



■ Ratlos in Mogadischu?

Europa, die USA und die Internationale Gemeinschaft in Somalia

STEFAN BRÜNE
März 2015

- Eine schnelle, friedensaugliche und politisch verhandelte Überwindung gewaltsam ausgetragener innersomalischer Auffassungs- und Interessengegensätze ist nicht in Sicht.
- Geopolitisch, national und bürokratisch beförderte Eigeninteressen internationaler Akteure (UN, EU, USA) mindern die Wirksamkeit des strategiearm und unzureichend koordinierten Somalia-Engagements der Internationalen Gemeinschaft.
- Die Frage nach der Zukunft somalischer Gesamtstaatlichkeit ist von nachgeordneter Bedeutung. Es bedarf eines schrittweise beförderten Legitimitätszuwachses aller Akteure. Regionale Dialogforen und grundbedürfnisorientierte Bildungs- und Qualifikationsangebote könnten dazu beitragen.

Ein bisschen Frieden

Eine baldige, umfassend und gewaltarm verhandelte Überwindung der seit über zwei Jahrzehnten andauernden somalischen Staatskrise ist nicht zu erwarten. In dem 1960 gegründeten nordostafrikanischen Staat kontrollierten Al-Shabaab-Milizen bis vor kurzem einträgliche südliche Hafenstädte. Die mehr als zehn Millionen Somalier_innen, überwiegend arme Menschen, litten unter der Gewalt von Clan-Milizen und kriminellen Banden, die ihre eigenen Interessen verfolgten. Radikalisierete Islamisten verübten und verüben immer wieder schwere Anschläge. Während die nationale Regierung in Mogadischu auf die föderale, gesamtstaatliche Überwindung historischer und regionaler Gegensätze hofft, sind die Regierenden im relativ friedlichen Somaliland – ehemals British Somaliland – um staatliche Unabhängigkeit bemüht.

Trotz ungelöster Konflikte und einer anhaltend ausgeprägten Schwäche des Zentralstaates sieht die Internationale Gemeinschaft die Bundesrepublik Somalia seit dem Amtsantritt von Präsident Hassan Sheikh Mohamud (im September 2012) auf dem richtigen Weg. Dabei verweisen Experten auch auf jüngere militärische Erfolge – US-Drohnen töteten in den vergangenen Monaten mehrere prominente Al-Shabaab-Führer, darunter Ahmed Abdi Godane – und plädieren für strategische Geduld. Die Meinungen sind indes geteilt. Kritiker_innen sehen in der schwachen, korrupten und zerstrittenen Übergangsregierung ein Konstrukt der Internationalen Gemeinschaft, das jeder demokratischen Legitimation entbehrt. Zwar gilt das verkleinerte, im Februar 2015 neubestellte Kabinett – das dritte innerhalb von zwei Jahren – als repräsentativer, inklusiver und technisch versierter als seine Vorgänger, aber die von der Internationalen Gemeinschaft angemahnte Bildung einer unabhängigen Wahlkommission, das für März 2016 vorgesehene Verfassungsreferendum und die für September angekündigten demokratischen Wahlen – es wären die ersten in der Geschichte des Landes – lassen auf sich warten.

Generell stellt sich die Frage, ob der Versuch einer zentralstaatlichen Staats- und Friedensbildung »von oben« Sinn hat. Die traditionelle somalische Gesellschaft kannte keine zentralisierten politischen Strukturen. Unterdessen konzentriert sich Al-Shabaab verstärkt auf die asymmetrische Kriegsführung. 2014 wurden über 400 Menschen Opfer tödlicher Anschläge und am 20. Februar 2015 ka-

men bei einem Selbstmordanschlag auf das im Zentrum Mogadischu gelegene Central Hotel weitere 28 Menschen ums Leben – darunter Parlamentarier_innen sowie ranghohe Regierungsmitglieder; 40 Personen wurden zum Teil schwer verletzt. Es war der opferreichste Angriff seit zwei Jahren. Per Internet kündigten Hintermänner weitere Anschläge auf westliche Einrichtungen an. Medienberichten zufolge soll Al-Shabaab 4.000 bis 6.000 kampfbereite Anhänger_innen haben.

Angesichts der anhaltend prekären Sicherheitslage und nur begrenzt erfolgreicher Staatsbildungsversuche stellt sich erneut die Frage nach strategisch beförderbaren Versöhnungs-, Friedens- und Entwicklungsperspektiven. Hohe Militärs und Mitarbeiter_innen der in Addis Abeba ansässigen Afrikanischen Union (AU) halten die unter internationalem Druck kommunizierten Ziele und Zeitpläne der somalischen Übergangsregierung für unrealistisch. Katherine Dhanani, die jüngst ernannte US-Botschafterin für Somalia – die erste seit 1991 –, wird ihre Aufgaben aus Sicherheitsgründen zunächst von Nairobi aus wahrnehmen. Nicholas Kay, der Special Representative des UN-Generalsekretärs für Somalia, beurteilt die jüngere politische Entwicklung diplomatisch: Er sei »*excited and worried*« zugleich.

Unterdessen spricht vieles dafür, dass die Internationale Gemeinschaft die Gründe und Dynamiken der innersomalischen Konflikte überwiegend uninformatiert, strategiemangelnd und von eigenen Interessen geleitet begreift. Statt das Handeln und die Motive somalischer Akteure vor dem Hintergrund situativer Befindlichkeiten und eines beschleunigten sozialen Wandels – wachsende Gegensätze zwischen ländlichen, überwiegend nomadischen und traditionell-religiösen Pastoralist_innen sowie zunehmend merkantil orientierten städtischen Bevölkerungsgruppen – transformationsbezogen zu begleiten, dominiert ein operatives – und bei Bedarf drohnenbefördertes – Kurzfristdenken. Bruchstückhafte oder fehlende Primärerfahrungen internationaler Akteure tun ein Übriges. Sie begünstigen stereotype, massenmedial beförderte Wahrnehmungen (»die Guten gegen die terroristischen Bösen«) und erschweren so – indirekt und ungewollt – die überfällige und wünschenswerte Neuorientierung lokaler Akteure. Ein Politikstil, der jegliche Regierungskritik radikalislamistischen Terrorist_innen anlastet, läuft Gefahr, die lokalen, sozialen und ökonomischen Beweggründe marginalisierter Bevölkerungsgruppen gering zu schätzen.

Das Somalia-Engagement der Internationalen Gemeinschaft

Die Einflussmöglichkeiten externer und regionaler Akteure auf innersomalische Entscheidungsfindungs- und Handlungsprozesse sind begrenzt. Zu den politisch einflussreichsten externen Akteuren zählen, neben der AU, die Intergovernmental Authority on Development (IGAD), Unterorganisationen der Vereinten Nationen, die Europäische Union (EU) und die Türkei. Militärpolitisch sind neben privaten Sicherheitsfirmen vor allem die von der EU und den USA finanzierten rund 22.000 aus Kenia, Uganda, Äthiopien, Dschibuti und Burundi stammenden AMISOM-Truppen von Bedeutung – ihr Mandat wurde vor wenigen Tagen bis März 2016 verlängert. Innerhalb der EU engagiert sich neben den ehemaligen Kolonialmächten England und Italien vor allem Schweden, das eine einflussreiche somalische Diaspora beherbergt. Kürzlich haben auch China und der Iran erklärt, sich künftig stärker in Somalia engagieren zu wollen.

Rückblickend machen die Erfahrungen der Internationalen Gemeinschaft in Somalia deutlich, dass Versuche, die Stabilisierung fragiler Staaten bevorzugt durch die Ausbildung und Finanzierung staatlicher Sicherheitskräfte zu befördern, schnell an ihre Grenzen stoßen. Die von der EU in Zusammenarbeit mit AMISOM geförderte Ausbildungsmission der somalischen Armee (EUTM Somalia), die seit 2011 über 1.800 somalische Soldat_innen ausgebildet haben will, hat eine durchwachsene Erfolgsbilanz. Zum einen gab und gibt es, offiziell ungenügend eingestanden, hohe Desertionsraten. Mehrere hundert von äthiopischen Militärs ausgebildete Somalier_innen haben zwischenzeitlich die Seiten gewechselt und den vorteilhafteren Al-Shabaab-Entlohnungen den Vorzug gegeben. Zum anderen weist die Somali National Army (SNA) als lockerer Zusammenschluss lokaler Milizen keine rechenschaftspflichtigen Kommando- und Kontrollstrukturen auf. Unregelmäßige oder ausbleibende Gehaltszahlungen, der illegale Verkauf regierungseigener Waffen auf dem Bakara-Markt in Mogadischu und schwere Menschenrechtsverletzungen von AMISOM- und Regierungstruppen, die ungestraft gegen das Kriegsvölkerrecht verstoßen, tun ein Übriges.¹ Viele Somalier_innen sehen im international finanzierten AMISOM-Engage-

ment der Nachbarstaaten inzwischen ein Instrument, deren eigene, überwiegend national motivierte Interessen durchzusetzen.

Die Vereinten Nationen standen Kampfeinsätzen somalischer Nachbarstaaten ursprünglich skeptisch gegenüber. Und in der Tat verfolgen Somalias Nachbarstaaten vorrangig eigene, nur begrenzt mit der Regierung in Mogadischu abgestimmte Agenden. Dabei dominieren vor allem innenpolitisch motivierte Sorgen. Al-Shabaab soll Anschläge auf das kenianische Parlament planen und die jüngst erfolgte Anerkennung des semi-autonomen somalischen »South West State« durch Kenia wird in Mogadischu kritisch gesehen. Unterdessen ist Nairobi bemüht, einen Teil der 450.000 im weltweit größten Flüchtlingslager Dadaab im Nordosten Kenias lebenden Somalier_innen zur Rückkehr zu bewegen.

Auch aus äthiopischer Sicht dominiert die Angst vor schwer kalkulierbaren Risiken – in einigen Südostregionen bilden ethnische Somalier_innen die Bevölkerungsmehrheit. Jüngere Vorschläge, entlang der äthiopisch-somalischen Grenze eine militärische Pufferzone zu etablieren, haben hier also eine maßgebliche Ursache. Dabei kann Addis Abeba auf die Unterstützung der dschibutischen Regierung zählen, deren Staatspräsident Omar Guelleh kürzlich in Mogadischu »The East African Somali-speaking Regional Academy« einweihte. Zudem spielen hier regionenbezogene Wirtschaftsinteressen eine große Bedeutung. Der Ausbau des in Somaliland gelegenen Hafens und Flughafens von Berbera könnte aus äthiopischer Sicht dazu beitragen, die einseitige Abhängigkeit vom teuren dschibutischen Hafen zu reduzieren. Überhaupt drängt sich der Eindruck auf, dass Äthiopien, sofern es vor die Alternative gestellt würde, der Unabhängigkeit Somalilands den Vorzug geben würde – ähnlich wie Großbritannien.

Ein weiterer Einflussfaktor sind die – von der EU und den USA gestützten – geopolitisch und ökonomisch motivierten Interessen Ugandas, das die Hälfte der AMISOM-Truppen stellt und seinen einfachen Soldaten dadurch eine Verachtung seiner niedrigen heimischen Bezüge ermöglicht.

Aufseiten bewaffneter europäischer Akteure dominiert – ebenfalls durch ökonomische Anreize befördert – oberflächlich motiviertes operatives Kurzfristdenken. Die diplomatisch formulierten Selbsterklärungen der invol-

1. Somalia and Eritrea Monitoring Group: Report of the Monitoring Group in Somalia and Eritrea pursuant to Security Council Resolution 2060 (2012): Somalia. United Nations Security Council, S/2013/413.

vierten Militärs bleiben in der Regel recht allgemein und münden bevorzugt in Forderungen nach mehr Geld und verbesserter Ausstattung. General Massimo Mingiardi, der scheidende EUTM-Missionskommandeur, plädiert für eine 2,5 Millionen Euro teure Langfristunterstützung. Dabei tritt die Frage nach dem Sinn und den friedenspolitischen Erfolgchancen einer Ausbildungsmission in den Hintergrund, deren Trainingsprogramme sich an den Handlungsanforderungen konventioneller Kriege, nicht aber an der Transformation von Bürgerkriegen orientierten.

Aus operativer Missionsperspektive ging es vor allem darum, unmittelbare situative Bedrohungen abzuwehren – etwa durch selbstgebaute Sprengkörper, sogenannte IEDs. Aber was tun, wenn die als effizient geltenden lokalen Telekommunikationsnetzwerke (Telecom in Somaliland, Gollis in Puntland oder Hormuud im Süden) zugleich der Fernaufklärung Al-Shabaab-naher Gruppierungen dienen? Und wie reagieren, wenn außergerichtliche Tötungen und das Verschwindenlassen von Verdächtigen zum Alltagsgeschäft der EUTM-verbundenen kenianischen Anti-Terror-Operationen zählen? Anders gefragt: Welche militärischen Mittel eignen sich unter welchen Kontextbedingungen für welche friedenspolitischen Ziele?

EUTM-Offiziere sprechen bei informellen Treffen europäischer Verteidigungsminister_innen – mit Blick auf die rund 110 am Flughafen in Mogadischu stationierten Missionssoldat_innen – gerne von einem »*formidable instrument*« des EU-Engagements am Horn von Afrika. Die Realität sieht anders aus. Eine systematische Erfassung von Fingerabdrücken, mittels derer somalische Soldat_innen zweifelfrei als Angehörige der Armee identifiziert werden könnten, gibt es ebenso wenig wie eine kontinuierlich zielführende Ausbildung, militärische Uniformen und entsprechendes Schuhwerk. Und die zu Trainingszwecken eingeflogenen europäischen (und deutschen) Soldat_innen können angesichts der strengen Sicherheitsbestimmungen ihre Trainingsaufgaben, wenn überhaupt, nur sehr unregelmäßig wahrnehmen.

Es handelt sich im Kern um eine Selbsttäuschung. Die von institutionellen Eigeninteressen geleiteten Militärs lehnen eine politische Beratung weitestgehend ab und verlieren sich in eingebildeten Erfolgen und unrealistischen Beschreibungen zukünftiger Handlungsoptionen.

Ausblick

Gäbe es unter den skizzierten Rahmenbedingungen Möglichkeiten, politikbegleitende Instrumente der Intervention zu entwickeln, die angepasster, wirksamer und zielführender wären? In den vergangenen Jahren war mehr als die Hälfte der internationalen Somalia-Hilfen für den Sicherheitssektor bestimmt. Daneben zählte das Bemühen um zentralstaatsbildende Fortschritte zu den zentralen Anliegen. Mit begrenztem Erfolg. Es bedarf eines umfassenden Ansatzes (»Comprehensive Approach«), der auf Basis einer informierten Analyse der komplexen inner- und zwischenstaatlichen Konfliktursachen den Schlüssel zur politischen Stabilisierung im sozioökonomischen Bereich sieht. Dabei ist eine dialogorientierte Reformstrategie der kleinen Schritte alternativlos. Diese sollte clangebundene Milizen ebenso einschließen wie moderate Al-Shabaab-Anhänger_innen. Fortschritte lassen sich nicht von heute auf morgen und nur unter Berücksichtigung situativer Einflussfaktoren erzielen.

Dabei gilt es, gemeinsame Interessen herauszufiltern, Netzwerke aufzubauen und einen vor allem materiell beförderten Interessenausgleich herbeizuführen. Hilfreich wäre dabei eine von schwedischen Expert_innen vorgeschlagene Fragilitätsanalyse mit dem Ziel, Versöhnungs- und Dialogangebote mit Ausbildungs- und Qualifikationsangeboten zu verbinden.² Darüber hinaus gilt es, die Menschenrechtsverletzungen und Rechtsbrüche aller Akteure rechtsförmig zu sanktionieren.

Eine friedliche Zukunft Somalias setzt Kompromisse und den politischen Friedenswillen aller somalischen Akteure voraus. Statt eines wirkungsarmen Aktionismus könnten stärkere Bemühungen um einen einheitlichen Ansatz und Ertüchtigungsprojekte für lokale Akteure hilfreich sein. Der jüngst in Kopenhagen diskutierte »New Deal Compact« sieht die Förderung lokal verantworteter Entwicklungsprojekte durch Partnerschaftsabkommen mit internationalen Gebern vor.

2. Skeppström, Emma/Per Nordlund: Security, Stabilisation and State Formation in Somali. Challenges for Implementing the Somali Compact, FOIR-R--3899--SE, June 2014.



Über den Autor

Stefan Brüne ist Gastprofessor am Institute for Peace and Security Studies (IPSS) der Universität Addis Abeba (Äthiopien). Er hat an europäischen und afrikanischen Universitäten gelehrt und geforscht und war als Mitarbeiter der in Dschibuti ansässigen Intergovernmental Authority on Development (IGAD) mit afrikanischen Friedensinitiativen befasst. Zuletzt war er als politischer Berater der Europäischen Union in Mogadischu tätig.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Afrika
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Manfred Öhm, Leiter, Referat Afrika

Tel.: ++49-30-269-35-7442 | Fax: ++49-30-269-35-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen/Kontakt:
Svende.Eickhoff@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.