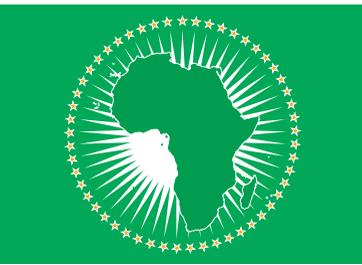




Universität Potsdam



Yann Wernert

Die Rolle der Afrikanischen Union in den Regionalkonflikten von Somalia und Sudan

Yann Wernert
Die Rolle der Afrikanischen Union in den
Regionalkonflikten von Somalia und Sudan

Yann Wernert

Die Rolle der Afrikanischen Union in den Regionalkonflikten von Somalia und Sudan

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Universitätsverlag Potsdam 2011

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Universitätsverlag Potsdam, Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel. +49 (0)331 977 2533, Fax -2292

E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe **WeltTrends Thesis**

wird herausgegeben von Prof. Dr. habil. Jochen Franzke,
Universität Potsdam, im Auftrag von WeltTrends e.V.

Band 11 (2011)

Yann Wernert: Die Rolle der Afrikanischen Union in den Regionalkonflikten von Somalia und Sudan; zugl.: Potsdam, Univ., Magisterarbeit, 2009

Produktionsleiter: Kai Kleinwächter

Lektorat und Satz: pertext – Enrico Wagner

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Umschlagfotos:

1. Flagge der Afrikanischen Union

Autor: Rannpháirtí anaithnid (de.wikipedia.org) – licensed under cc by 3.0 unported

2. Somalia (orthographische Projektion)

Autor: The Emirr (de.wikipedia.org) – licensed under cc by-sa 3.0 unported

3. Politische Karte des Sudan (Region Darfur)

Autor: Domenico-de-ga (de.wikipedia.org) – licensed under cc-by-sa 3.0 unported

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Alle Nutzungsrechte liegen bei WeltTrends e.V.

ISSN (print) 1866-0738

ISSN (online) 2191-1673

ISBN 978-3-86956-154-7

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2011/5393/>

URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-53938](http://nbn:de:kobv:517-opus-53938)

[<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-53938>]

*Herzlicher Dank gebührt meiner Familie für ihre engagierte Unterstützung
während meines Studiums sowie in besonderer Weise den mutigen
Lektoren, die sich dieser Arbeit angenommen haben.*

Welt Trends *Thesis*

Publikation von Abschlussarbeiten

Seit zwei Jahrzehnten betreuen wir akademische Veröffentlichungen. Seit zwei Jahren publizieren wir in der Reihe **WeltTrends Thesis** studentische Abschlussarbeiten (Magister-, Diplom- und Bachelorarbeiten) mit dem Schwerpunkt internationale Beziehungen und vergleichende Länderstudien in einer ansprechenden Form.

Unser Angebot: WeltTrends übernimmt Lektorat, Satz und Werbung. Der Universitätsverlag Potsdam realisiert die Buchpublikation sowie die Online-Veröffentlichung auf dem zertifizierten Publikationsserver der Universität Potsdam und den Nachweis in den relevanten bibliographischen Datenbanken und Bibliothekskatalogen. Sie erhalten zehn Autorenexemplare, weitere Exemplare gibt es zum Sonderpreis.

Die Kosten liegen für Sie deutlich unter den üblichen Verlagsangeboten. Ein Beispiel: Bei einem Umfang von 100 Seiten und bei einer Auflage von 50 Exemplaren kostet dies 500 Euro. Die konkreten Konditionen, z. B. mit Farbfotos oder in englischer Sprache, werden nach Vorlage des Manuskripts abgesprochen.

Bisher erschienen:

- 1 | Kolleck: FTAA/ALCA – Von Alaska bis Feuerland?
- 2 | Die „dritte Generation“ – „Trzecie pokolenie“
- 3 | Kube: Immigration und Arbeitskämpfe in den USA
- 4 | Krämer: Die Politik Deutschlands in der Kosovofrage
- 5 | Bar: Wasserkonflikte in Zentralasien
- 6 | Iro: UN Peacebuilding Commission in Sierra Leone
- 7 | Dittrich: Die FDP und die deutsche Außenpolitik
- 8 | Chinalski: Regional Governance in der Oder-Partnerschaft
- 9 | Kolanoski: Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland
- 10 | Kaltschew: Das politische System Kenias

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Jochen Franzke 0331 977 3414 (j.franzke@weltrends.de)

Büro WeltTrends 0331 977 4540 (redaktion@weltrends.de)

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	9
Abbildungsverzeichnis	9
1 Einleitung	11
2 Theoretische Orientierung	13
2.1 Forschungsstand	13
2.2 Begrifflichkeiten	16
2.3 Neo-Institutionalismus und internationale Organisationen	20
2.4 Analyseraster zur Bewertung der Rolle der AU	22
3 Die Afrikanische Union: Entstehung, Aufbau, Konfliktmanagement-Strukturen	27
3.1 Von der OAU zur AU: die Entstehung einer panafrikanischen Organisation	27
3.2 Der Übergang zur Afrikanischen Union: neue Institutionen, neue Regeln, Neuanfang?	29
3.3 Konfliktmanagement-Strukturen der AU: eine angemessene Antwort auf die Herausforderungen für den Frieden in Afrika?	33
4 Die Rolle der Afrikanischen Union im Regionalkonflikt von Somalia	39
4.1 Der Zerfall des somalischen Nationalstaates seit der Unabhängigkeit	39
4.2 Neuere somalische Konflikte und Vermittlungsversuche im Untersuchungszeitraum	43
4.3 Die Kontributionen der AU zum Frieden in Somalia	48
4.4 Zwischenfazit	56
5 Die Rolle der Afrikanischen Union im Regionalkonflikt von Darfur	59
5.1 Historische Konflikte in Darfur: der Weg zum Bürgerkrieg	59
5.2 Die Reaktion der AU auf den Konflikt	66
5.3 Zwischenfazit	76

6	Fazit	77
7	Literatur- und Quellenverzeichnis	79
	Monographien	79
	Artikel	80
	Internetquellen	82
	Primärquellen	83
8	Anhang	85
	Übersicht der Bewertungspunkte	85
	Chronologie zum Regionalkonflikt von Somalia	86
	Chronologie zum Regionalkonflikt von Dafur	87
	Die Finanzierung der AMIS	88
	Karte der Republik Somalia	89



Yann Wernert, geboren 1986, studierte an der Universität Koblenz-Landau von 2004 bis 2007 und an der Universität Potsdam von 2007 bis 2010 Geschichte und Politikwissenschaften. Die vorliegende Masterarbeit wurde im Januar 2009 an der Universität Potsdam erfolgreich verteidigt. Der Erstgutachter war Dr. habil. Raimund Krämer und der Zweitgutachter Prof. Dr. Siegmund Schmidt.

Kontakt: wernert.yann@gmail.com

Abkürzungsverzeichnis

AU	Afrikanische Union
AMISOM	African Union Mission in Somalia
AMIS	African Union Mission in Sudan
ASAP	African Security Analysis Programme
DoP	Declaration of Principles
DPA	Darfur Peace Agreement
EU	Europäische Union
HCA	Humanitarian Ceasefire Agreement
HIK	Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung
ICG	International Crisis Group
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
JEM	Justice and Equality Movement
IPF	IGAD Partners Forum
ISS	Institute for Security Studies
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OAU	Organization of African Unity
PAP	Panafrikanisches Parlament
PSC	Peace and Security Council
SNM	Somali National Movement
SLA	Sudanese Liberation Army
SLA/MM	Sudanese Liberation Army – Minni Minawi fraction
SPLA	Sudan People's Liberation Army
SRCC	Somali Reconciliation and Reconstruction Council
SSDF	Somali Salvation Democratic Front
TNA	Transitional National Assembly
TNC	Transitional National Charter
TNG	Transitional National Government
TFG	Transitional Federal Government
TFP	Transitional Federal Parliament
UIC	Union of Islamic Courts
UN	United Nations
UNAMID	United Nations – African Union Mission in Darfur
UNITAF	United Nations Task Force
UNO	United Nations Organization
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
USA	United States of America
USC	United Somali Congress
UdSSR	Union der sozialistischen Sowjetrepubliken

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Der Aufbau der Afrikanischen Union	30
Abb. 2: Der Aufbau des Peace and Security Council	34
Abb. 3: Die Republik Sudan	61
Abb. 4: Die Republik Somalia	89

1 Einleitung

African solutions for African problems! Mit diesem Leitsatz betrat die Afrikanische Union die Bühne der internationalen Organisationen. Alle afrikanischen Staaten sind Teil dieser Union, nur Marokko bleibt eine Ausnahme. Die Afrikanische Union ist das Sprachrohr des Kontinents, sie will Verantwortung, Frieden und Wohlstand, so steht es in ihrer Gründungscharta. Weg von Abhängigkeit, von Altlasten des Kolonialismus, von dem Bild des K-Kontinents: Kriege, Krisen, Krankheiten. Die afrikanischen Staats- und Regierungschefs haben viel zu sagen, aber selten kommen sie zu Wort.

Geradezu beiläufig wird in den wenigen Fällen, in denen die Afrikanische Union überhaupt in den Medien genannt wird, auf deren Einsatz in Krisengebieten hingewiesen. Dabei sahen Forscher und Experten in der Neugründung der *Organisation for African Unity* eine große Hoffnung für die Konfliktbewältigung in Afrika. Das öffentliche Desinteresse hat beim Autor dieser Arbeit zur kritischen Nachfrage geführt, ob das Ignorieren gerechtfertigt ist. Was leistet die Afrikanische Union? Wird sie ihren Ansprüchen gerecht?

Die Themen, mit denen sich die Afrikanische Union beschäftigt, sind äußerst breit gefächert, was sich schon aus der Lektüre der Gründungscharta ergibt. Priorität genießt vor allem das Feld der Konfliktbewältigung. Im institutionellen Aufbau und in der internen Ressourcenverteilung wird dies schnell sichtbar. Diesem Thema soll sich die vorliegende Arbeit annehmen, da es von herausragender Bedeutung für die Zukunft Afrikas ist. Wohlstand und Entwicklung sind nur auf der Grundlage des Friedens zu erlangen, an dieser Etappe führt kein Weg vorbei.

Seit der Gründung der Afrikanischen Union wurden mehrfach Interventionen zur Wiederherstellung von friedlichen Verhältnissen durchgeführt, besonders stechen aber die Regionalkonflikte von Sudan (Darfur) und Somalia hervor. In beiden Fällen kam es zu einem militärischen Einsatz, der unter einem Mandat der Afrikanischen Union stand. Sie bieten sich also für einen Vergleich an.

Die Friedensmissionen mit militärischer Unterstützung bilden aber nur den sichtbarsten Teil eines Konstrukts von Verhandlungen, Verträgen und Abstimmungen, die den Friedensprozess geprägt haben. Auch dort den Einsatz der Afrikanischen Union zu untersuchen und zu bewerten ist eines der Ziele, die diese Arbeit verfolgt.

Die Konflikte in Darfur und Somalia entstanden nicht zur selben Zeit und verliefen unterschiedlich. In der Zeit ab 2003 kann bei beiden

aber ein erhöhter Einsatz der Afrikanischen Union beobachtet werden. Der Zeitpunkt ist nicht erstaunlich, da in diesem Jahr ihre Institutionen für Frieden und Sicherheit ihre Arbeit in vollem Umfang aufnehmen konnten. Die Analyse der Arbeit der Afrikanischen Union geht jedoch nicht über das Jahr 2007 hinaus. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass die Quellenlage über die neuesten Ereignisse noch relativ dünn ist. Zum anderen soll auch eine gewisse zeitliche Distanz zu dem Geschehen gewahrt bleiben, um möglichst viele im Nachhinein verfügbar gewordene Informationen einbeziehen zu können.

Die Arbeit zielt darauf ab, den Umfang des Einsatzes der Afrikanischen Union in den Regionalkonflikten von Sudan und Somalia zu erfassen. Ihre zentrale Fragestellung lautet: Wie stark greift die Afrikanische Union in die Regionalkonflikte von Somalia und Darfur ein?

Zur Bearbeitung dieser Frage werden zunächst die theoretischen Orientierungspunkte der Arbeit veranschaulicht. Neben der Darstellung des Forschungsstandes werden die zentralen Begrifflichkeiten sowie die Verankerung im Gefüge der Theorien der internationalen Beziehungen erläutert und die daraus resultierenden Analyseraster vorgestellt, welche die Bewertungspunkte für das Handeln der Afrikanischen Union beinhalten. Daraufhin werden die Institutionen der Afrikanischen Union erläutert, wobei ein besonderer Fokus auf den Konfliktmanagement-Strukturen liegt. Abschließend folgt die Analyse der zwei Fallbeispiele Darfur und Somalia, jeweils nach einer Darstellung über Ursprung und Verlauf der Konflikte.

2 Theoretische Orientierung

2.1 Forschungsstand

Mit der Dekolonialisierungswelle der Nachkriegszeit nahm das Interesse am afrikanischen Kontinent bei Politikwissenschaftlern rasch zu. Was früher als Anhängsel der mächtigen europäischen Länder angesehen wurde, bekam nun eine eigenständige und weitaus breitere Aufmerksamkeit. Die panafrikanischen Ideen schienen eine Zeit lang die Gründung einer gesamtafrikanischen Konföderation möglich zu machen. Dass daraus „nur“ die *Organization of African Unity* (OAU) entstand, war zwar im Vergleich zu den monumentalen Zielen panafrikanischer Meinungsführer eine Enttäuschung, dennoch waren Forscher und Beobachter gespannt, wie diese internationale Organisation sich entwickeln würde.

Angesichts der großen Erwartungen, die man an die OAU setzte, erstaunt die noch heutzutage anhaltende große Anzahl an Publikationen zu diesem Thema kaum. Die Afrikanische Union ist noch sehr jung, die Literatur in diesem Bereich hält sich nach wie vor in Grenzen. Dadurch, dass viele Themenfelder der AU bereits von der OAU bearbeitet wurden, sind auch die etwas älteren Werke zur OAU, wie die Vergleichsstudie von Imobighe (2003) von Relevanz für diese Arbeit. Hinzu kommt, dass gerade der Regionalkonflikt Somalia weit in die Zeit reicht, in der die OAU noch nicht reformiert war. Daher ist es nur logisch, dass beinahe jedes größeres Werk zu diesen Konflikten zumindest ein Kapitel der OAU widmet.

Bei dem wissenschaftlichen Diskurs über die OAU gibt es im Allgemeinen zwei verschiedene Blickpunkte: die einen Autoren, wie Murithi (2005) oder Bujra und Solomon (2005), unterscheiden kaum zwischen OAU und AU. Sie sehen beide internationalen Organisationen in der Tradition des Panafrikanismus; Unterschiede beschränken sich ihrer Meinung nach auf institutionelle Strukturen und finanzielle Möglichkeiten. Ein grundlegender Wandel der Mentalitäten wird nicht thematisiert. Andere Autoren wiederum – wie Akude (2005), Lecoutre (2006) oder Gaye (2005) – sehen einen wichtigen Wechsel der Prioritäten und Ansprüche in der Gründung der AU. Bei Letzteren erscheint die OAU als bereits in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts überholtes Modell der panafrikanischen Kooperation, das im Jahr 2000 in einem längst überfälligen Schritt als AU neu gegründet wurde, um dem veränderten Fokus der Staats- und Regierungschefs Afrikas Rechnung zu tragen. Diese Debatte ermöglicht es auch, durch die Unterstützung

der AU die Bestrebungen der IGAD¹, Frieden im Nord-Osten Afrikas wiederherzustellen, in eine weiträumigere Perspektive einzubetten. Was sind Verdienste der AU und welche sind anderen Akteuren zuzuschreiben? Ist es nicht nur Zufall, dass manche Aufbruchsignale in der Zeit nach der Gründung der AU erkennbar geworden sind? Eine angemessene Antwort auf diese Fragen kann nur durch eine differenzierte Analyse der Arbeit der AU als internationale Organisation gegeben werden.

Ob die AU lediglich eine reformierte Fortführung der OAU oder eine genuin neue internationale Organisation ist, schlägt sich auch in der Erwartungshaltung an die AU seitens der Beobachter nieder. Die Zeit unmittelbar nach der Gründung der AU hat viele Beiträge in der Fachliteratur gesehen. Ibok (2005) und Gaye (2005) versprechen sich von ihr die Beseitigung der wichtigsten Mängel, die die Friedensförderung der OAU systematisch untergraben haben. Die Euphorie war groß, als zahlreiche Projekte die Kooperation mit der Zivilgesellschaft fördern sollten und die Allmacht der Staaten gemindert wurde. Allein den Aufrufen zur Einigung in einem konföderierten Staat Afrika und den dazugehörigen Institutionen wollte niemand Glauben schenken. Vorsichtiger positionieren sich Murithi (2005) oder Makinda und Okumu (2008). Sie sehen wichtige institutionelle Fortschritte bei der Gründung der AU, bleiben aber vorsichtig, was die tatsächliche Handlungsfähigkeit belangt. Sowohl zur Kritik als auch zur Anregung ziehen sie dabei viele Projekte heran, die Personen wie Kwame Nkrumah bereits bei der Gründung der OAU angeregt hatten. Anhand dieser werden Entwicklungspfade sowie wiederkehrende Schwierigkeiten aufgezeigt, die diese Entscheidungen prägen. Letztendlich schreiben Autoren wie Akude (2005), dass die in der AU umgesetzten Reformen rein optische Veränderungen ohne inhaltliche Tiefe oder Anspruch seien. Die Organisation sei dieselbe geblieben, alleine optische Veränderungen seien vorgenommen worden, um mehr finanzielle Hilfen von Industriestaaten zu bekommen. Dabei werden sowohl institutionelle wie praktische Mängel herangeführt und es wird darauf verwiesen, dass die meisten Institutionen, die in der Gründungsakte erwähnt werden, 2004 lediglich auf dem Papier existierten.

Über den Regionalkonflikt in Darfur gibt es sehr vielfältige Berichte und Analysen. Einen großen Teil der Forschungsarbeit hat das *Institute für Security Studies* (ISS) übernommen, das Entwicklungen auf dem afrikanischen Kontinent verfolgt und regelmäßig über relevante Themen berichtet. Das ISS veröffentlicht Studien zu Detailfragen, die anderswo kaum angesprochen werden. So kommt der Leiter des Hauptquartiers der Militärmission der AU in Darfur, Appiah-Mensah (2005), zu Wort

1 | Vgl. IGAD: *Intergovernmental Authority on Development*. Für weiterführende Informationen, siehe Kap. 4.

und liefert seine Sicht der begangenen Fehler bei der Friedenssicherung in Darfur. Mansaray (2009) liefert eine rückblickende Bewertung der Rolle dieser Militärmission. Viele Primärquellen (unter anderem Erklärungen des *Peace and Security Council*, Waffenstillstandsabkommen, Friedens- und Kooperationsverträge) werden zur Verfügung gestellt und sind bereits thematisch geordnet, sodass ein leichter Zugang gewährleistet ist. Das ISS ist allerdings bei weitem nicht die einzige Institution, die sich für den Darfur-Konflikt interessiert. So hat das Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement in Wien 2005 einen Sammelband herausgegeben, der sich mit Friedensbedrohungen in Nordostafrika beschäftigt. Besonders hervorzuheben ist hier der Beitrag von Pabst, der viele Aspekte des Darfur-Konflikts erwähnt, die in anderen Werken nur sehr oberflächlich angedeutet werden. Hainzl bietet Einblicke in traditionelle Schlichtungsverfahren der Klans in Nordostafrika und wie sie in modernen Friedensverhandlungen zum Zuge kommen können. Schließlich analysiert Lennkh die Rolle der EU bei der Finanzierung und Unterstützung der AU. Erforscht wurden von einzelnen Autoren zudem besondere Konsequenzen des Konflikts. Der Flüchtlingsfrage widmet sich Asres (2007), und liefert dabei Fakten und Zahlen, die verdeutlichen, wie stark das Interesse der Nachbarländer Sudans ist, zu einer dauerhaft friedlichen Lösung zu gelangen. Pajunk (2004) untersucht die Konflikte aus rechtswissenschaftlicher Perspektive im Hinblick auf die juristischen Grundlagen möglicher Militäreinsätze in der Region. Fadlalla (2005) bietet einen Überblick und allgemeine Informationen über den Darfur-Konflikt. Flint und de Waal (2008) gehen eher auf die Personen ein, die das Geschehen in Darfur bestimmen, während El Ouazghari (2007) sich auf Verträge konzentriert. Für Letztere bietet auch die *International Crisis Group* (2006) detaillierte Analysen. Schließlich schreibt auch Wadle (2006) von der Stiftung Wissenschaft und Politik über Erfolge und Probleme der Militärmission der AU. All diese unterschiedlich großen bzw. wichtigen Beiträge ermöglichen es erst, sich einen Überblick über diesen äußerst komplexen Konflikt zu verschaffen.

Der Regionalkonflikt von Somalia wurde trotz geringerer medialer Aufmerksamkeit ebenfalls gründlich erforscht. Er wird nicht selten im gleichen Atemzug wie der Darfur-Konflikt genannt, um das Wirken der AU oder die schwierige Lage in Nordostafrika zu verdeutlichen, denn er gilt ebenfalls als Schwerpunkt der Friedensbemühungen der AU. Sowohl das Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement in Wien als auch das ISS haben dem Thema zahlreiche Publikationen gewidmet. Der Sammelband von Feichtinger und Hainzl (2005)

bietet durch einen Beitrag von Höhne genauso einen Einstieg in den Konflikt wie Cornwell (2004) im Rahmen der Forschungsarbeit des ISS. Über relevante Teilaspekte des Konfliktes berichtet Vinci (2006) in seinem Artikel über bewaffnete Gruppen in Somalia. Die ganze Problematik der Akteursvielfalt und der Unübersichtlichkeit der Lage, die in Überblickswerken noch als überwindbar erscheinen mögen, wird dabei deutlich. Asres (2007) schreibt wiederum über die Flüchtlingsströme, die die Nachbarstaaten Kenia und Äthiopien vor schwierige Probleme stellen. Möller (2009) widmet sich der Gesamtproblematik des Regionalkonflikts Somalia. Diese Beiträge helfen, die Handlungen der AU zu bewerten, erreichte und nicht erreichte Ziele einzuordnen und Aussagen von politischen Akteuren zu überprüfen. Über das Staatsgebilde Puntland existiert bisher keine Literatur. Puntland wird nur in Gesamtbetrachtungen erwähnt. Ein umfassendes Werk über Somaliland, das den Anspruch eines von Somalia unabhängigen Staates erhebt, hat Bradbury (2008) verfasst. Darin werden die Gründe für die Abspaltung genauer erläutert und die Wege aufgezeigt, die die neuen Machthaber gehen wollen. Inwiefern die AU dazu beitragen kann, Somaliland wieder in Somalia zu integrieren und den anhaltenden Bürgerkrieg zu beenden, wird dadurch verständlicher.

Unter dem Blickwinkel der Fähigkeit internationaler Organisationen, den Friedensbemühungen in Somalia zum Erfolg zu verhelfen, wurde bislang selten geforscht. Wenn, dann wurden eher Studien über die Bemühungen der UNO durchgeführt, wie es Deuretzbacher (2005) und Pajunk (2004) gemacht haben. In allgemeineren Arbeiten zur AU wird zwar immer das Fallbeispiel Somalia herangeführt, aber stets nur kurz behandelt. Somalia wird als Beweis dafür gewertet, dass die AU ihre Verantwortung ernst nimmt und auch konkret einschreitet. Über die Möglichkeiten, die unter Umständen wegen eigener Versäumnisse nicht ausgeschöpft wurden, berichtet niemand.

2.2 Begrifflichkeiten

Zunächst gilt es, die Begriffe zu definieren, die sich aus dem Forschungsstand ergeben haben und sich als zentral für diese Arbeit herausgestellt haben. Der wichtigste Begriff ist der des „Konflikts“. Viele Definitionen konkurrieren in der Forschung um eine Formulierung, die der Komplexität von Konfliktsituationen gerecht werden kann. Das Wort Konflikt entstammt dem lateinischen Verb *configere*,

„zusammenstoßen“. Es umfasst die gesamte Bandbreite menschlicher Interessensdivergenzen, vom Streit zwischen zwei Personen bis hin zum Weltkrieg, wobei in der politikwissenschaftlichen Forschung interpersonale Konflikte meist ausgeklammert werden. Die Verwurzelungen eines Konflikts sind oft Ursache und Bestandteil zugleich, sodass der Korrektheit halber die Definition sehr allgemein bleiben muss, wenn sie überschaubar bleiben will. Eine solche liefern Bonacker und Imbusch:

„Konflikte sind soziale Tatbestände, an denen mindestens zwei Parteien (Einzelpersonen, Gruppen, Staaten etc.) beteiligt sind, die auf Unterschieden in der sozialen Lage und/oder auf Unterschieden in der Interessenkonstellation der Konfliktparteien beruhen.“²

Diese breit gefasste Definition ist für die hier untersuchten Konflikte in Somalia und Darfur von Nutzen, da diese sich durch einen außergewöhnlichen Grad an Komplexität auszeichnen. Sowohl innergesellschaftliche als auch internationale Konflikte kommen zum Vorschein. Die höchste Steigerung dieser Konflikte bildet der Krieg. Dessen klassische Definition gab Clausewitz 1832:

„Grundsätzlich sind Kriege offene Auseinandersetzungen zwischen zwei Kontrahenten, die den jeweils anderen mittels physischer Gewalt zur Erfüllung des eigenen Willens zwingen wollen.“³

Nicht nur auf den Krieg, sondern auf die Gesamtheit des jeweiligen Konflikts wird im Folgenden eingegangen. Krieg ist die dabei am öftesten auftretende Form des Konflikts, dessen Beendigung jedoch von vielerlei Faktoren abhängt, die weit über die Anwendung von Gewalt hinausgehen. Konflikte greifen ineinander und schaffen ein unübersichtliches Gebilde an Auseinandersetzungen, das nur mit hoher Professionalität und geschicktem Eingreifen gelöst werden kann. Selbst wenn die Rückkehr zu friedlichen Verhältnissen eine Priorität jedes Konfliktmanagements ist, müssen die dem Konflikt innewohnenden Interessensgegensätze auf lange Zeit ausgeschaltet werden, um nicht einen erneut aufflammenden Krieg zu riskieren.

Als Konfliktparteien werden die Akteure bezeichnet, die an einem Konflikt aktiv teilnehmen oder zumindest einen direkten Akteur klar unterstützen.

2 Bonacker/Imbusch 1999: 75f.

3 Clausewitz 1992: 17.

Der Begriff des „regionalen Konflikts“ entstand erst in den 1970er Jahren in der Politikwissenschaft. Er sollte den Unterschied zu den im öffentlichen Bewusstsein noch sehr präsenten Weltkriegen deutlich machen. Nach den verheerenden Erfahrungen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war der *status quo* der beiden Weltmächte USA und UdSSR immer wieder Anlass zu Spekulationen, ob nicht ein offener Konflikt globalen Ausmaßes die politische Zukunft prägen würde. Lokal begrenzte Kriege wurden in diesem Zusammenhang als regionale Konflikte verstanden, d. h. solche, in denen die Akteure nur lokal begrenzte Ambitionen verfolgten, auch wenn man sie ebenfalls im Rahmen einer globalen Auseinandersetzung betrachten konnte.⁴

Dieses beschränkte Verständnis von regionalen Konflikten weitete sich nach dem Ende des Kalten Krieges in der Forschung aus. Fortan fielen auch Konflikte in diese Kategorie, die auf Interessensgegensätzen im Rahmen einer subnationalen Ebene fußten und auch dort ausgetragen wurden.⁵ Die Flexibilität des Begriffes ermöglicht auch die Einbeziehung von Akteuren verschiedener Staaten, die direkt Teil des Konfliktes sind. Lokale, nationale und ausländische Akteure spielen eine wichtige Rolle in einem regional begrenzten Konflikt.

Die hier untersuchten Konflikte von Darfur und Somalia sind insofern regionale Konflikte, als dass:

- in Sudan eine bestimmte Region (Darfur) von den Unruhen betroffen ist. Weitere Konflikte bestehen im Land, diese sind aber von dem Darfur-Konflikt gut zu unterscheiden und werden hier nicht weiter untersucht. Der Konflikt um die Selbstbestimmung Darfurs wird größtenteils innerhalb der Grenzen der Provinz Darfur ausgefochten, erstreckt sich aber bis zu den Nachbarländern, die Kämpfern gegen den sudanesischen Staat Schutz und Zuflucht gewähren.
- in Somalia zwar grundsätzlich der gesamte somalische Staat in seinen Grenzen von 1991 betroffen ist, Regionen wie Puntland und Somaliland aber weitgehend von dem weitaus intensiveren Krieg im Süden des Landes verschont bleiben. Darüber hinaus sind Nachbarstaaten aktiv, sowohl durch militärische als auch durch politische Eigeninitiativen. Somalis, die nie in Somalia sesshaft waren bzw. im Laufe des Krieges ins Ausland geflüchtet sind, bilden einen weiteren Teil des Konflikts, obwohl sie streng genommen innerhalb des somalischen Grenzgebiets kaum aktiv sind.

4 Vgl. Hellmann 1993: 25 f.

5 Vgl. Herrmann 2004: 12 f.

Des Weiteren wird die AU als internationale Organisation analysiert. Diese definiert sich *„as a formal, continuous structure established by agreement between members (governmental and/or non-governmental) from two or more sovereign states with the aim of pursuing the common interest of the membership.“*⁶

In Kapitel 3 wird die AU beschrieben und ihre Gründungscharta analysiert. Dort wird dann auf die Übereinstimmung dieser Definition mit dem Wesen der AU näher eingegangen.

Internationale Organisationen unterscheiden sich voneinander in mehreren Aspekten, hinsichtlich:

- ihrer Mitgliedschaft. Können auch nicht-staatliche Akteure der Organisation beitreten?
- ihrer Ziele. Worin besteht der Sinn der Gründung dieser Organisation? Soll sie für mehr Sicherheit, mehr kulturellen Austausch, verstärkte wirtschaftliche Beziehungen, Konfliktprävention oder einfach nur bessere Kooperation zwischen den Mitgliedern sorgen? Umfassen die Ziele all diese Bereiche und lassen sich nicht klar definieren?
- ihrer geographischen Ausrichtung. Darf grundsätzlich jeder Staat eine Mitgliedschaft anstreben oder ist sie regional bzw. nach festen Kriterien beschränkt? Besteht ein formaler Fokus ihrer Aktivitäten auf eine bestimmte Region?
- ihrer Struktur. Sind die Mitglieder in ihren Mitbestimmungsmöglichkeiten gleichberechtigt? Verfügen alle Länder über ein Vetorecht und wird es nur als Privileg gewisser Mitglieder gewährt oder ist es ganz inexistent? Verfügt die Organisation über Organe, die Entscheidungen ohne Zustimmung der Mitgliedsländer fällen können?⁷

Diese Unterscheidungsmerkmale werden ebenfalls im nächsten Kapitel eine Rolle spielen und dabei helfen, die wesentlichen Merkmale der AU als internationale Organisation zu erfassen.

6 Archer 2001: 33.

7 Vgl. Brummer 2005: 33 f.

2.3 Neo-Institutionalismus und internationale Organisationen

Der Frage nach der Rolle der AU in den Regionalkonflikten von Sudan und Somalia wird in dieser Arbeit anhand des Instrumentariums neo-institutionalistischer Theorien nachgegangen. Eine Übersicht über diese Theorien und deren praktischen Nutzen zur Analyse des hier behandelten Themas wird im Folgenden gegeben, wobei dies sowohl die Auswahl dieses Ansatzes begründen soll als auch eine Grundlage für den erstellten Analyseraster darstellt, der in Kapitel 2.3 vorgestellt wird.

Der Neo-Institutionalismus hat sich aus der Kritik zu den Thesen der neorealistischen Theorien herausgebildet, die einen ihrer prominentesten Vertreter in der Person von Kenneth Waltz hat. Im Neorealismus wird von der Annahme ausgegangen, dass das System der internationalen Beziehungen grundsätzlich anarchisch ist und jeder Staat sich rational verhält, d. h. die Maximierung der eigenen Vorteile erstrebt. Staaten sind die wichtigsten Akteure im internationalen Gefüge. Ihre Stärke ist von ihrer Macht abhängig, die sich aus der Fähigkeit, die Aufrechterhaltung von Sicherheit („*high politics*“) für sich zu gewährleisten ergibt. In der Anarchie des internationalen Systems ist jeder Staat auf sich selbst angewiesen, er geht Allianzen nur ein, wenn er sich daraus Vorteile im Bereich der *high politics* verspricht.⁸ Der Zugewinn von Macht bei einem Staat resultiert zwangsläufig in dem Verlust derselben Macht bei einem anderen Staat; die Aufteilung wird also nach dem Prinzip eines Null-Summen-Spiels bestimmt. Internationale Organisationen dienen lediglich der Machtvermehrung von Staaten, die diese Organisation beherrschen. Solche Institutionen entfalten keine eigene Macht, sie sind vollkommen von Staaten abhängig. Die Unsicherheit über die Zuverlässigkeit der Partner-Staaten ist dabei eine ernste Gefahr und beeinträchtigt die Bereitschaft sehr, überhaupt einer internationalen Organisation beizutreten. Zudem besteht die Möglichkeit, dass andere Mitgliedsländer mehr von der Kooperation profitieren. Auch wenn die eigene Macht durch Kooperation vermehrt wird, kann sie die Position gegenüber den anderen kooperierenden Staaten verschlechtern und damit eine Mitgliedschaft weit weniger sinnvoll machen. Somit bleibt der Nutzen von internationalen Organisationen stark eingeschränkt: sie sind lediglich Instrumente von Staaten.

Der Neo-Institutionalismus baut auf einigen Grundannahmen des Neorealismus auf: das internationale System ist anarchisch und die Staaten werden als rationale Akteure wahrgenommen. Die Wurzeln

8 Ebd. 48 ff.

dieser Theorie reichen bis zu den organisationstheoretischen Ansätzen der amerikanischen Forschung. Sie stellt Institutionen in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen.⁹ Institutionen werden dabei als langfristige Strukturen definiert, die formell (Gesetze, Verträge) oder informell (Normen, Werte) bestehen und politische Konflikte prägen.¹⁰ Von Interesse sind im Rahmen dieser Arbeit insbesondere die formellen Institutionen, die von Staaten geschaffen werden. Es wird im Gegensatz zum Neorealismus davon ausgegangen, dass diese durchaus über eine eigene Macht verfügen. Ihre Aufgaben beschränken sich nicht auf die Eigenverwaltung und die Durchführung der von Staaten gewünschten Handlungen. Sobald Staaten Institutionen schaffen, übertragen sie ein gewisses Maß an Verantwortung und selbständigem Handeln, das je nach Aufbau und Aufgaben stark variiert.¹¹ Der Neo-Institutionalismus ist nicht nur eine in der Politikwissenschaft verwendete Theorie; sie wird auch in der soziologischen und wirtschaftswissenschaftlichen Forschung als Grundlage verwendet.¹² Der hier beachtete Zweig ist jener, der die Erklärung und Erforschung von internationalen Beziehungen betrifft. Er wurde von Robert O. Keohane und Joseph S. Nye maßgeblich geprägt.

Kooperation auf speziellen Gebieten ist im neo-institutionalistischen Ansatz grundsätzlich erstrebenswert. Die Bindung von Partnern und Nachbarländern an festgeschriebene und kontrollierbare Normen macht sie planbarer: die neu geschaffene Institution schränkt ihre Handlungsmöglichkeiten ein. Durch die Schaffung eines gemeinsamen Forums und der Zusammenlegung von Kräften werden auch Transaktionskosten jeglicher Art gesenkt (Hürde der Kommunikation, doppelt vorhandene Verwaltungseinheiten, Reibungsverluste etc.). Wenn auch im Neo-Institutionalismus immer noch der Staat als wichtigster Akteur im internationalen Gefüge betrachtet wird, so spielen nicht-staatliche Organisationen eine große Rolle. Auch ihnen wird ein eigener Einfluss zugesprochen, der Entscheidungen manchmal auch gegen den Willen von mächtigen Staaten durchsetzen kann, im Regelfall aber beschränkt bleibt. Insgesamt verändern Institutionen den Blickwinkel von Staaten: ihre Existenz, ihre Vorgaben und ihre eigene Macht führen zu veränderten Prioritäten und Erwägungen.¹³

Diese neue Denkweise in der Theorie hat zu besseren Analysemöglichkeiten der von internationalen Organisationen entfaltenen Einflüsse

9 Vgl. Hasse/Krücken 1999: 5.

10 Vgl. Senge 2006: 39.

11 Vgl. Brummer 2005: 47.

12 Vgl. Schimank 2007: 161 ff.

13 Vgl. Brummer 2005: 54 f.

geführt. Vom Instrument der staatlichen Macht wird sie als Austragungsort staatlicher Querelen mit begrenztem Potenzial oder, nach den Worten Brummers, als „Arena“ gehandelt.¹⁴ Wenn die Institution dank erhöhtem Nutzen auch weitere Zuständigkeiten von Staaten erwirbt, kann sie zum eigenständigen Akteur im internationalen Gefüge werden.

Zu den Handlungsmöglichkeiten von internationalen Organisationen gehören eine ganze Reihe von Maßnahmen, die für die gesamte Bandbreite möglicher Konflikte gedacht sind. Da die Aufzählung aller Möglichkeiten wenig sinnvoll ist, werden im Folgenden nur diejenigen aufgezählt, die eine Rolle für die untersuchten Konflikte spielen könnten. Diese wären nach Brummer:¹⁵

- Sammlung von Informationen zum Konflikt. Benennung des Konfliktes als solchen (Wahrnehmung des Konfliktes);
- offizielle Mahnung (öffentlich oder vertraulich) zu mehr Kooperation an eine oder mehrere Konfliktparteien;
- Ausübung diplomatischen oder wirtschaftlichen Drucks;
- Förderung oder Leitung von Vermittlungen;
- Entsendung von Beobachtern mit Einverständnis der Konfliktparteien;
- Entsendung militärischer Kräfte (mit unterschiedlich flexiblen Mandaten) mit Einverständnis der Konfliktparteien;
- Intervention ohne Zustimmung der Konfliktparteien.

Diese theoretischen Grundlagen dienen der Erstellung eines Analyserasters, der die Rolle der Afrikanischen Union in den Regionalkonflikten von Sudan und Somalia bewerten soll.

2.4 Analyseraster zur Bewertung der Rolle der AU

Wie greift die AU in Regionalkonflikte ein? Wie jeder internationalen Organisation steht auch der AU ein breites Spektrum an Möglichkeiten zur Verfügung, um Einfluss auf Konflikte auszuüben. Die Rolle der AU soll mit qualitativen Untersuchungsmethoden erforscht werden. Eine quantitative Analyse verbietet sich schon deshalb, weil Datensätze zu den Fallbeispielen angesichts der kaum existierenden Staatsstrukturen in den jeweiligen Regionen kaum vorhanden sind. Darüber hinaus eignet sich quantitative Forschung nicht für die Untersuchung diploma-

¹⁴ Vgl. Brummer 2005: 46.

¹⁵ Ebd. 84 ff.

tischer Vorgänge. Anhand der vorhandenen Quellen soll die Rolle der AU nach den folgenden Bewertungskriterien erfolgen.

Der erste Bewertungspunkt berücksichtigt diplomatische Aktionen, die die Konfliktparteien darauf hinweisen, dass die Fortsetzung des Konfliktes von der AU kritisch beobachtet wird. Dies findet in Form von offiziellen Warnungen oder Aufforderungen zur Einstellung der Kampfhandlungen statt. Dieses Vorgehen signalisiert, dass der Konflikt in den Fokus der Mitgliedsländer geraten ist und eine gewisse Einigkeit darüber herrscht, wie er wahrgenommen wird. Je konkreter diese Erklärungen werden, desto mehr gewinnen sie an Wichtigkeit. Dieser Bewertungspunkt wird während der Analyse der Fallbeispiele als „Bewertungspunkt Erkennung und Warnung“ aufgeführt.

Der zweite Bewertungspunkt umfasst die Reaktionen, die auf eine Beeinflussung des Konfliktes abzielen, jedoch eine direkte Einmischung vermeiden. Das klassische Beispiel einer solchen Reaktion ist das Angebot, zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln. Ihnen wird ein Forum an einem neutralen Ort geboten, und es wird um die Teilnahme der wesentlichen Akteure gebeten. Dieses Treffen kann auch teilweise oder vollständig finanziert werden, ggf. findet eine Auswahl der zur Beteiligung berechtigten Akteure statt. Eine solche Auswahl kann aufgrund zahlreicher Kriterien erfolgen: Macht der Akteure, Relevanz für die Vermittlung, Verdacht auf Kriegsverbrechen, konsensfördernde Haltung usw. Eine möglichst inklusive Vorgehensweise und eine Übernahme der Kosten für Verhandlungen werden als stärkere Einflussnahme bewertet. Dieser Bewertungspunkt wird im Folgenden „Bewertungspunkt indirekte Einmischung“ genannt.

Der dritte Bewertungspunkt zielt auf das Zustandekommen von Abkommen und Verträgen ab. Sie können zwischen den Konfliktparteien selbst oder zwischen einer Konfliktpartei und der AU (z. B. als Verpflichtung) erfolgen. Die Formalisierung und Veröffentlichung von Beschlüssen zwingen die Vertragspartner zur Einhaltung; wenn dies nicht der Fall ist, veranschaulicht der Bruch den Mangel an Zuverlässigkeit und Glaubwürdigkeit des Akteurs, der sich nicht an die Vereinbarungen gehalten hat. Auch andere Konsequenzen können einem Vertragsbruch folgen, im besten Fall sind diese im Vertrag selbst schon festgeschrieben oder schon im Voraus eindeutig bekannt. Besonderer Wert wird deshalb auf die Verbindlichkeit dieser Verträge gelegt. Absichtserklärungen ohne Zeitrahmen und mit vagen Formulierungen wird daher nur eine geringe Bedeutung beigemessen. Der Untersuchungszeitraum ermöglicht es ebenfalls, den Erfolg der vereinbarten Verträge zu beurteilen. Erfolg kann sich vielfältig definieren: der erfolgreiche Vertrag kann als Vorstufe zu einem Friedens-

abkommen, als Ursache für eine Annäherung der Konfliktparteien oder als effektives Friedensabkommen erfolgreich sein. Dieser Bewertungspunkt wird als „Bewertungspunkt Abkommen“ aufgeführt.

Der vierte Bewertungspunkt betrifft die Entsendung einer Beobachtungsgruppe in die Konfliktregion. Beobachter sollen die Lage vor Ort möglichst zeitnah und umfassend der AU melden. Sie können sowohl die Durchführung der vereinbarten Verträge beobachten, als auch generell die Beachtung der Menschenrechte und der internationalen Konventionen einschätzen und melden. Somit kann die AU eine objektivere Sicht auf die Ereignisse gewinnen und ihre Friedensvermittlungsstrategie entsprechend ausrichten. Der Beobachtungsgruppe sind keine militärischen Elemente beigefügt. Falls ein militärischer Schutz für die Beobachtungen nötig ist, sollten die Konfliktparteien diesen zur Verfügung stellen. Die Relevanz der Beobachter hängt sowohl von ihrer Anzahl als auch von ihrer Qualifikation, ihrer materiellen Ausstattung und ihrem Mandat ab. Bei der benötigten Anzahl der Beobachter gibt es keinen festgelegten Schlüssel, es wird nur grob geschätzt: können 40 Beobachter ein Krisengebiet von 500.000 km² effektiv abdecken? Die Antwort liegt auf der Hand, in diesem Fall hätten die Beobachter kaum eine Gelegenheit, sinnvoll zu arbeiten. Die Qualifikation wird anhand der Berichte über die Zusammenarbeit der Beobachter eingeschätzt und beschränkt sich auf Sprachfähigkeiten. Ohne eine gemeinsame Sprache oder die Präsenz vieler Dolmetscher sind Koordinationsarbeit und Erfahrungsaustausch unmöglich. Die materielle Ausstattung betrifft Kommunikations- und Transportmittel. Ohne ausreichende Kommunikationsmöglichkeiten zur Planung und Durchführung von Beobachtungen wird die Leistung der Beobachter eingeschränkt. Genauso stark leidet ihr Einsatz, wenn sie nicht motorisiert sind und wichtigen Meldungen nicht schnell nachgehen können. Schließlich ist das Mandat der Beobachtungsgruppe bedeutend. Wie frei sich die Beobachter in der Konfliktregion bewegen können, welche bürokratischen Hürden sie vor jedem Einsatz überwinden müssen, welche Schutzvorkehrungen ihnen zustehen, welche Akteure ihrem Einsatz zugestimmt haben; all dies beeinflusst ihre Fähigkeit, effektiv zu arbeiten. Idealerweise schrecken die Beobachter durch ihre Präsenz die Konfliktparteien davon ab, ein Abkommen zu umgehen, da dies sehr schnell der AU weitergemeldet werden kann. Dieser Bewertungspunkt wird als „Bewertungspunkt Beobachter“ aufgeführt.

Der fünfte Bewertungspunkt berücksichtigt die Entsendung einer Friedensmission mit militärischer Komponente. Diese erfolgt mit Zustimmung der Konfliktparteien. Sie soll Kriegsverbrechen verhindern und durch ihre Präsenz Ausschreitungen vorbeugen. Sie greift nicht

aktiv in den Konflikt ein, sie sorgt für die Aufrechterhaltung des Status quo und der bereits getroffenen Waffenstillstandsvereinbarungen. Damit zeichnet sie sich im Gegensatz zur militärischen Intervention als Friedensmission aus. Ihr Erfolg hängt von der Erfüllung gewisser Grundvoraussetzungen ab. Erstens muss die Friedensmission schnell nach der Vereinbarung eines gemeinsamen Fahrplans mit den Konfliktparteien vor Ort ihre Arbeit aufnehmen. Wenn die ersten Elemente der Friedensmission erst nach Monaten mühsamer Organisation in die Krisenregion ankommen, ist womöglich wieder ein blutiger Krieg ausgebrochen. Zweitens muss die Anzahl der Soldaten im Einklang mit den zu erreichenden Zielen stehen. Wie bei der Entsendung von Beobachtern wird dies anhand einer groben eigenen Schätzung, die vor allem dazu dient, ein großes Defizit zu erkennen, sowie der Meinung von Experten ermittelt. Drittens spielen Ausbildung und Ausrüstung der Truppe eine große Rolle. Auch hier sind Sprachkenntnisse der Offiziere, Motorisierung, Kommunikationsmittel und Koordinationsfähigkeit die entscheidenden Kriterien. Viertens muss das Mandat dem Auftrag angemessen sein. Wenn Restriktionen für die Benutzung von Waffen zu eng gestaltet sind, kann die Friedensmission kaum abschrecken und nicht die Zivilbevölkerung schützen. Wenn vor jeder Aktion um Erlaubnis bei lokalen Behörden gebeten werden muss, wird ein rechtzeitiges Eingreifen viel schwieriger. Dieser Bewertungspunkt wird „Bewertungspunkt militärischer Einsatz“ genannt.

Der sechste Bewertungspunkt betrifft das Wiedereinkehren friedlicherer Verhältnisse in den Konfliktregionen. Um die Intensität der Austragung der Konflikte zu Beginn und am Ende des Untersuchungszeitraums zu bewerten, wird auf die Arbeit des Heidelberger Instituts für internationale Konfliktforschung (HIK) zurückgegriffen. Das HIK veröffentlicht jedes Jahr das so genannte Konfliktbarometer. Dieses beinhaltet die Ergebnisse qualitativer Studien zu der Intensität von Konflikten in verschiedenen Ländern. Zur Methodik gilt:

„Krieg und weniger intensive Gewaltformen werden anhand der tatsächlich beobachtbaren Gewalt klassifiziert, und nicht aufgrund der Anzahl von Todesopfern. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass auch über den historischen Wandel des Konfliktaustrags hinweg das jeweilige Konfliktgeschehen erfasst und vergleichbar bleibt. Für die Einstufung der beobachteten Konflikte in die jeweilige Intensität ist die Art, Dauer und Häufigkeit der eingesetzten Maßnahmen im Konfliktaustrag entscheidend.“¹⁶

16 Methodik zur Erstellung des Heidelberger Konfliktbarometers: <http://hiik.de/de/methodik/index.html>.

In der Detailansicht zu jedem Konfliktbarometer wird eine Begründung für die jeweilige Einstufung gegeben, sodass Vergleiche mit Einschätzungen anderer Literatur möglich sind. Dadurch kann verhindert werden, dass eine geringere Intensität des Konflikts der AU als Erfolg zugeschrieben wird, obwohl diese ohne ihr Wirken zustande gekommen ist. Dieser Bewertungspunkt wird als „Bewertungspunkt Frieden“ aufgeführt.

Auf der Grundlage dieses Analyserasters¹⁷ wird nun die Rolle der AU in den Regionalkonflikten von Sudan und Somalia bewertet. Bevor jedoch die Fallbeispiele angeführt werden, soll ein Überblick der Strukturen und institutionellen Möglichkeiten der AU gegeben werden.

17 Eine Übersicht der Bewertungspunkte befindet sich im Anhang.

3 Die Afrikanische Union: Entstehung, Aufbau, Konfliktmanagement-Strukturen

3.1 Von der OAU zur AU: die Entstehung einer panafrikanischen Organisation

Mit dem Beginn der Dekolonialisierung entstanden eine Reihe neuer Staaten auf einem Kontinent, auf dem bis dahin nur wenige unabhängige Länder mit ausgeprägten staatlichen Strukturen existiert hatten. Das Zerbröckeln der Kolonialreiche zwang Millionen Menschen, sich eine neue Identität zu schaffen.¹⁸ Dass die Grenzen, die die europäischen Mächte ohne Rücksicht auf die Bevölkerung ein Jahrhundert früher zeichneten, vielen regionalen Problemen nicht gerecht wurden, war in vielen Ländern offensichtlich.¹⁹ Auch ließ die agrarisch geprägte Wirtschaft des Kontinents kaum auf einen nennenswerten Einfluss im internationalen Machtgefüge hoffen. Die Idee eines Schulterschlusses der afrikanischen Länder zur Überwindung dieser Schwierigkeiten wurde schnell populär – das Ergebnis war die Entstehung des Panafrikanismus.

Der Begriff des Panafrikanismus wurde bereits 1900 bei der Panafrikanischen Konferenz mit Leben gefüllt. Leitende Ideen waren die Zusammenführung aller Afrikaner sowie kulturelle und wirtschaftliche Selbstbestimmung.²⁰ Er prägte die Debatte, die der Gründung der *Organization of African Unity* vorausging. Radikale Stimmen forderten gar eine Föderation aller afrikanischen Staaten. So weit konnten sich die konservativen afrikanischen Staatschefs jedoch nicht einigen. Der Nationalstaat sollte weiterhin die Grundlage für die Ordnung in Afrika sein.

Es wurde sich auf eine Organisation geeinigt, die eher einem ständigen Treffen der Repräsentanten der beigetretenen Länder glich als einer Institution, die den Kontinent einen sollte. Zwar wurde die Dekolonialisierung zum obersten Ziel erhoben, der Achtung der Menschenrechte zugestimmt und viel geplant, um in Afrika einen wirtschaftlichen Aufschwung zu ermöglichen. Doch die OAU wurde durch strenge Abstimmungsregeln, die in allen wichtigen Punkten Einstimmigkeit zur Bedingung für die Umsetzung der Vorhaben machte, in engen Grenzen gehalten.²¹

18 Vgl. Makinda/Okumu 2008: 18f.

19 Vgl. Murithi 2005: 9.

20 Ebd. 21 f.

21 Vgl. Makinda/Okumu 2008: 23.

Der schwache institutionelle Rahmen war nicht das alleinige Problem der OAU. Die Regierenden Afrikas schenkten ihr einfach zu wenig Bedeutung, als dass sie eine bedeutende Rolle hätte spielen können. Dies zeigte sich zum Beispiel in dem winzigen Budget von 30 Millionen US-Dollar²², das der OAU zustand. Die Beitragszahlungen wurden auf Drängen der Mitglieder sehr niedrig gehalten und auch diese schwache Finanzierung war ständig durch die schlechte Zahlungsmoral der Mitgliedsländer gefährdet. Demenstprechend floss fast die Gesamtheit der zur Verfügung stehenden Gelder in die Eigenverwaltung.²³

Große Zurückhaltung bei dem Eingreifen in afrikanische Konflikte wurde zur Gewohnheit.²⁴ Zum einen fehlten die finanziellen Mittel für groß angelegte Friedenssicherungs-Operationen. Zum anderen schalteten sich die Super-Mächte des Kalten Krieges häufig in Konflikte ein und übten einen Einfluss aus, den die OAU nicht zurückdrängen konnte. Somit war ihre eigene Macht erheblich begrenzt. Zu guter Letzt fehlte der politische Wille, sich bei den Nachbarländern zu engagieren. Es gab immer ein Grenzland, das ein Interesse daran hatte, das betroffene Land zu schwächen bzw. dort einen Regimewechsel zu erzwingen. Die Konsens-Regel innerhalb der OAU bot Alleingängern eine Möglichkeit, ein Interesse an Nicht-Intervention durchzusetzen, das oft benutzt wurde.

Der Schutz der Menschenrechte, der in der Charta der OAU festgeschrieben war, geriet zur Farce, als immer mehr Diktaturen entstanden und diese die Gremien der OAU zeitweise sogar dominierten. Wenngleich sie den Anspruch auf Demokratie stets erhoben, wurde die OAU von europäischen Beobachtern als „Club der Diktatoren“ verspottet.²⁵ Dokumente wie die *African Charter on Human and People's Rights* zur Förderung der Menschenrechte wurden verabschiedet, Zuwiderhandlungen aber ignoriert bzw. ohne Nachdruck beanstandet.

Das größte Hindernis, das es bei jeglicher Intervention zu überwinden galt, war das Prinzip der Unverletzlichkeit der Souveränität der Mitgliedstaaten, das im Artikel 3 der OAU-Charta festgehalten wurde.²⁶ Mithilfe dieses Artikels konnte ein Diktator Einflussversuche von außen falls nötig als Souveränitätsverletzungen abtun und damit abwehren.

Somit intervenierte die OAU nur extrem selten und immer gegen Regime, die von weißen Minderheitsregierungen gestellt wurden: in Südafrika, in Angola und Mozambique, in Zimbabwe/Rhodesien und

22 Vgl. Ibok 2005: 18.

23 Vgl. Nzisabira 2006: 129.

24 Vgl. Murithi 2005: 26.

25 Ebd. 26 f.

26 Vgl. Makinda/Okumu 2008: 23.

in Namibia.²⁷ Erst nach dem Ende des Kalten Krieges orientierte sich die OAU stärker an einer Politik der aktiven Friedenssicherung in Afrika. Ein erster Schritt dahin war die Errichtung des *Mechanism for conflict prevention, management and resolution* im Jahr 1993.²⁸ Er konnte jedoch nicht die Katastrophen des Völkermords in Ruanda, der Bürgerkriege in Sudan und Somalia und etlicher anderer Konflikte verhindern bzw. effektiv eindämmen. Die Erwartungen an Afrika waren gewachsen, die Supermächte des Kalten Krieges hatten ihr Engagement vermindert oder ganz eingestellt und die Probleme Afrikas wuchsen. Die Notwendigkeit einer neuen Organisation zeichnete sich ab.

3.2 Der Übergang zur Afrikanischen Union: neue Institutionen, neue Regeln, Neuanfang?

Der außerordentliche Gipfel der OAU in der libyschen Stadt Sirte entschied über die Schaffung einer Nachfolgeorganisation, die Afrikanische Union. Die AU sollte neue Ziele verfolgen: Demokratie und Menschenrechte wurden in den Vordergrund gestellt, Frieden und wirtschaftliche Entwicklung bekamen eine weitaus prominentere Stelle als in der Charta der AU. Vor allem wurde das Konzept der „afrikanischen Lösungen für afrikanische Probleme“ zur Leitidee erhoben.²⁹

Mit einem weitaus größeren Haushalt als dem der OAU, spezialisierten Institutionen für die verschiedenen Tätigkeitsfelder und einer Lockerung der Unantastbarkeit der Souveränität der Mitgliedsländer sollten die wesentlichen Probleme der OAU beseitigt und ein handlungsfähigeres Instrument zur Entwicklung Afrikas aufgebaut werden.

Zahlreiche Institutionen wurden geschaffen, um die sieben Organe der OAU zu ersetzen. Sie spiegeln die neu gesetzten Schwerpunkte wider. Die nachstehende Beschreibung beinhaltet keine nach 2007 erfolgten Änderungen, wie z. B. die Umbenennung der AU-Kommission in „*AU Authority*“ oder die Erweiterung der Rechte des Panafrikanischen Parlaments (PAP), da sie für den Zeitraum der Analyse irrelevant sind und ihre Berücksichtigung den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Aufgrund ihrer besonderen Relevanz für das Thema werden die Sicherheitsinstitutionen der AU gesondert in Punkt 3 beschrieben.

27 Ebd. 12.

28 Vgl. Ibok 2005: 15.

29 Vgl. Akude 2005: 66.

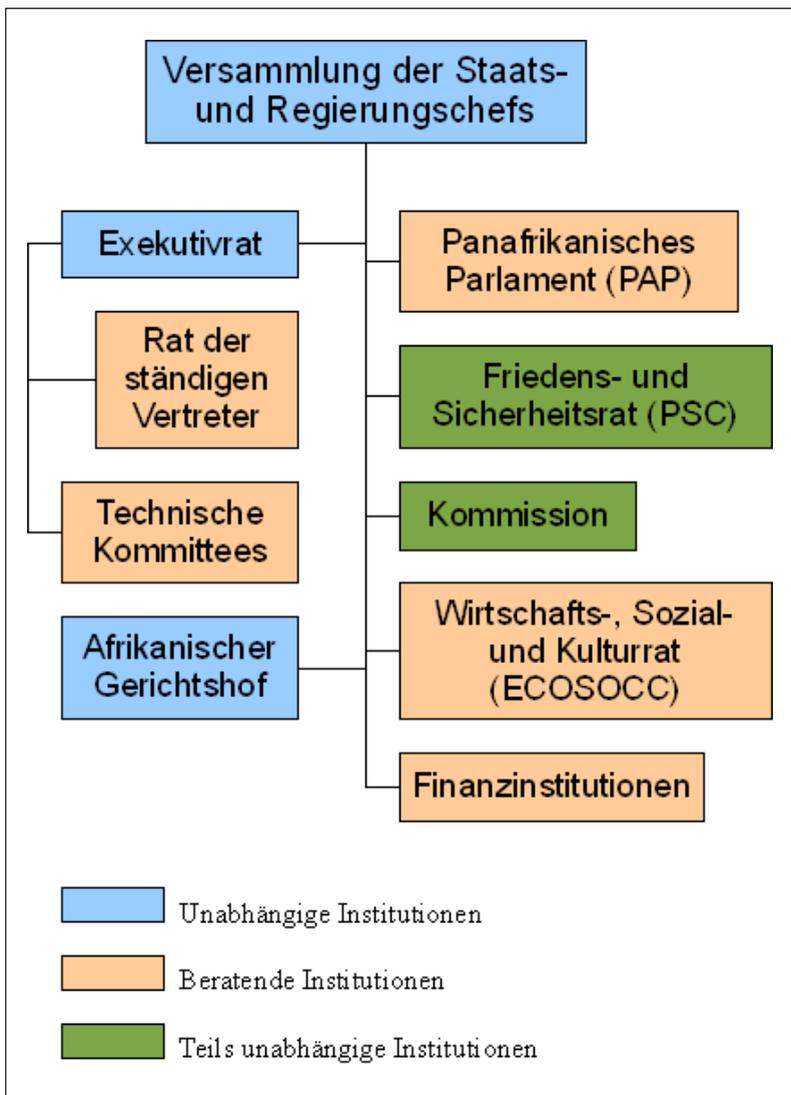


Abb. 1: Der Aufbau der Afrikanischen Union (eigene Darstellung).

Die Versammlung der Staats- und Regierungschefs³⁰ wurde von der OAU übernommen und ist das wichtigste Organ der AU. Sie bestimmt die Prinzipien und Richtlinien, nach denen die anderen Institutionen handeln, und kontrolliert diese. Entscheidungen werden

30 Im weiteren Verlauf des Textes als „Versammlung“ bezeichnet.

nach dem Konsens-Prinzip getroffen. Wo dies nicht möglich ist, bedarf es lediglich einer Zweidrittelmehrheit, bei Verfahrensfragen nur einer einfachen Mehrheit. Dadurch wird ein Veto von einem oder wenigen Staaten, wie es in der OAU üblich war, verhindert. Jedes Land ist gleichberechtigt und verfügt demnach über eine einzige Stimme. Die Versammlung kann nicht nur neue Institutionen schaffen, sie beschließt auch den Haushalt und spricht Empfehlungen in Detailfragen an den Exekutivrat aus. Regelmäßige Sitzungen finden nur einmal im Jahr statt; es können jedoch außerordentliche Sitzungen stattfinden, falls zwei Drittel der Mitgliedsländer dies gutheißen.³¹

Der Exekutivrat versammelt die Außenminister (nach Wunsch kann auch ein anderer Minister als Vertreter fungieren) der Mitgliedsländer zur Klärung von Sachfragen, die öffentliche Güter betreffen (zum Beispiel Energie-, Wasser-, Transport- oder Bildungsfragen). Außerdem leitet er Projekte in Gebieten, die ein panafrikanisches Bewusstsein fördern sollen, wie die Verleihung von Medaillen oder die Erleichterung der Reisefreiheit. Wie bei der Versammlung wird auch hier grundsätzlich ein Konsens angestrebt, eine Zweidrittelmehrheit reicht aber bei der Abstimmung, um eine Entscheidung zu implementieren.³² Dem Exekutivrat untersteht der Rat der ständigen Vertreter, der als Sekretariat und beratendes Organ dem Exekutivrat zuarbeitet und den Ministern somit einen Arbeiterstab zur Verfügung stellt, der sich ausschließlich mit AU-relevanten Fragen beschäftigt. Im Gegensatz zum Exekutivrat, der sich nur zwei Mal jährlich trifft, kommt der Rat der ständigen Vertreter monatlich zusammen.³³

Das Panafrikanische Parlament wurde erst 2004 eingesetzt und besaß vorerst nur sehr beschränkte Rechte und Kompetenzen. Es besteht aus Gesandten der nationalen Parlamente der Mitgliedsländer, auch hier genießen alle Länder dieselben Rechte und werden unabhängig von Bevölkerung und Größe mit jeweils fünf Abgeordneten repräsentiert.³⁴ Ziel des PAP ist es, auf längere Sicht legislative Funktionen zu übernehmen und sich von der Versammlung abzukoppeln. Vorerst darf es aber nur Empfehlungen an die Versammlung und die Kommission richten. Zusätzlich soll es den Kontakt mit den großen afrikanischen Regionalorganisationen halten und deren Bemühungen zur wirtschaftlichen Entwicklung unterstützen. Es haben allerdings noch nicht alle Mitgliedsländer den Vertrag zur Gründung des PAP unterschrieben.³⁵

31 Vgl. Mvelle 2007: 171.

32 Vgl. Makinda/Okumu 2008: 43.

33 Vgl. El Ouazghari 2007: 8.

34 Vgl. Makinda/Okumu 2006: 44.

35 Vgl. African Union 2008: 1 ff.

Die AU-Kommission³⁶ erbt die Rolle des OAU-Sekretariats. Sie setzt die Entscheidungen der Versammlung um und überwacht deren Fortschritt. Theoretisch darf sie keine Anweisungen von nationalen Vertretern bekommen.³⁷ Da der Vorsitzende der Kommission aber von der Versammlung, die ja aus Staats- und Regierungschefs besteht, berufen und abberufen werden kann, wird seine Unabhängigkeit indirekt eingeschränkt. Die Kommission ist die supranationale Komponente im Gefüge der AU und soll ein Handeln außerhalb des sonst sehr staatszentrierten Systems ermöglichen. Die Wichtigkeit dieser Institution wurde durch die Ernennung Omar Konarés zum Vorsitzenden (in den Jahren 2003 bis 2008) unterstrichen, der als durchsetzungsfähiger Politiker gilt.³⁸ Nichtsdestotrotz bleiben die formalen Befugnisse der Kommission eingeschränkt.

Der Afrikanische Gerichtshof soll über die Auslegung der AU-Gründungsakte sowie über internationales Recht auf dem afrikanischen Kontinent entscheiden. Seine Gründung wurde 2003 beschlossen, aber weniger als 15 Staaten haben das entsprechende Protokoll ratifiziert, sodass die Institution noch nicht arbeitsfähig ist.³⁹

Der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturrat soll den Kontakt zur Zivilgesellschaft ausbauen und die AU in allen Bereichen mit nicht-staatlichen Akteuren vernetzen. Die AU distanziert sich damit zwar von der ausschließlich staatszentrierten Ausrichtung der OAU, gesteht den neuen Organen aber kaum Macht zu. Auch der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturrat ist ein beratendes Organ.⁴⁰

Des Weiteren bearbeiten die Technischen Komitees eingegrenzte Themengebiete, die einen hohen Sachverstand erfordern. Sie sind dem Exekutivrat unterstellt.⁴¹ Finanzielle Organe sind die Afrikanische Zentralbank, die Afrikanische Investitionsbank und der Afrikanische Währungsfond, die sich noch im Aufbau befinden und derzeit lediglich der Bekräftigung panafrikanischer Ansprüche dienen.⁴²

Die Finanzierung der Organe der AU erfolgt über Beiträge der Mitgliedsländer. Die zu entrichtenden Beiträge werden nach Größe, Einwohnerzahl und Bruttoinlandsprodukt festgelegt. Kein Land darf jedoch mehr als 20 Prozent des Gesamthaushalts finanzieren. Diese Regelung wurde getroffen, um einen zu großen Einfluss Libyens und

36 Im weiteren Verlauf des Textes als „Kommission“ bezeichnet.

37 Vgl. El Ouazghari 2007: 8.

38 Vgl. Nzisabira 2006: 134.

39 Vgl. El Ouazghari 2007: 7.

40 Vgl. Mvelle 2007: 212 ff.

41 Vgl. Nzisabira 2006: 140 f.

42 Vgl. Mvelle 2007: 204 ff.

Südafrikas zu verhindern, da diese nach dem geltenden Schlüssel bedeutend mehr als 20 Prozent beitragen würden. Die Beiträge zur Finanzierung der AU sind weit größer als die zur OAU. Der Haushalt der AU betrug 2002 43 Millionen US-Dollar, eine Steigerung um 50 Prozent im Vergleich zum Haushalt des Jahres 2000 der OAU. Im Haushaltsjahr 2005-2006 standen sogar 158 Millionen US-Dollar zur Verfügung.⁴³

Alle 53 Mitglieder der OAU wurden in die AU übernommen, was alle international anerkannten Staaten Afrikas umfasst, mit einer Ausnahme: Marokko. Bereits 1984 trat das Land aus der OAU aus, als die umstrittene Republik Westsahara aufgenommen wurde. Da diese auch Mitglied der AU ist, weigert sich Marokko wegen territorialer Streitigkeiten beizutreten.⁴⁴ Somaliland, das sich unilateral von Somalia abgespalten hat, wurde trotz entsprechender Anfrage nicht in die AU aufgenommen.

Insgesamt hat die Afrikanische Union eine wichtige Weiterentwicklung im Vergleich zur OAU vollzogen. Die problematischen Verfahrensregeln wurden reformiert und relevante Entscheidungen werden auch außerhalb der Versammlung herbeigeführt. Der staatszentrierte Aufbau wurde gelockert; viele kleine Institutionen setzen seither neue Impulse zur Kooperation mit der Zivilgesellschaft sowie mit afrikanischen und ausländischen Organisationen, auch wenn sie nicht über viel Macht verfügen. Das viel größere Budget bietet neue Spielräume zur Gestaltung und Ausschöpfung des Potenzials, welches die neuen Strukturen und Zuständigkeiten bilden. Ein größerer Fokus auf Menschenrechte und Friedenssicherung könnte auch dazu beitragen, das Bild vom „Club der Diktatoren“ und des „Krisenkontinents“ zu überwinden.

3.3 Konfliktmanagement-Strukturen der AU: eine angemessene Antwort auf die Herausforderungen für den Frieden in Afrika?

Friedensschaffung und -sicherung hat für die AU Vorrang vor vielen anderen Themen. Kein anderer Kontinent hat in den letzten Jahrzehnten so zahlreiche Kriege und blutige Konflikte erleiden müssen wie Afrika. Die Einführung des *mechanism for conflict prevention, management and resolution* der OAU konnte größere Katastrophen nicht abwenden. Die

43 Vgl. Nzisabira 2006: 128f.

44 Vgl. Makinda/Okumu 2008: 23.

afrikanischen Staaten konnten nur auf das Eingreifen der UNO hoffen, um Schlimmeres zu verhindern. Tatsächlich sind in Afrika 80 Prozent der Peacekeeping-Truppen der UNO stationiert.⁴⁵ In diesem Kontext erscheint es logisch, eine eigene Institution für den Bereich Friedenssicherung zu schaffen. Der Friedens- und Sicherheitsrat (PSC) bündelt den Großteil der Organe und Instrumente, die die AU geschaffen hat.

Ziel des PSC ist es, Frieden, Sicherheit und Stabilität in Afrika zu fördern. Um diese Aufgabe zu erfüllen, kann der PSC auf eine Vielzahl von Institutionen zurückgreifen, von denen nicht wenige noch im Aufbau sind.

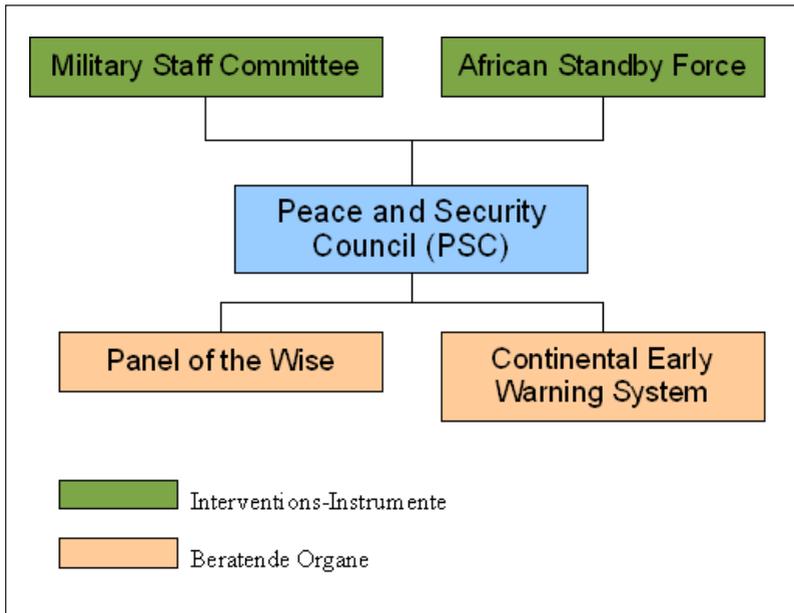


Abb. 2: Der Aufbau des PSC (eigene Darstellung).

15 Länder übernehmen zusammen den Vorsitz des PSC; zehn davon für zwei Jahre, die restlichen fünf für drei Jahre, um die Kontinuität der Arbeit zu fördern. Gewählt werden die Staaten innerhalb der afrikanischen Regionen (Nord-, Ost-, Süd-, West- und Zentralafrika). Jeder Region stehen drei Sitze zu. Entscheidungen werden mit einer Zweidrittelmehrheit getroffen, wobei grundsätzlich zunächst versucht wird, einen Konsens anzustreben. In Verfahrensfragen reicht eine einfache Mehrheit der Stimmen. Jedes vertretene Land besitzt eine Stimme.

45 Vgl. Deuretzbacher 2005: 137.

Um sich für den PSC zu bewerben, muss ein Land theoretisch bereits einen Beitrag zu Frieden und Sicherheit geleistet, seine eigene Verfassung geachtet sowie die Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte nicht verletzt haben.⁴⁶ In der Praxis scheinen diese Beschränkungen kaum zu greifen. Zahlungskräftige Länder wie Algerien oder Nigeria sind ohne Weiteres aufgenommen worden, obwohl ihre Bilanz in Sachen Menschenrechte alles andere als zufriedenstellend ist.

Die Arbeit des PSC untergliedert sich in drei Bereiche: Prävention von Kriegen und Sicherheitsbedrohungen, Lösung derselbigen, Erhaltung des Friedens.

Zur Prävention von Kriegen steht dem PSC das *Continental Early Warning System* zur Verfügung. Dieses Organ sammelt Informationen über mögliche Krisenherde, vor allem die größeren afrikanischen Regionalorganisationen bieten dabei Unterstützung und leiten relevante Berichte weiter. Der PSC wird bei Gefahren umgehend informiert und mit einem Lagebericht versorgt. Das *Continental Early Warning System* verfügt allerdings nicht annähernd über genügend Personal, um der Überwachung der 54 afrikanischen Staaten nachzukommen. Lediglich zwei Experten und sechs Praktikanten stehen der AU zur Verfügung. Auch wenn ein guter Teil der Informationsgewinnung durch die Regionalorganisationen geliefert werden könnte, bleibt es schwer vorstellbar, wie dieses Organ unter diesen Umständen effizient und umfassend arbeiten sollte.⁴⁷

Der *Panel of the Wise* besteht aus fünf herausragenden afrikanischen Persönlichkeiten, die der Vorsitzende der Kommission vorschlägt und durch die Herkunftsländer bestätigen lässt. Sie sollen einen Beitrag zu Frieden und Sicherheit in Afrika geleistet haben. Ihr Rat soll dem PSC zu besseren Entscheidungen und mehr Gehör in der Bevölkerung verhelfen.⁴⁸

Das *Military Staff Committee* berät das PSC für den Einsatz von Streitkräften in gefährdeten Gebieten. Dessen Offiziere werden von denjenigen Ländern gestellt, die einen Sitz im PSC innehaben. Auch hier ist die Personaldecke sehr dünn und die technische Ausstattung äußerst mangelhaft.

Das Kronstück der Bestrebungen der AU, das Schicksal des Kontinents selbst zu bestimmen, ist die Schaffung einer eigenen Eingreiftruppe. Diese *African Standby Force* soll in der Lage sein, in afrikanischen Krisenregionen schnell einzugreifen und somit, von den ersten

46 Vgl. Makinda/Okumu 2008: 48.

47 Vgl. Akude 2005: 74.

48 Vgl. Dujardin 2006: 72.

Zeichen einer Eskalation an, die Situation unter Kontrolle bringen und Schlimmeres verhindern. Jede der fünf Regionen soll eine Brigade von 2000 bis 6500 Soldaten zugeteilt bekommen; der Sitz des Hauptquartiers liegt im äthiopischen Addis-Abeba. Der Aufbau dieser Truppe soll stufenweise erfolgen: bis 2006 muss sie eine UNO-Mission unterstützen können und eigenständige Beobachtermissionen organisieren, bis 2010 muss sie komplexe *Peacekeeping*-Operationen mit anderen Ländern und notfalls alleine durchführen können. Zudem dürfen zwischen dem Befehl zum Einsatz und der kompletten Durchführung nicht mehr als 30 Tage vergehen.⁴⁹ Der Aufbau der Truppe ging jedoch nur schleppend voran, sodass die Fristen bereits um ein Jahr verlängert wurden und voraussichtlich nicht eingehalten werden können. Neben den Koordinierungsproblemen zwischen den Staaten stellt die vollkommen veraltete und unzureichende Ausstattung der afrikanischen Armeen ein fast unüberwindbares Problem dar. Vor allem macht sich das Fehlen strategischer Lufttransportkapazitäten für schnelle Einsätze bemerkbar. Bisher musste immer die *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) für die *African Standby Force* einspringen, um deren Einsatz überhaupt möglich zu machen.⁵⁰ Dazu kommt, dass die Besetzung militärischer Posten nach ethnischen Kriterien weit verbreitet ist und tatsächliche militärische Fähigkeiten bei Beförderungen nur zweitrangig sind; entsprechend ungeeignet sind die Offiziere. Somit wird die Ausführung komplexer Operationen, die einen hohen Sachverstand erfordern, deutlich erschwert.⁵¹

Der wichtigste Beitrag zur Überwindung der Schwächen der OAU liegt jedoch im Artikel 4h der Gründungsakte der AU. In diesem wird das bis dato ohne Einschränkungen geltende Prinzip der unantastbaren Souveränität eines Staates deutlich gelockert. Im Falle von Kriegsverbrechen, Genozid oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit darf die AU in diesem Staat eingreifen. Die Versammlung entscheidet über eine Intervention. Diese quasi revolutionäre Revidierung des bisherigen absoluten Rechts der Staaten, in ihrem Land nach Belieben zu regieren (was auch Verletzungen der Menschenrechte beinhalten kann), hat viele Beobachter überrascht. Die Meinungen divergieren jedoch, wenn es darum geht, die praktische Bedeutung dieses Artikels zu bewerten. Kritiker wenden ein, dass die Mehrheit der afrikanischen Staats- und Regierungschefs nicht einer Intervention zustimmen werden, da sie selbst einen autoritären Regierungsstil pflegen und demnach Gefahr

49 Vgl. Kinzel 2007: 3.

50 Vgl. Appiah-Mensah 2006: 4.

51 Vgl. Biyogoue Bi Ntougou 2006: 93 f.

laufen, von dieser Regelung betroffen zu sein, falls andere Länder (mindestens ein Drittel der AU-Mitglieder) nicht mithelfen, einen solchen Antrag abzulehnen.⁵² Befürworter begrüßen den Übergang vom absoluten zum konditionalen Recht auf Souveränität. Sie argumentieren, dass alleine die Möglichkeit einer Intervention viele Staaten davon abhalten würde, eine kompromisslose Haltung gegenüber Friedensinitiativen einzunehmen, die sie nicht als staatliche Macht im Interventionsprozess einbinden.⁵³

52 Vgl. Dujardin 2006: 61.

53 Vgl. El Ouazghari 2007: 10.

4 Die Rolle der Afrikanischen Union im Regionalkonflikt von Somalia

4.1 Der Zerfall des somalischen Nationalstaates seit der Unabhängigkeit

Zeitgenossen der Dekolonialisierung Somalias waren optimistisch, als die Somalis 1960 den Weg in die Unabhängigkeit betraten. Zwar wurde Somalia aus zwei verschiedenen Kolonien gegründet, Britisch-Somaliland und Italienisch-Somaliland, die verschiedene Verwaltungen und politische Umgangsformen kennengelernt hatten, doch war die Bevölkerung ethnisch und religiös homogen.⁵⁴ Viele Somalis lebten außerhalb Somalias, vor allem in Dschibuti, Äthiopien und Kenia, was auf die willkürliche Grenzziehung der Kolonialmächte ein Jahrhundert früher zurückzuführen ist und später Territorialansprüche aufkommen ließ, die die Beziehungen zu den Nachbarstaaten erheblich belasteten.⁵⁵ Zumindest aber betrachteten sich die Somalis gegenseitig als Verwandte und nicht als Fremde. Ein Zusammenleben in einem gemeinsamen Staat wurde durch diesen Umstand erleichtert.

Prägend für die somalische Gesellschaft war damals wie heute die Zugehörigkeit zu einem Klan. Fünf Hauptklans (Darood, Dir, Hawiye, Isaaq und Rahanweyn) und etliche Subklans⁵⁶ stiften Identität durch genealogische Zusammengehörigkeit; sie bestimmen weite Teile des Alltagslebens. Die Klanältesten entschieden über rechtliche und politische Angelegenheiten.⁵⁷ Die Kolonialmächte, vor allem Großbritannien, versuchten den Einfluss der Klans zurückzudrängen, bis sie 1960 die Macht den Somalis übertrugen. Die Klans wurden in den ersten Jahren der Unabhängigkeit nach wie vor aus dem politischen System ausgeklammert. Demokratische Wahlen fanden mehrere Male statt und wurden nur für kurze Zeit durch eine Militärregierung abgeschafft, die sich nicht behaupten konnte und die Macht ohne Blutvergießen wieder abgab. Doch zufrieden waren viele Somalis mit der Demokratie nicht. General Siad Barre machte sich 1969 die desolote wirtschaftliche Situation und die Wut auf die Korruption unter Beamten und Abgeordneten zu Nutze, um zu putschen und eine Militärdiktatur einzurichten.⁵⁸ Wahlen wurden verboten, die Einführung des Sozialismus

54 Vgl. Pajunk 2004: 111.

55 Vgl. Elmi / Barise 2006: 36.

56 Für eine detaillierte Darstellung des Klangeflechts in Somalia, siehe Höhne 2005: 44.

57 Vgl. Vinci 2006: 78.

58 Vgl. Asres 2007: 286 f.

verkündet und das Land in den kommunistischen Block geführt. Die Anlehnung an die UdSSR erfolgte mehr aus ökonomischen als aus ideologischen Gründen. Barre erhoffte sich zahlreiche Hilfgelder und Waffen, um das abgewirtschaftete Land zu modernisieren und sein Regime zu stützen. Da die Erfolge weitgehend ausblieben, versuchte Barre die Spannungen durch eine kühne Außenpolitik zu lösen: er griff 1978 das durch einen schnellen Regierungswechsel geschwächte Äthiopien an, um die umstrittene Ogaden-Wüste für Somalia zu gewinnen.

Die beiden Länder waren seit langer Zeit verfeindet und gewährten Rebellen Schutz, die sich gegen die Regierung des Nachbarlandes auflehnten. Der Plan schlug fehl, Äthiopien konnte sich mit Hilfe der UdSSR, die die Regierung Äthiopiens bevorzugte, behaupten. Größere Rebellengruppen wie die *Somali Salvation Democratic Front* (SSDF) und das *Somali National Movement* (SNM) entstanden, die den Sturz Barres zum Ziel hatten. Er reagierte mit äußerster Brutalität auf diese Bedrohung seiner Macht.⁵⁹ Trotz der offiziellen Politik, die die gesellschaftliche Institution der Klans als Tribalismus verschmähte und jede Erwähnung einer Klanzugehörigkeit unter schwere Strafe stellte,⁶⁰ nutzt er diese zu seiner Unterstützung. Mitglieder seines eigenen Klans oder solcher von Verwandten waren die Einzigen, die für höhere politische und militärische Ämter einberufen wurden. Die Politisierung der Klans durch Siad Barre führte dazu, dass Taten von Rebellen deren gesamten Klan zugeschrieben und dieser daraufhin gnadenlos unterdrückt wurde.⁶¹

Diese Repression trieb die Mitglieder der betroffenen Klans förmlich in die Arme der Rebellenbewegungen. Bis 1988 wurde das Aufbegehren gegen Barre hauptsächlich innerhalb der Grenzen Äthiopiens organisiert und nur begrenzte Angriffe in Somalia selbst durchgeführt. In einem gemeinsamen Abkommen verpflichteten sich jedoch Somalia und Äthiopien, keine Rebellen mehr zu beherbergen. Dies zwang nun die Rebellen, einen Generalangriff auf das Regime zu starten.⁶² Die verschiedenen Gruppierungen rangen sich zu einer Allianz durch, um das verhasste Regime zu stürzen. Trotz Unterstützung aus dem Westen (die UdSSR hatte sich längst von Somalia abgewandt, um sich Äthiopien zuzuwenden) löste sich die somalische Armee nach und nach auf. Nach langjährigen Kämpfen zogen die Rebellen 1991 in der Hauptstadt Mogadischu ein. Die getroffene Vereinbarung sah vor, eine Regierung der nationalen Einheit zu berufen, die Vertreter aller Rebellengruppen

59 Vgl. Höhne 2005: 46.

60 Vgl. Asres 2007: 287.

61 Vgl. Elmi / Barise 2006: 33.

62 Vgl. Asres 2007: 292.

einbezog. An diese Abmachung hielten sich die Mitglieder des *United Somali Congress* (USC), eine von zahlreichen Rebellengruppen, nicht und erklärten einseitig ihren Anführer zum Präsidenten Somalias.⁶³ Enttäuscht und verbittert verweigerten die in der Regierung nicht vertretenen Rebellen dem selbsterklärten Machthaber die Unterstützung und führten den Bürgerkrieg fort. Ab diesem Zeitpunkt existierte in Somalia keine anerkannte nationale Regierung mehr.

Die Streitthemen zwischen den namhaften bewaffneten Gruppen im Land, die Anspruch auf eine Regierungsbeteiligung erhoben, änderten sich im Laufe der Jahre. Häufig ging es um die Verteilung von Regierungsämtern, wirtschaftliche Vorteile für einzelne Regionen und Klans sowie in jüngster Zeit um religiöse Aspekte.⁶⁴

Im Laufe des Krieges gegen das Regime Siad Barre hatten sich die Aufständischen nach Klan und nach persönlicher Loyalität gegenüber Anführern in Gruppen zusammengelagert. Durch den Vertrauensbruch der USC entfaltete sich schrittweise ein Krieg um die Präsidentschaft Somalias, der das ganze Land erfasste. Frühe Vermittlungsversuche seitens Dschibuti Ende 1991 scheiterten am mangelnden Kooperationswillen der Gruppierungen.⁶⁵ Als die Unmöglichkeit eines Kompromisses offenbar wurde, weiteten sich anfängliche Scharmützel zwischen den ehemals verbündeten Rebellen zu blutigen Auseinandersetzungen um Einflussgebiete aus.

Eine entscheidende Rolle für die sehr hohe Anzahl an Opfern dieses Konfliktes spielte die weite Verbreitung von Handwaffen. Sowohl die UdSSR als auch die USA hatten große Waffenlieferungen zur Unterstützung von Barre subventioniert.⁶⁶ Den Zehntausenden direkten Opfern der Kampfhandlungen folgten Hunderttausende infolge einer Hungersnot.⁶⁷ Die größten Kämpfe fanden in der Hauptstadt Mogadischu statt, die als Sitz des Präsidenten besondere Bedeutung genoss. Die Kriegsparteien wüteten aber ebenfalls auf dem Land, teils um ihr Fortbestehen zu finanzieren, teils um das ihrer Gegner zu beeinträchtigen. Weite Teile der Ernte und große Mengen an Vieh gingen so verloren; angesichts der ohnehin prekären Verhältnisse in Somalia eine Katastrophe ohnegleichen.

800.000 von ungefähr 7,5 Millionen Somalis entschlossen sich zur Flucht in die Nachbarstaaten, was in diesen Ländern eine Vielzahl von Problemen verursachte. Überhaupt zwang die desolote humani-

63 Vgl. Pajunk 2004: 112.

64 Vgl. Diebel 2003: 136.

65 Vgl. Pajunk 2004: 112.

66 Vgl. Schröder 2007: 74.

67 Vgl. Cornwell 2004: 3.

täre Lage die internationale Gemeinschaft zum Eingreifen.⁶⁸ Der UN-Sicherheitsrat beschloss die Entsendung einer Blauhelmtuppe, *United Nations Operation in Somalia* (UNOSOM). Diese konnte wegen schlechter Organisation und fehlender Truppen kaum etwas an der Lage ändern. Nicht einmal die Hauptstadt konnte vollständig kontrolliert werden.⁶⁹

Die Mission wurde als *United Nations Task Force* (UNITAF) fortgeführt und mit insgesamt 30.000 Soldaten deutlich verstärkt.⁷⁰ Das Mandat der Blauhelme wurde erweitert, was eine erhöhte Flexibilität der Truppen vor Ort ermöglichte, vor allem im Falle gefährlicher Situationen mit Waffeneinsatz. Die Bewältigung der großen Hungersnot von 1992 war der eigentliche Anlass für die Nachfolgemission UNITAF gewesen. Tatsächlich erfüllte die Mission ihr Ziel und konnte die Katastrophe eindämmen. Das eigentliche Problem, das Fehlen einer durchsetzungsfähigen staatlichen Autorität, blieb aber ungelöst. Es sollte durch die 1993 ins Leben gerufene UNOSOM II bewerkstelligt werden. Besonders engagiert waren die USA, die dafür sorgten, ein Truppenkontingent von 28.000 Mann aufrecht zu erhalten. Wesentliche Punkte der Mission waren die Entwaffnung der Klan-Milizen zur Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols und Verhandlungen mit den Anführern aller wesentlichen Gruppierungen zur Bildung einer neuen, tragfähigen Regierung.⁷¹ Die Klanführer waren dem Vorhaben nicht immer freundlich gesinnt. Der Widerstand gegen Kontrollen von Waffenarsenalen artete schließlich in Ausschreitungen aus, die zum Tod von UN-Soldaten führten.⁷² Als der für diese Übergriffe verantwortliche Milizen-Führer gejagt wurde, kam es zur viel beachteten Katastrophe, bei der US-amerikanische Blauhelme zwei Helikopter und 18 Soldaten verloren. Die zur Schau gestellten verstümmelten Leichen lösten große Unruhe in den Vereinigten Staaten aus, sodass der Abzug der Truppen verkündet wurde. Bald folgten auch die Soldaten der anderen teilnehmenden Länder.⁷³ 1995 war Somalia wieder sich selbst überlassen.

Infolge des Rückzugs der internationalen Gemeinschaft begannen sich verschiedenste Akteure zusammenzuschließen, um Sicherheit in begrenzten Regionen zu gewährleisten. Die erfolgreichste Vereinigung führte das Bestreben der bereits 1991 einseitig ausgerufenen Republik

68 Vgl. Pajunk 2004: 13.

69 Vgl. Diebel 2003: 139f.

70 Vgl. Pajunk 2004: 117.

71 Vgl. Höhne 2005: 49.

72 Vgl. Doyle/Sambanis 2006: 145.

73 Vgl. Pajunk 2004: 118f.

Somaliland fort, ein unabhängiges Land auf Basis der alten Grenzen Britisch-Somalilands zu führen. Federführend war hier die Rebellenbewegung SNM.⁷⁴

Ebenfalls abseits der Wirren im Südens von Somalia verselbstständigte sich die Herrschaft in Puntland. Im Gegensatz zu Somaliland sind sich die dort herrschenden Klans aber einig, langfristig ein geeintes Somalia in den Grenzen von 1960 zu schaffen. Maßgeblich für eine Reintegration dieser Region ist die Klärung der Machtverhältnisse im Süden und die Bildung einer nationalen Regierung. Bei der Gründung des so genannten *Puntland State of Somalia* war die SSDF Garantin der friedlichen Verhältnisse im Land.⁷⁵

Es bleibt festzuhalten, dass sich im Laufe der somalischen Geschichte ein Problem der Identität im Zuge der Kolonialisierung und der Politisierung der Klans herausgebildet hat. Zudem hindert das langjährige Fehlen einer realen Zentralregierung den Aufbau von staatlichen Strukturen. Eine extreme Dezentralisierung der Macht hat sich durch dieses Machtvakuum verselbstständigt. Die Möglichkeit, sich einfach Waffen zu besorgen, ermöglicht es zahlreichen Milizen, eine Eigenexistenz auf Kosten der Zivilbevölkerung zu führen. Schlechte Beziehungen zu den Nachbarländern destabilisierten das Land zusätzlich.

4.2 Neuere somalische Konflikte und Vermittlungsversuche im Untersuchungszeitraum

Im Rahmen des Untersuchungszeitraums (2003-2007) ergaben sich wesentliche Neuerungen im somalischen Bürgerkrieg, die die bereits historisch verwurzelten Konflikte noch verschärften. Diese genießen eine besondere Relevanz für das Handeln der Afrikanischen Union in Somalia.

Ein bis dahin einendes Element somalischer Kultur entfaltete Konfliktpotenzial ab den neunziger Jahren: die Religion. Das einheitlich sunnitische Land wurde mit Milizenführern konfrontiert, die eine sehr strenge Auslegung der koranischen Gesetze in ganz Somalia durchsetzen wollten. Von Randfiguren im aufgewirbelten Machtgefüge der klanischen Rebellengruppen entwickelten sie sich zur ernst zu nehmenden Partei, als im Süden Somalias die letzten organisierten Machtstrukturen auseinanderbrachen. Während in Somaliland die Klanältesten für ein Ende der blutigen Auseinandersetzungen sorgten,

74 Vgl. Höhne 2005: 50.

75 Ebd. 55 f.

staatliche Aufgaben teilweise übernehmen und in Puntland zumindest Übergangslösungen gefunden wurden sowie den dringendsten Nöten nachgekommen werden konnte, entstand im Süden Somalias ein gefährliches Machtvakuum. In diese legislative Leere stießen Vertreter der Sufisten⁷⁶ und gewannen an Einfluss. Karitative islamische Organisationen waren die einzige Möglichkeit für viele Einwohner, Zugang zu einer medizinischen Grundversorgung zu bekommen. Islamische Milizen gewannen an Zuspruch und setzten Scharia-Gerichte zur Rechtssprechung ein. Sie wurden als kleineres Übel stillschweigend toleriert. Die brutale und für somalische Sitten ziemlich fremde Rechtsprechung wurde von der Bevölkerung der Anarchie vorgezogen.⁷⁷ Die Sufisten konnten sich also während der neunziger Jahre durch die Gewährleistung grundlegender, ehemals staatlicher Dienstleistungen eine Machtbasis schaffen.⁷⁸

Die Wichtigkeit dieser islamischen Gruppen bekam eine ganz neue Dimension nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 in New York. Als potentielle Terroristen gerieten sie in das Visier der USA. Verbindungen der somalischen Milizen mit Terrororganisationen können nur vermutet werden; sie scheinen allerdings plausibel. Gegner der islamischen Gruppen wurden von den USA unterstützt, mit geringem Erfolg. Sogar die vollständige Einnahme Mogadischus konnte nicht verhindert werden.⁷⁹ Diese neuen, mächtigen Akteure im somalischen Machtgefüge machen das Zustandekommen einer neuen Regierung deutlich schwieriger, da sie durch ihre extremen Positionen in Bezug auf Religion bei anderen Bewegungen als nicht konsensfähig betrachtet werden.

Ein weiteres Hindernis für den Frieden in Somalia ist der latente Konflikt zwischen Somaliland und Puntland um die Regionen Sool und Sanaag. Beide beanspruchen diese Grenzregion, die an für sich keine große Bedeutung hat und von der Klanzugehörigkeit her enge Verbindungen mit beiden Seiten hat. Um die Souveränität wird aber gestritten, da Puntland befürchtet, durch diesen territorialen Hinzugewinn könnte Somaliland seinen Anspruch auf Unabhängigkeit bei der internationalen Gemeinschaft viel eher durchsetzen. Sollte dies gelingen, wäre es eine doppelte Niederlage: Puntland möchte den gesamtsomalischen Staat der Ära Barre wiederherstellen und falls dies mit Somaliland vorerst nicht möglich sein sollte, dann möchten die

76 Der Sufismus ist eine spezifische Form der sunnitischen Glaubensgemeinschaft. Er predigt ein mystisches Verhältnis zu Allah, das ohne Zwischeninstanzen existiert.

77 Vgl. Brüne 2009: 98.

78 Vgl. Bradbury 2008: 181.

79 Ebd. 21.

Machthaber zumindest so viel Land wie möglich beanspruchen, um einen zu großen Prestigeverlust für Somalia abzuwenden und eine Wiedervereinigung wahrscheinlicher zu machen.⁸⁰ Der Konflikt eskalierte im Oktober 2004 nach einem provokativen Besuch des Staatschefs von Somaliland in den umstrittenen Gebieten. Es folgte eine militärische Auseinandersetzung. Die Lage beruhigte sich jedoch relativ schnell. Beide Seiten bekräftigten daraufhin den ungeklärten Status der Region. Die Beziehungen zwischen Puntland und Somaliland litten aber unter diese Auseinandersetzung erheblich.

Der langfristige Partner für einen erfolgreichen Übergang zu einem wiedervereinigten Somalia mit durchsetzungsfähigen staatlichen Strukturen und dem tatsächlichen Gewaltmonopol ist seit Mitte der neunziger Jahre die IGAD.^{81/82} Die OAU konnte wegen der frühen Einmischung Äthiopiens, das als Mitgliedsland der IGAD auch gegen die Meinung der restlichen vertretenen Staaten nationale Interessen durchsetzen wollte, nie zu einer konsensfähigen Herangehensweise finden. Als sich die AU mit deutlich erweiterten Kompetenzen ebenfalls in den Konflikt einmischte, konnte sie auf die Vorarbeit und die Bereitschaft der IGAD zur engen Kooperation bauen. Im Wesentlichen wurden die früher von der IGAD getroffenen Entscheidungen von der AU nachträglich mitgetragen. Die Sichtweisen der beiden friedensvermittelnden Organisationen sind derart verschmolzen, dass sie in der gängigen Literatur kaum noch unterschieden werden. Deshalb soll hier die Vermittlungsarbeit der IGAD detailliert beschrieben werden, denn sie ist zum wesentlichen Pfeiler für die AU-Strategie in Somalia geworden.

Die IGAD begleitet den Friedensprozess in Somalia bereits seit 1989. Sieben Staaten gehören dieser Regionalorganisation an: Kenia, Uganda, Äthiopien, Dschibuti, Eritrea und Sudan. Aus dieser Konstellation wird schon ersichtlich, dass Nationalinteressen hier eine große Rolle spielen können. Die regelmäßigen Gipfeltreffen ermöglichten eine bessere Abstimmung bei regionalen Fragen und führten ebenfalls zu einer Unterstützung Somalilands durch Äthiopien. Vertreter beider Länder kamen durch die Verhandlung in Kontakt. Sie hatten ein Interesse daran, sichere Grenzen zu gewährleisten und mit möglichst wenig

80 Vgl. Höhne 2005: 42.

81 Als IGADD (*Intergovernmental Authority on Drought and Development*) gegründet, wenige Jahre später in IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*) umbenannt. Der Einfachheit halber fortlaufend als IGAD bezeichnet, da nur eine offizielle Reformulierung der Ziele beide Organisationen unterscheidet. Anfangs als Organisation für wirtschaftliche Entwicklung tätig. Die Konflikte, die in den Mitgliedsländern entstanden, führten die IGAD zur Mediation von Konflikten, da Frieden eine wesentliche Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung wahrgenommen wurde.

82 Zur IGAD und ihrer institutionellen Entwicklung, siehe Khadiagala 2007: 229 ff.

Rebellenaktivitäten im Ausland konfrontiert zu werden. Der staatliche Aufbau Somalilands wurde dementsprechend gefördert, was 1991 zur offiziellen Unabhängigkeitserklärung Somalilands führte.⁸³

Die Verhandlungen orientierten sich in der Zeit von 1989 bis 1998 an einer Reintegration der gesamten somalischen Klans in einen Staat, der dem von der demokratischen Ära Somalias ähnelte. Das heißt, dass eine zentralisierte Regierung unter der Führung eines starken Präsidenten geschaffen werden sollte und dass die Klans selbst keine eigenständige Rolle spielen konnten. Höchstens könnten sie durch klangebundene Parteien einen Weg zurück in die entscheidenden Institutionen des Landes finden. Dabei wurde wenig Rücksicht auf die Veränderung der politischen Lage genommen, die eine fragmentierte Gesellschaft sowie staatsähnliche Gebilde in weiten Landesteilen (Somaliland und Puntland) aufwies. Es wurde seitens der IGAD immer noch gehofft, die Klanführer könnten zum Wohle ihrer eigenen Bevölkerung ihre Macht aufgeben, wenn sie nur genügend Garantien bekämen, dass ihre Klans keinen Verfolgungen und Diskriminierungen wie unter Siad Barre ausgesetzt sein würden. Nach dem Scheitern etlicher Verhandlungsrunden setzte sich allmählich die Auffassung durch, dass eine Einbeziehung der bereits bestehenden Ordnung in Somaliland und Puntland nicht umgangen werden konnte. Die neue *Strategie des Building Block Approach* sah ein föderalisiertes Somalia vor.⁸⁴

Eine Friedensinitiative mit dieser Strategie, die 14. seit dem Fall der letzten Zentralregierung, wurde fortan von Dschibuti und dessen Präsidenten Guelleh vorangetrieben. Sie sah ein dezentralisiertes politisches System mit 18 Bundesstaaten vor; Klans sollten sowohl auf föderaler als auch auf regionaler Ebene mit fest zugewiesenen Sitzen in den Parlamenten vertreten sein. Die Friedenskonferenz fand in Art (Dschibuti) ab Mai 2000 statt. Dort wurde eine Charta erarbeitet, die die Details für die Neugestaltung Somalias beinhalten sollte, die *Transitional National Charter* (TNC).⁸⁵ Fast alle relevanten Akteure im somalischen Konflikt wurden einbezogen, auch die kleineren Klans, zivilgesellschaftliche Verantwortungsträger und Verteter aus der Wirtschaft.⁸⁶ Dennoch weigerte sich Somaliland beharrlich, den Diskussionen beizuwohnen. Das Land beschränkte sich auf eine Gutheißung der Anstrengungen, da sie die östlichen Grenzen Somalilands möglicherweise sicherer machen könnten. Puntland war an den Gesprä-

83 Vgl. Cornwell 2004: 4.

84 Ebd. 4.

85 Ebd. 5.

86 Vgl. Elmi / Barise 2006: 41.

chen aktiv beteiligt, zog dann aber seine Unterstützung zurück, als es sich zu wenig repräsentiert fühlte.⁸⁷

Kleinere bewaffnete Gruppen verweigerten ebenfalls die Kooperation. Trotz des UN-Waffenembargos waren im Land weiterhin sehr viele Gruppen in der Lage, ihre Eigenständigkeit mit Waffengewalt zu verteidigen.⁸⁸ Hier wurde die Notwendigkeit offensichtlich, die Friedensmission auch mit militärischen Mitteln auszustatten. Die Klans alleine konnten die widerspenstigen Milizen nicht entwaffnen, trotz aller vorgeschlagenen Kompromisse, die u. a. eine Aufnahme in die reguläre Armee bzw. Straffreiheit für vergangene Verbrechen in Aussicht stellten. Zu dieser Zeit kam für die Organisation und Durchführung einer *Peacekeeping*-Mission jedoch fast ausschließlich die UNO infrage. Nach den verheerenden Erfahrungen der neunziger Jahre in Somalia war der Sicherheitsrat jedoch nicht bereit, eine solche zu genehmigen.

Die erste durch die TNC legitimierte Übergangsregierung unter dem Premierminister Galadayh währte nur kurz, sie wurde bereits 2001 durch ein Misstrauensvotum gestürzt. Fortan übernahm Kenia und dessen Präsident Moi die Führung der Friedensbemühungen der IGAD. Er initiierte die *Somalia National Reconciliation Conference* zur Fortführung der Bestrebungen, in Somalia wieder einen funktionsfähigen Staat in den Grenzen von 1989 zu schaffen. Unterstützung kam seitens der EU, die mit der Androhung von Sanktionen mehrere Klanführer zurück zum Verhandlungstisch zwang. Hier kann man sehr gut beobachten, dass ohne internationale Hilfe die IGAD nicht weiter vorangekommen wäre, da sie nicht denselben ökonomischen Druck ausüben kann wie Industriestaaten. Die Konferenz sollte dank eines Drei-Phasen-Plans die nötigen Probleme aus dem Weg räumen. In der ersten Phase sollten die Teilnehmer die zentralen Konfliktpunkte und die gewünschten Resultate festlegen. In der zweiten Phase sollte die Versöhnung der verschiedenen Kriegsparteien eingeleitet werden. Delegierte der beteiligten Gruppen sollten einen detaillierten Ablauf für die verschiedenen beschlossenen Maßnahmen gemeinsam ausarbeiten. Erst in der dritten Phase sollte die heikle Frage der Machtverteilung angesprochen und eine provisorische Verfassung ausgearbeitet werden.⁸⁹

Die Gespräche der ersten beiden Phasen liefen relativ gut, Erklärungen wurden bereits nach zwei Wochen Verhandlungen verabschiedet. Bald darauf wurde das Problem der Repräsentation der verschiedenen Gruppen aber akut. Zu viele somalische Vertreter nutzten die

87 Vgl. Cornwell 2005: 1 ff.

88 Vgl. Elmi/Barise 2006: 37.

89 Vgl. Cornwell 2004: 6.

Chance, an der Konferenz teilzunehmen. Diese war zwar auf eine breite Partizipation angewiesen und förderte sie auch, konnte bei einigen hundert Teilnehmern jedoch nicht mehr für Ordnung sorgen. Außerdem war die Frage nach dem Stimmrecht der Gruppen wichtig geworden, da es um die Machtverteilung im künftigen Somalia ging. Im November 2002 wurde schließlich ein Kompromiss gefunden, der aber nur die größten und einige kleinere Klans berücksichtigte.⁹⁰ Die anderen gesellschaftlichen Akteure wurden ausgeschlossen. Frustration kam bei allen Beteiligten auf, da keiner so viel durchsetzen konnte, wie er wollte. Später wurden doch noch 16 zivilgesellschaftliche Vertreter zugelassen; bei 300 Klanvertretern spielten sie jedoch nur eine geringe Rolle.⁹¹

Um die Verfassung wurde unentwegt gestritten. Mehrere Monate lang entbrannten immer wieder neue Streitigkeiten um die Fragen der Entwaffnung, der föderalen Struktur des Landes, der Einflussnahme Kenias und Äthiopiens im Friedensprozess sowie der Verlegung der Konferenz nach Somalia.⁹² Die Kosten für die Konferenz waren von westlichen Geberländern finanziert worden, die ebenfalls Druck ausübten, um zeitnah einen Kompromiss zu finden. Doch die Klanführer sträubten sich immer wieder, den Entscheidungen beizupflichten, wenn sie das Gefühl hatten, nicht die günstigsten Bedingungen für ihren eigenen Klan erkämpft zu haben. Eine Übergangsverfassung wurde letztendlich Anfang 2004 verabschiedet, ohne dass sich die Teilnehmergruppen wirklich dadurch verbunden oder verpflichtet gefühlt hätten.

Ein wesentliches Problem der ganzen Verhandlungen bestand darin, dass sich keine im somalischen Konflikt neutrale Macht in Somalia mit einem militärischen Beitrag engagieren wollte. Die Klans selbst wollen ihre Milizen nicht entlassen, da sie meinen, auf Dauer ihre Maximalforderungen durchsetzen zu können. Ihre Verhandlungsposition wird durch das Fehlen von effektiven Sanktionen deutlich gestärkt.⁹³

4.3 Die Kontributionen der AU zum Frieden in Somalia

Somalia bleibt für die UNO eine traumatische Erfahrung bei *Peacekeeping*-Operationen. Die Staaten und Organisationen, die sich aus Somalia zurückziehen konnten, taten es nach dem Abzug der UN-Militärmissionen in den neunziger Jahren. Zurück blieb die IGAD,

90 Vgl. Höhne 2005: 62.

91 Vgl. Cornwell 2004: 7.

92 Vgl. Höhne 2005: 61.

93 Im Anhang befindet sich eine Chronologie über den Regionalkonflikt Somalia, der die wichtigsten Ereignisse zusammenfasst, sowie eine Karte.

der Somalia auch angehört, und die vor allem die Nachbarländer des zerfallenen Staates repräsentiert.

Als Regionalorganisation mit direkten Interessen in Somalia war es für die IGAD keine Option, auf weitere Friedensbemühungen zu verzichten. Die jeweiligen Grenzen der Mitgliedsländer zu Somalia verursachten Probleme, die zum gemeinsamen Handeln zwangen: Waffenschmuggel, massive Flüchtlingsströme, unsichere Grenzgebiete und wirtschaftliche Schwierigkeiten. Die in finanzieller Hinsicht sehr eingeschränkte IGAD konnte jedoch alleine nicht so viel bewirken, wie sie gewollt hätte.

Die Gründung der AU war ein positives Zeichen für Somalia. Als internationale Organisation war sie zwar nicht so fest wie die IGAD daran gebunden, sich mit Somalia zu befassen, aber ihr sehr klarer Anspruch, für Frieden in Afrika zu sorgen, konnte mit dem Ignorieren Somalias nicht in Einklang gebracht werden. Als einer der ältesten und schwierigsten Konflikte auf dem Kontinent war das gespaltene Land ohne Zweifel einer der Brennpunkte, mit dem sich die AU beschäftigen musste, wenn sie nicht ihre Glaubwürdigkeit verlieren wollte. Dies war um so wichtiger, als sich das Interesse anderer gewichtiger Akteure der internationalen Gemeinschaft in Grenzen hielt.⁹⁴

Ein Zeichen für die Ernsthaftigkeit der AU ist, dass sie die bisherigen Friedensbemühungen der IGAD anerkannt und de facto übernommen hat. Anstatt die bescheidenen Erfolge, die schon erzielt worden waren, über Bord zu werfen, hat sich die AU in die bereits laufenden Verhandlungen praktisch nahtlos eingebracht. Angesichts des schlechten Rufs der OAU im Hinblick auf Friedensschaffung wäre es durchaus auch möglich gewesen, dass die AU aus Prestige Gründen oder um ihre Legitimität zu untermauern, ein eigenes Projekt einleitet. Die Einbindung der vor Ort seit Jahren für den Frieden arbeitenden Akteure ermöglichte der AU ein sehr schnelles Mitwirken. Die Übernahme der bisherigen Strategie der IGAD, die Einbeziehung vieler somalischer Akteure, um einer gesamt-somalischen Regierung die nötige Legitimität zu sichern, war äußerst notwendig. Ein brutaler Wechsel der Strategie hätte sehr wahrscheinlich viele somalische Machthaber brüskiert und ihren schon nur mäßigen Kooperationswillen aufs Spiel gesetzt.

Eine diplomatische Unterstützung seitens der AU erfolgte früh. Die bereits erwähnte TNC, die die Grundlage für die Herausbildung einer gesamt-somalischen Regierung, das *Transitional National Government* (TNG) bildet und die im Jahr 2004 der neuesten Friedensinitiative zum Erfolg verhelfen sollte, bekam Rückendeckung durch das PSC

94 Vgl. Elmi/Barise 2006: 44.

(Bewertungspunkt „Erkennung und Warnung“). Zum einen wurden die Vereinbarungen, die mit der IGAD getroffen worden waren, akzeptiert und in die AU-Friedensstrategie übernommen, zum anderen rief das PSC zur Anerkennung der neuen Regierung auf. Im Communiqué der 18. Sitzung des PSC vom 25. Oktober 2004⁹⁵ wurde Hilfe von der EU, der UNO und der Arabischen Liga gefordert, die Formierung des TNG begrüßt und die Akteure im Regionalkonflikt Somalia dazu aufgefordert, die Arbeit des TNG nicht zu beeinträchtigen. Die letztere Aufforderung wurde allerdings sehr allgemein gehalten:

*„[The PSC] urges all concerned to desist from any action that would, in any form, tend to undermine the progress achieved in the reconciliation process. Council invites all Member States, in particular those of the region, to stand ready to take collective action against spoilers to ensure the advancement of reconciliation, peace and stability in Somalia.“*⁹⁶

Keine Akteure werden direkt genannt und keine konkreten Angaben dazu gemacht, was die Arbeit des TNG gefährdet. Es werden zwar Konsequenzen für einen Bruch der Friedensvereinbarungen angedroht, allerdings auch hier ohne konkrete Maßnahmen zu nennen. Communiqués der folgenden Treffen des PSC im Untersuchungszeitraum sind nach dem gleichen Muster verfasst: das TNG wird unterstützt, es wird um die Hilfe anderer internationaler Organisationen und die der Nachbarstaaten Somalias gebeten und am Ende des Communiqués werden dem Frieden zuwiderlaufende Handlungen allgemein angemahnt.

Dadurch zeigt die AU ihr Interesse und ihr Engagement in dem Konflikt, vermeidet aber eine direkte Konfrontation mit Akteuren, die die Friedensbemühungen gefährden (Bewertungspunkt „Erkennung und Warnung“). Die Wirkung dieser Appelle bleibt somit begrenzt: die AU findet nicht die Stärke, sich mit störenden Akteuren auseinanderzusetzen. Dabei wäre insbesondere eine Nennung Äthiopiens nötig gewesen, da es immer wieder Bemühungen zur Untergrabung der Legitimität und Handlungsfähigkeit des TNG gab, die ihren Ursprung in diesem Staat fanden.⁹⁷

Die Verhandlungen zur Fortführung einer umfassenden Friedensstrategie blieben nach wie vor bei der IGAD. Die Unterstützung der AU in diesem Bereich beschränkte sich auf die Werbung von Geberländern zur finanziellen Absicherung der Verhandlungsrunden. Inwie-

95 In der Bibliographie als PSC 2004a gekennzeichnet.

96 PSC 2004a: 2.

97 Zu Äthiopiens ambivalenten Verhältnis zum TNG, siehe Cornwell 2005: 3 f. und Elmi / Barise 2006: 39 ff.

fern die AU als internationale Organisation, die eine größere globale Bedeutung als die regional sehr stark eingebettete IGAD genießt, zur indirekten Finanzierung der Verhandlungsgespräche beitragen konnte, ist nicht genau zu ermitteln. Allerdings muss die Tatsache in Betracht gezogen werden, dass die IGAD seit den neunziger Jahren über durchaus unterstützungswillige Partner im Rahmen des *IGAD Partners Forum* (IPF) verfügt.⁹⁸ Daher ist anzunehmen, dass die AU in diesem Zusammenhang eine eher kleine Rolle gespielt hat. Insgesamt hat die AU keinen wesentlichen Beitrag zum Zustandekommen bzw. zur Fortführung von Verhandlungen geboten.

Gleichermaßen war es die IGAD, die die zentralen Vertragswerke zum Wiederaufbau eines somalischen Staates in die Wege leitete. Die *Transitional National Assembly* (TNA), die von den Klan-Delegierten Somalias im Jahr 2000 gewählt wurde, war der Verdienst der langatmigen Verhandlungen der IGAD. Ebenso wurde das TNG nach intensiven Beratungen, die die IGAD organisiert und betreut hatte, gebildet.⁹⁹

Diese Verträge hat die AU, wie bereits geschildert, ohne Einwände unterstützt und in ihre Friedensstrategie eingebaut. Dass es trotz der sehr wenigen Erfolge die einzigen Verträge sind, zu denen sich eine Großzahl der somalischen Akteure bekennen konnten, ist ein wichtiger Grund, diese auch als Grundlage für weitere Friedensbemühungen zu nutzen. Ein kompletter Neuanfang würde zähe, möglicherweise jahrelang andauernde Verhandlungen bedeuten. Dennoch hätte die AU durchaus auf einigen Änderungen bestehen können, die dem TNG mehr Legitimität verschafft hätten. Durch die Übernahme der Verhandlungsergebnisse der IGAD wird der Bewertungspunkt „Abkommen“ angesprochen.

Die demokratischen Defizite der TNC sind offensichtlich. Die Exekutive, die im Wesentlichen aus dem TNG bestand, wurde von Delegierten der Klans bestimmt, deren Auswahl intransparent war. Die Vermittlungen zur Entsendung der Delegierten wurden von der IGAD geführt und nicht offen gelegt, was zu vielerlei Debatten über unfaire Begünstigungen führte.¹⁰⁰ Dieser Mangel hätte dadurch gemindert werden können, dass ein Termin für Wahlen im gesamten Land festgeschrieben worden wäre. Die Vertagung der Wahlen auf unbestimmte Zeit ermöglichte es den somalischen Machthabern, diese immer wieder hinauszuschieben. Die unsicheren Zustände im Land waren zwischen

98 Vgl. ASAP 2004: 3.

99 Vgl. Höhne 2005: 60 f.

100 Vgl. Morolong 2007: 10.

2003 und 2007 ein sehr großes Hindernis für die Durchführung von Wahlen und hätten diese so gut wie unmöglich gemacht. Ohne den Zeitdruck eines vertraglich festgeschriebenen Termins wurde jedoch die Möglichkeit verpasst, den Konfliktparteien größere Anstrengungen (z. B. in Form von Zugeständnissen oder der Mobilisierung von zusätzlichen Ressourcen) abzurufen. Auch eine Festlegung zu einem entfernteren Zeitpunkt wäre sinnvoll gewesen. Die Perspektive einer Wahl hätte dazu beigetragen, dass sich alle Akteure ernst genommen fühlen.

Ein weiterer ungeklärter Punkt der TNC ist der Status Somalilands. Deren Vertreter lehnen jegliche Verhandlungen über eine Aufgabe der Unabhängigkeitsforderungen ab.¹⁰¹ Seit geraumer Zeit finden dort Wahlen statt und ein friedvoller Machtwechsel wurde ebenfalls schon vollzogen. Die Machthaber in Somaliland genießen damit eine gewisse Legitimität in der Bevölkerung.¹⁰² Im Artikel 2 der TNC werden die Grenzen Somalias so definiert, dass sie Somaliland beinhalten. Eine tatsächliche Souveränität über das Gebiet existiert genauso wenig, wie ein Plan zur Vorgehensweise gegenüber der de facto unabhängigen Region. Somaliland wird *de jure* als föderale Untergliederung Somalias angesehen. Eine praktische Umsetzung dieses Anspruchs ist jedoch unmöglich.¹⁰³

In dem Untersuchungszeitraum kam es lediglich zu einer Neufassung der Übergangsverträge. Äthiopien hatte mit seinem Gegenentwurf vom *Somali Reconciliation and Reconstruction Council* (SRRC) die Legitimität des IGAD-Friedensprozesses in Zweifel gezogen und die Bemühungen zu einer einheitlichen Lösung untergraben. Die Zusammenführung der beiden im Machtanspruch konkurrierenden Institutionen wurde unter der Leitung der IGAD Anfang 2004 vollzogen. Das Resultat war das *Transitional Federal Government* (TFG), das noch um das *Transitional Federal Parliament* (TFP) erweitert und von der internationalen Gemeinschaft akzeptiert wurde.

Die Legitimität des TFG litt unter dem Verdacht, stark von Äthiopien abhängig zu sein.¹⁰⁴ Als das TFG in der Hauptstadt Mogadischu seinen Machtanspruch zur Geltung zu bringen versuchte, verwehrten die lokalen Machthaber der neuen Regierung den vereinbarten Schutz. Die wenigen Milizen, die sich dem TFG gegenüber als treu erwiesen, waren nicht in der Lage, die nötige Sicherheit zu gewährleisten. Daraufhin entsandte Äthiopien unilateral militärische Unterstützung. Die AU war nicht in der Lage, selbst kurzfristig die Sicherheit zu gewähr-

101 Vgl. Brabdbury 2008: 7f.

102 Zur demokratischen Entwicklung Somalilands, siehe Brabdbury 2008: 185-242.

103 Vgl. Cornwell 2005: 2.

104 Vgl. Elmi / Barise 2006: 8f.

leisten oder Äthiopien in eine gemeinsame Operation einzubinden. Trotz des eigenmächtigen Verhaltens Äthopiens, das den fragilen Frieden unter den Klans bedrohte, sprach die AU keine Rüge aus. Sogar als eine militärische Operation Äthopiens gegen die im Süden Somalias operierende und dem TFG feindlich gesonnene *Union of Islamic Courts* (UIC)¹⁰⁵ ohne Rücksprache stattfand, schwiegen die Repräsentanten der AU.

Auf der einen Seite stand Äthiopien, das das TFG unterstützte und die im Süden starken UIC bekämpfte. Auf der anderen Seite unterstützte Eritrea, ebenfalls AU- und IGAD-Mitgliedsland, also formal das TFG anerkennend, die UIC als Rache dafür, dass Äthiopien seine eigenen Grenzen nicht anerkannte.¹⁰⁶ Der Friedensprozess wurde durch diese zwischenstaatlichen Rivalitäten stark in Mitleidenschaft gezogen. Die AU hatte es versäumt, in dieser Situation offiziell Äthiopien und Eritrea zu mehr Kooperation aufzufordern.

Eine Entsendung von Beobachtern zur Überwachung der Umsetzung der getroffenen Absprachen (Bewertungspunkt „Beobachter“) kam nie zu Stande, da der Widerstand gegen das TFG offensichtlich war. Die Autorität des TFG erstreckte sich nie bedeutend außerhalb der Hauptstadt Mogadischu. Lediglich eine *fact-finding commission* wurde für kurze Zeit von der AU nach Somalia entsendet, um die Notwendigkeit einer bewaffneten Friedensmission zu erkunden.¹⁰⁷ Diese bestätigte den Bedarf an einer größeren Truppe, die die unmittelbare Sicherheit der Regierung gewährleisten und sie weniger abhängig von dem wohlwollen mächtiger *warlords* im Umfeld Mogadischus machen sollte.

Angesichts der verheerenden Erfahrungen von UNOSOM I, II und der UNITAF war es sehr unwahrscheinlich, dass die mit Militäreinsätzen bereits sehr stark belastete UNO die nötigen Truppen für Somalia entsenden würde. Das PSC zeigte sich an einer eigenen Mission interessiert; seine nachstehenden Entscheidungen betreffen den Bewertungspunkt „militärischer Einsatz“. Die erste Idee zielte auf eine Beteiligung der IGAD-Mitgliedstaaten ab.¹⁰⁸ Die so genannte IGASOM-Mission schien Erfolg zu versprechen, weil die geographische Nähe der Truppensteller sich positiv auf Logistik und Reaktionsfähigkeit der Kommandozentralen auswirken würde. Ebenfalls relevant war die Tatsache, dass die IGAD-Mitgliedsländer am meisten von geordneten Verhältnissen in Somalia profitieren und sich aus diesem Grund besonders anstrengen würden, ihren Verpflichtungen nachzukommen

105 In der gängigen Literatur des öfteren auch als *Islamic Courts Union* (ICU) bezeichnet.

106 Vgl. Möller 2009: 21.

107 Ebd. 32.

108 Vgl. Murithi 2005: 96 f.

und Truppen zu entsenden. Die Nachteile erwiesen sich jedoch als größer. Die IGAD-Mitgliedsländer waren nicht bereit, alleine die Kosten für die Entsendung ihrer Truppen zu schultern. Darüber hinaus wurde befürchtet, dass Gruppen wie die UIC die Teilnahme von Grenzländern Somalias angesichts der schwierigen Beziehungen der letzten Jahrzehnte als nicht tolerierbare Einmischung betrachten würden. Aus diesen Gründen wurden weitere Mitgliedstaaten der AU in die Mission eingebunden.

Die Gespräche für die Entsendung einer militärischen Unterstützung kamen erst nach zwei Jahren, im März 2007, zu einem erfolgreichen Ende. 8.000 Soldaten sollten unter AU-Mandat ein breites Spektrum an Aufgaben in Somalia wahrnehmen. Die Mission wird von der UNO als rechtmäßig anerkannt. Die Aufgaben, die während des 69. Treffens des PSC festgelegt wurden,¹⁰⁹ umfassen all die dringend benötigten Maßnahmen in Somalia. Die *African Union Mission in Somalia* (AMISOM) soll:

- den Schutz der durch die TNC geschaffenen Institutionen in Mogadischu gewährleisten;
- die Truppen des TFG ausbilden;
- die Entwaffnung der verschiedenen bewaffneten Gruppen vornehmen;
- humanitäre Hilfe, z. B. im Rahmen der Flüchtlingshilfe, unterstützen;
- sich selbst gegen Angriffe von außen verteidigen.

Das offizielle Mandat der Truppe leitet sich direkt von diesen Aussagen des PSC ab. Lediglich die Aufgabe, den Dialog zwischen den ehemaligen Kriegsparteien zu fördern, wird hinzugefügt.¹¹⁰ Bis Ende 2007 wurden nur ungefähr 1.500 Soldaten aus Uganda und 1.900 Soldaten aus Burundi tatsächlich nach Somalia entsendet.¹¹¹ Das Truppenkontingent aus Uganda wird von den USA mitfinanziert.¹¹² Über die Ausrüstung der AMISOM ist wenig bekannt. Berichtet wird lediglich über anfängliche logistische Schwierigkeiten. Das durch die politische Realität in Somalia zunächst beschränkte Einsatzgebiet (Mogadischu selbst und die unmittelbare Umgebung) erfordert keine weitreichende Mobilität.

Angesichts der militärischen Übermacht der *warlords*, deren Loyalität zum TFG wechselnd ist, bleibt es ein sehr schwieriges Unterfangen,

109 Vgl. PSC 2007: 7 ff.

110 Vgl. http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/AMISOM/AMISOM_Mandat.htm für das offizielle Mandat der AMISOM.

111 Vgl. Morolong 2007: 12.

112 Vgl. ICG 2008: 20.

Mogadischu zu schützen.¹¹³ Die Übergangsregierung wurde in den vorherigen Jahren zeitweise aus Mogadischu evakuiert, die ersten Jahre des TNG wurden vom benachbarten Kenia aus geführt, da für die Sicherheit der Regierung nicht gesorgt werden konnte. Die äthiopische militärische Unterstützung konnte ebensowenig wie die bescheidenen TNG/TFG-eigenen Truppen die Sicherheit der Regierungsvertreter garantieren.¹¹⁴ Die nur teilweise einsatzfähige militärische Komponente der AMISOM ist nicht in der Lage, diese Aufgabe in vollem Umfang mit den vorhandenen Mitteln wahrzunehmen.¹¹⁵

Die Anzahl und Stärke der Kräfte, die dem TFG loyal sind, wird als sehr gering eingeschätzt. Es gilt als unwahrscheinlich, dass sie sich zum Kern einer somalischen Armee weiterentwickeln kann.¹¹⁶ Auch diese Möglichkeit, langfristig die Autorität des TFG in Mogadischu zu sichern, fällt aus. Ohne einen politischen Friedensprozess, der die umliegenden Machthaber fest in die Strukturen der Übergangsinstitutionen der TNC integriert, ist die Sicherheit der Hauptstadt also kaum zu bewerkstelligen.

Die Entwaffnung der verschiedenen Organisationen in Somalia erscheint daher aussichtslos. Die Akteure scheinen nicht zufrieden mit der von der IGAD vermittelten TNC zu sein und wollen es daher nicht riskieren, durch die Aufgabe ihrer Waffen ihre Macht teilweise oder komplett einzubüßen. Entwaffnung ist ein hochsensibles Thema im hochgerüsteten Somalia, es war auch diese Frage, die die Angriffe gegenüber der UNOSOM ein Jahrzehnt früher ausgelöst hatte. Dass die UIC dem TFG eher feindlich gegenübersteht, wurde bereits erläutert. Eine konsequente Entwaffnung ist unter diesen Umständen mithilfe einer Friedenstruppe, die schon zu klein ist, um die bisher genannten Aufgaben wahrzunehmen, nicht möglich.

Die Unterstützung für humanitäre Hilfe und die Verteidigung nach außen geben der AMISOM die notwendige Flexibilität, um in Krisensituationen angemessen zu reagieren. Es wäre schwer vorstellbar gewesen, dass die u. a. zum Schutz des TFG verpflichtete Mission sich nicht selbst verteidigen dürfte. Ebenfalls unerlässlich ist die Erlaubnis, vor Ort der Hilfe für die Zivilbevölkerung Unterstützung zukommen zu lassen. Angesichts der numerischen Schwäche der AMISOM und ihrer Aufträge dürfte sich diese Hilfe eher in Grenzen halten; dennoch sollten die Möglichkeiten, die sich unter Umständen anbieten, genutzt werden.

113 Zu den verschiedenen bewaffneten Gruppen in Somalia und deren Macht, siehe Vinci 2006. Zum neuen Akteur UIC, siehe Morolong 2007, S. 4.

114 Vgl. Möller 2009: 16.

115 Vgl. ICG 2008: 20.

116 Vgl. Möller 2009: 16.

Zur Gesamtlage in Somalia am Ende des Jahres 2007 trifft das Heidelberger Konfliktbarometer eine eindeutige Aussage: in Somalia herrscht Krieg.¹¹⁷ Für den Bewertungspunkt „Frieden“ sind diese Äußerungen von besonderer Relevanz. Krieg ist die höchste Konfliktintensität in der Bewertung des Konfliktbarometers. Er wird wie folgt definiert:

„A war is a violent conflict in which violent force is used with a certain continuity in an organized and systematic way. The conflict parties exercise extensive measures, depending on the situation. The extent of destruction is massive and of long duration.“¹¹⁸

In der Detailbewertung werden zwei Konflikte separat behandelt. Zum einen wird der Konflikt zwischen UIC und TFG als Krieg bezeichnet. Eine Besserung durch die abgeschlossenen Verträge, diplomatische Handlungen oder die Entsendung der AMISOM haben sich also nicht ergeben. Zum anderen wird der Konflikt zwischen Puntland und Somaliland wegen der Grenzregionen Sool und Sanaag angeführt, dieser wird jedoch nicht als schwere Krise eingestuft.

Diese Einschätzung deckt sich mit den Analysen, die die bereits genannten Autoren¹¹⁹ liefern.

4.4 Zwischenfazit

Insgesamt ist die Rolle der AU im Regionalkonflikt Somalia als begrenzt anzusehen. Der Wille, sich in diesem komplexen und lang anhaltenden Regionalkonflikt einzumischen, war jedoch stets präsent. Dies zeigen die Erklärungen des PSC und die anderen erwähnten Tätigkeiten der AU in Somalia, die anhand der Bewertungspunkte „Erkennung und Warnung“ und „Abkommen“ ausgeführt wurden.

Die Bereitschaft, sich dem Konflikt zu widmen und konstruktiv eine Lösung für die dringendsten Probleme Somalias zu finden, zeigt sich in der Übernahme der Friedensstrategie der IGAD. Die Einbindung dieser Regionalorganisation mit großer Erfahrung im Hinblick auf Friedensverhandlungen mit somalischen Akteuren beweist das Verständnis des PSC für seine eigenen Schwächen.

Der Einfluss auf die Gestaltung neuer Staatsstrukturen für Somalia wurde allerdings unnötig aufgegeben. Probleme, die sich aus der Frie-

117 Vgl. HIIK 2007: 4.

118 HIIK 2007: 2.

119 Vgl. z.B. Morolong 2007: 2f.; Möller 2009: 18.; ICG 2008: 8f.

densstrategie der IGAD ergaben, wurden nicht korrigiert. Dabei äußerten sich die Mängel der beschlossenen Vertragswerke schon vor dem aktiven Eingreifen der AU. Zu große Rücksicht auf die Positionen der IGAD führte zu einem Machtverlust der AU als eigenständiger Akteur.

Ein weiteres Themenfeld, bei dem die AU ihren Einfluss hat missen lassen, ist das Verhalten der Nachbarstaaten Somalias. Friedensbemühungen, die diesen Aspekt berücksichtigten, wurden nicht durch ein Vorgehen der AU unterstützt, das unilaterale und oft auch für den Frieden schädliche Unternehmungen von AU-Mitgliedsländern eingeschränkt hätte. Hier wird eine Erklärung des PSC oder der Versammlung vermisst, die möglicherweise zumindest die sichtbarsten Aktionen der benachbarten Staaten begrenzt oder unterbunden hätte. Ein solches Vorgehen konnte während der Analyse des Bewertungspunktes „Erkennung und Warnung“ nicht festgestellt werden.

Schließlich ist die AMISOM sowohl Zeichen für eine aktive Rolle der AU in Somalia als auch ein Zeichen für deren mangelnden Macht. Die Tatsache, dass überhaupt ein international legitimer Akteur eine Friedenssicherungs-Truppe in ein gefährliches Gebiet wie Somalia entsendet hat, spricht für ein großes Engagement der AU. Dennoch waren die Rahmenbedingungen, die im Bewertungspunkt „militärischer Einsatz“ ausgeführt wurden, durch Versäumnisse der AU und der IGAD sehr ungünstig. Die mangelnde Bereitschaft der Staaten, die sich zu einer militärischen Beteiligung verpflichtet hatten, die Vereinbarungen tatsächlich zu erfüllen, trug ebenfalls zur weitgehenden Wirkungslosigkeit der AMISOM bei.

5 Die Rolle der Afrikanischen Union im Regionalkonflikt von Darfur

5.1 Historische Konflikte in Darfur: der Weg zum Bürgerkrieg

Der Sudan existiert in seiner jetzigen Form erst seit dem Ende der Kolonialisierung im Jahre 1956. Mehrere Staaten haben sich im Laufe der Jahrhunderte in der Region gebildet und sind spätestens während der Kolonialzeit untergegangen. Unter diesen war das Sultanat Darfur, das um 1650 entstand und ein Gebiet für sich beanspruchte, das ungefähr dem der heutigen Provinzen Nord-, West- und Süd-Darfur entspricht.¹²⁰

Darfur bedeutet in der einheimischen Sprache „Heimat der Fur“.¹²¹ Der Klan der Fur war lange Zeit einer der einflussreichsten; er ist aber nicht der Einzige, der sich in diesem Gebiet niederließ. Die Zaghawa und Masalit genossen ebenfalls eine herausgehobene Position. Insgesamt bewirtschafteten mehrere Dutzend Klans das fruchtbare Land unter dem Sultan von Darfur. Für die Schlichtung der unvermeidlichen Konflikte wurden Klankonferenzen einberufen. Neben materiellen Entschädigungen wurde auch die Wiedergutmachung in Form von „Blutgeld“ praktiziert, d. h. die Bestrafung durch dieselbe Tat, wie die gegenüber dem Opfer begangene. Für ein Verbrechen war der gesamte Klan verantwortlich. Wie es der Name schon verrät, war das Sultanat Darfur durch die islamische Rechtssprechung geprägt. In Darfur ist die überwältigende Anzahl der Einwohner, wie im Norden des heutigen Sudans, dem sunnitischen Glauben zugehörig.

Die Darfuris werden gemeinhin als Afrikaner bezeichnet, in Abgrenzung zu den Einwohnern des sudanesischen Nordens, die als Araber angesehen werden. Diese Aufteilung wird jedoch den Realitäten nicht gerecht. Seit dem 17. Jahrhundert haben Nomaden aus dem Norden mit der Erlaubnis des Sultans Darfur durchquert und dort ihre Kamele versorgt.¹²² Die Bevölkerungen haben sich vermischt und es gibt kaum ein Merkmal, an dem man einen afrikanischen von einem arabischen Darfuri unterscheiden könnte. Traditionell wird die Ethnie lediglich durch die Klan-Zugehörigkeit bestimmt. Die kulturelle und religiöse Nähe beider Ethnien trug dazu bei, dass ihr Zusammenleben ohne größere Konflikte verlief. Erst in der Gegenwart wurden die Unterschiede hervorgehoben.

120 Vgl. Flint / De Waal 2008: 1.

121 Aus diesem Grund wird auch von der Region „Dar Fur“ gesprochen. Die in dieser Arbeit verwendete Schreibweise entspricht der weitaus geläufigeren Variante.

122 Vgl. Fadlalla 2005: 58.

Die begehrten fruchtbaren Länder Darfurs wurden vom Sultan nach feudalem Brauch aufgeteilt. Die Eigentümer wurden in der Regel von Generation zu Generation übertragen. Die ältesten Klans hatten somit meistens die ertragreichsten Ländereien als Lehen, die Nomaden waren durch ihren Lebensstil sowieso nicht an Landerwerb interessiert.¹²³

Bis in das späte 19. Jahrhundert war Darfur eine relativ reiche Region, in der ein höherer Lebensstandard als in Ägypten üblich war. Die Kolonialisierung entzog den Darfuris die freie Verfügung über die Profite der Landwirtschaft und des Handels. Darfur wurde in eine höhere Verwaltungsebene eingegliedert und generell von den britischen Machthabern vernachlässigt. Die Abgeschiedenheit der Region machte Investitionen in die Infrastruktur äußerst kostspielig und wenig rentabel. Die bestehende Organisation der Klans wurde beibehalten, mit dem Unterschied, dass Steuern an die britische Verwaltung fließen sollten. Die Gewinne wurden abgeschöpft, eine Modernisierung des Landes unterblieb. Bis zur Erlangung der Unabhängigkeit Sudans war Darfur zu einer ökonomisch unterentwickelten Region geworden.¹²⁴ Der Norden Sudans war wesentlich wohlhabender und konnte auf ein vergleichsweise dichtes Netz an Straßen, Eisenbahnlinien, Schulen und Krankenhäusern aufbauen.¹²⁵

Die Unabhängigkeit Sudans änderte wenig an der Unterentwicklung Darfurs. Die staatlichen Investitionen blieben gering, der Norden Sudans wurde in dieser Hinsicht bevorzugt behandelt. Südsudan blieb genauso vernachlässigt von der Zentralregierung, allerdings wurde diese Region aufgrund historischer Rivalitäten aus dem politischen Prozess von vornherein ausgeschlossen. Darfur dagegen besaß mächtige Repräsentanten aus den eigenen Reihen in Khartum. Diese waren jedoch mehr an ihrer Loyalität zur Regierung als an der Entwicklung ihrer Heimatregion interessiert.

Trotz dieser Schwierigkeiten war Darfur eine Region, die von Konflikten verschont blieb. Nomaden und Bauern, Araber und Afrikaner, Klans und Beamte lebten friedlich miteinander. Zwischenfälle, die die Beziehungen untereinander störten, wurden von den traditionellen Klan-Gerichten geregelt. Die Rechtssprechung wirkte ausgleichend; das Zusammenleben war geprägt von Konflikten, führte aber nicht zu einer dauerhaften Störung der Beziehungen.¹²⁶

123 Vgl. Flint / de Waal 2008: 7f.

124 1945 waren in Darfur nur vier staatliche Grundschulen und keine einzige Entbindungsklinik vorhanden. Der Rest des Landes (mit Ausnahme des ebenfalls ausgegrenzten Süden Sudans) war wesentlich besser versorgt.

125 Vgl. El Ouazghari 2007: 17.

126 Vgl. Fadlalla 2005: 58.



Abb. 3: Republik Sudan (Quelle: Wikipedia¹²⁷)

Die Karte zeigt den gegenwärtigen Staat Sudan, die drei Verwaltungseinheiten von Darfur (ab 1994, dieser Umstand wird im Folgenden näher erläutert) sind hervorgehoben. Etwas mehr als 31 Millionen Menschen leben in Sudan, davon 6 Millionen in Darfur.¹²⁸ Die gesamte Republik hat eine Fläche von 2,5 Millionen km², Darfur ca. 510.000 km².¹²⁹ Gut zu erkennen ist die Abgeschiedenheit Darfurs, weit abseits der großen Städte, der Küste und des Nils.

127 In: Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Sudan-karte-politisch-darfur.png>.

128 Vgl. Fadlalla 2005: 172.

129 Vgl. ISS 2009: 1.

Im Laufe der Jahre gewann die im Norden weit verbreitete Ideologie der „arabischen Überlegenheit“ an Bedeutung in Darfur. Das politische Leben richtete sich zunehmend nach ethnischen Kriterien. Bestehende Strömungen, die eine dominierende Stellung in Darfur für die arabische Bevölkerung forderten, wurden in den siebziger Jahren durch den Konflikt zwischen Libyen und Tschad verstärkt. Die von dem Revolutionsführer al-Gaddafi propagierte Vision der arabischen Einheit hatte zu einem Krieg geführt, dem sich auch Darfur nicht entziehen konnte. Die kaum kontrollierbaren Grenzen Sudans im Westen wurden mehrfach durch libysche Truppen verletzt; zeitweise etablierten sich dort Söldner. Die libysche Niederlage hatte zur Folge, dass viele im Sinne der arabischen Einheit indoktrinierte Söldner sich in Darfur niederließen und dort versuchten, die ihnen vermittelten Ideen in die Praxis umzusetzen.¹³⁰

Der aufschwellende Konflikt wurde wesentlich durch die Veränderungen im Klima der Region verstärkt. Die fruchtbaren Länder Darfurs litten unter dem Phänomen der Desertifikation. Weniger Land war zu bewirtschaften, die alteingesessenen afrikanischen Klans bemühten sich, in Anlehnung an die feudale Aufteilung von Ackerland, die früher vorgeherrscht hatte, den Rest als Eigentum zu registrieren.¹³¹ Die arabischen Nomaden waren weit weniger mit diesen bürokratischen Regelungen vertraut und reisten wie immer in den Süden, in dem Vertrauen, dort Nahrung für ihre Kamele zu finden. Die zunehmende Knappheit von Land machte eine gerechte Aufteilung nach dem alten Muster aber fast unmöglich, die Spannungen zwischen Nomaden und Bauern wurden größer. Wahlerfolge der Fur-Klans führten schließlich 1981 zur Gründung der *Arab Gathering*-Bewegung, die den Befürworter einer arabischen Dominanz Darfurs eine eigene Organisation bot. Das Ziel dieser Organisation wurde von einem der Hauptvertreter, Scheich Musa Hilal, 2004 so formuliert: „*Change the demography of Darfur and empty it of African Tribes.*“¹³²

Die Regierung in Khartum schien sich zunächst nicht für den Konflikt zu interessieren. Die pro-arabische Position war sich des Wohlwollens der Regierung bis zu einem gewissen Maß sicher, da auch die Regierungsmitglieder die arabische Vorherrschaft in der Politik der Republik Sudan propagierten. Dennoch war die *Arab Gathering*-Bewegung radikaler. Blutige Konflikte waren unerwünscht, ein Ausgleich sollte nach dem Willen Khartums über die legalen Instanzen der Justiz geschehen.

130 Vgl. Flint / de Waal 2008: 48 f.

131 Vgl. Jok 2007: 125.

132 In: Flint / de Waal 2008: 37.

Die Konfliktschlichtung wurde von den Klans ferngehalten, da sie der Regierung Sudans zu afrikanerfreundlich gesinnt war. Der Anspruch des Staates auf alleiniges Entscheidungsrecht bei Belangen der Darfuri wurde konsequent durchgesetzt. An der schwerfälligen Bürokratie scheiterte jedoch jeder Versuch der Kompromissfindung.¹³³

Verschiedene blutige Zwischenfälle, die das Verhältnis zwischen Nomaden und Bauern deutlich verschlechterten, fanden in den achtziger Jahren statt. Der libysch-tschadische Krieg, der von Desertionen und Rückzugsbewegungen nach Darfur geprägt war, hatte seinen Teil dazu beigetragen, dass Waffen in der Region weit verbreitet und einfach zu beschaffen waren. So waren zum Beispiel bei einem Zusammenstoß opponierender Gruppen der Fur und der arabischen Nomaden im Januar 1983 über 3.000 Menschen umgekommen.¹³⁴ Die übergreifende Armut infolge der Desertifikation führte auch zur Entstehung vieler bewaffneter Räuberbanden, die Warentransporte auf abgelegenen Straßen angriffen. Zur Bekämpfung dieser Kriminalität rüstete die Regierung Sudans berittene arabische Milizen aus, die sich Dschandschawid¹³⁵ nannten.

Ein Eingreifen der sudanesischen Armee war unmöglich, da in Südsudan Krieg ausgebrochen war. Infolge einer durch die Zentralregierung eingeleiteten Politik der Islamisierung, der Beschneidung von lokalen politischen Mitwirkungsrechten und einer Auseinandersetzung über die gerechte Verteilung der Einnahmen aus der Ölförderung hatte sich Widerstand organisiert. Unter der Leitung der *Sudan People's Liberation Army* (SPLA) wurde der Versuch unternommen, die Unabhängigkeit Südsudans gewaltsam zu erlangen. Die repressiven Maßnahmen der Regierung unter dem massiven Einsatz von Armeeeinheiten beanspruchten so viele Ressourcen, dass für andere Brennpunkte kaum noch Reserven bestanden. Der Krieg im Süden, der mit Unterbrechungen bis 2005 andauerte, führte zur Übertragung der Sicherheitsaufgaben an die Dschandschawid und begrenzte die Möglichkeiten Khartums, selbstständig in Darfur vorzugehen.

Die Dschandschawid erwiesen sich jedoch als voreingennommene Ordnungskräfte. Obwohl die Räuberbanden gleichermaßen afrikanische und arabische Transporte angriffen, verlief die Schuldzuweisung zunehmend aufgrund ethnischer Kriterien. Die Beziehungen zwischen den Klans vergifteten sich zusehends. Sie führten zum Krieg zwischen Fur und Araber im Jahr 1987. Die Klans konnten sich 1989 auf einen

133 Vgl. Jok 2007: 126.

134 Ebd. 122.

135 Taucht auch als *Janjaweed*, *Janjawid*, *Djandjawid* in der Literatur auf.

Frieden einigen, unter anderem war eine Wiedergutmachung für die erlittenen Verluste vorgesehen, die die Klans wieder versöhnen sollten. Allerdings wurden die Vereinbarungen von arabischer Seite nicht eingehalten.¹³⁶

Um eventuellen zukünftigen Forderungen zuvorzukommen, beschloss die sudanesische Regierung unter Präsident al-Bashir 1994 die Teilung Darfurs in drei unabhängige Verwaltungseinheiten, um deren Position innerhalb Sudans zu schwächen. Der Klan der Fur, einer der wichtigsten in Darfur, wurde am stärksten von dieser Neuaufteilung politisch geschwächt, da sein Siedlungsgebiet in den drei verschiedenen Verwaltungseinheiten liegt.¹³⁷

Der Konflikt zwischen afrikanischen und arabischen Klans begrenzte sich bis 1999 auf Schuldzuweisungen und seltenen gewalttätigen Auseinandersetzungen. Wenn es zu einer bewaffneten Konfliktaustragung kam, war sie kurz, aber sehr blutig. Die bereits beschriebenen Streitpunkte führten erst allmählich zur offenen Feindschaft zwischen den Konfliktparteien. 1998 und 1999 fanden erstmals in geringen Abständen aufeinanderfolgende Übergriffe der Dschandschawid gegenüber afrikanischen Klans statt, die viele Tote verursachten. Die Regierung griff ein und versuchte, den Übergriffen ein Ende zu setzen. Darauf folgte eine Versöhnungskonferenz, die die Opfer entschädigen sollte.¹³⁸ Doch die Ergebnisse blieben weit hinter den Erwartungen zurück. Zudem scheute sich die sudanesische Regierung nicht, Waffen an die Dschandschawid zu liefern. Sie sollten dazu dienen, Vorstößen der SPLA im Süden Einhalt zu gebieten. In der Praxis wurden sie aber oft in den ständig auftretenden Streitigkeiten zwischen den afrikanischen Klans (Fur, Masalit und Zaghawa waren hier die wichtigsten unter ihnen) und den arabischen Nomaden mit verheerenden Folgen eingesetzt. Die Übergriffe wurden geduldet; autonome bewaffnete Gruppen der afrikanischen Klans, die sich zur Verteidigung der eigenen Dörfer gebildet hatten, wurden dagegen von der Armee entwaffnet.¹³⁹

Der Konflikt wurde 2003 zum Bürgerkrieg, als sich die afrikanischen Darfuris offen gegen die Zentralregierung wandten und zwei Rebellengruppen gründeten: die *Sudanese Liberation Army* (SLA) und das *Justice and Equality Movement* (JEM).¹⁴⁰ Die Rebellen beklagten die Vernachlässigung ihrer Region und die Bevorzugung der arabischen

136 Vgl. Flint / de Waal 2008: 55.

137 Vgl. Jok 2007: 133.

138 Vgl. Fadlalla 2005: 73.

139 Vgl. Flint / de Waal 2008: 69.

140 Das JEM existiert bereits seit 1999, rief aber erstmals zum bewaffneten Kampf gegen die Regierung zur selben Zeit wie die SLA.

Klans durch die Regierung. Angriffe gegen Garnisonsstädte wurden ausgeführt, und die sudanesishe Armee wurde bei mehreren Gelegenheiten geschlagen. Die SLA und das JEM kooperierten im Kampf gegen die Regierung; ihre Anführer hatten meist bereits im Krieg von 1987-89 Einheiten geführt.¹⁴¹ Die JEM verlangte jedoch nur eine Regierungsbeteiligung in Darfur zur Behebung der Missstände, während die SLA eine weitreichende Autonomie anstrebt.¹⁴²

Die Reaktion von offizieller Seite kam prompt. Präsident al-Bashir rief dazu auf, die Rebellion mit allen Mitteln niederzuschlagen.¹⁴³ Die vor Ort bereits tätigen Dschandschawid bekamen nicht nur mehr, sondern auch modernere Waffen von der Regierung geliefert. Militär- und Polizeieinheiten wurden nach Darfur versetzt, um bei der Bekämpfung mitzuwirken. Dem Krieg in Südsudan zum Trotz wurde die Armee in der Region nach Kräften verstärkt. Besonders berüchtigt waren die Kampfflieger der sudanesischen Luftwaffe, die zahlreiche Dörfer bombardierten und bereits in Südsudan traurige Berühmtheit erlangt hatten.

Die Anhänger der SLA und JEM waren nicht klar identifizierbar, genauso wenig war es möglich, die Loyalität der Zivilbevölkerung einzuschätzen. Regierungstreue Truppen wählten ihre Ziele nach einem eigenem Muster aus, nämlich der ethnischen Zugehörigkeit, die, wie bereits erwähnt, an der den Klans zugesprochenen Identität festgemacht wurde.¹⁴⁴

Von Anfang an wurde kaum bis keine Rücksicht auf die Zivilbevölkerung genommen. Die Dschandschawids zerstörten ganze Dörfer, die Opferzahlen stiegen binnen kürzester Zeit an. Plünderungen und Brutalitäten gegenüber Zivilisten waren an der Tagesordnung. Es entstanden große Flüchtlingsströme in die weniger umkämpften Gebiete, teils verstärkt durch die Heimatlosen, deren Dörfer zerstört wurden. Der Zugang zu Darfur wurde seitens der Regierung gezielt Ausländischen verwehrt. Sowohl Journalisten als auch Vertreter humanitärer Organisationen wurden aus dem Krisengebiet ferngehalten.¹⁴⁵ Auch die Rebellengruppen waren an Menschenrechtsverletzungen beteiligt, wenn auch in einer kleineren Größenordnung. Nach einem Jahr hatte sich die Lage derart verschärft, dass die UNO den Darfur-Konflikt als schlimmste humanitäre Katastrophe der Welt bezeichnete.¹⁴⁶ Die

141 Vgl. Flint / de Waal 2008: 73.

142 Vgl. Fadlalla 2005: 63.

143 Vgl. Flint / de Waal 2008: 37.

144 Vgl. El Ouazghari 2007: 17.

145 Vgl. Fadlalla 2007: 74.

146 Vgl. Jok 2007: 115.

vertriebene Bevölkerung wurde weitab von ihren Dörfern und Ackerländern – durch die Dschandschawid oft in die Wüste oder in unfruchtbare Regionen getrieben – bald von ausländischer Katastrophenhilfe abhängig. 2004 umfasste der Teil dieser abhängigen Personen ein Drittel der gesamten Bevölkerung Darfurs. Das Nachbarland Tschad wurde ebenfalls stark betroffen und klagte über Grenzverletzungen der Dschandschawid und die Schwierigkeiten, die die Zehntausenden Flüchtlinge aus Darfur im eigenen Land verursachten.

Die systematische Missachtung der Zivilbevölkerung weitete sich derart aus, dass in der internationalen Gemeinschaft eine Debatte begann, ob das Vorgehen der Dschandschawid als Genozid zu bezeichnen sei. Die UNO und die AU beschränkten sich auf eine Verurteilung der Menschenrechtsverletzungen. Einige ihrer Mitarbeiter bezeichneten den Konflikt dennoch als Genozid, wie der UN-Koordinator für Darfur, Mukesh Kapila.¹⁴⁷ Die Situation ist deshalb kontrovers, weil die arabischen Reitermilizen oft nicht die direkte Tötung der afrikanischen Klans beabsichtigen. Sie treiben die Zivilisten jedoch in Lager, die sie umzingeln und denen sie humanitäre Hilfe verweigern. Viele Darfuris sterben, weil sie kaum Nahrung oder medizinische Versorgung in entlegenen Gebieten bekommen.

Der Konflikt erregte wegen seiner Brutalität und seiner ungewöhnlichen Ausmaße viel Aufmerksamkeit in den Medien.¹⁴⁸ Die internationale Gemeinschaft geriet unter starken Druck, etwas für die Beendigung des Darfur-Konfliktes zu unternehmen.¹⁴⁹

5.2 Die Reaktion der AU auf den Konflikt

Die Krisensituation in Darfur blieb nicht lange unbemerkt. In der Republik Sudan waren schon seit längerer Zeit Beobachter vor Ort, die infolge des Bürgerkriegs in Südsudan die Einhaltung von Verträgen überwachten, die die Konfliktparteien banden und zu einer Linderung der schwierigen humanitären Situation führen sollten. Ebenfalls gut informiert war die benachbarte Republik Tschad, in der Klans beheimatet sind, die auch in Darfur eine herausgehobene Stellung genießen (z. B. die Zaghawa). Die Vorkommnisse in Darfur wurden somit früh erkannt (Bewertungspunkt „Erkennung und Warnung“).

¹⁴⁷ Vgl. Flint / de Waal 2008: 278.

¹⁴⁸ Vgl. Jok 2007: 129.

¹⁴⁹ Im Anhang befindet sich eine Chronologie über den Regionalkonflikt Darfur, der die wichtigsten Ereignisse zusammenfasst.

Der Aufstand der SLA begann im Februar, der der JEM im März 2003. Im Juli startete die sudanesisische Armee ihre erste große Gegenoffensive zusammen mit den Dschandschawid, die die ersten massiven Menschenrechtsverletzungen auslösten. Der Präsident der Republik Tschad versuchte, zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln. Seine Bemühungen mündeten in dem Waffenstillstands-Abkommen von Abéché, das auch von beiden Seiten eingehalten und sogar verlängert wurde.¹⁵⁰ Insgesamt währte das Abkommen zwei Monate; Ende Dezember 2003 setzten die sudanesisische Armee und die Dschandschawid zu einer neuen, noch blutigeren Offensive an. Das Ausbleiben eines Folgeabkommens, das den temporären Waffenstillstand in einen dauerhaften Friedensvertrag hätte weiterführen können, war der kompromisslosen Haltung beider Konfliktparteien geschuldet. Die sudanesisische Regierung war nicht zu einem Zugeständnis bereit und setzte auf Waffengewalt, um Ruhe und Ordnung in ihrem Sinne in Darfur wiederherzustellen. Die SLA und das JEM waren ihrerseits nicht gewillt, von ihren Maximalforderungen abzuweichen, da ihre Guerilla-Operationen bis dahin sehr erfolgreich verlaufen waren. Eine Annäherung blieb somit komplett aus.¹⁵¹

Nach dem Rückschlag des tschadischen Präsidenten Déby wurde die AU aktiv. Die Kommission veröffentlichte im April 2004 einen Bericht über die Lage in Darfur, der sowohl Hintergründe des Konflikts als auch Empfehlungen für das weitere Vorgehen beinhaltet.¹⁵² Die Analyse der Lage ist relativ nüchtern und benennt die wichtigsten Punkte: anhaltende Konflikte zwischen Nomaden und Bauern, Kleinwaffeninflation, ökonomische Rückständigkeit der Region, Angriffe der SLA und JEM, große Flüchtlingsbewegungen, sudanesisische Gegenoffensive mit Unterstützung der Luftwaffe, durch die Dschandschawid außerordentlich stark in Mitleidenschaft gezogene Zivilbevölkerung.¹⁵³

Das Eingreifen der sudanesischen Regierung mit militärischer Gewalt wird als unangemessen bezeichnet; eine friedliche Vorgehensweise wird den Konfliktparteien nahegelegt.¹⁵⁴ Im entsprechenden Communiqué des PSC wird die sudanesische Regierung eindringlich dazu aufgerufen, den bewaffneten Auseinandersetzungen friedlich ein Ende zu setzen.¹⁵⁵ Somit hat die AU in einem noch vertretbaren Zeitraum reagiert, d. h. nach dem Scheitern der ersten spontanen Vermittlungs-

150 Vgl. Pabst 2005: 30.

151 Vgl. Flint/de Waal 2008: 97 f.

152 Vgl. AU-Kommission 2004.

153 Ebd. 3f.

154 Ebd. 4.

155 Vgl. PSC 2004b: 3 f.

versuche und nachdem ein Einschreiten als dringend geboten erschien. Der Konflikt wurde als solcher erkannt, dessen Auslöser genannt und die Konfliktparteien dazu ermahnt, die Menschenrechte zu achten (Bewertungspunkt „Erkennung und Warnung“). Ebenfalls wurden die Beteiligten dazu aufgefordert, die Probleme friedlich zu lösen. Mit einer Intervention wurde vorerst nicht gedroht, die AU bot lediglich Hilfe bei den Vermittlungen an.

Der Bericht weist auffällig oft auf Belange hin, die für die Republik Tschad von Wichtigkeit sind. Mehrmals wird der Präsident Déby als Informationsquelle erwähnt.¹⁵⁶ Die hervorgehobene Rolle des Nachbarlandes der Krisenregion Darfur wurde aber Schritt für Schritt durch eine selbstbewusstere Mediation der Organe der AU ersetzt: der Bericht von 2005 bleibt noch vom tschadischen Präsidenten geprägt, ab 2006 wird er gar nicht mehr erwähnt. Die Handschrift der AU wurde auch deshalb deutlicher, weil die Regierung der Republik Tschad die Rebellen in Darfur logistisch und möglicherweise auch finanziell unterstützte.¹⁵⁷ Zugleich war Déby als Mediator schlecht geeignet, da er selbst dem Klan der Zaghawa angehört und somit für die sudanesishe Regierung als voreingenommen gelten konnte. Somit hat sich die AU von einer anfangs wichtigen Persönlichkeit des Friedensprozesses emanzipiert und ihre eigene Macht dazu genutzt, die Verhandlungen fortzuführen.

Der Notwendigkeit nach organisierten Friedensgesprächen mit neutralen Vermittlern wurde seitens der AU frühzeitig Rechnung getragen. Unter der Aufsicht der Kommission und des PSC entstanden die Abuja-Gespräche, bei denen sich die sudanesishe Regierung und die Rebellengruppen SLA und JEM über Möglichkeiten und Bedingungen einer Beendigung des Konfliktes austauschen konnten.¹⁵⁸ Mit dem Abuja-Friedensprozess wurden zwei Ziele verfolgt. Zum einen kamen in dessen Rahmen zeitlich und geographisch begrenzte Waffenstillstandsabkommen zu Stande, die vor allem der Zivilbevölkerung zugutekamen. Unterbrechungen der Kampfhandlungen waren angesichts der schwierigen Versorgung von Kämpfern alleine schon aus militärischen Gründen in unregelmäßigen Zeitabständen nötig. Sie zu koordinieren vereinfachte die Arbeit humanitärer Organisationen in Darfur beträchtlich. Zum anderen war jeder Waffenstillstand ein möglicher Übergang zu einem dauerhaften Frieden. Die militärische Lage war kurzzeitig stabilisiert und konnte unter Umständen als Ausgangspunkt für Verhandlungen dienen.

156 Vgl. AU-Kommission 2004: 3f.

157 Vgl. Pabst 2005: 20.

158 Vgl. El Ouazghari 2007: 27.

Der erste Vertrag, der unter der Obhut der Afrikanischen Union zu Stande kam, war das *Humanitarian Ceasefire Agreement* (HCA) vom 8. April 2004.¹⁵⁹ Vereinbart wurde ein Waffenstillstand, die Freilassung von Gefangenen und die Erleichterung der Arbeit humanitärer Organisationen. Das Abkommen scheiterte bereits in den folgenden Tagen, da die Kämpfe weitergingen und die Vereinbarungen schlichtweg ignoriert wurden.¹⁶⁰ Die AU schickte eine Beobachtergruppe um die problematische Umsetzung des HCA zu überwachen. Deren Einsatz wird im folgenden Bewertungspunkt analysiert. Darüber hinaus wurde im Mai 2004 eine Ergänzung in Form des *Comprehensive Ceasefire Agreement* unterschrieben, die aber ebenso wenig von den Konfliktparteien eingehalten wurde.

Die weiteren Gespräche verliefen schleppend. Am 5. Juli 2005 wurde eine *Declaration of Principles*¹⁶¹ (DoP) verabschiedet, die einen Rahmen für einen kommenden Friedensvertrag absteckte. In dieser Erklärung verpflichteten sich die wichtigsten Akteure des Konflikts (sudanesische Regierung, SLA, JEM) nochmals zur Einhaltung des HCA. Von Wichtigkeit ist die Abkehr der Rebellengruppen von Unabhängigkeitsforderungen in §7:

*„7. Reaffirming our commitment to the **unity**, **sovereignty**, **territorial integrity** and independence of the Sudan.“* (eigene Hervorhebungen)

Mehrmals wird von der sudanesischen Regierung indirekt die Unterentwicklung Darfurs anerkannt, die für die SLA und das JEM einen wichtigen Grund zur Rebellion war. So heißt es in §4:

„4. Convinced that the core of the current conflict in Darfur is political and socio-economic which can only be resolved through peaceful means and within the framework of a comprehensive settlement that addresses its various causes and aspects.“

Die Behauptung kontrastiert mit den Erklärungen des sudanesischen Präsidenten al-Bashir zu Beginn des Konflikts, als er noch jegliche Verhandlungen mit den Rebellen ablehnte.¹⁶² Die DoP beschränkt sich ansonsten auf eher allgemeine Aussagen, die eine Einigung auf den Grundlagen von Fairness, gegenseitigem Respekt und Frieden beschwören. In ihrer Eigenschaft als Erklärung ist die DoP juristisch nicht bindend.

159 Gelegentlich in der Literatur auch als „*N'Djamena Ceasefire*“ erwähnt.

160 Vgl. El Ouazghari 2007: 21.

161 Volltext verfügbar unter: <http://www.africa-union.org/DARFUR/DOP%205-7-05%20new.pdf>.

162 Vgl. Flint / de Waal 2008: 119.

Der Durchbruch erfolgte im Mai 2006, als das *Darfur Peace Agreement* (DPA)¹⁶³ zwischen dem Minnawi-Flügel der SLA (SLA/MM)¹⁶⁴ und der sudanesischen Regierung unterzeichnet wurde. Die Verhandlungen wurden von der AU initiiert und maßgeblich geprägt.¹⁶⁵ Im DPA werden Bedingungen und Konsequenzen ausführlich beschrieben. Folgende Punkte bilden den Kern des Abkommens:

- die Entwaffnung der Dschandschawid und der SLA/MM (letztere wird teilweise in die sudanesische Armee integriert) (Kapitel 3);
- die Rückkehr der durch den Konflikt vertriebenen Flüchtlinge in ihre Heimatdörfer (Kapitel 2);
- die Übergabe der Aufsicht über die Einhaltung des DPA an die Militärmission der AU (Kapitel 3);
- die Integration der SLA/MM in das politische System Sudans mit einem Quotensystem, das einen dauerhaften Einfluss garantiert (Kapitel 1).

Die schiere Länge des DPA – mit 160 Seiten und 510 Paragraphen weitaus umfassender als die DoP mit vier Seiten und 25 Paragraphen – zeugt von dem Willen, den Übergang zum Frieden detailliert zu regeln. Viel Text alleine bedeutet jedoch nicht unbedingt ein besserer Friedensvertrag. Allerdings bleibt das DPA sehr nah an der praktischen Umsetzung des Friedens; nur bei sehr wenigen Stellen werden vage Formulierungen zu abstrakten Themen gebraucht.

Auffällig ist bei den Vorgaben über die Entwaffnung, dass frühere Abkommen über Waffenstillstände übernommen wurden. Kapitel 3, Abschnitt A übernimmt den genauen Wortlaut des *Comprehensive Ceasefire Agreement* von 2004. Die Einhaltung der Verträge wird dadurch besser kontrolliert, dass ein genauer Zeitplan für die Umsetzung im DPA selbst enthalten ist. Dadurch werden Anfragen wegen Verzögerungen unwahrscheinlicher, da sie bereits in einem bindenden Vertrag niedergelegt sind, der kaum in seiner Ganzheit widerrufen werden kann. Der zweite Faktor, von dem sich die AU mehr Erfolg bei der Umsetzung versprochen hat, ist die Erweiterung der zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses seit fast zwei Jahren in Darfur aktiven *African Union Mission in Sudan* (AMIS). Mehr Truppen und ein ausgeweitetes Mandat waren für eine bessere Überwachung der Bestimmungen des DPA

163 Verfügbar unter: <http://www.issafrica.org/AF/profiles/sudan/dpa05052006.pdf>.

164 Seit dem Beginn des Konflikts zerfiel die SLA in zwei Flügel. Ein Teil wurde von Minni Minawi angeführt (SLA/MM), der andere von Abdul Wahid al Nur (SLA/AW). Die Flügel koordinierten ihre Aktionen nicht mehr und bekriegten sich auch gelegentlich. Für weitere Details, siehe Wadle 2006: 2.

165 Vgl. ICG 2006: 3 ff.

geplant. Allerdings sollen sich die Konfliktparteien selbst entwaffnen; die AMIS soll nur die erfolgte Durchführung kontrollieren. Angesichts der Anzahl an Waffen und der teilweise mangelnden Kontrolle der Anführer über ihre eigenen Truppen ist diese Bestimmung sehr mangelhaft.

Die AU hat einige Sicherheitsmaßnahmen im DPA eingebaut, um die Zustimmung der Vertragsparteien zu erlangen. So greifen zum Beispiel die Vorgaben zur Entwaffnung der SLA/MM nur unter dem Vorbehalt, dass die Entwaffnung der Dschandschawid bereits vollzogen ist.

Von der Umsetzung der Entwaffnungsvorgaben hängt die Wahrscheinlichkeit ab, dass die Zivilbevölkerung (darunter die zahlreichen Flüchtlinge) tatsächlich zurück zu einem geordneten Leben finden kann.

Das Regelwerk zur Machtaufteilung im politischen System ist nur als Übergangslösung angeführt und sichert beiden Konfliktparteien eine ständige Vertretung in den wichtigen Gremien in Darfur. SLA/MM und die Partei des Präsidenten al-Bashir sprechen sich im DPA für eine gemeinsame Beteiligung an der Macht in Darfur aus, bis Wahlen stattfinden. Auf nationaler Ebene soll ein Amt als Berater des Präsidenten geschaffen werden, das den Einfluss Darfurs sichert. Grundsätzlich soll eine Machtaufteilung im Rahmen der föderalen Ordnung stattfinden. Die drei Provinzen Darfurs sollen wieder zusammengeführt werden, falls einem Referendum in Darfur zugestimmt wird.

Im Hinblick auf die Unterentwicklungsproblematik wurden Wirtschaftshilfen der sudanesischen Regierung im Umfang von 700 Millionen US-Dollar (auf drei Jahre verteilt) zugesagt. Die von beiden Seiten anerkannten gravierenden Mängel hinsichtlich der Infrastruktur Darfurs sollen damit abgedeckt werden. Für Kriegsbeschaffene sollen zusätzliche 30 Millionen US-Dollar zu Verfügung gestellt werden.

Insgesamt liefert das DPA eine umfassende Antwort auf die Probleme Darfurs, bleibt aber abhängig von dem guten Willen der Konfliktparteien hinsichtlich ihrer selbst durchgeführten Entwaffnung. Die Tatsache, dass zwei der drei großen Rebellengruppen dem DPA nicht zugestimmt haben und höchstens Teile davon als sinnvoll für den Friedensprozess betrachten, offenbart die Schwäche des Abkommens.

Die enttäuschende Erfahrung des in der Praxis gescheiterten Waffenstillstands des *Humanitarian Ceasefire Agreement* zwang das PSC, direkter in den Konflikt einzugreifen. Die Mitgliedsländer des PSC vereinbarten die Entsendung einer Beobachtermission, genannt *African Union Mission in Sudan* (Bewertungspunkt „Beobachter“). Das Unterfangen wurde von dem UNO-Sicherheitsrat gutgeheißen.¹⁶⁶ Bereits im Juli wurden die ersten Elemente der 60 Personen umfassenden Beobachtungsgruppe

166 Die Sicherheitsratsresolutionen 1556 und 1574 unterstützen eindeutig die AMIS.

nach Darfur gebracht. Allerdings war die Organisation der AMIS äußerst mangelhaft. Nur wenige Fahrzeuge standen zur Verfügung; es fehlte an Kommunikationsmitteln. Sprachprobleme zwischen den Beobachtern aus verschiedenen Ländern waren im Voraus nicht in Betracht gezogen worden, und die Infrastruktur für einen dauerhaften Einsatz konnte in den ersten Monaten nicht zu Verfügung gestellt werden.¹⁶⁷

Zudem wurde die Arbeit der AMIS durch den Zustand erschwert, dass der militärische Schutz für die Beobachter von den Konfliktparteien selbst gewährleistet werden musste.¹⁶⁸ Dies erwies sich bald als unpraktikabel, da die verantwortlichen Personen versuchten, die Überwachung des Waffenstillstands zu unterminieren und eigene Verfehlungen zu vertuschen. Die 60 Beobachter waren demnach nicht in der Lage, die vorgesehenen 256.000 km² effektiv zu beobachten.¹⁶⁹

Große Mängel in der materiellen und personellen Ausstattung der AMIS hatten die Effektivität der Beobachter stark beeinträchtigt. In seltenen Fällen gelang es den Beobachtern, durch ihre Anwesenheit Kämpfe oder Kriegsverbrechen zu vereiteln.

Die Notwendigkeit einer AU-eigenen Schutztruppe drängte sich auf, da seitens der Konfliktparteien auf absehbare Zeit keine Verbesserung der Schutzmaßnahmen zu erwarten war.

Die Konsequenzen aus der weitgehend erfolglosen Entsendung von Beobachtern wurden rasch gezogen. Im Juli 2004 wurde die Anzahl der Beobachter erhöht und von der bereits mit der sudanesischen Regierung abgesprochenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, eine Schutztruppe von ca. 300 Soldaten in das Krisengebiet zu schicken.¹⁷⁰ Der Beschluss wurde vom PSC am Ende des Monats öffentlich gemacht¹⁷¹ und wenig später umgesetzt.

Dass auch diese kleine Schutztruppe angesichts der anhaltenden, massiven Menschenrechtsverletzungen und Waffenstillstandsbrüchen für ihre Aufgabe unangemessen war, wurde bereits in den ersten Wochen des Einsatzes offensichtlich. Die AU konnte die sudanesische Regierung zur Zustimmung für eine Erweiterung der militärischen Komponente bewegen. Die AMIS sollte auf insgesamt 3.320 Soldaten, Beobachter und Polizisten aufgestockt werden.¹⁷² Die Länder, die Truppen stellten, waren keine Nachbarländer Sudans, sodass in dieser Hinsicht keine Vorwürfe der Parteilichkeit entstehen konnten.

167 Vgl. Appiah-Mensah 2005: 8.

168 Vgl. El Ouazghari 2007: 22.

169 Vgl. Appiah-Mensah 2006: 4.

170 Vgl. El Ouazghari 2007: 22.

171 Vgl. PSC 2004c: 4.

172 Vgl. Appiah-Mensah 2005: 9.

Die ungleich größere Logistik, die dieser erweiterte Einsatz erforderte, überforderte die Kapazitäten bei weitem.¹⁷³ Bis zur Erreichung des Solls vergingen sechs Monate, und dies auch nur, weil die NATO bei der Verlegung der Truppen mit strategischen Transportflugzeugen einen Großteil der Logistik-Aufgaben übernahm.¹⁷⁴

Das schwache Mandat der AMIS, das den Einsatz von Waffen nur zur Selbstverteidigung vorsah, war der Lage in Darfur nicht gewachsen. Theoretisch sollten keine Kämpfe in der Region stattfinden, die Zivilbevölkerung sollte von allen Konfliktparteien geschützt und Menschenrechtsverletzungen jeglicher Art streng geahndet werden. In der Praxis ging der Konflikt wie schon 2003 und 2004 weiter. Die Rebellentruppen und die Dschandschawid erkannten die Unfähigkeit der AU-Truppen, die Zivilbevölkerung zu schützen. Das AMIS-Mandat beinhaltete keine Klausel zum Schutz der Zivilbevölkerung,¹⁷⁵ die Soldaten waren gegebenenfalls gezwungen, Menschenrechtsverletzungen tatenlos mit anzusehen, falls ihre alleinige Anwesenheit nicht ausreichte, um mögliche Taten zu vereiteln.

Neben den Logistik-Problemen und dem schwachen Mandat litt die AMIS unter einer sehr prekären Finanzierung, die die mittel- und langfristige Planung des Einsatzes praktisch unmöglich machte. Die AU selbst hatte nicht die Mittel, eine solche Mission allein zu finanzieren. Ebenso wenig konnten die Länder, die als Truppensteller fungierten, den Einsatz tragen. Abhilfe wurde von der AU dadurch geschaffen, dass sie um Geberländer warb.¹⁷⁶ Das *Peace Stability Fund* der Europäischen Union sicherte bis 2006 je nach Zeitpunkt zwischen einem Drittel und der Hälfte der Finanzierung. Ebenfalls wichtig waren die USA, die Güter für die AMIS zur Verfügung stellten.¹⁷⁷ Selten jedoch war die AMIS auf einen längeren Zeitraum verbindlich abgesichert. Der Abzug war jederzeit möglich, die Unsicherheit belastete die gesamte Mission.¹⁷⁸

Trotz aller Defizite leistete die AMIS eine dringend benötigte Arbeit in Darfur: der Konflikt wurde zumindest lokal eingedämmt. Im Laufe der Monate wurde die Anzahl der Soldaten und Polizisten weiter gesteigert, was auch die Kosten weiter erhöhte. 2004 waren 30,5 Millionen US-Dollar, 2005 bereits 248,5 Millionen US-Dollar und 2006 sogar 291,5 Millionen US-Dollar nötig, um die AMIS vollständig zu finanzieren.¹⁷⁹

173 Vgl. Makinda/Okumu 2008: 85.

174 Vgl. Appiah-Mensah 2006: 4.

175 Vgl. Wadle 2006: 3.

176 Vgl. Nzisabira 2006: 174f.

177 Siehe Anhang zur Aufschlüsselung der Finanzierung der AMIS in absoluten Zahlen.

178 Vgl. Mansaray 2009: 42.

179 Vgl. Nzisabira 2006: 176f.

Im Jahr 2005 wurde das Mandat der AMIS erweitert, sodass zu den Aufgaben nun auch der Schutz der Zivilbevölkerung hinzugefügt wurde.¹⁸⁰ Das Mandat begrenzte allerdings sehr stark die Möglichkeit, einen umfassenden Schutz für die Zivilbevölkerung aufzubauen. Eine Intervention wurde nur unter der Vorgabe toleriert, dass sich eine Gefahr unmittelbar anbahnte oder bereits Opfer zu beklagen waren.

Zu Beginn des Einsatzes der AMIS waren die Konfliktparteien bemüht, deren Soldaten zu schonen. Nach den Erfahrungen über die relative Machtlosigkeit der Mission hatten die Rebellengruppen und die Dschandschawid weniger Bedenken, offen gegen die Mission zu handeln. Einzelne Abteilungen gingen auch dazu über, die AU-Soldaten zu bekämpfen.¹⁸¹

Die anhaltenden Probleme der AMIS und die sich stets verschlechternde Lage in Darfur drohten dem militärischen Einsatz seine Daseinsberechtigung zu entziehen. Die Geberländer, von denen die Mission fast komplett abhängig war, bäugten die AMIS zunehmend kritisch. Der Mangel an Erfolgen schien den hohen Preis nicht mehr zu rechtfertigen. Monatelang stand die Mission im Jahr 2007 auf dem Prüfstand, ohne dass eine Lösung gefunden wurde.

Mit der UNO verhandelte die AU über eine mögliche Übernahme der Mission, deren Finanzierung damit gesichert wäre. Die Soldaten vor Ort würden mit Ausnahme von (ebenfalls geplanten) Verstärkungen dieselben bleiben. Neben dem offenen Ausgang der Verhandlungen war letztlich sehr fraglich, ob die sudanesisische Regierung dem Vorhaben zustimmen würde. Ohne ihre Zustimmung war China als Vetomacht im UNO-Sicherheitsrat nicht bereit, das Vorhaben umzusetzen.¹⁸²

Nach starkem diplomatischen Druck lenkte Präsident al-Bashir Ende 2007 schließlich ein und autorisierte UNO-Truppen auf sudanesischem Staatsgebiet.¹⁸³ Dies geschah unter der Voraussetzung, dass letztlich die bereits autorisierten AU-Truppen im Einsatz blieben und die Mission unter starker Beteiligung der AU erfolgen sollte.

Mit der Resolution 1769 vom 31. Juli 2007 wurde eine Hybridmission geschaffen. Die *United Nations African Union Mission in*

180 Vgl. Mansaray 2009: 37.

181 Ebd. 38.

182 China ist ein wichtiger Importeur sudanesischen Erdöls. Das Land hat wiederholt die Regierung al-Bashirs bei Menschenrechtsfragen in Schutz genommen und gegen wirtschaftliche Sanktionen plädiert. Für weitere Informationen, siehe El Ouazghari 2007: 26 f.

183 Unter anderem mittels einer Finanzierung durch die Arabische Liga wollte al-Bashir verhindern, dass UNO-Truppen in Darfur stationiert sein würden. Vgl. Appiah-Mensah 2006: 6.

Sudan (UNAMID) übernahm die Zielsetzung der AMIS, die Vereinbarungen des DPA zu überwachen und bei der Umsetzung mitzuwirken. Der Einsatz wurde unter dem Kapitel VII der Charta der UNO geführt, das Kampfhandlungen nicht ausschließt. Der Schutz der Zivilbevölkerung wurde ebenfalls vom AMIS-Mandat übernommen und nur unwesentlich geändert. Eine Truppenstärke von bis zu 20.000 Soldaten wurde genehmigt.¹⁸⁴ Die Finanzierung wird für jeweils ein Jahr bewilligt und unterliegt den regulären Bestimmungen der UNO.

Offiziell löste die UNAMID die AMIS Ende Dezember ab, sodass deren Wirken nicht mehr in den Untersuchungszeitraum fällt. So viel sei jedoch noch dazu gesagt: die UNAMID litt wie ihre Vorgängermission unter großen Verzögerungen bei der Aufstellung der Truppen in Sudan. Ende 2008 waren erst 9.000 Soldaten in Darfur präsent, ein Großteil davon war schon Teil der AMIS.¹⁸⁵

Dem letzten Bewertungspunkt „Frieden“ wurde schon einiges vorweggenommen. Der DPA konnte nicht alle Konfliktparteien vertraglich binden und selbst solche, die zugestimmt hatten, bleiben weit hinter der Erfüllung der Vorgaben. Die Militärmission zur Bewachung und später zur Erzwingung der Einhaltung der im DPA festgeschriebenen Bestimmungen litt an diversen Schwächen, die ihr Wirken stark begrenzten.

Im Heidelberger Konfliktbarometer wird dem Regionalkonflikt in Darfur die höchste Intensität zugesprochen, die auf der Skala vorhanden ist. Mit dem Intensitätsniveau 6 – „war“ – wird der Konflikt seit 2004 bewertet.¹⁸⁶ Für das Jahr 2003 wurde noch von einer „ersten Krise“ gesprochen, bei der „wiederholt und organisiert Gewalt eingesetzt wird“.¹⁸⁷

Die Einschätzung des HIIK, in Darfur sei im Untersuchungszeitraum kein Frieden eingekehrt, deckt sich mit derjenigen der bisher angeführten Autoren. Auch eine Entspannung der Lage ist nicht zu erkennen. In der detaillierten Erklärung zur Analyse des Konflikts nennt das HIIK die vorgekommenen Vertragsbrüche und die Notwendigkeit, mit der UNAMID eine bislang wenig erfolgreiche Mission fortzuführen und zu erweitern.¹⁸⁸

184 Vgl. Mansaray 2009: 45.

185 Ebd.

186 Aufgrund einer veränderten Methodologie wurde bis 2006 mit dem Intensitätsniveau „5“ bereits die höchste Stufe erreicht. In der überarbeiteten Methodologie des Konfliktbarometers von 2007 entspricht die Stufe 6 der bisherigen Stufe 5.

187 Vgl. HIIK 2003: 2; 18.

188 Ebd. 33 f.

5.3 Zwischenfazit

Die Afrikanische Union hat zweifelsohne stark in den Regionalkonflikt Darfur eingegriffen. Die ersten Reaktionen erfolgten nicht frühzeitig, aber noch zu einer Zeit, als die Ausmaße der durch den Konflikt verursachten Menschenrechtsverletzungen relativ zeitnah bekannt wurden.

Das PSC hat seine Aufgabe als wichtigste Organisation der AU zur Klärung von Sicherheitsfragen wahrgenommen. Die ergiffenen Maßnahmen weisen in ihrer Schärfe eine graduelle Steigerung auf. Erste Ansätze zur Wiederherstellung des Friedens in Darfur gingen nicht über Warnungen und symbolische Unterstützung für spontan auftretende Friedensmediatoren hinaus (Bewertungspunkt „Erkennung und Warnung“ und „indirekte Einmischung“).

Nach dem Scheitern dieser Strategie der indirekten Einmischung folgten direkte Aufforderungen und die Übernahme der Verhandlungen durch Vertreter der AU. Im Abstand von nur sechs Monaten wurde ein Waffenstillstand vereinbart (Bewertungspunkt „Abkommen“), eine Beobachtermission (Bewertungspunkt „Beobachter“) zu dessen Überwachung entsandt und schließlich eine Militärmission aufgestellt (Bewertungspunkt „militärischer Einsatz“).

Die kurze Zeit zwischen Entscheidung und Implementierung der verschiedenen Maßnahmen trug dazu bei, dass sie vorerst nur ungenügend vorbereitet wurden und letztendlich kaum einen Unterschied in Darfur machen konnten. Die mangelnde Erfahrung der AU bei solchen Einsätzen, das Fehlen von Ressourcen, die kurzen Fristen und die kaum vorhandene Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien wurden dem Einsatz der AU zum Verhängnis.

Erkennbar ist ein starker Wille, die Situation in Darfur unter Kontrolle zu bringen. Der anhaltende Einsatz für den Frieden durch verschiedenste Instrumente, die Erschließung von finanziellen Ressourcen außerhalb der wenigen Eigenmittel der AU und die Bereitschaft, das Leben von Soldaten und Beobachtern in diesem Regionalkonflikt zu riskieren, zeugen davon.

Dennoch blieben die Resultate bescheiden (Bewertungspunkt „Frieden“). Die AU wagte nicht den großen Schritt, gegen den Willen der sudanesischen Regierung zu agieren. Generell entsteht der Eindruck, dass der Präsident al-Bashir seinen Einfluss in der AU geltend machen konnte, um gegen ihn gerichtete, drastische Maßnahmen abzuwenden. Dies war dem Frieden in Darfur eindeutig nicht förderlich und bildet eine der Schwächen der AU.

Insgesamt hat die AU großen Einsatz gezeigt, ihr Engagement aber nicht in einen dauerhaften Frieden für Darfur ummünzen können.

6 Fazit

In einer abschließenden Betrachtung ist festzuhalten, dass die Afrikanische Union unterschiedlich, aber jeweils stark in die Regionalkonflikte von Sudan und Somalia eingegriffen hat.

In beiden Konflikten wurde Unterstützung bei Verhandlungen gegeben, eine Beobachtermission und eine Militärmission entsandt. Weitere Gemeinsamkeiten bestehen in den Friedensaufforderungen, die mit großer Rücksicht auf die jeweiligen Konfliktparteien verfasst wurden. Selten werden Akteure, die Vergehen gegen gültige Abkommen oder Menschenrechte begangen haben, direkt genannt. Die direkte Nennung von Mitgliedsländern der AU in einem negativen Kontext wird ebenfalls vermieden.

Unterschiedlich gestalten sich jedoch die Herangehensweisen der AU. In Somalia wurde auf die Arbeit einer schon präsenten Organisation, die IGAD, zurückgegriffen. Die Strategie der IGAD wurde unkritisch übernommen und kaum verändert. Im Grunde genommen wurde eine sich in der Umsetzung befindliche Friedensstrategie mit diplomatischen und militärischen Mitteln der AU unterstützt. Die AU fällt hier als entscheidungsschwache und wenig selbstbewusste internationale Organisation auf, sie setzt kaum eigene Akzente und beeinflusst den Konflikt nur indem sie eigene Ressourcen zur Verfügung stellt.

Ganz anders gestaltet sich ihre Reaktion auf den Regionalkonflikt Darfur, wo sie fast von Anfang an ihre Strategie selbstständig formulierte und umsetzte. Die UNO wurde als Partner einbezogen, ohne dass die AU ihre Führungsrolle preisgab. Auch die Abhängigkeit von den vielen Geberländern bei der Finanzierung der *African Union Mission in Sudan* änderte nichts an dem Vorhaben, die Implementierung des *Darfur Peace Agreement* voranzutreiben und zu überwachen. Die wichtigen Abkommen, die im Laufe des Konfliktes erzielt werden konnten, wurden allesamt unter der Federführung der AU erzielt.

Die Afrikanische Union hat sich in beiden Regionalkonflikten als wichtiger Akteur zur Herstellung eines dauerhaften Friedens etabliert. Im Fall Sudans handelt es sich sogar um den wichtigsten nichtsudanesischen Akteur. Kein Friedensvorhaben kann ohne Einbindung der AU auf absehbare Zeit die Situation in Darfur verbessern.

Die Regionalkonflikte in Somalia und Sudan waren beide am Ende des Untersuchungszeitraums noch im Gange, keine friedliche Lösung wurde gefunden. Ansätze zum Frieden wurden in beiden Fällen weiterverfolgt, mündeten aber nicht in der erhofften Lösung der Konflikte. In Somalia konnte sich das *Transitional Federal Government* nicht als

legitime Regierung für Somalia behaupten; sein Einfluss reicht über die Grenzen der ehemaligen Hauptstadt nicht hinaus. In Darfur wurde eine Einigung lediglich mit einem Teil der Rebellen erzielt; die Kämpfe gehen unvermindert weiter.

Es ist trotz aller erwähnten Schwierigkeiten im Ablauf der Friedensverhandlungen schwer zu behaupten, dass die AU keinen starken Einsatz gezeigt hätte. Die Zurückhaltung einflussreicher Staaten und internationaler Organisationen zeigt, dass eine Einmischung in diese Konflikte nicht besonders erfolgsversprechend ist oder sonst einen Vorteil für nicht direkt involvierte Staaten mit sich bringt. Die Komplexität der Friedensverhandlungen beruht in beiden Fällen zu einem beträchtlichen Teil darauf, dass zumindest eine der Konfliktparteien einen Frieden für ungünstig erachtet und nur unter Druck einer Teilnahme an Verhandlungen zustimmt.

Die Afrikanische Union kann sich als regional ausgerichtete internationale Organisation nicht den größten Problemen in ihrer Region entziehen, ohne stark an Glaubwürdigkeit zu verlieren. Ihrem Anspruch, für Frieden und Sicherheit auf dem afrikanischen Kontinent sorgen zu wollen, ist sie weitgehend nachgekommen. Das PSC hat fast alle Möglichkeiten, die ihm zur Verfügung stehen, ausgeschöpft. Die finanziellen Ressourcen wurden bis zur äußersten Grenze erschöpft und Mittel gefunden, sie durch die Hilfe anderer Akteure um ein Vielfaches auszuweiten. Verschiedenste Kontakte (NATO, UNO, USA, usw.) wurden genutzt, um die Kosten zu drücken. Die diplomatischen Möglichkeiten wurden allerdings nicht umfassend genutzt. Eine militärische Intervention oder Mandatserweiterung der AMIS bzw. der AMISOM hätte einen viel stärkeren Druck gegenüber den jeweiligen Konfliktparteien geschaffen, die sich gegen den Frieden stemmen. Den daraus mit großer Wahrscheinlichkeit resultierenden diplomatischen Bruch mit dem Mitgliedsland Sudan und den führenden Klans in Somalia wollte die AU nicht in Kauf nehmen. Es ist ungewiss, inwiefern dies dem Frieden förderlich gewesen wäre.

Insgesamt hat die AU also stark in die Regionalkonflikte in Sudan und Somalia eingegriffen und ihren Status als internationale Organisation behauptet.

7 Literatur- und Quellenverzeichnis

Monographien

Archer, Clive (2001): *International Organizations*. London. Routledge.

Asres, Wondem (2007): *The state, the crisis of state institutions, and refugee migration in the Horn of Africa. The case of Sudan, Ethiopia and Somalia*. Trenton. Red Sea Press.

Bradbury, Mark (2008): *Becoming Somaliland*. London. Progressio.

Brummer, Klaus (2005): *Konfliktbearbeitung durch internationale Organisationen*. Wiesbaden. Verlag für Sozialwissenschaften.

Clausewitz, Carl von (1992): *Vom Kriege*. Hamburg. Reinbeck.

Diebel, Tobias (2003): *UN-Friedensoperationen in Afrika. Weltinnenpolitik und die Realität von Bürgerkriegen*. Bonn. Dietz.

Doyle, Michael W./Sambanis, Nicholas (2006): *United Nations Peace Operations. Making War and Building Peace*. Princeton/Oxford. Princeton University Press.

El Ouazghari, Karima (2007): *Grund zur Hoffnung? Die Afrikanische Union und der Darfur-Konflikt*. Frankfurt am Main. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.

Fadlalla, Mohamed H. (2005): *The Problem of Darfur*. New York. iUniverse.

Fadlalla, Mohamed H. (2007): *UN Intervention in Darfur*. New York. iUniverse.

Flint, Julie / de Waal, Alexander (2008): *Darfur: a new history of a long war*. London. Zed Books.

Hasse, Raimund/ Krücken, Georg (1999): *Neo-Institutionalismus*. Bielefeld. Transcript Verlag.

Imobighe, Thomas A. (2003): *The OAU (AU) and OAS in Regional Conflict Management. A Comparative Assessment*. Ibadan. Spectrum Books.

Khadiagala, Gilbert M. (2007): *Meddlers or Mediators? African Interveners in Civil Conflicts in Eastern Africa*. Leiden / Boston. Martinus Nijhoff Publishers.

Makinda, Samuel M. / Okumu, F. Wafula (2008): *The African Union. Challenges of globalization, security and governance*. London / New York. Routledge.

Mamdani, Mahmood (2009): *Saviors and survivors. Darfur, Politics, and the War on Terror*. New York. Pantheon Books.

Mvelle, Guy (2007): *L'Union Africaine: fondements, programmes et actions*. Paris. L'Harmattan.

Murithi, Timothy (2005): *The African Union. Pan-Africanism, Peacebuilding and Development*. Aldershot. Ashgate.

Nzisabira, Désiré (2006): *Von der Organisation der Afrikanischen Einheit zur Afrikanischen Union. Ansätze zu einer afrikanischen Lösung der Sicherheits-, Friedens- und Entwicklungsprobleme Afrikas*. Hamburg. Dr. Kovač.

Pajunk, Inken (2004): *Möglichkeiten und Grenzen der Prävention gewaltsamer Konflikte durch die Vereinten Nationen*. In: Hobe, Stephan (Hg.): *Kölner Schriften zum internationalen und europäischen Recht*, Band 8. Münster. Literaturverlag Münster.

Schröder, Philipp (2007): *„Dagaalka sokeeye“ - gegen einen engen Vertrauten kämpfen. Der somalische Bürgerkrieg unter dem Blickwinkel ethnologischer und politikwissenschaftlicher Konflikttheorien*. Berlin. Lit-Verlag.

Artikel

Akude, John Emeka (2005): *Zwischen Wunschdenken und Ohnmacht: Der Anspruch der Afrikanischen Union auf Krisenmanagement in Afrika*. In: Feichtinger, Walter / Hainzl, Gerald (Hg.): *Krisenherd Nordostafrika. Internationale oder afrikanische Verantwortung?* Baden-Baden. Nomos Verlag. S. 65-88.

Alsawi, Ahmad (2005): *Coexistence in North Africa: Determinants and Dilemmas*. In: Bujra, Abdalla / Solomon, Hussein: *Perspectives on the OAU/AU and Conflict Management in Africa*. Addis Abeba. African Books Collective. S. 85-141.

Biyogue Bi Ntougou, Jean Delors (2006): *Les faiblesses du système africain de prévention, gestion et de résolution des conflits*. In: Bangoura, Dominique/Fidieck a Badias, Émile (2006): *L'Union Africaine et les acteurs sociaux dans la gestion des crises et des conflits armés*. Paris. L'Harmattan. S. 83-96.

Bonacker, Thorsten/ Imbusch, Peter (1999): *Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden*. In: Imbusch, Peter/ Zoll, Ralf (Hrsg.): *Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung mit Quellen*. Opladen. Leske und Budrich S. 73-116.

Bujra, Abdalla (2005): The Role of Civil Society Organisations in African Conflicts. In: Bujra, Abdalla / Solomon, Hussein: Perspectives on the OAU/AU and Conflict Management in Africa. Addis Abeba. African Books Collective. S. 69-84.

Deletroz, Alain (2006): Organisations régionales et résolutions des crises politiques des conflits armés. In: Bangoura, Dominique/Fidieck a Badias, Émile (2006): L'Union Africaine et les acteurs sociaux dans la gestion des crises et des conflits armés. Paris. L'Harmattan. S. 43-50.

Deuretzbacher, Karl (2005): Der sicherheitspolitische Beitrag der Vereinten Nationen zur Krisenbewältigung in Afrika. In: Feichtinger, Walter / Hainzl, Gerald (Hg.): Krisenherd Nordostafrika. Internationale oder afrikanische Verantwortung? Baden-Baden. Nomos Verlag. S. 129-152.

Dujardin, Stéphanie (2006): L'Union Africaine: objectifs et moyens de gestion des crises politiques et des conflits armés. In: Bangoura, Dominique/Fidieck a Badias, Émile (2006): L'Union Africaine et les acteurs sociaux dans la gestion des crises et des conflits armés. Paris. L'Harmattan. S. 51-82.

Gaye, Babacar (2005): Politik und Lösungsansätze der Afrikanischen Union/IGAD. In: Feichtinger, Walter / Hainzl, Gerald (Hg.): Krisenherd Nordostafrika. Internationale oder afrikanische Verantwortung? Baden-Baden. Nomos Verlag. S. 103-114.

Hainzl, Gerald (2005): Afrikanische und außerafrikanische Ansätze von Krisen- und Konfliktmanagement. Stärken – Schwächen – Möglichkeiten. In: Feichtinger, Walter / Hainzl, Gerald (Hg.): Krisenherd Nordostafrika. Internationale oder afrikanische Verantwortung? Baden-Baden. Nomos Verlag. S. 153-165.

Höhne, Markus (2005): Somalia – ein Neubeginn? Entwicklungen und Perspektiven unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Nord-Somalia. In: Feichtinger, Walter / Hainzl, Gerald (Hg.): Krisenherd Nordostafrika. Internationale oder afrikanische Verantwortung? Baden-Baden. Nomos Verlag, S. 41-64.

Ibok, Sam (2005): The OAU/AU: Records, Challenges and Prospects. In: Bujra, Abdalla / Solomon, Hussein: Perspectives on the OAU/AU and Conflict Management in Africa. Addis Abeba. African Books Collective. S. 11-20.

Lecoutre, Delphine (2006): L'Union Africaine et la société civile: émergence d'un partenariat pour la paix et la sécurité du continent. In: Bangoura, Dominique/Fidieck a Badias, Émile (2006): L'Union Africaine et les acteurs sociaux dans la gestion des crises et des conflits armés. Paris. L'Harmattan. S. 137-180.

Lennkh, Georg (2005): Krisen und Konflikte in Afrika: Die Rolle der EU und ihr möglicher Beitrag zur Krisenbewältigung. In: Feichtinger, Walter / Hainzl, Gerald (Hg.): Krisenherd Nordostafrika. Internationale oder afrikanische Verantwortung? Baden-Baden. Nomos Verlag. S. 115-128.

Nantulya, Paul (2005): The Challenge of Managing Africa's Diversities and the Role of the African Union and Civil Society. In: Bujra, Abdalla / Solomon, Hussein: Perspectives on the OAU/AU and Conflict Management in Africa. Addis Abeba. African Books Collective. S. 21-60.

Pabst, Martin (2005): Jüngste Entwicklungen und Perspektiven der Konflikte Äthiopien versus Eritrea und Sudan. In: Feichtinger, Walter / Hainzl, Gerald (Hg.): Krisenherd Nordostafrika. Internationale oder afrikanische Verantwortung? Baden-Baden. Nomos Verlag. S. 9-40.

Schimank, Uwe (2007): Neoinstitutionalismus. In: Simonis, Georg (Hrsg.) et al. (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden. Verlag für Sozialwissenschaften. S. 161-175.

Senge, Konstanze (2006): Zum Begriff der Institution im Neo-Institutionalismus. In: Senge, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe (Hrsg.) (2006): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden. Verlag für Sozialwissenschaften. S. 35-47.

Solomon, Hussein / Swart, Gerrie (2005): Defending African Unity: Can the Peace and Security Council of the African Union Succeed? In: Bujra, Abdalla / Solomon, Hussein: Perspectives on the OAU/AU and Conflict Management in Africa. Addis Abeba. African Books Collective. S. 61-68.

Tshiyembe, Mwayila (2006): Nature et dynamique de la conflictualité africaine. In: Bangoura, Dominique/Fidieck a Badias, Émile (2006): L'Union Africaine et les acteurs sociaux dans la gestion des crises et des conflits armés. Paris. L'Harmattan. S. 33-42.

Internetquellen

African Security Analysis Programme (2004): The Sudan-IGAD Peace Process. Signposts For The Way Forward. In: Institute for Security Studies, Occasional Paper 86, http://www.issafrica.org/index.php?link_id=14&slink_id=531&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3

Appiah-Mensah, Seth (2005): AU's Critical Assignment in Darfur. Challenges and Constraints. In: Institute for Security Studies, http://www.issafrica.org/index.php?link_id=14&slink_id=1927&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3

Appiah-Mensah, Seth (2006): Monitoring fragile ceasefires. The challenges and dilemmas of the role of AMIS. In: Institute for Security Studies, http://www.issafrica.org/dynamic/administration/file_manager/file_links/MONITORINGFRAGILECEASEFIRES.PDF?link_id=14&slink_id=3562&link_type=12&slink_type=13&tmpl_id=3

Cornwell, Richard (2004): Somalia: Fourteenth Time Lucky? In: Institute for Security Studies, Occasional Paper 87. http://www.issafrica.org/index.php?link_id=14&slink_id=525&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3

Cornwell, Richard (2005): Short Commentary on Somalia: Plus ça change ...? In: Institute for Security Studies, http://www.issafrica.org/dynamic/administration/file_manager/file_links/050119SOMALIA.PDF?link_id=14&slink_id=923&link_type=12&slink_type=13&tmpl_id=3

Elmi, Afyare Abdi / Barise, Abdullahi (2006): The Somali Conflict: Root causes, obstacles and peace-building strategies. In: Institute for Security Studies, http://www.issafrica.org/index.php?link_id=14&slink_id=3463&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3

Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung (2003): Konfliktbarometer 2003. In: http://hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/Konfliktbarometer_2003.pdf

Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung (2007): Conflict Barometer 2007. In: http://hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2007.pdf

Institute for Security Studies (2009): Sudan Fact File. In: http://www.issafrica.org/static/templates/tmpl_html.php?node_id=1621&slink_id=3489&slink_type=12&link_id=14

International Crisis Group (2006): Darfur's fragile Peace Agreement. In: ICG Policy Briefing, http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/horn_of_africa/b039_darfur_s_fragile_peace_agreement.pdf

International Crisis Group (2008): Somalia: To Move Beyond the Failed State. In: Africa Report No. 147, http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/horn_of_africa/147_somalia_to_move_beyond_the_failed_state.pdf

Mansaray, Allan Vic (2009): AMIS in Darfur: Africa's litmus test in peacekeeping and political mediation. In: Institute for Security Studies, http://www.iss.co.za/dynamic/administration/file_manager/file_links/18NO1MANSARAY.PDF?link_id=3&slink_id=7541&link_type=12&slink_type=13&tmpl_id=3

Möller, Björn (2009): The Somali Conflict: The Role of External Actors. In: Danish Institute for International Studies, http://www.diis.dk/graphics/_Staff/bmo/Pdf/Somalia.pdf

Morolong, Harriet (2007): Somalia: have all the options run out? In: Institute for Security Studies, http://www.issafrica.org/dynamic/administration/file_manager/file_links/SITREPSOMALIANOV07.PDF?link_id=14&slink_id=5142&link_type=12&slink_type=13&tmpl_id=3

Vinci, Anthony (2006). An analysis and comparison of armed groups in Somalia. In: Institute for Security Studies, http://www.issafrica.org/index.php?link_id=14&slink_id=3529&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3

Wadle, Sebastian (2006): Die African Mission in Sudan. In: Stiftung Wissenschaft und Politik, http://swp-berlin.org/de/produkte/swp_aktuell_detail.php?id=6088&PHPSESSID=e96d01dbcad68bca249370381a0fb1f0

Primärquellen

African Union (2008): African Union List of Countries which have signed, ratified/acceded to the African Union Convention on Protocol to the treaty establishing the african economic community relating to the Pan-African Parliament. In: <http://www.africa-union.org/root/AU/Documents/Treaties/List/Protocol%20on%20the%20Pan%20African%20Parliament.pdf> (Zugriff am 10.8.2009)

African Union Commission (2004): Report of the Chairperson of the Commission on the situation in the Sudan (crisis in Darfur). Verfügbar unter: http://www.issafrica.org/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/centorg/PSC/130404darfurrep.pdf

Leimgruber, Walter/Leimgruber, Jakob (2003): Konstituierende Akte der Afrikanischen Union. Bern. Varicolor.

Peace and Security Council (2004a): Communiqué of the 18th Meeting of the Peace and Security Council. In: http://www.issafrica.org/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/centorg/PSC/18comm.pdf?link_id=14&slink_id=3253&link_type=12&slink_type=13&tmpl_id=3

Peace and Security Council (2004b): Communiqué of the fifth session of the Peace and Security Council. In: http://www.issafrica.org/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/centorg/PSC/comm130404.pdf

Peace and Security Council (2004c): Communiqué of the thirteenth meeting of the Peace and Security Council. In: http://www.issafrica.org/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/centorg/PSC/comm13.pdf

Peace and Security Council (2006): Communiqué of the 66th meeting in Abuja, 11th November 2006. Verfügbar unter: http://www.issafrica.org/dynamic/administration/file_manager/file_links/PSC-COMM66.PDF?link_id=14&slink_id=3886&link_type=12&slink_type=13&tmpl_id=3

Peace and Security Council (2007): Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Somalia. PSC 69th meeting in Addis Ababa. In: http://www.issafrica.org/dynamic/administration/file_manager/file_links/REPSOM69.PDF?link_id=14&slink_id=4017&link_type=12&slink_type=13&tmpl_id=3

8 Anhang

Übersicht der Bewertungspunkte

Name des Bewertungspunktes	Analysierte Faktoren
Bewertungspunkt „Erkennung und Warnung“	Konflikt wird als solcher erkannt und genannt. Konfliktparteien werden dazu aufgerufen, auf Gewalt zu verzichten und Frieden zu schließen.
Bewertungspunkt „indirekte Einmischung“	Den Konfliktparteien wird Hilfe geleistet, ohne dass Einfluss auf Verhandlungen genommen wird.
Bewertungspunkt „Abkommen“	Durch die Führung bzw. Mitwirkung der AU bei Verhandlungen werden Abkommen geschlossen, die die Konfliktparteien mehr oder weniger stark binden.
Bewertungspunkt „Beobachter“	Eine Beobachtergruppe wird entsandt, um die Einhaltung getroffener Vereinbarungen zu überwachen oder den Verlauf des Konflikts zu verfolgen. Ihre Tätigkeit kann durch Ausrüstung, Organisation und Anzahl unterschiedlichen Einfluss ausüben.
Bewertungspunkt „militärischer Einsatz“	Eine AU-Militärmission wird im Krisengebiet eingesetzt, um den Konflikt einzudämmen oder getroffene Vereinbarungen zu implementieren. Ihre Tätigkeit kann durch Ausrüstung, Organisation, Mandat und Anzahl unterschiedlichen Einfluss ausüben.
Bewertungspunkt „Frieden“	Anhand des Heidelberger Konfliktbarometers werden die Intensität des Konflikts und dessen Ursachen gemessen.

Chronologie zum Regionalkonflikt von Somalia

- 1980er Entstehung der ersten Rebellenbewegungen gegen Siad Barre
- 1988 Abkommen zwischen Somalia und Äthiopien, die Rebellen können nur noch in Somalia operieren
Beginn der Vermittlungsversuche der IGAD
- 1991 Sturz des Regimes Siad Barres
Eroberung der Hauptstadt durch Rebellen
Ende des Rebellenbündnisses
Beginn der Auseinandersetzungen zwischen Rebellengruppen
Die Republik Somaliland erklärt einseitig ihre Unabhängigkeit
- Ende 1991 Scheitern eines Vermittlungsversuchs Dschiboutis
- 1992-1993 UNOSOM- und UNITAF-Einsatz
- Mitte 90er Verstärkte Vermittlungsversuche der IGAD
Wachsende Bedeutung radikaler Islamisten der UIC
- 1993-1995 UNOSOM II-Einsatz
- 2000 Die *Transitional National Charta* wird angenommen
Verhandlungen werden von Kenia betreut
Erste Übergangsregierung (*Transitional National Government*)
Wahl der *Transitional National Assembly* durch Klanvertreter
- 2001 Erste Übergangsregierung wird aufgelöst
Das *Somali Reconciliation and Reconstruction Council* wird zur Gegenbewegung zum TNG
- 2004 Das *Somali Reconciliation and Reconstruction Council* wird in die Übergangsregierung integriert, die sich fortan *Transitional Federal Government* nennt
Das Parlament wird in *Transitional Federal Parliament* umbenannt.
Somaliland-Puntland Krieg
- 2005 AU-Beobachter werden nach Somalia entsandt und bestätigen den Bedarf an einer Militärmission
- 2007 Die Militärmission AMISOM trifft in Somalia ein

Chronologie zum Regionalkonflikt von Darfur

- 1980er Verschiedene blutige Zusammenstöße zwischen arabischen und afrikanischen Klans
Wachsende Desertifikation in Darfur
Schaffung der Dschandschawid zur Bekämpfung von Kriminalität.
- 1981 Gründung der *Arab Gathering*-Bewegung
- 1987 Krieg zwischen Fur und Arabern
- 1994 Teilung der Provinz Darfur in drei verschiedene Verwaltungseinheiten
- 1998 Erste größere Übergriffe der Dschandschawid gegenüber der Zivilbevölkerung
- 2003 1. Halbjahr
Offene Rebellion gegen die Zentralregierung Sudans
SLA und JEM werden gegründet
Die sudanesishe Armee erleidet schwere Verluste
2. Halbjahr
Große Gegenoffensive der sudanesischen Armee
Massive Menschenrechtsverletzungen
Mediation der Republik Tschad: Waffenstillstand von Abéché
- 2004 1. Halbjahr
Fortführung der Kämpfe
Scheitern des *Humanitarian Ceasefire Agreement* und des *Comprehensive Ceasefire Agreement*
2. Halbjahr
Entsendung der AMIS zur Beobachtung des Konflikts
Später Nachrücken einer militärischen Komponente
- 2005 *Declaration of Principles* wird von Konfliktparteien unterschrieben
- 2006 Unterzeichnung des *Darfur Peace Agreement* zwischen SLA / MM und sudanesischer Regierung
- Ende 2007 Die UNO schafft mit der AU eine Hybridmission, die UNAMID

Die Finanzierung der AMIS¹⁸⁹

Die Finanzierung der AMIS (2004) in US-Dollar

Geldgeber	Beiträge in Geldmitteln	Beiträge in Gütern	Total AMIS I
EU	14.931.000	0	14.931.000
Deutschland	1.165.120	0	1.165.120
Niederlande	0	2.000.000	2.000.000
Schweden	134.066	0	134.066
Dänemark	736.664	0	736.664
Großbritannien	3.676.000	0	3.676.000
USA	0	7.340.000	7.340.000
Italien	240.000	0	240.000
Südkorea	200.000	0	200.000
Griechenland	136.626	0	136.626
Gesamtbeiträge	21.215.476	9.340.000	30.555.476

Die Finanzierung der AMIS (2005) in US-Dollar

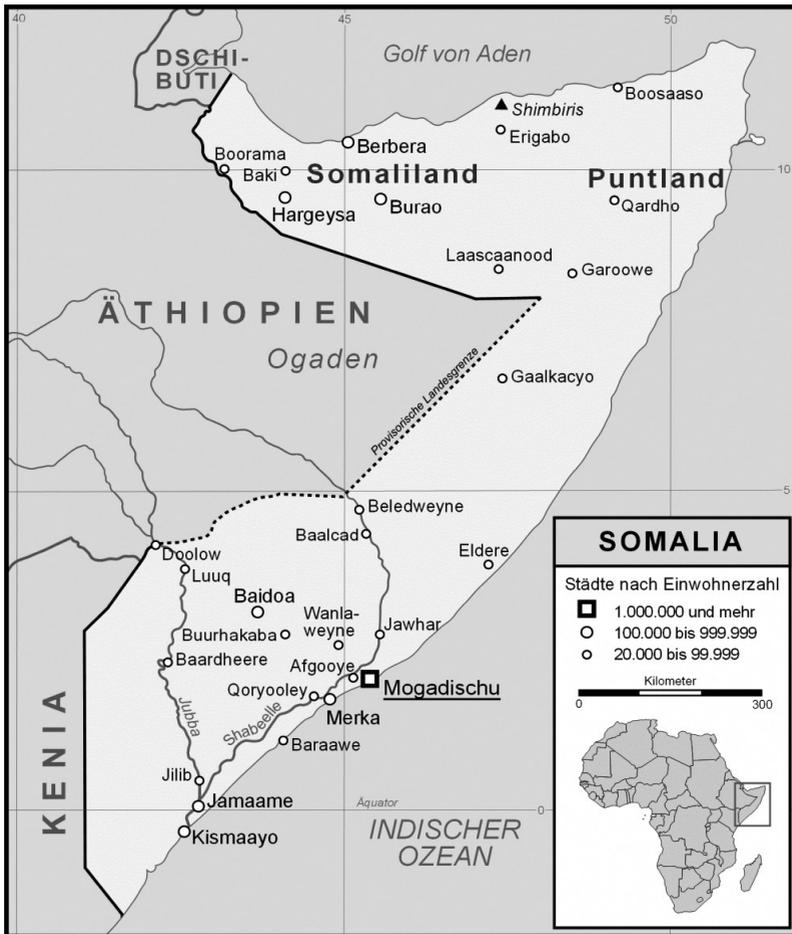
Geldgeber	Beiträge in Geldmitteln	Beiträge in Gütern	Total AMIS II
Kanada	1.515.151	15.037.593	16.552.745
EU	100.604.794	0	100.604.794
Deutschland	1.311.750	0	1.311.750
Norwegen	1.558.250	0	1.558.250
Niederlande	5.020.848	0	5.020.848
Schweden	443.360	0	443.360
Großbritannien	0	22.080.000	22.080.000
USA	0	95.086.485	95.086.485
Frankreich	1.763.907	0	1.763.907
Italien	588.352	0	588.352
Irland	659.750	0	659.750
Japan	2.070.000	0	2.070.000
Belgien	678.426	0	678.426
Gesamtbeiträge	116.214.591	132.204.079	248.418.670

189 Erstellt nach den Angaben in: Nzisabira 2006: 175 f.

Die Finanzierung der AMIS (2006) in US-Dollar

EU	77.400.000
USA	50.000.000
AU-Staaten	31.585.000
Kanada	133.000.000
Total AMIS III	291.585.000

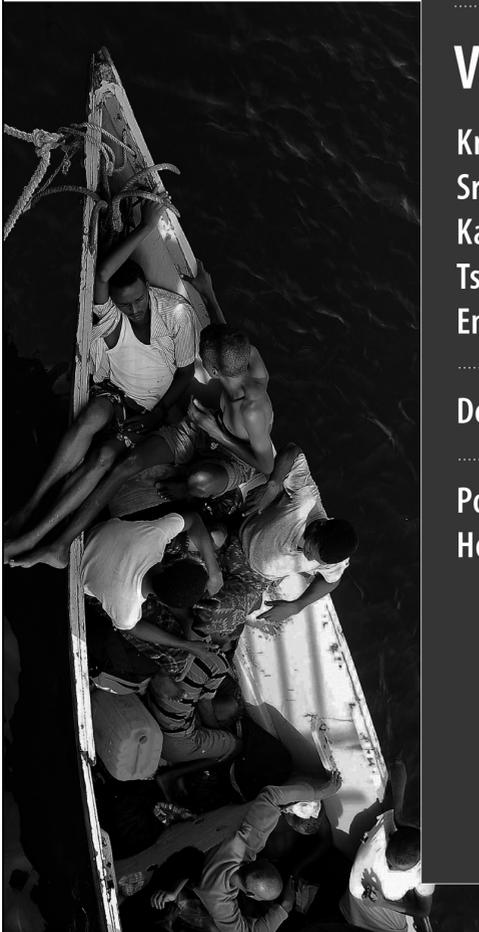
Karte der Republik Somalia¹⁹⁰



190 In: Wikipedia, http://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Karte_Map_Somalia.gif.

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik



Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 74!

Vergessene Konflikte

Krieg in Somalia

Sri Lanka: Siegfrieden

Kaschmirs Kämpfe

Tschetschenien: Gewalt

Endloskrieg im Tschad

Deutsche Interessen

Polens Geopolitik

Hotspot Arktis?

*Abo-Vorteile!
6 Ausgaben jährlich
ab 25 €!*

bestellung@welttrends.de

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 79!

Rohstoff-Poker

Geopolitisches Kalkül
Deutschlands Strategie
Energiesicherheit EU
Asiens Einfluss

EU-Wirtschaftsregierung

Weltgewalt in Libyen
Kuba im Stillstand
Stabiler Südsudan?

*Abo-Vorteile!
6 Ausgaben jährlich
ab 25 €!*

bestellung@welttrends.de

[amazon.de](https://www.amazon.de)

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellformular

Ich bestelle:

- ein **Abonnement** der Zeitschrift *WeltTrends*
6 Hefte und Register zum Preis von 40 € zzgl. Porto.
- ein **Studenten-Abonnement** der Zeitschrift *WeltTrends*
6 Hefte und Register zum Preis von 25 € zzgl. Porto.
- ein **Institutionen-Abonnement** der Zeitschrift *WeltTrends*
6 Hefte und Register zum Preis von 80 € zzgl. Porto.
- WeltTrends* Nr. []
zum Preis von je 8 € (Nr. 1-57 nur 5 €) zzgl. Porto.
- ein **kostenloses Probeheft** der Zeitschrift *WeltTrends*.

Die Abonnements sind jederzeit kündbar.

Gewünschte Zahlungsweise

- Rechnung
- Bankeinzug

Konto-Nr.: _____

Bankleitzahl: _____

Geldinstitut: _____

Name, Vorname: _____

Straße: _____

PLZ, Ort: _____

E-Mail-Adresse: _____

Datum und Unterschrift: _____

WeltTrends | Universität Potsdam | August-Bebel-Str. 89 | D-14482 Potsdam
Fax +49 (0) 331 / 977 4696

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bisher erschienene Themenhefte

- | | |
|--|--|
| 79 Rohstoffpoker | 39 Wohlfahrt und Demokratie |
| 78 Polen regiert Europa | 38 Politisierung von Ethnizität |
| 77 Fremde Bürger | 37 Vergelten, vergeben oder vergessen? |
| 76 Herausforderung Eurasien | 36 Gender und IB |
| 75 Exit Afghanistan | 35 Krieg im 21. Jahrhundert |
| 74 Vergessene Konflikte | 34 EU-Osterweiterung im Endspurt? |
| 73 Klimapolitik nach Kopenhagen | 33 Entwicklungspolitik |
| 72 Südafrika und die Fußball-WM | 32 Balkan – Pulverfaß oder ... ? |
| 71 Selektive Grenzen | 31 Recht in der Transformation |
| 70 Brodelnder Iran | 30 Fundamentalismus |
| 69 Europäische Brüche 39 – 89 – 09 | 29 Die autoritäre Herausforderung |
| 68 NATO in der Sinnkrise | 28 Deutsche Eliten und Außenpolitik |
| 67 Außenpolitik in Schwarz-Rot | 27 10 Jahre Transformation in Polen |
| 66 Energiesicherheit Deutschlands | 26 (Ab-)Rüstung 2000 |
| 65 Naher Osten – Ferner Frieden | 25 Dezentralisierung und Entwicklung |
| 64 Konfliktherd Kaukasus | 24 Wohlfahrtsstaaten im Vergleich |
| 63 Geopolitik Ost | 23 Kooperation im Ostseeraum |
| 62 Zerrissene Türkei | 22 Die Ostgrenze der EU |
| 61 Soziale Bewegungen in Lateinamerika | 21 Neue deutsche Außenpolitik? |
| 60 Russische Moderne | 20 Demokratie in China? |
| 59 EU-Außenpolitik nach Lissabon | 19 Deutsche und Tschechen |
| 58 Regionalmacht Iran | 18 Technokratie |
| 57 Ressource Wasser | 17 Die Stadt als Raum und Akteur |
| 56 Militärmacht Deutschland? | 16 Naher Osten – Region im Wandel? |
| 55 G8 Alternativ | 15 Identitäten in Europa |
| 54 Identität Europa | 14 Afrika – Jenseits des Staates |
| 53 Rotes China Global | 13 Deutschland und Polen |
| 52 Deutsche Ostpolitik | 12 Globaler Kulturkampf? |
| 51 Geheime Dienste | 11 Europa der Regionen |
| 50 Kerniges Europa | 10 NATO-Osterweiterung |
| 49 Militär in Lateinamerika | Sonderheft Russland und die GUS |
| 48 Internet Macht Politik | 9 Gewalt und Politik |
| 47 Europäische Arbeitspolitik | 8 Reform der UNO |
| 46 Globale Finanzmärkte | 7 Integration im Pazifik |
| 45 Von Dynastien und Demokratien | 6 Zerfall von Imperien |
| 44 Modernisierung und Islam | 5 Migration |
| 43 Großmächtiges Deutschland | 4 Geopolitik |
| 42 Europäische Außenpolitik | 3 Realer Post-Sozialismus |
| 41 Transatlantische Perspektiven II | 2 Chaos Europa |
| 40 Transatlantische Perspektiven | 1 Neue Weltordnung |

*Bestellen Sie ... mit einer Mail an bestellung@welttrends.de
... auf www.amazon.de – Suchwort „Welttrends“*

Potsdamer Textbücher

PTB 1: Regionen in der Europäischen Union

PTB 2: Polen – Staat und Gesellschaft

PTB 3: Naher Osten – Politik und Gesellschaft

PTB 4: Totalitäre und autoritäre Regime

PTB 5: Kommunale Selbstverwaltung

PTB 6: Die verschwundene Diplomatie

PTB 7: Recht in der Transformation

PTB 8: Das moderne Polen

PTB 9: Making Civil Societies Work

PTB 10: Menschen im Wandel

PTB 11: Castro und kein Ende

PTB 12: Die Babelberger Diplomatenschule

Potsdamer Textbücher

PTB

Juan J. Linz

Totalitäre und autoritäre
Regime



Bestellungen unter
www.welttrends.de und
verlag@welttrends.de

Berliner Debatte
Wissenschaftsverlag

www.welttrends.de

Die Afrikanische Union ist das Sprachrohr des Kontinents. Sie will das Bild vom krisengeschüttelten K-Kontinent (Kriege, Krisen, Krankheiten) vergessen machen. Angesichts der Konflikte in Somalia und Sudan stellt Yann Wernert die Frage, welche Rolle die Union in afrikanischen Regionalkonflikten konkret spielt. Er analysiert Bedingungen des Bürgerkrieges in Somalia und Versuche, eine stabile Ordnung herzustellen. Zudem werden die Ursachen des Darfur-Konflikts und Voraussetzungen seiner Lösung untersucht.

Welt  Trends

ISSN 1866-0738
ISBN 978-3-86956-154-7