

Einführung

Die 90er Jahre des 20. Jahrhunderts markierten in friedens- und sicherheitspolitischer Hinsicht eine Zeit turbulenten Übergangs. Die Vereinten Nationen und ihre Friedensoperationen in Subsahara-Afrika, der Untersuchungsgegenstand dieser Studie, waren hiervon stark betroffen. Den Ausgangspunkt sicherheitspolitischer Veränderungen bildete das Ende des Ost-West-Konflikts, das die weltpolitischen Koordinaten verschob und eine eingehende Debatte über neue Weltordnungskonzepte auslöste. Die jahrzehntelang rivalisierenden Mächte USA und UdSSR wünschten auf dem afrikanischen Kontinent, der jenseits der Bipolarität von geopolitisch nur geringem Interesse war, ein Disengagement. Bei der Abwicklung vorheriger Verpflichtungen sollte die Weltorganisation behilflich sein und einen Rahmen für das Management des bevorstehenden Wandels bilden.

Zugleich waren die 90er Jahre eine Dekade, in der das Phänomen der Globalisierung einer breiten politischen Öffentlichkeit bewußt wurde und tatsächlich Wirtschaft, Gesellschaft und Politik zunehmend durchdrang. Die Funktion von Nationalstaaten wurde angesichts technologisch-industrieller Fortschritte, zunehmender ökonomischer Interdependenzen, ideologischer "Ansteckungseffekte" und politischer "Anpassungszwänge" (z.B. in den Bereichen Marktwirtschaft und Globalisierung) sowie des Bedeutungszuwachses nicht-staatlicher Akteure neu bewertet. Die Revolution im Kommunikationssektor, insbesondere die Omnipräsenz einer Medienwelt mit "global coverage", setzte neue Rahmenbedingungen für die politische Entscheidungsfindung, die plakativ als "CNN-Effekt" bezeichnet werden, jedoch weit darüber hinausgehen (vgl. Reljic 2001). Die globalen Medien haben wesentlich dazu beigetragen, ein Bewußtsein von Weltgesellschaft zu schaffen. Eine Begleiterscheinung war, daß Weltregionen, die sonst eher am Rande der Weltöffentlichkeit standen, angesichts von Kriegen und darauf folgenden humanitären Katastrophen sehr unvermittelt auf der globalen Agenda standen (siehe Girardet 1993): Die menschenrechtlich geprägte Rhetorik von einer bevorstehenden "neuen Weltordnung" und die emotionale Überzeugungskraft von Bildern des Leids verschafften ihnen solange eine Aufmerksamkeit, wie die relevanten Entscheidungsträger noch nicht auf die "globale Empathie" und die aus ihnen erwachsenden Handlungszwänge systematisch zu reagieren wußten.

Neue und ambitionierte Konzepte multilateraler Friedenssicherung wurden angesichts der rasanten Umbrüche zu Beginn der 90er Jahre auf den Weg gebracht – insbesondere im UN-Rahmen. Der Anstieg kriegerischer Konflikte in den ersten Jahren nach der Bipolarität (genauer: zwischen 1988 und 1993) verschaffte Fragen von Krieg und Frieden eine breite Beachtung in Medien, Politik und Forschung. Nicht nur die zahl- und verlustreichen Kriege, die durch den Zusammenbruch der Sowjetunion und Jugoslawiens ausgelöst wurden, sondern auch die Krisen in

außereuropäischen Weltregionen wurden nunmehr jenseits der verengten Kategorien des Systemgegensatzes zwischen Ost und West gesehen. Die internen Ursachen gerieten in den Blick: Der Legitimitätsverlust politisch repressiver und zugleich sozioökonomisch wie administrativ "schwacher Staaten" hatte vor allem in Afrika und Asien Demokratisierungs-, aber auch Sezessionsbestrebungen und interne Zerfallstendenzen verstärkt. Die oftmals gewaltsam verlaufenden Prozesse führten zu humanitären Katastrophen, die die Frage globalen Eingreifens virulent werden ließen.

Mit Boutros-Ghali trat im Januar 1992 interessanterweise erstmals ein Vertreter des afrikanischen Kontinents das Amt des UN-Generalsekretärs an. Der Erwartungsdruck, der sich auf multilaterale Möglichkeiten der Friedenssicherung richtete, war unmittelbar nach dem 2. Golfkrieg (1991) und der von US-Präsident George Bush maßgeblich mitentfachten Debatte um eine "neue Weltordnung" groß (vgl. Kapitel A.I). Ein Ereignis von wichtiger symbolischer Bedeutung für die Friedens- und Sicherheitspolitik der Weltorganisation war, daß der UN-Sicherheitsrat am 31. Januar 1992 erstmals auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zusammentrat. Er beauftragte den neuen UN-Generalsekretär, Vorschläge zur Stärkung der Weltorganisation in den Bereichen vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung auszuarbeiten. Boutros-Ghali folgte diesem Auftrag in kurzer Zeit und legte am 17. Juni 1992 die "Agenda für den Frieden" vor (Boutros-Ghali 1992a). Sie stellte eine erste konzeptionelle Antwort auf die neuen Herausforderungen der 90er Jahre dar und kann für die Folgejahre als Leitorientierung multilateraler Friedenssicherung gelten (vgl. Unterkapitel A.III.4). Die Agenda ging nicht nur von einem gewandelten Souveränitätsverständnis und größeren Einflußmöglichkeiten der Weltorganisation aus. Sie stellte auch ein umfangreiches und zum Teil innovatives Instrumentarium multilateraler Handlungsmöglichkeiten vor, das eine wichtige Grundlage für die komplexen UN-Friedensoperationen der 90er Jahre bildete.

Eine beispiellose Expansion multilateralen Engagements war die Folge (vgl. Debiel 1995e) – beflügelt durch einen energischen UN-Generalsekretär, der zwischen 1992 und 1996 der Weltorganisation eine neue Rolle zuschreiben und diese – nicht zuletzt auf seinem afrikanischen Heimatkontinent – durchsetzen wollte¹. Am offenkundigsten spiegelte sich diese Tendenz in der Ausweitung der UN-Friedensoperationen wider: Nach insgesamt 15 Missionen in den Jahren 1948 bis 1988 wurden zwischen 1989 und 1999 weltweit 31 neue Operationen beschlossen (vgl.

1 Am bekanntesten dürfte seine (problematische und in Bosnien-Herzegowina als zynisch empfundene) Bemerkung sein, mit der er den westlichen Staaten vorwarf, sich zwar im "Krieg des reichen Mannes" in Jugoslawien zu engagieren, aber Somalia dem Zerfall preiszugeben. Siehe hierzu Teil D. Das Zitat findet sich in: Keesing's Record of World Events from July 1992 (Keesing's Contemporary Archive 1992: 38992).

Docking 2001: 3-4). Ein genauerer Blick auf die personelle und finanzielle Entwicklung der Friedenseinsätze seit 1990 (siehe Debiel et al. 1997: 361, Schaubild 6) zeigt jedoch auch, daß die Anfang der 90er Jahre aufkeimende Hoffnung auf einen wirkungsvollen Multilateralismus bereits nach kurzer Zeit großer Ernüchterung wich – eine Feststellung, die besonders für Subsahara-Afrika gilt:

"In 1993, more than 75,000 Blue Helmets were deployed in United Nations peacekeeping operations; by mid-1999 that number had been reduced to fewer than 12,000. In Africa, the reduction has been even starker: in 1993, United Nations peacekeeping forces numbered almost 40,000; in June 1999, they had dwindled to less than 1,600. Between 1989 and 1993 the Council authorized ten United Nations peacekeeping operations throughout Africa; over the next five years, only five were established. Whereas there were seven concurrent United Nations peacekeeping operations on the continent in 1993, in June 1999 there were three" (Berman/Sams 2000: 4-5).

Hintergrund war das Scheitern großangelegter UN-Operationen. In Afrika stehen hierfür vorrangig zwei Länder: Somalia, das nach der humanitären Intervention vom Dezember 1992 ein knappes Jahr lang zum Experimentierfeld für Treuhandschaftsmodelle wurde; und Rwanda, das im Frühsommer 1994 durch Krieg, Völkermord und eine humanitäre Katastrophe in einen wahren Abgrund stürzte, dessen Menschen jedoch angesichts der Rückbesinnung außerafrikanischer Mächte auf geopolitische Sicherheitsinteressen nicht mehr mit globalem Beistand rechnen konnten. Vergleichbar war dem geradezu dramatischen Gefälle zwischen Anspruch und Handeln in Somalia und Rwanda wohl nur noch das UN-Debakel in Bosnien-Herzegowina, wo die Weltorganisation 1993 ihr Versprechen zur Garantie humanitärer Schutzzonen nicht einlöste².

Kurzum: Mitte der 90er Jahre setzte sich der Eindruck durch, die UNO sei zu einer "überforderten Weltorganisation" geworden. Ein wachsender Unilateralismus in der US-Außenpolitik sowie die fast schon permanente Finanzkrise der Weltorganisation trugen zusätzlich dazu bei, daß die UNO nur wenige Jahre nach einer – offenkundig überzogenen – Aufwertung erheblich an Bedeutung verlor. Der von Boutros-Ghali vorangetriebene Ansatz für eine pro-aktive Weltorganisation hatte dreierlei vernachlässigt: Erstens waren die wichtigsten Mitgliedsstaaten – insbesondere die ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat – nicht willens, dem von Boutros-Ghali entworfenen Reformprogramm zur Stärkung der Weltorganisation nachzukommen. Zweitens reflektierte sein weitgehender Anspruch nicht die begrenzten organisatorisch-institutionellen Mög-

2 Diese drei Mißerfolge konnten auch nicht durch die begrenzten (und im Rückblick immer fragwürdigeren) Erfolge eines weiteren Großeinsatzes – der UN-Operation in Kambodscha – aufgewogen werden. Siehe zur Entwicklung der UN-Operationen ausführlich Kapitel F.II.

lichkeiten des UN-Sekretariats, der UN-Agenturen und insbesondere des Systems der UN-Friedenssicherung. Schließlich wurde in der Debatte um die Stärkung des globalen Konfliktmanagements häufig unzureichend analysiert, welche Ursachen, Hintergründe und Dynamiken kriegerische Konflikte in den Krisenzonen der Welt haben.

Bereits das Jahr 1994 war durch Desillusionierung dominiert – bestimmt durch den Rückzug der einzig verbliebenen Supermacht USA aus einem kooperativ angelegten Multilateralismus³ und nicht zuletzt aus der Verantwortung für periphere Weltregionen. In Anlehnung an die von Clive Archer (1983: 136-144) entwickelte Typologie der Funktionen internationaler Organisationen könnte man formulieren: Der Versuch von Boutros-Ghali, die UNO ansatzweise zu einem eigenständigen *Akteur* zu machen, stieß an Grenzen und wurde durch eine zum Teil ostentative Rückstutzung der Weltorganisation zu einem *Instrument* der mächtigeren Mitgliedsstaaten endgültig beendet. Die demütigenden Umstände von Boutros-Ghalis schrittweiser Entmachtung durch die USA sprechen Bände über das angespannte Verhältnis zwischen US-Administration und dem wichtigsten Repräsentanten der Vereinten Nationen. Mit seinem Nachfolger, Kofi A. Annan, setzte ab Januar 1997 die Zeit der Rückbesinnung ein, die die Begrenztheit der Weltorganisation als gegeben hin nimmt, ihr im wesentlichen die Rolle eines *Forums* zuschreibt und in diesem Rahmen die verbleibenden Möglichkeiten möglichst optimal nutzen will⁴. Unter Annan setzte sich angesichts der mittlerweile offenkundigen Grenzen der UN-Friedenssicherung ein technokratisch-pragmatisches Verständnis der Weltorganisation durch, was sich bereits in seinem Reformprogramm vom 17. Juli 1997 zeigte (vgl. Annan 1997). Zugleich blieb Afrika unter Annan aber ein zentraler regionaler Schwerpunkt. In seinem Bericht über "Konfliktursachen und die Förderung dauerhaften Friedens und einer nachhaltigen Entwicklung in Afrika", den er am 16. April 1998 vorlegte, bemühte er sich dabei insbesondere, das Instrumentarium der Friedenssicherung auf die Wurzeln der Konflikte und die Möglichkeiten künftiger Entwicklung zu beziehen (vgl. Annan 1998a; b).

Mit der Verleihung des Friedensnobelpreises 2001 an die UN und ihren Generalsekretär wurde Kofi A. Annan der Rücken gestärkt für diese effizienzorientierte Politik der Konsolidierung. Der Preisvergabe kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß es in seiner ersten Amtszeit trotz

3 Siehe zu den Implikationen und daraus folgenden Optionen das konzise Policy Paper von Nuscheler (2001).

4 Den Ansatz vertrat Annan als langjähriger UN-Mitarbeiter bereits vorher. Bei aller Anerkennung für Annans kollegialen Arbeitsstil, seine persönliche Ausstrahlung und seinen politischen Willen zur Reform muß jedoch auch erwähnt werden, daß er 1994 als Leiter der Abteilung für friedenserhaltende Maßnahmen Mitverantwortung für das Versagen des UN-Sekretariats während des Völkermordes in Rwanda trug – ein Versagen, das nicht allein mit der skandalösen Haltung maßgeblicher Sicherheitsratsmitglieder erklärt werden kann (siehe ausführlich Teil E).

vielfältiger Reformbemühungen nur wenige greifbare Erfolge in der *Praxis* der Friedenssicherung gab⁵. Die Entscheidung des Komitees läßt sich deshalb wohl am besten als politisches Signal verstehen – als Signal, die UN bei der Lösung globaler Probleme als einzig universales Forum vermehrt einzubeziehen. Dieses Signal wurde dadurch verstärkt, daß die Nobelpreisverleihung vom 12. Oktober 2001 in eine Zeit tiefgreifender Veränderungsprozesse fiel: die Terroranschläge vom 11. September 2001 und die Reaktion der von ihr betroffenen weltpolitischen Führungsmacht USA. Durch diese Ereignisse wurde schlagartig die – seit langem bestehende, doch nur von wenigen wahrgenommene – Verwundbarkeit der hochkomplexen Industriegesellschaften des Nordens deutlich. Der global angelegte Aufbau einer sog. Anti-Terror-Koalition wie auch Diskussionen innerhalb der westlichen Staaten über weitreichende Maßnahmen im Bereich "innerer Sicherheit" (der kaum mehr von der "klassischen" Außen- und Sicherheitspolitik abzugrenzen ist) zeigten zudem, wie schnell sich die Koordinaten und Bezugspunkte von Welt- wie Innenpolitik ändern können.

Für diese Entwicklungen und die durch sie aufgeworfenen Probleme ist – wie Harald Müller (2001: 8) richtig meinte – die "Metapher einer Wasserscheide" recht treffend: "ein definierender Augenblick, in dem die Akteure vor mehreren Optionen stehen. Je nachdem, wie sie sich entscheiden, wird die Weltpolitik sich in unterschiedliche Richtungen entwickeln". Es handelt sich dabei nicht um eine Zeitenwende, die die internationalen Kräfteverhältnisse grundlegend veränderte, zentrale Menschheitsprobleme einer Bearbeitung näher gebracht oder auch hartnäckige Kriegsstrukturen in den Krisenregionen der Welt transformiert hätte. Dennoch stellte der 11. September aus geo- und weltordnungspolitischer Sicht das wahrscheinlich einschneidendste Ereignis seit dem Fall der Berliner Mauer dar.

Ein Jahr nach den Attentaten des 11. September 2001 ist offenkundig: Die Terroranschläge und das Verhalten der einzig verbliebenen Supermacht haben Rückwirkungen auf die Prioritäten und das Engagement des Westens in sämtlichen Weltregionen und haben auch zu einer Neubewertung internationaler Organisationen als Instrument und Forum der Allianzbildung und Legitimationsbeschaffung geführt (siehe auch Kapitel F.II). Eine weitere Folge ist ebenfalls evident: Konfliktkonstellationen, die in weltpolitisch peripheren Regionen lokalisiert sind, werden durch global ausgerichtete Akteure vor der Folie des "neuen Terrorismus" und

5 Eine Ausnahme bildete der diplomatische Erfolg, den Annan bei seiner Irak-Reise am 23. Februar 1998 mit der Vereinbarung zur Inspektion sensibler Anlagen erreichte und der möglicherweise einen weiteren Golfkrieg verhinderte. Der – auch von den Medien entsprechend vermittelte – herzliche Empfang, der ihm im UN-Sekretariat bereitet wurde, war eine Demonstration der Wertschätzung für Annan, der den UN-Mitarbeitern nach zahlreichen Rückschlägen ein Gefühl von Stolz und Selbstbewußtsein zurückgab.

einer zunehmend unipolaren Weltordnung anders interpretiert. Ob dies positive oder negative Rückwirkungen auf Möglichkeiten der Konfliktregelung hat, muß sehr differenziert beurteilt werden (vgl. Debiel 2002). Gewiß ist aber, daß die Wahrnehmung von Konflikten einem veränderten Filtermechanismus unterliegt. Dies betrifft nicht in erster Linie, aber auch den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit: die multilaterale Friedenssicherung in den regionalisierten Bürgerkriegen Subsahara-Afrikas⁶. Bereits im zurückliegenden Jahrzehnt war für das UN-Engagement wichtig, wie maßgebliche Groß- und ehemalige Kolonialmächte – insbesondere die USA und Frankreich (daneben auch Großbritannien, Belgien, Portugal und Italien) – die kriegerischen Konflikte perzipierten. Auch in Zukunft wird die Ausgestaltung, Konsistenz und Wirksamkeit globalen Engagements weniger von der Erfordernissen vor Ort als von weltpolitischen Ordnungsvorstellungen und der davon abhängigen Wahrnehmung des afrikanischen Kontinents abhängen.

Die groben Striche, mit denen zum Auftakt der globale Umbruch der 90er Jahre und die friedenspolitische Rolle der Vereinten Nationen dargestellt wurden, umreißen den historischen und weltpolitischen Kontext der vorliegenden Untersuchung. Der Einschnitt des 11. September deutet an, daß die Schlußfolgerungen, die die vorliegende Arbeit aus den Erfahrungen der 90er Jahre zieht, auf die neue weltpolitische Wasserscheide hin kontextualisiert werden müssen. Auf den hier skizzierten Rahmen wird in jedem Teil der Dissertation Bezug genommen: sei es bei der konzeptionellen Analyse von Globalisierungsprozessen und bei der völkerrechtlich orientierten Herleitung normativer Kriterien multilateraler Friedenssicherung, sei es bei der empirisch-analytischen Untersuchung konkreter UN-Operationen oder bei der auf Plausibilitätserwägungen beruhenden Erörterung der möglichen Reform und Weiterentwicklung von UN-Friedensoperationen. Gerade das fallspezifische Engagement von Groß- und früheren Kolonialmächten sowie von internationalen Institutionen läßt sich nur verstehen, wenn man globale Umbrüche, Zäsuren und Wasserscheiden in Wechselbeziehung setzt zu den politischen Entwicklungen und spezifischen Konfliktdynamiken in den Ländern und Subregionen des afrikanischen Kontinents.

Im folgenden möchte ich zunächst die Leitfragen der Dissertation präsentieren und einige Anmerkungen zu Ausmaß und Merkmalen regio-

6 Innerhalb Subsahara-Afrikas hat im zurückliegenden Jahr insbesondere das östliche Afrika eine erhöhte Aufmerksamkeit erfahren, da es in dieser Subregion einen hohen muslimischen Bevölkerungsanteil gibt und Verbindungen zu transnationalem Drogen- und Waffenhandel sowie zu Verbrechersyndikaten und Terrornetzwerken bestehen. Nicht von ungefähr demonstrierte der islamistisch orientierte Terrorismus seine neue Qualität erstmals am 7. August 1998 mit den Anschlägen auf die US-Botschaften in Nairobi und Dar es Salaam, bei denen 224 Menschen – unter ihnen zwölf US-Bürger – den Tod fanden. Siehe auch Nielinger 2002, der afrikanische Reaktionen auf den 11. September und die Rückwirkungen der Attentate auf den Kontinent ausführlicher analysiert hat.

nalisiertes Bürgerkriege in Afrika machen. Danach verortete ich den hier gewählten Forschungsansatz an den Schnittstellen der Friedens- und Konfliktforschung zu weiteren Forschungssträngen (Global Governance-Forschung, UN-Forschung, Afrika-Forschung) und stelle Aufbau und methodisches Vorgehen der Dissertation vor.

I. Vorstellung der Leitfragen und Anmerkungen zum Untersuchungsgegenstand

Vier Bündel von Leitfragen sind der Ausgangs- und Orientierungspunkt der vorliegenden Arbeit:

- Wie läßt sich multilaterale Friedenssicherung im Zeitalter globaler Umbrüche konzipieren, in dem die Staatenwelt sich transformiert und daneben neue, nicht-staatliche Akteure an Bedeutung gewinnen? Welches sind die minimalen Normen, die die universale Grundlage multilateraler Friedenssicherung bilden und auch für regionale Kontexte Gültigkeit beanspruchen können?
- Gibt es in der Zeit der Dekolonisierung bzw. der Bipolarität historische Erfahrungen, die Parallelen oder Referenzpunkte zum UN-Engagement der 90er Jahre aufweisen? Oder standen internationale Akteure nach dem Ost-West-Konflikt vor einer historisch einzigartigen Situation?
- Welche Erfahrungen haben internationale Akteure in den 90er Jahren beim komplexen Krisen- und Konfliktmanagement in Fällen gemacht, bei denen die Vereinten Nationen ab einem gewissen Punkt eine maßgebliche Rolle spielten? Wie wirkte sich externe Einmischung auf den Konfliktverlauf aus? Welches Wechselspiel stellte sich zwischen den Kalkülen der Kriegsparteien und den Motiven externer Akteure her? Welche Formen von Verregelung, Kooperation und Konkurrenz gab es im Rahmen multilateraler Friedenssicherung? Welches waren die ausschlaggebenden Faktoren für Erfolg und Mißerfolg des Engagements intra- wie extraregionaler Akteure?
- Wie lassen sich Chancen und Grenzen multilateraler Friedenssicherung in den Handlungsfeldern Gewaltprävention/ Krisenmanagement sowie militärische Friedenssicherung einschätzen? Haben die Vereinten Nationen als einzig universal angelegte Organisation in diesem Bereich während der 90er Jahren Kompetenz und Handlungsfähigkeit bewiesen? War und ist die Weltorganisation in der Lage, ihre Konzepte und Instrumente an die Realitäten regionalisierter Bürgerkriege anzupassen? Lassen sich Grundmuster herausarbeiten, nach denen globale und regionale Organisationen, staatliche und nicht-staatliche Akteure bei der komplexen Aufgabe der Friedenssicherung in regionalisierten Bürgerkriegen zusammenwirken können?

Ich versuche, mit der Beantwortung dieser Leitfragen auch einen Grundsatzebeitrag zur Friedens- und Konfliktforschung zu leisten. Zugleich ge-

he ich davon aus, daß Konfliktursachen und -dynamiken sowie die Einfluß- und Handlungsoptionen global agierender Staaten und Institutionen je nach Weltregion sehr unterschiedlich sind. Um zu hinreichend präzisen Aussagen zu kommen, beziehe ich mich daher in der vorliegenden Arbeit auf bestimmte Konfliktkonstellationen. Bei der Auswahl von Fallbeispielen ist grundsätzlich eine Vielzahl von Kriterien denkbar: Sie können bei der Vergleichbarkeit von Kriegs- und Konflikttypen oder von spezifischen Ländergruppen ansetzen; sie können aber auch Art und Komplexität des externen Engagements und das damit zusammenhängende Akteursgeflecht zum Ausgangspunkt wählen. Schließlich ist die Abgrenzung bestimmter Welt- oder Konfliktregionen möglich, bei denen ein ähnlicher geschichtlicher, soziokultureller, ökonomischer oder politischer Hintergrund unterstellt werden kann.

Ich habe mich für einen regionalen Ansatz entschieden⁷. Dieser bietet den Vorteil, eine relativ klar bestimmbare Anzahl internationaler und regionaler Akteure analysieren zu können. Mit Subsahara-Afrika wurde eine Weltregion gewählt, in der es trotz vielfältiger Konflikte und unterschiedlicher politischer wie soziokultureller Charakteristika vergleichbare Struktur- und Entwicklungsprobleme gibt (siehe Meyns/Nuscheler 1993)⁸. Mit Ausnahme Liberias, Äthiopiens und Südafrikas waren sämtliche Staaten bis Ende der 50er Jahre kolonisiert; auch die in zwei Wellen erfolgte Dekolonisierung – mit den jeweiligen Höhepunkten in den Jahren 1960 bzw. 1974/75 – verbindet die Länder historisch (vgl. Ansprenger 1981: 390-393, siehe auch Teil B). Die meisten Staaten sind von ihrem sozioökonomischen Entwicklungsstand der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (*Least Developed Countries*, LLDC) der Welt zuzuordnen⁹. Zugleich wurden sie nach der Ost-West-Konfrontation vom "Wind des Wandels" erfaßt, der bemerkenswerte Reform-, aber auch Erosionsprozesse in Staat und Gesellschaft auslöste (vgl. Meyns 1996).

Nicht zuletzt ist den Vereinten Nationen in Subsahara-Afrika eine Verantwortung zugemessen worden wie in wohl keinem anderen Teil der Welt. Nach dem Disengagement der Supermächte stellten sich neue Er-

7 Den Ansatz, mit Hilfe einer regionenorientierten Untersuchung zu einer generellen Theoriebildung beizutragen, verfolgt beispielsweise auch Klaus Schlichte (1996a: 6) mit seiner Dissertation "Krieg und Vergesellschaftung in Afrika". Freilich gibt es erhebliche Unterschiede im Herangehen. So ist der Anspruch von Klaus Schlichte, zu einer "Theorie des Krieges" beizutragen, viel weiter gesteckt als das hier formulierte Erkenntnisinteresse; auch enthält Schlichtes Studie keine Analyse des Handelns globaler Akteure und Institutionen.

8 Es wäre müßig, an dieser Stelle grundsätzliche Definitionen von Weltregionen und Subregionen herzuleiten, da die von mir verwendeten Begrifflichkeiten recht einschlägig sind und im Zweifelsfall kurz eingeführt werden. Eine nach wie vor lesenswerte Erörterung der verschiedenen Herangehensweisen, eine Region zu bestimmen, findet sich bei Daase 1993.

9 Siehe zur wirtschaftlichen Entwicklung Afrikas vor der Jahrtausendwende den informativen Überblick von Kappel 1997.

fordernisse für globales Konfliktmanagement: Schwach ausgebildete regionale Institutionen und das rückläufige Interesse des Nordens an der als peripher erachteten Weltregion hinterließen sozusagen eine Handlungslücke, die die Weltorganisation mit veränderten Konzepten auszufüllen suchte. Tatsächlich haben sich in den 90er Jahren die Vereinten Nationen auf keinem Kontinent so stark engagiert wie in Afrika. Zwischen 1989 und 1998 wurden 16 Friedenseinsätze in neun afrikanischen Ländern durchgeführt (Angola, Liberia, Mosambik, Namibia, Rwanda, Sierra Leone, Somalia, Westsahara, Zentralafrikanische Republik); dies war etwa die Hälfte der weltweit neu mandatierten Operationen. In den Jahren 1999 und 2000 kamen eine größer angelegte Mission in Sierra Leone, der schleppend fortschreitende Kongo-Einsatz sowie die Peacekeeping-Operation im Eritrea-Äthiopien-Konflikt hinzu (siehe ausführlich Teil F.II). Daneben wurden verschiedene Fact-finding- und Untersuchungs-Missionen sowie Sonderbotschafter in zahlreiche Krisenländer entsandt. Nicht zuletzt dokumentieren die Einrichtung des *International Criminal Tribunal for Rwanda* (ICTR) in Arusha sowie die Pläne zur Etablierung eines *Special Court for Sierra Leone* das Engagement der Vereinten Nationen bei der Aufarbeitung von Kriegsverbrechen, Genozid und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (vgl. Kapitel A.III).

Der Bedarf für externes Engagement war im Afrika der 90er Jahre tatsächlich groß: Denn "der schwarze Kontinent" wies im zurückliegenden Jahrzehnt verglichen mit anderen Großregionen die höchste Kriegsanfälligkeit auf. Bis Ende der 80er Jahre teilte er sich diese traurige Spitzenstellung mit Asien (vgl. Debiel 1993), liegt nun aber in den Statistiken sowohl für das zurückliegende Jahrzehnt als auch für die gesamte Zeit seit Ende des Zweiten Weltkriegs vorne. Wie durchdringend das Kriegsphänomen ist, zeigt sich daran, daß in Afrika zwischen 1945 und 1999 56 Kriege geführt wurden: Dies ist mehr als ein Viertel der über 200 kriegerischen Konflikte in diesem Zeitraum (Gantzel/ Schwinghammer 1995; Rabehl 1999) ¹⁰. Nur wenige der 53 afrikanischen Staaten haben

10 Die vorliegende Arbeit stützt sich bei den statistischen Angaben zu Kriegshäufigkeit und -intensität primär auf die Daten der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) in Hamburg. Diese hat sich unter Leitung von Klaus-Jürgen Gantzel in Deutschland am kontinuierlichsten mit der quantitativen Erfassung von Kriegen beschäftigt. Ihre Kriegsliste verwendet auch das *Environment and Conflicts Project* (ENCOP) der Schweizerischen Friedensstiftung und der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich, das die Umwelt-dimension von Kriegen erfaßt hat (z.B. Baechler et al. 1993; Baechler 1994a). Die AKUF definiert Krieg als gewaltsamen Massenkonflikt mit drei Merkmalen: a) es sind zwei oder mehr Streitkräfte beteiligt, darunter mindestens auf einer Seite reguläre Streitkräfte; b) auf beiden Seiten gibt es ein Mindestmaß an zentralgesteuerter Organisation; c) die bewaffneten Operationen ereignen sich mit einer gewissen Kontinuität. Ausgeschlossen werden mit dieser Definition Privatfehden zwischen kriminellen Banden, viehzüchtenden Gemeinschaften etc., Staatsstreich, spontane Aufstände, Massaker gegen eine unbewaffnete Bevölkerungsgruppe, die militärische Besetzung eines Gebietes

zwischen 1945 und 1999 keinen bewaffneten Konflikt erlebt: Benin, Gabun, Botswana, Malawi, Madagaskar sowie die auf Inseln gelegenen Mikrostaaaten¹¹ (siehe auch Baechler 1998b: 6-7). Besonders gewaltträchtig waren in den Jahrzehnten der Bipolarität die Hauptphase der Dekolonisierung (1960-1964) und die Periode nach dem Zerfall des portugiesischen Kolonialreiches (1975-1979) (vgl. Matthies 1995b). In den 90er Jahren ist eine vergleichbare Dichte und Hartnäckigkeit von Gewalt, Staatszerfall und kriegsökonomisch geprägten Deformationen nur in den Subregionen Zentral- und Südasien zu finden.

Afrika ist der einzige Kontinent, der in den 90er Jahren kaum vom global zu beobachtenden Rückgang der Kriege berührt wurde. Während die Zahl der Kriege weltweit von 52 im Jahre 1992 auf 32 im Jahre 1998 zurückging, blieb die Gewalt in Afrika auf hohem Niveau. 14 bewaffnete Konflikte in Afrika machten mehr als 40% der Gesamtheit aus. Insgesamt waren in den 90er Jahren 25 afrikanische Kriege zu verzeichnen, von denen zwölf ihren Ursprung in den vorhergegangenen Jahrzehnten hatten¹². Der größte Anstieg war dabei in der weltpolitischen Umbruchphase 1990-1994 zu beobachten.

Die Stagnation und Regression der afrikanischen Krisenländer in den 90er Jahren läßt sich maßgeblich aus mißglücktem Systemwandel erklären. Die an der Macht befindlichen Herrschaftsregime erfuhren einen erheblichen Legitimationsverlust. Neben internen Gründen (sprich: administrativer Ineffizienz und ökonomischer Inkompetenz) spielte der Druck wirtschaftlicher Globalisierung, der Wegfall der Supermächtekonkurrenz und die zunehmende Konditionalität der Entwicklungshilfe eine wesentliche Rolle. Während ein Teil der Staaten bei den Reformen durchaus Erfolge erzielen konnte, gab es in anderen Ländern Rückschläge bis hin zum Staatszerfall¹³. Die Ethnisierung, Clansisierung und Fragmentierung sozialer Beziehungen wie auch die chronische Perpetuierung

ohne organisierten bewaffneten Widerstand sowie vereinzelte Grenzzwischenfälle (vgl. Gantzel/Meyer-Stamer 1986: 9-11; Gantzel/Schlichte 1994, Gantzel/Schwinghammer 1995: 31-48). Siehe zu den Unterschieden, Gemeinsamkeiten und Konvergenzen verschiedener Kriegsdefinitionen und -statistiken die Übersicht bei Debiel 1995a. Hilfreich für eine Gesamtschau innerstaatlicher und internationaler Konflikte seit 1945 sind auch die Daten und Analysen des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung e.V. (HIK); siehe u.a. Billing 1992; Pfetsch/Billing 1994; Pfetsch/Rohloff 2000a; 2000b.

- 11 Auf den Komoren gab es allerdings zahlreiche Umstürze und Putschversuche, insbesondere unter Beteiligung des berühmten französischen Söldners Bob Denard.
- 12 Vgl. als Kurzüberblick Debiel 2001. Eine Sammlung von Fallstudien und vergleichenden Analysen zu den Ursachen und Lösungsmöglichkeiten der afrikanischen Bürgerkriege bietet der Band von Ali/Matthews 1999.
- 13 Siehe zu Staatsversagen und Staatszerfall: Allen 1999; Tetzlaff 1998a; 1998b; 1999; 2000a. Zur Frage von Interventionen bei Staatszerfall sei verwiesen auf Herbst 1996-97; Mair 2000.

von Gewaltstrukturen und die "Kriminalisierung des Staates in Afrika" (Bayart et al. 1999) waren die Folge.

Der Charakter der Kriege hat sich in den 90er Jahren gegenüber den vorangegangenen Jahrzehnten verändert. Dies gilt für Afrika, aber auch für andere Weltregionen: Die Zahl der kriegerischen Akteure hat zugenommen; die exzessive Proliferation von Kleinwaffen¹⁴ hat zu einer Ubiquität von Gewalt geführt; die Verquickung polit-ökonomischer und militärischer Machtaneignung durch Warlords macht Kriegsziele und Kriegsparteien undurchsichtiger¹⁵, hergebrachte Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen erodieren; es entstehen "gewalttote Räume" und kriegsökonomisch lukrative "Gewaltmärkte" (Elwert 1997); der verstärkte Einsatz von Sicherheitsfirmen und Söldnertruppen hat in zahlreichen Ländern zu einer "Privatisierung der Sicherheit"¹⁶ geführt. Innerstaatliche Kriege unterliegen einer zunehmend unberechenbaren und kaum steuerbaren Eigendynamik. Selbst Friedensschlüsse stellen immer häufiger nur eine Atempause dar, nach der die Kriege in modifizierter Form weiterlaufen. Zahlreiche periphere Staaten, die aufgrund ihrer mangelnden Leistungsfähigkeit und Legitimation ohnehin verschiedentlich als "Quasi-Staaten" (Jackson 1990) bezeichnet wurden¹⁷, wandelten sich zu "failing" (Tetzlaff 2000b) oder gar "failed" (Helman/Ratner 1992/93) bzw. "collapsed states" (Zartman 1995).

Zwischenstaatliche Kriege haben seit längerem auf dem afrikanischen Kontinent eine untergeordnete Bedeutung, doch sind kriegerische Konflikte in den seltensten Fällen rein innerstaatlicher Natur, sondern haben zumeist eine internationale und vor allem regionale Dimension (vgl. auch M. Brown 1996). Nachbarstaaten und Großmächte nehmen direkten und indirekten Einfluß. Regierungen destabilisieren sich wechselseitig, indem sie in Nachbarstaaten Rebellenorganisationen unterstützen. Flüchtlingslager werden zum Ausgangspunkt grenzüberschreitender Gewalt. Und auch die direkte Intervention mit Regierungstruppen ist nicht ausgeschlossen. Besonders offenkundig werden die subregionalen Verflechtungen bei Sezessionsbestrebungen, über die Donald Horowitz (1995: 230) einmal meinte: "Secession lies squarely at the juncture of internal and international conflict"¹⁸.

Der ganz überwiegende Teil der Kriege in Afrika folgt derartigen Mustern, wobei die Regionalisierung politischer Gewalt besonders prägend

14 Siehe Lock 1996; Gebrewold 1999.

15 Siehe zur sozialen und politischen Organisation von Kriegsfürsten Bollig 2001 sowie die für Afrika richtungsweisenden Studien von Reno 1997b; 1998.

16 Vgl. zur Herausbildung von Kriegsökonomien und zum zunehmenden Einsatz von Söldnern u.a. Bendrath 1998a; Berdal/Malone 2000; Cilliers/Mason 1999; Harding 1997; Lock 1998; 2001; Reno 1996; 1997a; Wulf/Paes 2001.

17 Siehe hierzu ausführlicher Kapitel A.I.

18 Zit. nach Ayoob 1995: 51.

ist. Ich spreche deshalb in dieser Arbeit oftmals von "regionalisierten Bürgerkriegen"¹⁹. Einen in seiner Bedeutung kaum zu überschätzenden Faktor bilden dabei die Flüchtlingsgemeinschaften. Bereits 1980 stellte die UN-Generalversammlung fest, daß massive Flüchtlingsströme ein Risiko für die Stabilität und Sicherheit der Weltregionen sein könnten (siehe auch Kapitel A.III.3). Das Aufnahmeland kann durch Flüchtlingsströme in erheblichem Maße Sicherheitsprobleme "importieren". Denn es ist zunächst meist unklar, ob der Zielstaat die (häufig bewaffneten) Flüchtlinge rein physisch unter Kontrolle bekommt. Selbst wenn die Flüchtlinge – beispielsweise aufgrund langjähriger ethno-kultureller Beziehungen – grundsätzlich willkommen sind, stellen ihre gespaltenen Loyalitäten ernsthafte Probleme dar. Hinzu kommt, daß grenzübergreifender Schmuggel und Terrorismus schwer zu unterbinden sind. Die Herkunftsländer von Flüchtlingen sind primär durch mögliche Guerillaaktivitäten gefährdet. Dies gilt umso mehr, wenn die Regierung des Aufnahmelandes Rebellengruppen duldet oder gar gezielt unterstützt. Gleichzeitig ist der Ursprungsstaat verführt, mögliche Guerillaaktivitäten mit Militärschlägen gegen das Nachbarland zu beantworten (vgl. Dowty/Loescher 1996: 49).

II. Grundlegung des Forschungsansatzes, Aufbau und Methodik der Dissertation

Die vorliegende Arbeit ist von ihrem Forschungsansatz her auf einer "Meso-Ebene" angesiedelt und zielt auf eine konzeptionelle Schnittstelle zwischen verschiedenen Forschungssträngen, die auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt und in der Forschungspraxis nicht streng voneinander abzugrenzen sind: Zunächst ist die Global Governance-Forschung zu nennen. Sie bietet ein vieldimensionales Modell an, um neue globale Trends in den verschiedenen Bereichen der Weltentwicklung zu analysieren und zu einem adäquateren Verständnis der unterschiedlichen und oftmals verflochtenen Regelungs- und Ordnungsmöglichkeiten zu kommen²⁰. Das Konzept verzichtet nicht auf die Analyse interessenori-

19 In der Typologie der AKUF handelt es sich um innerstaatliche Kriege (Anti-Regime-Kriege, Autonomie-/Secessionskriege bzw. Sonstige innerstaatliche Kriege), in denen die Nachbarstaaten zumindest mittelbar (Waffenlieferungen, finanzielle oder logistische Unterstützung) und zumeist auch direkt mit Streitkräften (unmittelbare Fremdbeteiligung) involviert sind. Für den im Rahmen dieser Arbeit behandelten Namibia-Konflikt muß statt von einem "regionalisierten Bürgerkrieg" präziser von einem "regionalisierten Dekolonisationskrieg" gesprochen werden.

20 Siehe als problemorientierte und quasi-enzyklopädische Zusammenschau die "Globalen Trends", die die Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF, Bonn) in Zusammenarbeit mit dem Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg alle zwei Jahre herausgibt (vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden 2001).

entierter und machtgestützter Außenpolitik. Aber es geht von einer wachsenden Bedeutung von Regimebildung in einer interdependenten Welt aus, die in enger Anlehnung an institutionalistische Theorieansätze analysiert wird²¹. Der eigentliche Mehrwert besteht darin, daß neuere Phänomene und jüngere Entwicklungen in ein Mehrebenenmodell integriert werden: die zunehmende Bedeutung von Akteuren jenseits des Nationalstaats und multilateraler Organisationen; die Überlagerung politischer, wirtschaftlicher und soziokultureller Handlungssphären; die veränderte Funktion des Nationalstaates im Zeitalter der Globalisierung; schließlich die Herausbildung neuer Steuerungsformen zur Lösung global relevanter Probleme²².

Zweitens beziehe ich die völkerrechtliche und die politikorientierte UN-Forschung ein, die Prozesse und Strukturen im Rahmen des UN-Systems vor der Folie normativer Kriterien bzw. auf institutionelle Effektivität und Effizienz hin untersucht, aber auch machtpolitische Faktoren zu berücksichtigen hat²³. Die UN- und Multilateralismus-Forschung wurde in der zweiten Hälfte der 90er Jahre durch die Rezeption des Global Governance-Ansatzes in besonderer Weise bereichert²⁴. Drittens berück-

21 Siehe dazu auch Kapitel A.II; als Übersichten zu diesen Ansätzen seien hier Keck (1991) sowie mit Bezug auf die Vereinten Nationen Rittberger (1995; 1996; 1999; 2000) genannt.

22 Hierauf wird ausführlich in Kapitel A.II eingegangen. Vorab seien aber als wichtige Vertreter Rosenau (1990; 1992a); Czempiel (1993) und Messner/Nuscheler (1996a; 1996b) genannt. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Global Governance-Ansatz findet sich in Brand et al. 2000. [Ich führe bei der Zitation aus diesem Buch in der Regel detailliert die auf S. 19 angeführten hauptverantwortlichen Autoren der einzelnen Kapitel an.] Siehe. zur deutschsprachigen Kontroverse um den Global Governance-Ansatz auch das Themenheft "Re-Regulierung der Weltwirtschaft" der Zeitschrift Prokla (Prokla-Redaktion 2000).

23 Siehe z.B. Berman/Sams 2000; Delbrück 1992; 1993; Dicke 1995; Heintze 1998a; 2000a; 2000b; Ipsen 1992; Kühne 1993; Pape 1997; Tomuschat 1998. Einen exzellenten Überblick zu UN-Friedensmissionen weltweit haben Collins/Weiss (1997) mit der Broschüre "An Overview and Assessment of 1989-1996 Peace Operations Publications" erstellt; siehe auch die informative Bestandsaufnahme von Klingenburg/Schnabel 1997. Zur Fortentwicklung von Friedenssicherungskonzepten hat die von Jarat Chopra (1998) editierte Sonderausgabe von "Global Governance" über "Peace-Maintenance Operations" Maßstäbe gesetzt.

24 Traditionell überwiegen in der UN-Forschung Argumentationsmuster, die sich an die "idealistische Schule" (vgl. Meyers 1979; 1984) anlehnen und der Weltorganisation vergleichsweise unkritisch eine Führungsrolle bei der Friedenssicherung zuweisen, ihre Machtschwäche unterschätzen sowie konkurrierende Interessen, Ansprüche und Kapazitäten anderer Akteure unzureichend berücksichtigen. Viele dieser Annahmen spiegeln sich noch in dem Bericht der Commission on Global Governance (1995a; 1995b) wider – einem politiknahen Dokument, an dem viele Wissenschaftler und Forschungsinstitutionen mitwirkten (siehe Kapitel A.II). Der Bericht nahm – wie der Name der Kommission bereits besagte – zwar Elemente des Global Governance-Ansatzes auf, eine

sichtige ich zahlreiche Arbeiten, die der Afrika-Forschung entstammen. Erfreulich für die Zwecke der Arbeit ist, daß in diesem von regionalwissenschaftlicher Expertise geprägten Segment des Wissenschaftsbetriebs sich zunehmend auch Studien finden, die sich mit Fragen von Staatsbildung und -zerfall, von Demokratisierung und Entwicklung sowie von Krieg und Krisenmanagement befassen²⁵. Viertens schließlich sind die Leitfragen und das Erkenntnisinteresse der Arbeit maßgeblich in der Friedens- und Konfliktforschung verankert, wobei ich neben übergreifenden Ansätzen²⁶ insbesondere auf afrikabezogene Theoreme Bezug nehme²⁷.

Ich skizziere im folgenden, von welchem methodologischen Grundverständnis die Abhandlung ausgeht. Anschließend führe ich in den inhaltlichen und methodischen Aufbau der Dissertation ein. Dabei kategorisiere ich auch (vor allem bei den Fallstudien) die wichtigsten Quellen, auf die ich mich stütze.

1. Methodologische Grundlegung des Forschungsansatzes

Methodologischer Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit ist, daß es einen zentralen Unterschied zwischen Natur- und Sozialwissenschaften gibt. Während sich die Naturwissenschaften weitgehend auf die Untersuchung von Kausalbeziehungen beschränken, erfordert menschliches Verhalten nach Max Weber (1980 [zuerst: 1922]) stets auch "Sinnverstehen". Denn menschliches Verhalten ist immer durch das Selbstverständnis und die Wertvorstellungen der Akteure mitgeprägt, die zudem spezifische Einschätzungen ihrer Umwelt haben und das Verhalten anderer Akteure zu antizipieren versuchen (vgl. R.J.B. Jones 1995: 20).

wirkliche Integration gelang jedoch erst späteren Studien (richtungsweisend: Weiss 1997; Weiss/Gordenker 1996). In der UN- und Multilateralismus-Forschung gibt es neben idealistischen Traditionen auch institutionalistische (z.B. Rittberger 1996) und struktur-kritische (z.B. Cox 1997) Ansätze. In dieser Arbeit wird schließlich auch auf die Sicht der "realistischen Schule" eingegangen, die von einer grundsätzlichen, nicht überwindbaren Schwäche multilateraler Institutionen ausgeht (vgl. Touval 1994, siehe hierzu ausführlicher Teil F).

25 Mittlerweile hat sich auch in Deutschland eine an diesen Fragen sowie an allgemeineren Themen der Friedens- und Konfliktforschung interessierte Afrika-Forschung herausgebildet; vgl. als Übersichten z.B. Tetzlaff et al. 1995; Engel/Mehler 1998. Einen konzisen Überblick über sozioökonomische und politische Krisen in Afrika bietet aus friedenswissenschaftlicher Perspektive Baechler 1998b. Für die Konfliktanalyse sind die – zeitweise zu wenig beachteten – subregionalen Ansätze am fruchtbarsten; vgl. z.B. jüngst als Überblick zum Südlichen Afrika Meyns 2000.

26 Siehe z.B. M. Deutsch 1973; Gurr 1993.

27 Siehe z.B. Bercovitch 1992; 1996; Zartman 1986; 1989; Lund 1996a; 1996b; Stedman 1991; 1995a; 1997.

William N. Dunn (1982: 298) hat diese Besonderheiten der Sozialwissenschaften treffend umrissen:

"The characteristic feature of social systems, as distinguished from physical ones, is that they are created, maintained and changed through symbolically mediated interaction. Whereas physical systems may be presumptively characterized in terms of a stable external reality that *edits* experimental trials independently of the preferences of investigators, social systems may be characterized (again presumptively) in terms of a dynamic external reality that *edits and interprets* experimental trials on the basis of outcomes that are independent of the preferences of some investigators but quite dependent on the preferences of others. Social systems, therefore, cannot be satisfactorily characterized as either objective or subjective entities, or even as both. Social systems, as dialectical entities, are *more than both...*" (Dunn 1982: 298).

Ein derartiges, in Anlehnung an Berger/Luckman (1967) entwickeltes Verständnis hat Folgen für die Wahl der Methoden: Soziale Systeme und Phänomene lassen sich nur dann angemessen erklären, wenn sowohl auf kausale als auch auf sinnhafte Adäquanz abgestellt wird²⁸. Die Erfassung *kausaler Adäquanz* erfordert vorrangig empirisch-analytische Methoden, also die systematische und quellenkritische Auswertung von Erfahrungen mit Hilfe begründeter Kategorien (u.a. Taxonomien, Typologien)²⁹. Ein eindeutiger kausaler Bezug zwischen verschiedenen Ereignissen ist dabei aufgrund der Eigenheiten der sozialen Realität bei komplexen Prozessen kaum möglich. Wohl aber lassen sich *quasi-kausale* Erklärungen geben, die (möglichst präzise) Bezüge zwischen Ereignissen und mögli-

28 Siehe auch die überzeugende Herleitung bei Schlichte 1996a: 30-31.

29 In Ergänzung empirisch-analytischer Methoden kann kausale Adäquanz auch durch die dialektische Methode bestimmt werden, die das Einzelne bzw. den Teil in Wechselbeziehung zum Ganzen setzt. Diese Methode, die häufig ohne explizite Erwähnung verwendet wird, ist ein wichtiges Instrument, um die Mega-Trends der Globalisierung zu erfassen. Ein Beispiel ist der innere Zusammenhang, der in zahlreichen Studien zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Fragmentierungstendenzen auf der einen Seite und ökonomischen, technologischen, politischen und kulturellen Globalisierungsprozessen auf der anderen Seite hergestellt wird. In ähnlicher Weise läßt sich der Funktionswandel von Nationalstaaten und die damit verbundene Entgrenzung der Staatenwelt in dialektischen Bezug setzen zur Herausbildung einer von nicht-staatlichen Akteuren geprägten multizentrischen Welt (vgl. Kapitel A.I). Meine Verwendung des Begriffs Dialektik unterscheidet sich im übrigen ausdrücklich von der Sicht des historischen Materialismus. Letzterer versteht unter Dialektik ein Struktur- und Entwicklungsprinzip, bei dem die antagonistischen Widersprüche der Produktivkräfte und Klassen, aber auch die gesellschaftlichen Dimensionen der materiellen Produktionsbasis und des ideellen und institutionellen Überbaus Antriebsfaktor einer letztlich teleologisch verlaufenden historischen Entwicklung sind (siehe als Übersicht Alemann/Forndran 1990).

chen Erklärungsvariablen herstellen. In diesem Rahmen läßt sich zudem durch kontrafaktische Argumentation näher ausloten, inwiefern soziale Entwicklungen bei Wegfall bestimmter Variablen anders verlaufen wären³⁰. Innerhalb der empirisch-analytischen Verfahren kommt der komparativen Methode ein besonderer Stellenwert zu (vgl. auch Berg-Schlosser et al. 1981: 128-130). Im Optimalfall stellt der Vergleich verschiedener Fälle ein "gedankliches Experiment" ein Surrogat für die bei sozialen Prozessen nicht möglichen "Laborversuche" dar. Freilich ergeben sich bei der Erfassung komplexer historischer Prozesse erhebliche Schwierigkeiten, generalisierende Aussagen auf der Basis relativ weniger "Fälle" bei einer Vielzahl von betrachteten Variablen zu machen³¹.

Die in Lehrbüchern entwickelten, mitunter stark formalisierten Verfahren sind in der real existierenden Forschung indes nur vereinzelt vorfind- und umsetzbar³². Insbesondere eine positivistische Konzentration auf nur wenige und zudem quantitativ meßbare Variablen kann in der Friedens- und Konfliktforschung zwar Anhaltspunkte etwa für Erfolgs- und Mißerfolgskriterien bei Mediationsbemühungen geben³³. Doch haben die Ergebnisse oftmals eine zu große Allgemeinheit, als daß sie zur Erklärung komplexer und dynamischer Konfliktsituationen sowie des Zusammenspiels und der Motive beteiligter Akteure maßgeblich beitragen könnten. Dies ist mit ein Grund dafür, daß sowohl in der afrikabezogenen als auch in der UN-orientierten Friedens- und Konfliktforschung ein qualitatives Herangehen überwiegt und bei Fallanalysen und -vergleichen auch interpretative Methoden zur Ermittlung sinnhafter

30 Diese Methode wird u.a. in den Fallstudien zu Mosambik (Kapitel C.III) und Rwanda (Teil E) angewendet.

31 Die Schwierigkeiten können auf verschiedenste Weise gemildert werden, so indem die Anzahl der Fälle erweitert wird, indem durch eine Typologisierung "vergleichbare Fälle" herausgefiltert werden oder indem die Anzahl der betrachteten Variablen reduziert wird und durch konzeptionelle Vorüberlegungen "Schlüsselvariablen" identifiziert werden. Allerdings gibt es gerade bei der Identifikation und Kodierung von "Schlüsselvariablen" einen "trade off" beim Erkenntnisgewinn: Die bessere Überschau- und Vergleichbarkeit kann auf Kosten von Fallspezifika und kontingenten Faktoren wie etwa der Rolle von Einzelpersonlichkeiten oder dem zufälligen Zusammentreffen von Ereignissen gehen.

32 Es läßt sich daher seriös für moderatere Ansprüche plädieren, die bereits erheblichen Erkenntnisgewinn bringen können. Allerdings gibt es geradezu richtungsweisende Projekte, die hohen formal-methodischen Ansprüchen entsprechen und zugleich in der qualitativen und sinnverstehenden Analyse überzeugen. Als "Klassiker" sei auf die interdisziplinär und groß angelegte Studie "Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience" von Karl W. Deutsch et al. 1957 verwiesen, die Rahmenbedingungen für gelungene und mißlungene Integrationsprozesse aus historischen Erfahrungen herausdestillierte und auf die ich kurz in Teil F eingehe.

33 Hierauf wird in Kapitel F.I Bezug genommen.

Adäquanz, die weniger strikten Verfahren unterliegen, einbezogen werden.

Sinnverstehen meint die reflektierte und qualitative Analyse von Dokumenten, Texten, Äußerungen, die in ihrem historischen (diachrone Analyse) wie auch in ihrem politischen, kulturellen und sozialen Kontext (synchron-systematische Analyse) verstanden werden müssen (vgl. Alemann/Forndran 1990: 66-67). Bei dieser interpretativen Methode kommen teleologische und komparative Vorgehensweisen zum Tragen³⁴. Bei der teleologischen Interpretation werden aus Stellungnahmen, Hintergrundeinschätzungen, Dokumenten, Erfahrungsberichten kritisch die Absichten und Motive wichtiger Entscheidungsträger herausgefiltert, um anschließend die Handlungen der Akteure mit diesen Zielen in Bezug zu setzen. Die komparative Interpretation achtet darauf, ob es zwischen ähnlich gelagerten Fällen Ursache-Wirkung-Zusammenhänge gibt. Sie bewahrt davor, einzelfallspezifische Ergebnisse vorschnell zu verallgemeinern, und regt stattdessen an, die jeweilige Konfliktkonstellation so präzise zu bestimmen, daß vergleichbare Situationen identifiziert werden können. Dabei spielen Plausibilitätskriterien und Analogiebildungen in der Forschungspraxis eine erhebliche (in der wissenschaftstheoretischen Debatte übrigens unterbelichtete) Rolle.

2. Aufbau, methodisches Vorgehen und Quellen

Wie ist nun die vorliegende Dissertation inhaltlich aufgebaut, welches methodische Vorgehen prägt die insgesamt sechs Teile der Arbeit? *Teil A* bestimmt zunächst in einer theoretischen und konzeptionellen Grundlegung den Global Governance-Ansatz in seinen zentralen Annahmen und versucht, ihn für die Friedens- und Konfliktforschung fruchtbar zu machen. Einführend werden Antriebsfaktoren und Merkmale des Globalisierungsprozesses herausgearbeitet, die die 80er und 90er Jahre des 20. Jahrhunderts in regional sehr unterschiedlicher Weise geprägt haben. Unter den Stichworten "Entgrenzung der Staatenwelt" und "Herausbildung der Gesellschaftswelt" untersuche ich die gewandelten Funktionen des Nationalstaates und den Bedeutungszuwachs nicht-staatlicher Akteure.

Die Herausbildung des Global Governance-Ansatzes wird hier als Reaktion auf die Grenzen herkömmlicher Theorien in der Lehre von den Internationalen Beziehungen verstanden, die veränderten globalen Politikmuster zu verstehen. Aus wissenschaftstheoretischer Perspektive schlage ich in Kapitel A.II vor, für den Global Governance-Ansatz den Begriff "integrativer Forschungsrahmen" zu verwenden. Gemeint ist damit, daß sich innerhalb dieses Ansatzes gemeinsame Grundannahmen und Erkenntnisinteressen identifizieren lassen. Zugleich ist er (noch)

34 Vgl. Dunn 1982: 316-317 (Figure 2).

nicht durch ein kohärentes Forschungsprogramm im Sinne von Imre Lakatos' (1970) geprägt. Auch in methodologischer Hinsicht gibt es (bislang) kein uniformes Instrumentarium; vielmehr ist ein problemorientierter Methodenpluralismus vorfindbar. Nachdem ich unter Berücksichtigung einschlägiger Definitionen die Begriffe "Governance" und "Global Governance" näher bestimmt habe³⁵, zeige ich auf, wie sich der Global Governance-Ansatz im Laufe der 90er Jahre ausdifferenziert hat und wie er für die Friedens- und Konfliktforschung genutzt werden kann. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der Frage, wie der bislang überwiegend institutionenorientierte Multilateralismus in diesem neuen Rahmen weiterentwickelt werden kann.

Kapitel A.III leitet unter Bezug auf die UN-Charta und Fundamentalnormen des allgemeinen und humanitären Völkerrechts normative Grundlagen multilateraler Friedenssicherung her, die ausdrücklich auf den afrikanischen Kontext bezogen werden. Außerdem bestimme ich das veränderte Verhältnis von Souveränität und Intervention, wie es sich insbesondere in der ersten Hälfte der 90er Jahre herausgebildet hat, und erörtere fünf Tatbestände, bei deren Vorliegen der UN-Sicherheitsrat staatliche Souveränität grundsätzlich relativieren kann und sich Zwangsmaßnahmen bis hin zur militärischen Intervention legitimieren lassen: völkerrechtliche Straftatbestände; weitere massive Verletzungen menschenrechtlicher Fundamentalnormen; humanitäre Katastrophen als Folge von *state collapse*; grenzüberschreitende Flüchtlingsströme; schließlich die Wiederherstellung demokratischer Herrschaft. Abschließend stelle ich in Fortentwicklung von Konzepten und Begrifflichkeiten, die in der "Agenda für den Frieden" entfaltet wurden, Instrumente der Vereinten Nationen in sechs Handlungsfeldern multilateraler Friedenssicherung vor: 1. Gewaltprävention und Konfliktmanagement; 2. nicht-militärische Zwangsmaßnahmen; 3. friedenserhaltende Maßnahmen; 4. militärische Zwangsmaßnahmen; 5. den Bereich der humanitären Hilfe; 6. Maßnahmen der Friedenskonsolidierung.

Teil B untersucht in Form eines historischen Exkurses die Wirkungen, die multilaterale Konfliktbearbeitung im UN-Rahmen zu Zeiten der Bipolarität in Subsahara-Afrika hatte. Nach einer kurzen Skizze dazu, welche Funktion die Vereinten Nationen als normbildendes Forum während der Dekolonisierung ausfüllten, analysiere ich in Kapitel B.I die erste "robuste UN-Mission", die zwischen 1960 und 1964 im Kongo-Konflikt eingesetzt wurde und die in ihrem Scheitern und ihren Folgewirkungen erstaunliche Parallelen zum Somalia-Einsatz der Jahre 1992 bis 1995 aufweist. In Kapitel B.II gehe ich ausführlicher auf die besondere Rolle der UNO im südlichen Afrika ein. Ein besonderes Interesse gilt den Angola-Namibia-

35 Dabei lehne ich mich an eine systemtheoretische Terminologie an. Diese Vorgehensweise legt bereits die Rede von Governance-Systemen und der Bezug auf gesellschaftliche Steuerungstheorien nahe und wird z.B. auch von Rosenau (1992a: 3-8) verwendet.

Verhandlungen, die zur verspäteten Dekolonisierung Namibias und zum Abzug kubanischer Truppen aus Angola führten. Sie bieten ein interessantes Beispiel für Möglichkeiten und Grenzen der Vereinten Nationen im Verhältnis zu den – zunächst konkurrierenden und später kooperierenden – Supermächten USA und UdSSR. Außerdem bieten sie aufgrund des ebenso versierten wie interessenbewußten Konfliktmanagements von US-Verhandlungsführer Chester Crocker einen wichtigen Bezugspunkt für die qualitative Mediationsforschung. Nicht zuletzt markierte der erfolgreiche Abschluß der Verhandlungen in den New Yorker Abkommen vom Dezember 1988 für Subsahara-Afrika das Ende der Supermächtekonkurrenz.

Die Teile C, D und E bilden den empirischen Kern der Arbeit. Hier untersuche ich ausgewählte Fallbeispiele, in denen die UNO in der ersten Dekade nach der Bipolarität (1989-98) in Subsahara-Afrika³⁶ engagiert war. Dabei können nicht alle Missionen und Operationen, die in diese Zeit fallen, ausführlich behandelt werden. Vielmehr konzentriere ich mich auf fünf Länder, in denen die Vereinten Nationen ab einem gewissen Punkt eine maßgebliche Funktion übernahmen und mit einer nennenswerten Anzahl von Blauhelmsoldaten präsent waren: Namibia, Angola, Mosambik, Somalia, Rwanda. Sämtliche Missionen sollten zu dem genannten Untersuchungszeitraum sowohl begonnen worden als auch abgeschlossen sein³⁷. Zunächst geht es um die drei Konflikte im südlichen Afrika, deren Bearbeitung zum Teil die Beilegung des Ost-West-Konflikts und das Ende der südafrikanischen Destabilisierungspolitik markierte, zum Teil aber auch (v.a. im Falle Angolas) auf hartnäckige Kriegsursachen und neuartige Konfliktkonstellationen verwies. Danach befasse ich mich anhand von Somalia mit der humanitären Intervention in einem von Krieg, Hunger und Staatszerfall geplagten Land und dem Scheitern eines ansatzweise unternommenen "Treuhandschaftsmodells". Die ausführliche Fallstudie zu Krieg und Völkermord in Rwanda arbeitet schließlich in exemplarischer Weise Genese und Hintergründe für die

36 Unter Subsahara-Afrika verstehe ich die Länder südlich der Sahara, die in dem vom Hamburger Institut für Afrika-Kunde herausgegebenen "Afrika-Jahrbuch" behandelt werden (siehe z.B. Institut für Afrika-Kunde/Hofmeier 1997). An einzelnen Stellen beziehe ich im Verlauf dieser Arbeit auch Nordafrika ein – beispielsweise wenn statistische Daten in aggregierter Form für den gesamten afrikanischen Kontinent vorliegen. Die UN-Friedenssicherung in Nordafrika (Konflikt zwischen Tschad und Libyen; Westsahara-Konflikt) erwähne ich zudem der Vollständigkeit halber kurz in Kapitel F.II.

37 Eine kleine Abweichung vom Untersuchungszeitraum 1989-98 gibt es bei Angola, wo die Beobachtermission MONUA (*United Nations Observer Mission in Angola; Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola*) erst am 26. Februar 1999 das Land endgültig verließ. Wo für das Verständnis und die Folgen der jeweiligen Operationen wichtig, habe ich aber ohnehin jüngere Entwicklungen seit Ende 1998 einbezogen (v.a. im Falle Rwandas und Angolas, z.T. auch in Mosambik).

Reaktion der "internationalen Gemeinschaft"³⁸ auf, die durch Paralyse und kompensatorisches Handeln geprägt war. Das eingehend analysierte Verhalten zentraler Akteure im UN-Sicherheitsrat und im UN-Sekretariat wirft grundsätzliche Fragen im Hinblick auf die Fähigkeit der Weltorganisation auf, den normativen Ansprüchen multilateraler Friedenssicherung gerecht zu werden.

Bei der Wahl der Fallbeispiele war eine an strengen Repräsentativitätskriterien orientierte Selektion nicht praktikabel – dazu war die Gesamtheit der Missionen im Untersuchungszeitraum zu gering und zu heterogen. Deshalb erschien es sinnvoller, im eben beschriebenen Sinne Kriterien zu definieren, um die relevanten und innerhalb des Untersuchungszeitraums abgeschlossenen Fälle aus der Grundgesamtheit auszuwählen und insofern die Schwerpunkte der UN-Friedenssicherung in der ersten Dekade nach dem Ende der Bipolarität zu erfassen. Der Bezug zu Erfahrungen aus anderen Friedensmissionen in Subsahara-Afrika wird im historischen Teil B sowie in der vergleichenden Auswertung (Teil F) geleistet³⁹. Die vorliegende Untersuchung versteht sich als konzeptionelle Analyse: Auf der Grundlage theoretisch fundierter Konzepte multilateraler Friedenssicherung studiere ich eingehend ausgewählte Fallbeispiele, die anschließend vergleichend ausgewertet und in den Kontext anderer Friedensoperationen eingeordnet werden. Dieses Design möchte mehrerlei leisten: Zum einen soll die Zusammenschau verschiedener, aufeinander bezogener Fälle eine bereichernde Wirkung für das tiefere Verständnis des jeweiligen Einzelfalls haben. Erst im jeweiligen Wechselverhältnis werden die UN-Operationen in Mosambik und Angola sowie die multinationalen und multilateralen Missionen in Somalia und Rwanda erklärbar. Zweitens wertet die vorliegende Dissertation eingehend und problemorientiert empirisches Material aus, um für grundlegendere Fragen des Krisen- und Konfliktmanagements sowie der militärischen Friedenssicherung in Subsahara-Afrika Antworten zu geben⁴⁰.

38 Unter "internationaler Gemeinschaft" verstehe ich die "internationale Staatengemeinschaft" (Vereinte Nationen, zentrale Mitgliedsstaaten, weitere relevante internationale und regionale Organisationen) sowie bedeutsame, global agierende nicht-staatliche Akteure.

39 In Kapitel F.II findet sich eine detaillierte Auflistung aller Einsätze in diesen Ländern. Ich gehe dort kursorisch auch auf die weiteren UN-Operationen ein, die in den Hauptuntersuchungszeitraum 1989-98 fallen (Liberia, Sierra Leone, Zentralafrikanische Republik sowie Westsahara [Nordafrika]). Außerdem spreche ich aktuelle Missionen an, die in den Jahren 1999/2000 auf den Weg gebracht wurden (Äthiopien/Eritrea, Demokratische Republik Kongo, Sierra Leone [Folgeoperation]).

40 Eine derart komplex angelegte Studie, die problemorientiert unterschiedlichste Forschungsstränge berücksichtigt, ist meiner Kenntnis nach für die einführend vorgestellten Leitfragen bislang nicht geleistet worden. Für die vorliegende Dissertation war eine gewaltige Menge und Vielfalt an Literatur zu bearbeiten, was

Die Absicht dieses Vorgehens läßt sich gut mit einem Zitat von Joel S. Migdal (1988: xviii) formulieren, der in einem anderen Zusammenhang verschiedene Fälle⁴¹ komparativ untersucht hat und den Sinn seines Verfahrens wie folgt erläuterte: "their examples help to give a suppleness, subtlety, and complexity to the material that would be impossible to achieve simply by presenting an abstract theory" (Migdal 1988: xviii). Der Geltungsbereich der im folgenden entwickelten und erörterten Hypothesen wird im Rahmen von Konfliktgenese, nationalen wie regionalen Besonderheiten und nicht zuletzt weltpolitischen Rahmenbedingungen reflektiert; einer – in der politischen Öffentlichkeit auch von Wissenschaftlern betriebenen – Verallgemeinerbarkeit von Erfolgen oder Mißerfolgen in Einzelfällen rede ich also bewußt nicht das Wort, wohl aber frage ich stets nach der exemplarischen Bedeutung der Fallstudien für vergleichbare oder anders gelagerte Konfliktkonstellationen.

Die empirische Basis für die hier ausgewählten UN-Einsätze in Subsahara-Afrika ist – trotz Defiziten bei Hintergrunddokumenten zu vertraulichen Entscheidungsprozessen – seit Mitte der 90er Jahre breit genug für das nachfolgend präsentierte Forschungsprojekt. Neben regionalwissenschaftlichen und historischen Arbeiten gibt es zu den fünf Konflikten eine Vielzahl von Fallstudien und Sekundäranalysen aus dem Feld der Friedens- und Konfliktforschung sowie der UN-Forschung, die für unsere Zwecke ausgewertet wurden⁴². Eine zweite wichtige Quelle sind einige sehr informative Evaluationen, die im internationalen Rahmen durchgeführt wurden. Ein Modellcharakter kann der auf dänische Initiative durchgeführten *Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda* (Gesamtedition: Millwood 1996) zuerkannt werden, die von OECD-Staaten finanziert wurde und deren Wertungen keine offenkundigen politischen

sich in einer langen Bibliographie am Ende der Arbeit niederschlägt. Aus pragmatischen Gründen habe ich mich vorzugsweise auf die im angelsächsischen und deutschen Sprachraum maßgeblichen Texte gestützt.

- 41 Es handelte sich um Ägypten, Indien, Israel, Mexiko und Sierra Leone.
- 42 Siehe als kleine, rein illustrative Auswahl zu den fünf Fällen die folgenden Monographien, Forschungspapiere, Sammelband- und Zeitschriftenbeiträge:
- *Namibia (inklusive des Weges zu den Angola-Namibia-Abkommen)*: Crocker 1989; 1992; Green 1995; Harneit-Sievers 1990; Hearn 1999; Jabri 1990; Melber 1990; Rich 1993; Weiland 1995.
 - *Angola*: Brittain 1998; Cleary 1999; Guimarães 1998; Maier 1996; Rothchild/Hartzell 1995; Somerville 1993.
 - *Mosambik*: Armon et al. 1998; della Rocca 1997; Fandrych 1995; Paffenholz 1996a; Rupiya 1998; Syngge 1997; Vines 1996; Weimer 1993.
 - *Somalia*: Chopra et al. 1995; Halim 1996; Heinrich 1997; Makinda 1993a; Matthies 1994a; 1994b; de Waal 1994.
 - *Rwanda*: Braeckman 1994; Des Forges 1999; Lemarchand 1994b; Prunier 1995; Scherrer 1997a; Verschave 1994; de Waal/Omaar 1996b.

Rücksichtnahmen enthielten⁴³. Das *UN Department of Peace-keeping Operations* hat seit Etablierung seiner *Lessons Learnt Unit* (die mittlerweile in der *Best Practices Unit* aufgegangen ist) zahlreiche Analysen zu Friedenseinsätzen initiiert und begleitet. Sie sind eher technisch-operativ orientiert und in dieser Hinsicht hilfreich. Sobald diese Evaluationen politisch-strategische Rahmenbedingungen thematisieren, orientieren sie sich an der für den UN-Rahmen "politisch korrekten" Sprachregelung und weichen sensiblen Fragen im Zweifelsfall aus⁴⁴. Wirklich selbstkritisch haben die Vereinten Nationen jedoch mittlerweile durch die Ernennung hochrangiger Kommissionen neben den Massakern von Srebrenica insbesondere ihr Verhalten während des Völkermordes in Rwanda aufgearbeitet⁴⁵. Gerade in jüngerer Zeit legten zudem UN-Expertenkommissionen zu den Sanktionen gegen die angolische Rebellenorganisation UNITA sowie zur illegalen Ausbeutung natürlicher Ressourcen in der Demokratischen Republik Kongo Berichte vor, die auf der Grundlage von Interviews und Recherchen Ergebnisse hervorgebracht haben, die ansonsten nur dem investigativen Journalismus zugetraut werden⁴⁶.

Eine dritte Kategorie von Quellen sind natürlich die wichtigsten Resolutionen, Berichte und sonstigen Dokumente zu den UN-Einsätzen, die seit Mitte der 90er Jahre in elektronischer oder gedruckter Form vergleichsweise gut zugänglich sind⁴⁷. Gerade im Falle Rwandas konnte bei der

43 Dies war auch der Grund, warum Frankreich sich aus dem Kreis der Unterstützer und Financiers der Studie zurückzog. Weiterhin relevant ist die Arbeit von Uvin (1998), die sich unter dem Titel "Aiding Violence" mit den konfliktrelevanten Folgen von Entwicklungshilfe für Rwanda befaßt.

44 Für diese Studie wurden die Evaluationen zu Somalia und Rwanda herangezogen; siehe UN-DPKO 1995; 1996. [Beim Verweis auf Dokumente aus dem UN-System habe ich übrigens vor die Kurzbezeichnung einer Abteilung, Einheit etc. oftmals das Kürzel "UN-" gesetzt (also z.B. UN-DPKO statt der ansonsten gebräuchlichen Form DPKO). Dadurch soll es Leserinnen und Lesern erleichtert werden, die Akronyme zuzuordnen. Außerdem lassen sich die meisten Texte aus dem UN-System im Literaturverzeichnis gesammelt auffinden.]

45 Siehe Srebrenica Report 1999 sowie zu Rwanda die Untersuchung der UN Independent Inquiry 1999. Auch die OAU hat den Völkermord in Rwanda von angesehenen Persönlichkeiten in einer beachtenswerten Studie untersuchen lassen; vgl. OAU International Panel 2000.

46 Siehe Fowler Report 2000; UN Panel of Experts 2001.

47 Zahlreiche nicht-vertrauliche UN-Dokumente, so insbesondere Resolutionen von Sicherheitsrat und Generalversammlung, aber auch Berichte vom Generalsekretär und von Expertenkommissionen sind mittlerweile auf der UN-Website verfügbar: <<http://www.un.org>>. Ausführliche Dokumente habe ich im Literaturverzeichnis angeführt. Resolutionen und weitere Berichte, die schnell und in der Regel elektronisch verfügbar sind, sind jedoch in der Regel nur im Text bzw. im Anmerkungsapparat mit Nummer bzw. Kennziffer und Datum angegeben. Dabei stehen Angaben, die mit "S/" beginnen für Dokumente des Sicherheitsrates, und Angaben, die mit "A/" eingeleitet sind, für Dokumente der Generalversammlung. Dokumente, die mit "E/" anfangen, beziehen sich auf den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (*Economic and Social Council*,

Endbearbeitung der Studie zudem noch auf aktuellste Dokumente zurückgegriffen werden, die von der US-Regierung im August 2001 freigegeben wurden⁴⁸. Interessante Einblicke geben viertens diverse Studien, die Entwicklungshilfe- und Menschenrechtsorganisationen erstellt oder in Auftrag gegeben haben. Organisationen wie Save the Children Fund und Oxfam haben gerade im Bereich humanitärer Hilfe wissenschaftliche Projekte unterstützt, die eine kritische Bestandsaufnahme der bisherigen Praxis unternehmen⁴⁹. Kritische Menschenrechts-NGOs legten und legen zudem erstmals detaillierte Dokumentationen und fundierte Analysen, insbesondere zum Völkermord in Rwanda⁵⁰, vor. Sie machen legale Waffentransfers transparent und decken illegalen Waffenhandel in Konfliktgebiete auf⁵¹. Zunehmend haben sie sich auch das unmittelbare *monitoring* von Menschenrechtsverletzungen im Rahmen multinationaler und multilateraler Militäreinsätze zur Aufgabe gemacht⁵². Die hier vor allem verwendeten Dokumente von Menschenrechtsorganisationen – insbesondere von Human Rights Watch, Amnesty International und African Rights – sind in Fokus und Themenwahl zwar durch Selbstverständnis und Mandat der jeweiligen Organisation und mitunter (so bei African Rights) gar durch einen gewissen politischen *bias* geprägt. Dennoch besitzen die Quellen einen nicht zu unterschätzenden Informationswert, da sie auf Primärrecherchen beruhen, die trotz schwieriger Bedingungen in der Regel rigorosen Standards unterworfen werden und in der Fachwelt entsprechend hohe Anerkennung genießen.

Fünftens wurden aktuelle Zeitungsbeiträge, Agenturmeldungen sowie Nachrichten und Einschätzungen einschlägiger Informationsdienste ausgewertet. Sie sind heute, ebenso wie zahlreiche Studien, Analysen und Dokumente, oftmals am schnellsten und mitunter gar exklusiv über

ECOSOC). Neben solchen Dokumenten und Berichten nehme ich auch auf Chronologien und Zusammenfassungen aus dem UN-System Bezug. Sie sind naturgemäß eher deskriptiver als analytischer Natur und unterliegen in Wortwahl und Einschätzungen "politischen Vorgaben". Hilfreich sind aber trotzdem die vom *UN Department of Public Information* (DPI) herausgegebenen Dokument- und Materialsammlungen, die sowohl über das Internet als auch gedruckt (insbesondere in der Blue Book Series) zugänglich sind und die wichtigen Missionen in Afrika abdecken; siehe z.B. UN-DPI 1995b (für Angola), UN-DPI 1995c (für Mosambik); UN-DPI 1996a (für Rwanda), UN-DPI 1996b (für Somalia).

- 48 Die unabhängige Forschungseinrichtung "The National Security Archive" in Washington (D.C.) hat die insgesamt 16 Dokumente am 20. August 2001 ins Internet gestellt, siehe:
<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/index.html>> (Zugriff am 01.09.01).
- 49 Siehe z.B. Macrae/Zwi 1994; Vassall-Adams 1994.
- 50 Siehe u.a. FIDH et al. 1993; African Rights 1994b; 1996a; Des Forges 1999.
- 51 Siehe v.a. die Studien von Human Rights Watch/Arms Project (z.B. 1994a; 1994b; 1995).
- 52 Z.B. Human Rights Watch 1993 für Somalia und Africa Watch 1993 für Liberia.

das Internet verfügbar⁵³. Das Quellenspektrum wird – sechstens – abgerundet durch Erfahrungsberichte und Analysen, die einige maßgeblich an UN-Einsätzen beteiligte Persönlichkeiten verfaßt haben⁵⁴. Bei der Verwendung dieser Schriften muß natürlich kritisch reflektiert werden, daß die Darstellungen geradezu zwangsläufig selektiv sind und in der Regel auch der Legitimation eigenen Handelns dienen. Wichtige Einblicke verschafften mir schließlich Hintergrundgespräche mit ausgewählten Experten und zum Teil hochrangigen Funktionsträgern im UN-System. Sie haben mir geholfen, die Relevanz einzelner Vorgänge für den Gesamtverlauf von Konflikten und die Kalküle von Entscheidungsträgern zu gewichten und in der Literatur strittige Tatbestände wie Wertungen besser einordnen zu können⁵⁵.

53 Bei Texten, die im Internet verfügbar sind, zitiere ich in den Fußnoten wie im Literaturverzeichnis neben der URL-Adresse <http://...> (URL = Uniform Resource Locator) stets auch das Datum des Zugriffs – eine Konvention, die sich in den letzten Jahren durchgesetzt hat. Diese Präzisierung ist vor allem wichtig, wenn Texte im Internet aktualisiert wurden oder ein Zugriff unter der früheren Adresse nicht mehr möglich ist. Durch die mittlerweile hohe Leistungsfähigkeit von Suchmaschinen läßt sich in letzterem Fall zumindest auf eine mögliche Änderung von Internetadressen reagieren. Internetadresse geändert hat. Zahlreiche Studien, Analysen und Dokumente waren mir nur oder zunächst über das Internet zugänglich. Im Literaturverzeichnis findet sich dann stets auch die Internetadresse. Bei Texten, die ich zum Zeitpunkt ihrer Bearbeitung nur im HTML-Format erhalten konnte, mußte ich auf die Erwähnung der Seitenzahlen für Zitate verzichten. Seitenangaben haben hier nämlich wenig Aussagekraft da sie je nach individuellem Arbeitsumfeld (Browser- und Druckereinstellungen) zum Teil erheblich variieren. Diese bei HTML-Dokumenten unvermeidliche Einschränkung habe ich an den entsprechenden Stellen vermerkt; sie wird jedoch weitgehend durch die schnelle und allgemeine Verfügbarkeit der Texte aufgehoben. Bei Internetdokumenten, die im PDF-Format zugänglich sind und die dadurch den Printfassungen entsprechen, ist der Beleg mit Seitenangaben hingegen problemlos möglich.

54 Siehe z.B. Ahtisaari 1994; Ajello 1996; Anstee 1996a; 1996b; Boutros-Ghali 1999; Dallaire 1996; Dallaire/Poulin 1995; Hirsch/Oakley 1995; Hume 1994; Howe 1998; Sahnoun 1994.

55 Eine Liste internationaler Interviewpartner findet sich im Anhang. Die Gespräche wurden im Sommer 1997 in Tanzania und den USA geführt und beziehen sich vor allem auf die Fallstudien zu Rwanda und Somalia sowie auf institutionelle und politische Bedingungen von UN-Krisenmanagement und UN-Friedensoperationen. Da viele Gespräche in ihren entscheidenden Passagen vertraulich geführt wurden, verzichte ich auf eine Zitation und verwende sie lediglich als Hintergrundmaterial. Sehr hilfreich waren für mich darüber hinaus detaillierte Kommentare und – durchaus kontroverse – Diskussionen mit deutschen Fachkolleginnen und Kollegen. Sie sind namentlich im Vorwort erwähnt. Daß sämtliche Einschätzungen in meiner alleinigen Verantwortung liegen, brauche ich nicht weiter betonen.

Welchen Inhalt und Stellenwert haben nun die verschiedenen Fallstudien?⁵⁶ *Teil C* behandelt – anknüpfend an den historischen Teil – die Konflikte im südlichen Afrika, bei denen die UNO einen Rahmen für die Abwicklung der Supermacht Konkurrenz und die Beendigung der südafrikanischen Destabilisierungspolitik bilden sollte (Namibia, Angola, Mosambik). Den Ausgangspunkt bildet eine Kurzanalyse zur verspäteten Dekolonisierung Namibias, bei der eine Blauhelm-Mission zu einem vergleichsweise gelungenen Übergang beitrug. Weitaus komplexer und schwieriger war das Krisenmanagement im Angola-Konflikt, der durch das Angola-Namibia-Abkommen vom Dezember 1988 nur seine Form änderte, nicht aber beigelegt wurde. Nachdem regionale Initiativen gescheitert waren, übernahm Portugal in Abstimmung mit den USA und der Sowjetunion die Vermittlung. Ergebnis war die Bicesse-Vereinbarung von Mai 1991, die für die Vereinten Nationen nur eine untergeordnete Rolle vorsah. Eine wichtige Bedeutung für die Transformation der politischen Machtstrukturen sollten die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen vom Oktober 1992 haben. Doch brachten sie dem Land keinen Frieden, sondern mündeten in eine erneute und besonders blutige Kriegsrunde. Danach übernahmen die Vereinten Nationen eine führende Rolle bei der Suche nach einer Konfliktregelung – scheiterten jedoch trotz eines durchdachten Konzepts an den tiefverwurzelten Kriegsstrukturen. Durch das sukzessiv verschärfte Sanktionsregime gegen die kriegsökonomische Basis der Rebellenorganisation UNITA sowie die Annäherung der Clinton-Regierung an die angolische Regierung verschoben sich in den Folgejahren die Koordinaten des internationalen Krisenmanagements, das mehr und mehr die UNITA für das Scheitern des Friedensprozesses verantwortlich machte. Hoffnungen auf eine Kriegsbeendigung wurden jedoch immer wieder zerschlagen.

Als Erfolgsbeispiel gilt allgemein die Kriegsbeilegung in Mosambik. Dieser Fall ist gleich in mehrfacher Hinsicht aufschlußreich: So trug die römische Laiengemeinschaft Sant'Egidio – unter Einbeziehung maßgeblicher internationaler und insbesondere regionaler Akteure – maßgeblich dazu bei, daß nach über zweijährigen Verhandlungen im Oktober 1992 ein Friedensabkommen abgeschlossen wurde. Dieser Vermittlungserfolg symbolisierte nicht zuletzt den Bedeutungszuwachs nicht-staatlicher Akteure, die im Bereich der Friedenssicherung seit geraumer Zeit auch aktiv gestaltende und koordinierende Funktionen übernehmen. Die Vereinten Nationen, die erst spät in diesen Prozeß einbezogen wurden, hatten dann im Übergang von der Friedenserhaltung zur Friedenskonsolidierung die Federführung. Ob die zwar fragile, aber insgesamt geglückte Stabilisierung des jahrzehntelangen Bürgerkriegslandes der Weltorgani-

56 Ich fasse mich an dieser Stelle sehr kurz. Statt dessen habe ich die einzelnen Fallstudien mit problemorientierten Einführungen versehen, die die Leserinnen und Leser jeweils vorab mit wichtigen Ergebnissen der Untersuchung vertraut machen.

sation zuzurechnen ist und inwiefern die Erfahrungen aus Mosambik (einschließlich der *multi-track diplomacy* zwischen 1990 und 1992) auf andere Fallbeispiele übertragbar sind, erörtere ich ausführlich.

Teil D untersucht mit dem Somalia-Konflikt eine Situation von Anarchie und Staatszerfall. Nachdem internationale Akteure zunächst weitgehend tatenlos zugesehen hatten, wie das zunehmend diktatorische Regime Siad Barres das Land zugrunde richtete und anschließend eine regelrechte Selbstzerstörung durch Clans und Kriegersfraktionen stattfand, reagierte eine US-geführte multinationale Koalition im Dezember mit einem massiven Militäreinsatz sowie umfangreicher humanitärer Hilfe. Diese humanitäre Intervention, die durch einen Beschluß des UN-Sicherheitsrates autorisiert war und ab Mai 1993 durch die erste UN-Mission unter Kapitel VII fortgesetzt wurde, hatte einen geradezu paradigmatischen Charakter, insofern sie im Windschatten der Debatte um eine "neue Weltordnung" erfolgte und grundsätzliche Fragen zur künftigen Rolle der UNO sowie der einzig verbliebenen Supermacht USA aufwarf. Mit anderen Worten: "Operation Restore Hope" und die UN-Folgeoperation sollten zu einem Sinnbild für die Übernahme globaler Mitverantwortung in einer extremen Notlage werden. Der Verlauf der Intervention zeigte jedoch, wie schnell ein globaler Humanitarismus scheitern kann, der eher aktionistisch als durchdacht angelegt war und mit den Gegebenheiten "vor Ort" wenig vertraut war. Insbesondere in den USA löste das Debakel in Somalia ein Umdenken aus. Es schlug sich in der *Presidential Decision Directive 25* vom 3. Mai 1994 nieder, die den Einsatz von US-Truppen im UN-Rahmen erheblichen Restriktionen unterwarf.

Das "Somalia-Trauma" hatte erhebliche Rückwirkungen auf das Verhalten der "internationalen Staatengemeinschaft" während des Genozids in Rwanda. Als dieser am 6. April 1994 einsetzte, hatte sich die Clinton-Administration bereits von ihrem zu Amtsantritt verkündeten *assertive multilateralism* abgewandt. Sie verweigerte nun unmißverständlich ein mit Risiken behaftetes Engagement in Konflikten, die nicht vitale US-Interessen berührten. Mehr noch: Die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik war in dieser Zeit bemüht, ihre Kriterien nicht nur für die eigene Politik, sondern auch für die Weltorganisation verbindlich zu machen. Folge war, daß der UN-Sicherheitsrat lange Zeit bei Aktionen blockiert war, die auch ohne direkte US-Beteiligung hätten ablaufen können. Eine weitere Folge war die beispiellose Paralyse des UN-Sekretariats, das in Antizipation eines befürchteten US-Vetos zu einer völlig inadäquaten Einschätzung der Lage und Handlungsoptionen kam. Es wäre allerdings verkürzt, den Rwanda-Konflikt nur angesichts des Versagens der UNO und zentraler Mitgliedsstaaten zu interpretieren. Ebenso wie in den anderen Fallbeispielen erörtere ich in *Teil E* deshalb auch Ursachen, Konfliktdynamiken und das Wechselspiel unterschiedlicher Akteure. Die komplexe Konfliktstruktur und -dynamik leite ich sowohl aus den historischen Erfahrungen als auch aus dem erheblichen

Globalisierungsdruck, regionaler Einflußnahme und der rassistischen Instrumentalisierung politisierter Ethnizität durch eine extreme Fraktion des Machtapparats ab. Breiter Raum wird dem internationalen Konfliktmanagement in den Jahren 1992/93 gegeben, das sich auf den seit Oktober 1990 andauernden Krieg zwischen der Tutsi-dominierten *Rwandan Patriotic Front* (RPF) und den Hutu-beherrschten Regierungstruppen konzentrierte⁵⁷. Federführend war ein tanzanisches Vermittlungsteam, das von UNO, OAU und interessierten Staaten unterstützt wurde. Ich frage, ob Strategie und Konzept der Vermittlung und das in den Verhandlungen angestrebte Power-Sharing-Modell der Konfliktstruktur angemessen waren und ob die an den sog. Arusha-Verhandlungen beteiligten internationalen Akteure die zeitgleich verlaufende Machtübernahme durch Hutu-Extremisten in Rwanda ausreichend berücksichtigten. Anhand der Errichtung des Internationalen Straftribunals für Rwanda wie auch der Revitalisierung des traditionellen Gacaca-Systems zur Streitbeilegung diskutiere ich exemplarisch das Spannungsverhältnis zwischen globaler Gerichtsbarkeit und nationalen wie lokalen Rechtsvorstellungen bei der Aufarbeitung des Genozids. Schließlich erörtere ich – unter Berücksichtigung kontrafaktischer Szenarien –, welche Rolle gut ausgerüstete UN-Truppen bei der Implementierung der Arusha-Vereinbarungen und bei der Verhinderung des Völkermordes hätten spielen können.

Teil F wertet die Erfahrungen der Fallstudien vergleichend aus und kann insoweit auch als problemorientierte Zusammenfassung der Dissertation gelesen werden. Dieser Teil bewegt sich an der Schnittstelle zwischen UN-Forschung und afrikabezogener Friedens- und Konfliktforschung⁵⁸. Ich fokussiere die Analyse dabei auf das Krisen- und Konfliktmanagement durch internationale Akteure sowie auf das Instrument militärischer Friedenssicherung (friedenserhaltende Maßnahmen; militärische Zwangsmaßnahmen)⁵⁹. Globales Krisenmanagement wird dabei im Spannungsfeld zwischen Scheitern und Konfliktstabilisierung analysiert. Das Konfliktmanagement durch regionale und subregionale Akteure diskutiere ich mit Rückgriff auf die bereits bei Gründung der Vereinten

57 Auf die Problematik ethnischer Zuordnungen gehe ich in Teil E ausführlich ein, wo ich ethnische, regionale und politische Zuordnungen ausdifferenziere und kontextualisiere.

58 Vergleichend wird dabei auch die Analyse afrikanischer Regionalorganisationen einbezogen. Für die deutsche Debatte sei hier vorab auf die zahlreichen Arbeiten von Kühne (z.B. 1998b; 2000c) und Matthies (z.B. 1995b; 1997b) verwiesen, für die internationale Debatte seien zusammenfassend Berman/Sams (2000), Malan (1999, 2000) sowie Rotberg (2000) genannt.

59 In der vergleichenden Auswertung werden auch andere Handlungsfelder (nicht-militärische Zwangsmaßnahmen; humanitäre Hilfe; Friedenskonsolidierung) angesprochen, die jeweiligen Erkenntnisse jedoch vorrangig auf den thematischen Schwerpunkt (Krisen- und Konfliktmanagement sowie militärische Friedenssicherung) bezogen.

Nationen virulente Universalismus-Regionalismus-Debatte als konkurrierendes Ordnungsmodell. Außerdem untersucht Teil F den Einfluß zivilgesellschaftlicher Akteure auf Konfliktverlauf, externe Einmischung und Mediation. Bei der Erörterung militärischer Friedenssicherung entwickle ich eine Typologie, die konzeptionelle wie praktische Probleme der verschiedenen UN-Operationen vergleichbar macht. Ausführlich gehe ich auf zentrale Vorschläge zur Reform und Weiterentwicklung militärischer Friedenssicherung ein, die seit Beginn der 90er Jahre vorgebracht wurden, und berücksichtige dabei auch die jüngste Debatte um den sog. Brahimi-Bericht⁶⁰. Die Bewertung der Vorschläge orientiert sich an Plausibilitätskriterien und fragt, ob die Reformansätze der Realität angemessen und politisch durchsetzbar sind. Als Quintessenz werden abschließend Möglichkeiten und Grenzen verregelter Konfliktbearbeitung und externer Intervention im Rahmen von Global Governance diskutiert.

60 Den Bericht zur Reform der UN-Friedensoperationen hatte im August 2000 das "Independent Panel on United Nations Peace Operations" unter Leitung des früheren algerischen Außenministers, Lakhdar Brahimi, vorgelegt; siehe Brahimi Report 2000.