

Somalias fiktive Friedensprozesse

Neue «Briefkasten»-Regierung statt Konfliktregelung

Von Tobias Hagmann und Ulf Terlinden*

Die somalische Exilregierung von Präsident Abdullahi Yusuf soll demnächst in Mogadiscio Fuss fassen. Ihre Entstehung und ihre Zusammensetzung geben wenig Anlass zu Optimismus für eine baldige Befriedung Somalias. Schuld daran trägt auch die Art und Weise, wie das Ausland bisher somalische Friedensprozesse behandelt hat.

Selten kommt es vor, dass Regierungsmitglieder ihre eigene Hauptstadt scheuen. Die Minister der somalischen Übergangsregierung, die Ende vergangenen Jahres in Kenya gebildet worden war, verzögerten ihre Heimkehr nach Mogadiscio jedoch wiederholt. Das sogenannte Transitional Federal Government (TFG) forderte von der Afrikanischen Union 20 000 Soldaten an, die es vor jenen Warlords, Clankolonien und Kriminellen schützen sollen, die Somalia seit dem Staatskollaps 1991 beherrschen. Paradoxe Weise sind die Kriegsherren fast alle selbst im TFG vertreten. Jenseits dieses scheinbaren Konsenses ist die neue Regierung von tiefem Misstrauen und von Dominanzansprüchen gekennzeichnet. Sie existiert nur nominell. Die internationale Diplomatie hat das TFG als Vermittlungserfolg beklatscht, obwohl sie zuvor mit den somalischen Führern Grundprinzipien glaubwürdiger Vermittlung in Konflikten ad absurdum geführt hatte.

Kriegsverbrecher am Konferenztisch

Das TFG ging aus einem zweijährigen Verhandlungsprozess unter der Ägide der Regionalorganisation Inter-Governmental Authority on Development (Igad) hervor, welcher Clan-Älteste, Vertreter von Nichtregierungsorganisationen und Kriegsherren erstmals an einen Tisch gebracht hatte. Doch statt die Warlords einzubinden, wurden unter den Augen des Vermittlungsteams fast alle Befürworter einer Bürgergesellschaft und mit ihnen die meisten Lobbyisten ernsthafter Versöhnung und guter Regierungsführung durch Anhänger der Warlords verdrängt. Bei der Bildung des Übergangsparlaments im Oktober nickten die Ältesten schliesslich nur noch ab, was die Warlords entschieden hatten. Die Vermittler setzten zugleich alles daran, die Fiktion eines umfassenden Friedensprozesses aufrechtzuerhalten. Die Kriegsherren liessen sich ihre Teilnahme durch luxuriöse Hotelaufenthalte, politische Aufwertung und die vom Ausland sanktionierte Umetikettierung zu «politischen Führern» vergüten. Besonders drastisch sticht General Morgan heraus, der noch während der Parlamentsbildung eine militärische Offensive unternahm. Als diese misslang, kehrte der bekannte Kriegsverbrecher an den Konferenztisch zurück – nachdem seine ausstehende Hotelrechnung von 150 000 Dollar bezahlt worden war. Das nach Unabhängigkeit strebende Somaliland, der ehemals britische Landesteil, blieb durch die a priori erfolgte Festlegung auf ein geeintes Somalia ausgesperrt. Der Konflikt um den Status Somalilands wurde in den Verhandlungen vernachlässigt; er hat inzwischen an Schärfe zugenommen. Damit droht der Formelkompromiss der Warlords auf Kosten der relativen Stabilität und Demokratie in Somaliland zu gehen.

Kenyas ehemaliger Präsident Daniel arap Moi bezeichnete somalische Friedenskonferenzen einst als Kamele, die von den Warlords gemolken würden. Stattliche 18 Millionen Dollar investierten vor allem westliche Geber in den nur vordergründig repräsentativen Verhandlungsprozess.

Am Ende bestimmte das Übergangsparlament, also die Warlords und ihre Claqueure, den Übergangspräsidenten. Die Parlamentarier kassierten nun einen Teil ihrer Rendite: Bis zu 7000 Dollar soll jeder erhalten haben, der seine Stimme Abdullahi Yusuf, dem bisherigen Präsidenten der Provinz Puntland und engen Verbündeten Äthiopiens, gab. Äthiopien kontrollierte angeblich einen Block von 100 Delegierten.

Das inzwischen berufene Kabinett umfasst nahezu alle bedeutenden Kriegsfürsten. Sie brachten sich mittels Clan-Proporz in Stellung für einen als Friedensprozess getarnten Postenschacher, der wie der Krieg vor allem der Logik persönlicher Bereicherung, dem Zugriff auf externe Ressourcen und dem individuellen Machtgewinn dient. Das Ende der Gewalt ist kein originäres Ziel, der Frieden wurde vielmehr zum befristeten «Krieg mit anderen Mitteln», wie es die International Crisis Group kürzlich nannte.

Regierungsbildung als Selbstzweck

Die internationale Anerkennung von somalischen Übergangsregierungen mahnt an Andersens Parabel «Des Kaisers neue Kleider». Nachbar- und Geberländer sind dabei wie die Uno und die Afrikanische Union Opfer ihrer eigenen Scheuklappen. Für sie ist die – zumindest formale – Schaffung einer Zentralregierung in Somalia die überragende politische Richtschnur. Die Qualität und die gesellschaftliche Verankerung neuer erkorener Regierungen werden kaum hinterfragt. Welche Blüten dieses Denken treiben kann, zeigte sich, als die kenyanische Regierung Abdullahi Yusuf kurz nach seiner Ernennung einen brandneuen Mercedes als staatsmännische Insignie vermachte. In unfreiwilliger Komik bezeichnete die Tageszeitung «Daily Nation» das Luxusgeschenk als Schlusspunkt der kenyanischen Bemühungen, «einen dauerhaften Frieden für seinen nordöstlichen Nachbarn zu finden».

In den Augen der internationalen Diplomatie werden neue Regierungen durch die Durchführung von Wahlen im Lauf von Friedensverhandlungen hinreichend legitimiert. Dabei spielt es keine Rolle, wie zweifelhaft diese Friedensprozesse ablaufen und wie augenfällig inkompetent die dabei geschaffenen Regierungen sind. Mehr noch: Selbst die fehlende Aussicht auf eine Verbesserung der Lebensumstände der Bevölkerung wird nicht zum Anlass genommen, eine real existierende Regierung auf ihre Grundlagen hin zu durchleuchten.

In Somalia entwickelt sich die diplomatische Anerkennung virtueller Regierungen allmählich zur Tradition. Schon der Vorgänger des TFG, das 2000 formierte «Transitional National Government» (TNG), kontrollierte zum Zeitpunkt seiner Anerkennung weder Territorium, noch verfügte es über die Möglichkeiten, sich im Land zu behaupten. Während der damalige Präsident Abdikassim in der Uno-Generalversammlung Platz nahm, ging seine Autorität in Somalia nie über ein paar Häuserblocks Mogadiscios hinaus. Davon unbe-

eindrückt verschleuderte sein Kabinett binnen zweier Jahre 30 bis 60 Millionen Dollar ausländische Hilfe.

Auch wenn es die jüngste somalische Regierung mit grösserer Vorsicht behandelt, hat das Ausland sein Vorgehen nicht grundsätzlich überdacht. Zwar wollen die Geber ihre Schatullen erst öffnen, wenn das TFG nach Mogadiscio übersiedelt ist. Internationaler Anerkennung kann es sich aber sicher sein, und die Finanzmittel werden kaum von einer Verbesserung der Lebensumstände in Somalia oder gar der Anerkennung durch die somalische Bevölkerung abhängen. Dies wissend, formulierte Präsident Yusuf bereits seine Erwartungen. Nicht weniger als 15 Milliarden Dollar internationale Wiederaufbauhilfe forderte er für die ersten Regierungsjahre.

Festhalten am Zentralstaat

Auf der anderen Seite der Medaille steht Somaliland. Dort wurden Frieden und Wiederaufbau weitgehend aus eigener Kraft erreicht, die Regierung ist aus freien Wahlen hervorgegangen und erfreut sich breiter Akzeptanz. Doch wegen der internationalen Fokussierung auf ein geeintes Somalia wird ihr die Anerkennung verweigert. Stattdessen wird eine weitere «Briefkasten-Regierung» in Mogadiscio unterstützt, deren fiktive Souveränität Somaliland mit einschliesst.

Dahinter steht eine Problematik, die über die Kluft zwischen dem Schein und Sein somalischer Übergangsregierungen hinausreicht. Die international finanzierten Friedenskonferenzen beruhen stets auf der Annahme, dass Frieden die Existenz einer einheitlichen Staatsgewalt erfordert. Dies übersieht die tatsächliche Herausbildung und Befriedung substaatlicher Regierungseinheiten in Landesteilen wie Somaliland. Es missachtet den Zusammenhang zwischen andauerndem Staatskollaps und fehlender Akzeptanz des Zentralstaates. Unter dem Diktator Siad Barre verkam der Staat Somalia zu einem Instrument purer Machtausübung, Repression und Bereicherung. Diese Erfahrung hat den freiheitlich gesinnten Somali wenig Vertrauen in den Staat eingeflösst. Zudem sorgen traditionelle Autoritäten nicht erst, aber besonders seit dem Kollaps des Staates für Recht und Ordnung auf lokaler Ebene. Sie haben dabei ein Mass an Legitimität erworben, mit dem ein schwacher neuer Staat kaum konkurrieren kann. Ausserdem erweist sich die segmentäre Struktur der somalischen Gesellschaft bis jetzt nur sehr bedingt kompatibel mit dem modernen Nationalstaat. In Somaliland hingegen wurden die Ältesten und mit ihnen die Clanstruktur in Form eines nationalen Ältestenrats als eigene Parlamentskammer in das politische System integriert. Keine der Friedenskonferenzen bemühte sich bisher um die Erarbeitung einer innovativen, föderalen Staatsstruktur, die der zersplitterten politischen Realität Somalias Rechnung tragen könnte.

Fehlendes diplomatisches Engagement

Die Bildung der Übergangsregierung ist nicht das Ende, sondern der vorläufige Höhepunkt des Unvermögens somalischer Politiker und ausländischer Diplomaten, eine Friedenslösung für das zerrissene Land zu finden. Zahllose gebrochene Waffenstillstandsvereinbarungen sprechen dem vorgetragenen Friedenswillen hohn. Mehr als ein Dutzend internationale Friedenskonferenzen hat diese zu einer kostspieligen Posse degenerieren lassen, die nicht nur an der Glaubwürdigkeit der Regionalorganisation Igad kratzt. Zwei Jahre lang genossen die Warlords auf Kosten des Westens den Komfort kenyanischer Fünf-Sterne-Hotels. Weder die Vereinigten Staaten noch die Europä-

sche Union legten ein ernsthaftes diplomatisches Engagement an den Tag. Im Ergebnis verband sich ihre Gleichgültigkeit mit einem konzeptionellen Defizit, der Leichtfertigkeit beinahe bedingungsloser Finanzierung für die Friedensgespräche und den Hegemonieansprüchen mancher Nachbarstaaten.

* Tobias Hagmann arbeitet für Swisspeace / Schweizerische Friedensstiftung in Bern; Ulf Terlinden ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Entwicklungsforschung in Bonn.