätte kaum eine Chance einen Frieden zu wahren, der von wesentlichen Akteuren in Darfur abgelehnt wird und dessen grundlegendes Vertragswerk - das Darfur Peace Agreement - die Ursachen des Konfliktes weitgehend ausklammert. So ist weder von europäischer Seite noch von der Afrikanischen Union jemals ein ernsthafter Versuch unternommen worden, mit den traditionellen Autoritäten oder mit Vertretern der Zivilgesellschaft in Darfur in einen Dialog über notwendige Schritte zur Lösung des Konflikts zu treten.

Trotz der in Brüssel und in den anderen europäischen Hauptstädten vielfach beschworenen Zielvorgabe einer integrierten Konfliktlösungsstrategie – die eine Verknüpfung von militärischen Maßnahmen mit Interventionen der Entwicklungszusammenarbeit und diplomatischen Initiativen vorsieht – reduziert sich die Präsenz der westlichen Staaten in Darfur

53 Hierin liegt ein zentrales Problem sowohl des CPA von 2005 als auch des DPA von 2006, in beiden Fällen hat die internationale Gemeinschaft sich nur mit der politischen Dimension der Konflikte befasst, die anderen Konfliktebenen aber ausgeblendet und wichtige Akteure vom Prozess ausgeschlossen.

zur Zeit weitgehend auf die humanitäre Hilfe. Es fehlt an einer glaubwürdigen Gesamtstrategie der internationalen Gemeinschaft für den Sudan, die positive Anreize, etwa eine Verstärkung der Entwicklungszusammenarbeit und die Aufhebung der Sanktionen, und die Drohung mit Strafmaßnahmen miteinander verbindet, ohne dabei in den Ruf zu geraten, lediglich den strategischen Interessen einzelner Mitgliedsländer zu dienen. Die europäische Politik oszilliert weiter zwischen Ignoranz, Delegation und dem Ruf nach militärischem Aktivismus. Dabei haben die Erfahrungen in Darfur gezeigt, dass auch regionale Lösungen ein substanzielles Engagement der internationalen Gemeinschaft erfordern, um eine Erfolgchance zu haben.

Über die Autoren

PD Dr. Jochen Hippler, Politikwissenschaftler, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen. Freiberufliche Nebentätigkeit als Politikberater und Consultant.

Arbeitsschwerpunkte: Politische Identitäten nationaler, ethnischer und religiöser Art im Kontext von Konflikten und Kriegen sowie bei der Demokratisierung von Gesellschaften; interkulturelle Dialoge; der Nahe und Mittlere Osten; Strukturveränderungen der internationalen Politik.

Dr. Andreas Mehler, GIGA Institut für Afrika-Studien (IAA), Hamburg, Politologe. Seit 4/2002 Direktor des IAA, zuvor Senior Researcher am Conflict Prevention Network der EU. Forschungsschwerpunkte: Staat, gewaltsame Konflikte, Demokratisierungsprozesse und Wahlen im frankophonen Afrika; deutsche und französische Afrikapolitik. Leiter des DSF-Forschungsprojekts „Legitime Gewaltoligopole in Postkonfliktgesellschaften unter besonderer Berücksichtigung von Liberia und Sierra Leone“. Politikberatung: u. a. Studie zum Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren in der Casamance (DIE; 2005); Beteiligung an einem „post-conflict assessment“ der Weltbank in der Zentralafrikanischen Republik (2004); Mitglied des Afrika-Gesprächskreises des Auswärtigen Amtes, Mitglied des Beirats der Initiative „Partnerschaft mit Afrika“/Bundespräsident Köhler. Mitglied im Vorstand der Vereinigung für Afrikawissenschaften in Deutschland (VAD).

Wolf-Christian Paes, Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter am Bonn International Center for Conversion (BICC).

Arbeitsschwerpunkt ist zur Zeit die Durchführung eines Trainingsvorhabens im Bereich gewaltfreie Konfliktlösung, Kleinwaffenkontrolle und Demobilisierung im Südsudan im Auftrag des Auswärtigen Amtes und der kanadischen Bundesregierung. 2004-2005 als Berater für Krisenprävention in der Entwicklungszusammenarbeit im BMZ tätig, Referat 321, beauftragt mit der Erstellung einer Studie zu regionalen Konfliktursachen in Westafrika und der Beratung des Referats bei der Umstrukturierung des EZ-Portfolios mit Blick auf Konfliktprävention. Seit 2003 Lehrbeauftragter am Seminar für Politische Wissenschaften der Universität Bonn, seit 2001 Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter am Bonner Konversionszentrum (BICC), Fachberater für Abrüstungs- und Demobilisierungsfragen für die Friedrich-Naumann-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, World Vision Deutschland und die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), sowie für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und die Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt).

Volker Rittberger

geb. 1941. Studium der Rechts- und der Politikwissenschaften. 1965 Erstes juristisches Staatsexamen, Freiburg i.Br.; 1968 M.A., 1972 Ph.D. in Politikwissenschaft an der Stanford University (USA). Seit 1973 Universitätsprofessor für Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen an der Universität Tübingen. 1986 Gastprofessur an der Stanford University, 1992-93 Theodor Heuss Professor an der New School University in New York City, 1999/2000 Gastprofessor am Institut d'Etudes Politiques, Paris. 1978-98 Forschungsbeauftragter des VN-Ausbildungs- und Forschungsinstituts (UNITAR). Mitglied verschiedener Beratungsgremien des Auswärtigen Amtes. 2003 Vorsitzender der Deutschen Stiftung Friedensforschung. 2004 Gastwissenschaftler am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Folgende Publikationen sind über die DSF zu beziehen:

Forum DSF:

- 5 Reden zur Eröffnung. Die Deutsche Stiftung Friedensforschung im Ledenhof Osnabrück. Osnabrück 2001 (Heft 1).
- Impulse für Friedensforschung und Politik. Stand und Weiterentwicklung der Stiftungsaktivitäten. Osnabrück 2004 (Heft 2).
 - Deutsche Stiftung Friedensforschung: 2001 bis 2006/100 Jahre Friedensnobelpreis: Bertha von Suttner. Osnabrück 2006 (Heft 3).

Forschung DSF:

- Gerald Schneider/Margit Bussmann: Globalisierung und innenpolitische Stabilität: Der Einfluss außenwirtschaftlicher Öffnung auf das innenpolitische Konfliktpotenzial. Osnabrück 2005 (Heft 2).
 - Jürgen Altmann: Nanotechnology and Preventive Arms Control. Osnabrück 2005 (Heft 3).
 - Lars Klein/Andreas Steinsieck: Geschichte der Kriegsberichterstattung im 20. Jahrhundert: Strukturen und Erfahrungszusammenhänge aus der akteurszentrierten Perspektive. Osnabrück 2005 (Heft 4).
- Linda Helfrich/Sabine Kurtenbach: Kolumbien – Wege aus der Gewalt. Zur Frage der Transformation lang anhaltender Konflikte. Osnabrück 2006 (Heft 5).
 - Götz Neuneck/André Rothkirch: Weltraumbewaffnung und Optionen für präventive Rüstungskontrolle. Osnabrück 2006 (Heft 6).
- Michael Brzoska/Wolf-Christian Paes: Die Rolle externer wirtschaftlicher Akteure in Bürgerkriegsökonomien und ihre Bedeutung für Kriegsbeendigungsstrategien in Afrika südlich der Sahara. Osnabrück 2007 (Heft 7).
 - Thorsten Stodiek/Wolfgang Zellner: The Creation of Multi-Ethnic Police Services in the Western Balkans: A Record of Mixed Success. Osnabrück 2007 (Heft 8).
 - Thorsten Benner/Andrea Binder/Philipp Rotmann: Learning to Build Peace? United Nations Peacebuilding and Organizational Learning: Developing a Research Framework. Osnabrück 2007 (Heft 9).
- Bernd W. Kubbig: Missile Defence in the Post-ABM Treaty Era: The International State of the Art. Osnabrück 2007 (Heft 10).

Jahresberichte DSF:

- Jahresbericht 2003
- Jahresbericht 2004
- Jahresbericht 2005
- Jahresbericht 2006

Arbeitspapiere DSF:

- Friedenskonsolidierung: Handlungsoptionen und Risiken beim Aufbau stabiler Friedensordnungen. 2. Interdisziplinärer Workshop von DSF und AFB am 3. und 4.12.2004 in Hannover. Osnabrück 2005 (Heft 1).
 - Die Rolle von Religionen in Gewaltkonflikten und Friedensprozessen. 2. Interdisziplinärer Workshop von DSF, EAD und FEST zur Einrichtung eines multidisziplinären Forschungsverbundes „Religion und Konflikt“ am 12. und 13. Mai 2006 in Loccum. Osnabrück 2007 (Heft 2).