

UN-Friedenssicherung in Subsahara-Afrika

*Möglichkeiten und Grenzen multilateraler
Konfliktbearbeitung in regionalisierten Bürgerkriegen*

Eine Untersuchung im Rahmen des
Global Governance-Ansatzes

Von der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
der Gerhard-Mercator-Universität –Gesamthochschule– Duisburg
zur Erlangung des akademischen Grades

Dr. sc. pol.

genehmigte Dissertation

von

Debiel, Tobias

aus

Pforzheim

Referent: Prof. Dr. Franz Nuscheler

Korreferent: Prof. Dr. Peter Meyns

Tag der mündlichen Prüfung: 10. Juli 2002

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Danksagung	XI
Einführung	1
I. Vorstellung der Leitfragen und Anmerkungen zum Untersuchungsgegenstand	7
II. Grundlegung des Forschungsansatzes, Aufbau und Methodik der Dissertation	12
1. Methodologische Grundlegung des Forschungsansatzes.....	14
2. Aufbau, methodisches Vorgehen und Quellen	17
A. Global Governance und multilaterale Friedens- sicherung: Konzeptionelle Überlegungen mit Bezug auf Subsahara-Afrika	29
I. Globalisierung und Global Governance.....	29
1. Strukturelle Antriebsfaktoren der Globalisierung.....	30
2. Entgrenzung der Staatenwelt.....	35
3. Herausbildung der Gesellschaftswelt.....	40
3.1 Zwischen Tradition und Postmoderne: Zivilgesellschaft in peripheren Ländern.....	42
3.2 Globale Zivilgesellschaft und internationale NGOs	47
II. Der Global Governance-Ansatz und das Konzept eines "erweiterten Multilateralismus".....	53
1. Der Global Governance-Begriff.....	56
1.1 Der Governance-Begriff.....	57
1.2 Was bedeutet <i>Global Governance</i> ?	59
1.3 Macht und Global Governance	62
2. Empirisch-analytische, normative und präskriptive Verwendung des Global Governance-Begriffs.....	65
3. Die wichtigsten Ausrichtungen in der Global Governance-Forschung.....	69
3.1 Global Governance als Überwindung des staatszentrierten Politikmodells (Rosenau/Czempiel)	70

3.2	Global Governance als Fortentwicklung des institutionenorientierten Multilateralismus (<i>Commission on Global Governance</i>).....	74
3.3	Global Governance als Neugestaltung globaler Kooperationsprozesse und Transformation von Staatlichkeit (Messner/Nuscheler [INEF]).....	78
3.4	Global Governance und das Konzept eines "erweiterten Multilateralismus".....	80
III.	Normative Grundlagen und operative Handlungsfelder multilateraler Friedenssicherung.....	82
1.	Gewaltverbot, Konfliktschlichtung, kollektive Sicherheit und regionale Friedenssicherung als Rechtsgrundlagen einer Weltfriedensordnung.....	83
2.	Menschenrechtliche Fundamentalnormen als normativer Kern einer Weltfriedensordnung.....	90
3.	Souveränität und Intervention im Rahmen von Weltinnenpolitik.....	94
3.1	Das gewandelte Souveränitätsverständnis.....	96
3.2	Einmischung, Zwang und Intervention.....	99
(a)	Völkerrechtliche Straftatbestände.....	104
(b)	Weitere massive Verletzungen menschenrechtlicher Fundamentalnormen.....	107
(c)	Humanitäre Katastrophe als Folge von <i>state collapse</i>	110
(d)	Grenzüberschreitende Flüchtlingsströme.....	112
(e)	Wiederherstellung demokratischer Herrschaft.....	114
4.	Instrumente und Handlungsfelder multilateraler Friedenssicherung.....	117
B.	Historischer Exkurs: Die UN-Intervention im Kongo-Krieg (1960-64) und die besondere Rolle der Vereinten Nationen im südlichen Afrika (1945-88).....	127
I.	Das Scheitern der "robusten" Blauhelmission im Kongo (1960-64).....	130
1.	Überstürzte Unabhängigkeit, belgische Intervention und der Sezessionsversuch Katangas.....	131
2.	Die Anfangsphase von ONUC: Vages Mandat angesichts erodierender Staatsgewalt.....	133
3.	Die "robuste" Phase von ONUC: Niederschlagung der Katanga-Sezession und fragile Stabilisierung der Verfassungskrise.....	137
4.	Einschätzung und Folgen des ONUC-Einsatzes.....	138
II.	Die besondere Rolle der UNO im südlichen Afrika.....	143

1.	Südafrika: Der Kampf gegen die Apartheid.....	144
2.	Der Übergang vom rhodesischen Siedlerregime zum "neuen Zimbabwe"	146
3.	Die Namibia-Frage und der Angola-Konflikt.....	147
3.1	Von der Auseinandersetzung um das Völkerbund-Mandat bis zur Etablierung der Westlichen Kontaktgruppe	148
3.2	Multilaterale Diplomatie im Rahmen der Westlichen Kontaktgruppe (1977-80)	151
3.3	"Constructive Engagement" und "linkage"-Politik der Reagan-Administration (ab Februar 1981)	152
3.4	Der Weg zu den Abkommen (April 1987-Dezember 1988)	154
3.5	Was führte letztlich zum Abschluß der Angola-Namibia-Abkommen?.....	157
C.	Namibia, Angola, Mosambik: Von der Abwicklung des Ost-West-Konflikts zum komplexen Konfliktmanagement im südlichen Afrika	161
I.	Die verspätete Dekolonisierung Namibias: Ein gelun- gener Übergang unter internationaler Begleitung	162
1.	Mandat und Struktur von UNTAG	162
2.	Implementierung der Vereinbarungen durch UNTAG	164
3.	Bewertung von UNTAG: Ein "ziviler Blauhelmeinsatz" mit beschränkten Kompetenzen und hoher Abhängigkeit von der Kooperation Südafrikas	165
II.	Angola: Wechselhaftes Konfliktmanagement und das Scheitern an tiefverwurzelten Kriegsstrukturen	168
1.	Kolonialherrschaft und Dekolonisation	169
2.	Von der Unabhängigkeit bis zu den Angola-Namibia-Abkommen (1975-1988)	173
3.	Der UNAVEM I-Einsatz und der Weg zum Bicesse-Abkommen (Dezember 1988 bis Mai 1991).....	178
4.	"From Bicesse to the Battlefield via the Ballot Box" (Die erste Phase von UNAVEM II).....	182
5.	Die erneute Kriegsrunde ab Oktober 1992 und der Weg zum Lusaka-Protokoll vom November 1994 (Die zweite Phase von UNAVEM II)	187
6.	UNAVEM III und MONUA: Das Scheitern multilateralen Peacekeepings	195
7.	Die erneute Kriegsrunde seit Dezember 1998 und das Disengagement der Weltgemeinschaft	199
8.	Das verschärfte Sanktionsregime gegen die UNITA und die Veränderungen in der US-Angolapolitik.....	203
8.1	Verschärfte Sanktionen und der Fowler-Bericht	203

8.2	UNITA-Containment und die US-Politik im südlichen Afrika	211
9.	Fazit: Scheitern an hartnäckigen Kriegsstrukturen und die Grenzen multilateraler Friedenssicherung.....	215
9.1	Hartnäckige Kriegsstrukturen, regionale Verflechtungen und die Konkurrenz externer Akteure	215
9.2	Die Grenzen multilateraler Friedenssicherung	219
III.	Kriegsbeilegung und Konflikttransformation in Mosambik: Kooperative Friedenssicherung in einem verarmten Krisenland	222
1.	Kolonialherrschaft und Dekolonisation	224
2.	Unabhängigkeit und Krise des Staates	226
3.	Destabilisierungskrieg, Dürren und Krisenökonomie	228
4.	Das Scheitern des Nkomati-Vertrages vom März 1984 und das interne Drängen auf eine Friedenslösung	234
5.	Politische Liberalisierung und wachsende Verhandlungsbereitschaft der Kriegsparteien seit Dezember 1987.....	237
6.	Die kenyanisch-zimbabwische Initiative von 1989 und die Konkurrenz potentieller neuer Vermittler	240
7.	Die Rom-Verhandlungen (Juli 1990 bis Oktober 1992)	243
7.1	Mühsame Fortschritte in Rom, Zuspitzung der humanitären Lage in Mosambik	245
7.2	"Multi-track diplomacy" und zunehmender Einigungsdruck.....	247
7.3	Das Friedensabkommen vom 4. Oktober 1992.....	249
7.4	Was gab den Ausschlag für den Friedensschluß?.....	251
8.	Die Implementierung der Friedensvereinbarungen und der ONUMOZ-Einsatz (November 1992 bis Januar 1995).....	252
8.1	Die Implementierung des Friedensabkommens durch die Vereinten Nationen	254
8.2	Die Wahlen vom 27. bis 29. Oktober 1994.....	258
8.3	ONUMOZ und die Zeit danach: Eine Bilanz.....	260
9.	Fazit und Schlußfolgerungen zu Mosambik.....	265
D.	Die somalische Anarchie: Selbstzerstörung durch Clans und Scheitern eines globalen Humanitarismus	269
I.	Segmentäre Gesellschaftsformation und kolonialer Zentralismus.....	271
II.	Unabhängigkeit und die Ära des Siad Barre: Modernisierungsideologie, "Clan-klatura" und Staatszerfall im Schatten der Supermachtrivalität.....	273
1.	Das Herrschafts-System des Siad Barre.....	273
2.	Irredentismus, Ogaden-Krieg und Supermachtrivalität.....	275

3.	Externe Alimentierung und Regimezerfall.....	277
----	--	-----

III.	Der Beginn des Bürgerkrieges im Mai 1988 und der Kollaps von Staat und Gesellschaft	279
1.	Das Ende des Barre-Regimes	280
2.	Der kriegerische Clanismus als Variante politisierter Identität: Dekonstruktion des Staates und Selbstzerstörung eines Volkes	282
3.	Staatskollaps und "mörderische Anarchie"	285
4.	Das Scheitern zivilgesellschaftlicher und regionaler Friedensbemühungen.....	287
IV.	Das beginnende Engagement der Vereinten Nationen: UNOSOM I, Mohamed Sahnouns gescheiterte Frie- densbemühungen und die humanitäre Diplomatie.....	290
1.	UNOSOM I und die gescheiterten Friedensbemühungen Mohamed Sahnouns	291
2.	Die Zuspitzung der humanitären Lage und die Rolle der Hilfsagenturen.....	295
V.	Die UNITAF-Intervention: Von den Konferenzen in Addis Abeba bis zum gescheiterten Humanitarismus	299
1.	Die Entscheidung für die militärische Intervention – Sicherheitsratsresolution 794 vom 3. Dezember 1992.....	301
2.	"Operation Restore Hope": Stärken und Schwächen eines <i>quick fix</i>	303
3.	Die Konferenzdiplomatie von Addis Abeba im Januar und März 1993.....	306
VI.	UNOSOM II: Von der mißglückten Treuhand- schaft zur kriegerischen Konfrontation	308
1.	Das Scheitern einer "Treuhandschaft <i>light</i> "	310
2.	Die Konfrontation mit Aidid und der Rückzug der USA	312
3.	<i>Appeasement</i> -Politik gegenüber den Warlords und Abwicklung von UNOSOM II.....	316
VII.	Fazit zu Somalia: "Operation Enttäuschte Hoffnung" und die weltpolitischen Folgen.....	321
1.	"Waltzing with Warlords"	323
2.	Folgen der Somalia-Operation für die Vereinten Nationen	326
3.	Abkehr der USA von einem "assertive multilateralism"	329

E.	Krieg und Völkermord in Rwanda: Die angekündigte Katastrophe und das Versagen der "internationalen Gemeinschaft"	331
I.	Die Geschichte Rwandas bis zur Unabhängigkeit: Herausbildung der Tutsi-Herrschaft und koloniale Instrumentalisierung der Ethno-Klassen	335
II.	Von der "sozialen Revolution" (1959-61) bis zum Niedergang des Habyarimana-Regimes: Die Hutu-Herrschaft zwischen Modernisierung und Ethnokratie	338
1.	Die "soziale Revolution" (1959-61) und die Herrschaft Grégoire Kayibandas (1961-72).....	339
2.	Autoritärer Entwicklungsstaat und westliche Unter- stützung: Rwanda unter Habyarimana (1973-94).....	341
III.	Die rwandische Krise zu Beginn der 90er Jahre: Ökonomischer Niedergang, Krieg und die Formierung des Hutu-Chauvinismus.....	345
1.	Ökonomischer Kollaps und latente Gewaltbereitschaft.....	345
2.	Die kriegerische Rückkehr der Flüchtlings- gemeinschaften und der Machtanspruch der RPF.....	347
3.	Politische Liberalisierung und die Formierung des Hutu-Chauvinismus	352
IV.	Gescheiterte Vermittlung und Vorbereitung des Genozids: Die Arusha-Verhandlungen und ihre Sabotage durch den Hutu-Extremismus	356
1.	Defizitäre Krisendiplomatie: Die Waffenstillstands- vereinbarungen und die OAU-Beobachtermissionen	356
2.	Die Arusha-Verhandlungen seit dem 10. August 1992 und das Friedensabkommen vom 4. August 1993	358
3.	Die Anbahnung der Katastrophe: Sabotage des Arusha- Prozesses und Vorbereitung des Völkermordes.....	364
4.	<i>Power-Sharing</i> ohne die "eigentlichen Machthaber": Das Kernproblem der Arusha-Verhandlungen	370
V.	Der angekündigte Völkermord und die "internationale Gemeinschaft": Unterlassene Hilfeleistung und verspätete Intervention	372
1.	Gewalteskalation und die präzise Durchführung der Massaker	373
2.	Der angekündigte Völkermord: Das Telegramm Dallaires vom 11. Januar 1994 und die Verantwortungsvermeidung der UN-Bürokratie.....	377

3.	Verschleierung und unterlassene Hilfeleistung: Die Reaktion des UN-Sicherheitsrates auf den beginnenden Genozid	383
4.	Zurückweichen im Angesicht des Völkermordes.....	386
5.	Die Errichtung von UNAMIR II: Ein Beschluß ohne Folgen	390
6.	"Opération Turquoise": Die zweischneidige Militärintervention Frankreichs	392
VI.	Flüchtlinge zwischen Not und Gewalt: Die Grenzen des Humanitarismus und die militärische Auflösung der Flüchtlingslager.....	395
1.	Die internationale Reaktion auf die Flüchtlingskrise und die Fallen des Humanitarismus.....	396
2.	Die mangelhafte Lösung des Sicherheitsproblems in den zairischen Flüchtlingslagern	400
3.	Der Konflikt um die Binnenflüchtlinge und die Schließung des Kibeho-Camps.....	402
4.	Die militärische Lösung der Flüchtlingsfrage und mögliche genozidale Akte in Ostzaire.....	406
VII.	Gerechtigkeit, Versöhnung und fortbestehende Gewalt: Die Ahndung des Völkermords und die Rolle der internationalen Strafgerichtsbarkeit	413
1.	Fortdauernde Gewalt nach Krieg und Völkermord: Der Machtanspruch der RPF	413
2.	Die innerstaatliche Ahndung des Völkermordes.....	415
3.	Menschenrechtsbeobachtung und internationale Strafgerichtsbarkeit: Der Beitrag der Vereinten Nationen zur Ahndung des Völkermords.....	419
VIII.	Rwanda und die Grenzen von Weltinnenpolitik: Eingeständnis und Aufarbeitung des Versagens	427
1.	Eingeständnis des Versagens.....	428
2.	Aufarbeitung auf UN-Ebene	429
3.	Grenzen von Weltinnenpolitik.....	433
F.	Komplexes Konfliktmanagement und UN-Friedensoperationen in Subsahara-Afrika: Erkenntnisse und Lehren aus den Erfahrungen der 90er Jahre	437
I.	Komplexes Krisen- und Konfliktmanagement unter Beteiligung der Vereinten Nationen: Erkenntnisse zu Funktionen, Wirksamkeit und Erfolgsbedingungen in afrikanischen Bürgerkriegen	439

1.	Das Krisen- und Konfliktmanagement im südlichen Afrika	440
1.1	Die Kooperation der Supermächte bei den Angola-Namibia-Abkommen: Ein erfolgreiches Disengagement mit Nebenwirkungen.....	440
1.2	Das Scheitern von multilateraler Diplomatie und "power mediation" in Angola (ab 1989): Unzulängliche Konzepte angesichts hartnäckiger Kriegs- und Machtstrukturen.....	441
1.3	Flexible "multi-track diplomacy" in Mosambik: Ein schwer übertragbarer Erfolg in einem zerrütteten, ressourcenarmen Land.....	443
2.	Das Krisen- und Konfliktmanagement in Somalia und Rwanda	446
2.1	Das konzertierte Konfliktmanagement in Somalia: Unangepasste Krisendiplomatie im Experimentierfeld der "neuen Weltordnung"	446
2.2	Das Arusha-Abkommen und die fehlende Strategie zu seiner Umsetzung: Zum Versagen des internationalen Konfliktmanagements in Rwanda	449
3.	Möglichkeiten und Grenzen globaler Konflikt- bearbeitung in regionalisierten Bürgerkriegen.....	452
3.1	Die UNO als Konfliktmanager	452
3.2	Regionales Konfliktmanagement als Alternative?.....	455
II.	Funktionswandel, Effektivität und Reform militärischer Friedenssicherung: Lehren aus den Erfahrungen der 90er Jahre.....	459
1.	Fünf Typen militärischer Friedenssicherung	462
2.	Funktionswandel, Effektivität und Grundprobleme der UN-Friedensoperationen in Afrika: Die Erfahrungen der 90er Jahre.....	467
2.1	Die Blauhelmeinsätze im südlichen Afrika (Namibia, Angola, Mosambik).....	467
2.2	Die Blauhelmeinsätze in Situationen von Krieg, Anarchie und Völkermord (Somalia und Rwanda)	469
2.3	Weitere Friedensmissionen in Subsahara-Afrika.....	472
(a)	Das Zusammenspiel von UNO und ECOWAS: Die Missionen in Liberia und Sierra Leone.....	473
(b)	Friedensmissionen mit französischem "Sponsoring": Die Einsätze in der Zentral-afrikanischen Republik.....	476
(c)	UN-Missionen in Nordafrika: Die Beilegung des Grenzkonflikts zwischen Tschad und Libyen und der Einsatz in der Westsahara	477

2.4	Fazit zu den UN-Friedensoperationen der 90er Jahre: Probleme und konzeptionelle Herausforderungen.....	479
(a)	Defizite bei Mandatierung, Planung, Rekrutierung und Durchführung.....	480
(b)	Multidimensionale und robuste Friedenssicherung im Spannungsfeld zwischen Konsens und Zwang.....	483
(c)	Rückkehr zum traditionellen Peacekeeping?.....	486
(d)	Klare Strategien und robuste Einsatzregeln: Die konzeptionellen Empfehlungen der Brahimi-Kommission	487
3.	Institutionelle Vorschläge zur Effektivierung der UN-Friedensoperationen.....	492
3.1	Verbessertes Management, neue Kompetenzen und verlässliche Kapazitäten: Die institutionellen Reformvorschläge des Brahimi-Berichts	496
3.2	Vorschläge für eine "UN Stand-by High Readiness Brigade" (Dänemark) und eine "Rapid Reaction Capability" (Kanada)	502
3.3	UN-Schnelleingreiftruppe auf Stand-by-Grundlage (Boutros Boutros-Ghali).....	505
3.4	UN-Freiwilligentruppe unter Verfügung der Vereinten Nationen.....	507
3.5	Militärische Friedensdurchsetzung durch multinationale Allianzen ("medium-/large-scale enforcement")	508
4.	Westliche Initiativen für den Aufbau afrikanischer Kapazitäten zur militärischen Friedenssicherung	511
4.1	Die "African Crisis Response Initiative" (ACRI) der USA	512
4.2	Europäische Initiativen	513
4.3	Bewertung der westlichen Initiativen und Möglichkeiten multilateraler Verregelung.....	515
5.	Konsequenzen für aktuelle UN-Friedensoperationen?	521
III.	Schlußbemerkung: Möglichkeiten und Grenzen verregelter Konfliktbearbeitung und externer Intervention im Rahmen von Global Governance.....	524
	Anhang	532
	Experteninterviews und Hintergrundgespräche	532
	Abkürzungsverzeichnis	536
	Literaturverzeichnis	544

Vorwort und Danksagung

Welche Möglichkeiten und Grenzen hat multilaterale Konfliktbearbeitung in den regionalisierten Bürgerkriegen Subsahara-Afrikas? Welche Rolle spielen die Vereinten Nationen als einzige global angelegte Friedensorganisation? Das sind die Ausgangsfragen dieser Studie, die ich der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Gerhard-Mercator-Universität –Gesamthochschule– Duisburg am 16. November 2001 als Dissertation eingereicht habe. Das ursprüngliche Manuskript habe ich für die vorliegende Fassung an einigen wenigen Stellen korrigiert; außerdem habe ich Kommentare und Anregungen meiner beiden Gutachter aufgenommen.

Einen wichtigen Raum nehmen in dieser Arbeit empirisch-analytische Fallstudien zu Namibia, Angola, Mosambik, Somalia und Rwanda ein. Die intensive Befassung mit diesen Beispielen hat mir im Verlauf des Forschungsprojektes einen tiefen Einblick in die Genese und die Dynamik von Konflikt, Mediation und Intervention gegeben. Dabei bestand die besondere Herausforderung darin, die Einzigartigkeit des jeweiligen Falles herauszuarbeiten und zugleich aus einer vergleichenden und konzeptionellen Sicht seine Bedeutung für ähnlich und anders gelagerte Konstellationen sowie für grundsätzliche Fragen der Friedens- und Konfliktforschung zu erkunden. Als Referenzrahmen diente der Global Governance-Ansatz, den ich in seinen empirisch-analytischen, normativen und präskriptiven Aspekten für die Zwecke dieser Dissertation ausdifferenziert und weiterentwickelt habe.

Ich möchte vielen Menschen Dank sagen, die mich im Verlaufe dieses langjährigen Projekts mit Rat und Tat begleitet haben und die mir gerade in der Endphase mit Anregung, Kritik und nicht zuletzt auch nachdrücklicher Ermutigung geholfen haben, die Studie in der vorliegenden Form abzugeben. Zuallererst muß und – vor allem – will ich Prof. Dr. Franz Nuscheler, Professor für Internationale und Vergleichende Politik an der Gerhard-Mercator-Universität und Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF), erwähnen. Er hat diese Dissertation betreut und meine Arbeiten durch sein umfangreiches wissenschaftliches Werk seit langem mitgeprägt. Prof. Dr. Franz Nuscheler hat mich nicht nur vertrauensvoll unterstützt, sondern die Arbeit auch mit zahlreichen Anregungen und Geduld begleitet.

Mein Dank gilt ebenfalls Prof. Dr. Peter Meyns, der an der Gerhard-Mercator-Universität Internationale und Vergleichende Politik unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungspolitik lehrt und zudem Stellvertretender Direktor des INEF ist. Seinen Regional- und Länderstudien zum südlichen Afrika verdanke ich viel für die einschlägigen Kapitel dieser Dissertation.

In der Entstehungsphase der Arbeit haben mir dankenswerterweise zahlreiche Experten bei Forschungsaufenthalten in Tanzania und den USA durch Interviews wichtige Einsichten in die Praxis der UN-Friedenssicherung eröffnet. Die in einigen Fällen unter der Maßgabe der Vertraulichkeit geführten Interviews zitiere ich nicht im Einzelnen. Doch haben mir diese Hintergrundgespräche wertvolle Kriterien und Ansatzpunkte für die Bewertung des konkreten Krisen- und Konfliktmanagements sowie für die Handlungsrestriktionen der beteiligten Akteure gegeben. Alle Gesprächspartner sind im Anhang mit genauer Bezeichnung von Ort und Datum des jeweiligen Treffens angeführt.

Ein ganz besonderer Dank gebührt meinem Freund und früheren Arbeitskollegen Dr. Thomas Siebold. Er hat sich die Mühe gemacht, die gesamte Arbeit mit seinem kritischen und bewährten Blick für sprachliche Klarheit und argumentative Stringenz durchzulesen, und mich vor so mancher Vagheit des Denkens und Schreibens bewahrt. In weiterer Schuld stehe ich bei den zahlreichen Kolleginnen und Kollegen, die einzelne Teile dieser Arbeit vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen inhaltlichen Kenntnisse gelesen und kommentiert haben. Nennen möchte ich in alphabetischer Reihenfolge: Tanja Brühl, PD Dr. Ulf Engel, Dr. Wolfgang Heinrich, Prof. Dr. Hartwig Hummel, Arthur Klauck, Irmgard Luecke, Prof. Dr. Volker Matthies, Cord Meyer-Klodt, Dr. Norbert Ropers, Dr. Lutz Schrader, Dr. Hildegard Schürings, Angelika Spelten und Prof. Dr. Herbert Wulf. Sehr gefreut hat mich zudem die Unterstützung, die ich beim abschließenden Korrekturlesen durch einen engeren Familien- und Freundeskreis erfahren habe

Nicht unerwähnt lassen möchte ich, daß der Geschäftsführer der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Dr. Burkhard Könitzer, und meine Kolleginnen und Kollegen dort in den zurückliegenden Jahren die Abend- und Wochenendarbeit an meinem großen "Nebenprojekt" immer wieder durch aufmunternde Worte begleitet haben. Der Vorstand der SEF hat mir zudem freundlicherweise durch eine großzügige Unterstützung die Möglichkeit eröffnet, eine deutlich gekürzte und um wichtige Ereignisse des vergangenen Jahres ergänzte Fassung dieser umfangreichen Schrift im Verlag J.H.W. Dietz Nachf., Bonn, zu veröffentlichen. Diese Buchfassung erscheint Anfang 2003 unter dem Titel "UN-Friedensoperationen in Afrika: Weltinnenpolitik und die Realität von Bürgerkriegen".

Abschließend möchte ich meiner Lebensgefährtin (und mittlerweile Ehefrau) Antje Lembach für die liebevolle Geduld danken, die sie mir im gesamten Verlauf des Dissertationsprojektes entgegenbracht hat.

Bonn, im November 2002
Tobias Debiel

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 verorte 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 Grundsatzbeitrag 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 Kriegssphänomen 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, Clanisierung 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. (HIIK); 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 multinationalaler 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 Kriegerfraktionen 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.

A. Global Governance und multilaterale Friedenssicherung: Konzeptionelle Überlegungen mit Bezug auf Subsahara-Afrika

Die Entstehung des Global Governance-Ansatzes läßt sich wissenschaftssoziologisch vor dem Hintergrund real existierender Globalisierungsprozesse erklären, durch die staatliche wie nicht-staatliche Akteure vor neue Herausforderungen gestellt wurden. Das wachsende Bewußtsein für globale und interdependente Problemstellungen, die Bedeutungszunahme nicht-staatlicher Akteure, die Herausbildung neuer Formen "komplexen Weltregierens" und von Foren globaler Meinungsbildung wurden zwar von den bestehenden Theorieansätzen mitunter berücksichtigt. Die Einbeziehung derartiger Phänomene als konstitutiver Elemente politischer Analyse und politischen Handelns wurde aber erst durch den Global Governance-Ansatz wirklich ernst genommen. Seine verschiedenen Varianten integrieren und erweitern dabei bestehende Erklärungsansätze in der Lehre von den Internationalen Beziehungen (IB) und stützen sich auf eine pluralistische Methodologie. Eine eigenständige Erklärungskraft hat der Global Governance-Ansatz insbesondere durch die Einbeziehung der gesellschaftlichen Dimension entfaltet, der sowohl in der nationalen Außenpolitik als auch bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen eine wachsende Bedeutung zukommt.

Im folgenden soll erstens dargelegt werden, wie sich der Global Governance-Ansatz angesichts der beschriebenen Phänomene herausgebildet hat. Zweitens gehe ich auf Bedeutungen und Verwendungsmöglichkeiten des Global Governance-Begriffs ein, stelle die wichtigsten Ausrichtungen der Global Governance-Forschung vor und setze sie in Bezug zu Konzepten des Multilateralismus. Das dritte Kapitel behandelt zunächst normative Grundlagen einer Weltfriedensordnung, die ich i.w. völkerrechtlich begründe. Darauf aufbauend diskutiere ich, wie sich in den 90er Jahren das Verständnis von staatlicher Souveränität und externer Intervention gewandelt hat. Abschließend differenziere ich das Instrumentarium multilateraler Friedenssicherung für insgesamt sechs Handlungsfelder aus.

I. Globalisierung und Global Governance

Der Global Governance-Ansatz reagiert auf die Veränderungen, die in den 80er und 90er Jahren des 20. Jahrhunderts durch einen rapide fortschreitenden Globalisierungsprozeß ausgelöst wurden. Ich hebe zunächst drei strukturelle Antriebsfaktoren der Globalisierung hervor, die einen tiefgreifenden politischen Wandel bewirkt haben: die Kulmination technisch-industrieller Fortschritte, die zu einer globalisierten Medien-

welt geführt hat; der Siegeszug des neoliberalen Projektes, der einen Formwandel des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft begleitet und vorantreibt; schließlich der Zusammenbruch des Realsozialismus, der für die 90er Jahre einen einschneidenden ideologischen und geopolitischen Umbruch zur Folge hatte. Zweitens gehe ich auf ein besonders kennzeichnendes Merkmal von Politik im Zeitalter der Globalisierung ein: den Wandel staatlicher Steuerungsfähigkeit und Souveränität sowie den Bedeutungszuwachs nicht-staatlicher Akteure in den internationalen Beziehungen. Diese Entgrenzung der Staatenwelt und die damit einhergehende Herausbildung einer Gesellschaftswelt bilden die zentralen Orientierungspunkte für den verhältnismäßig jungen Global Governance-Ansatz, der mit diesem Fokus einen originären Beitrag zur Theorie der Internationalen Beziehungen hervorgebracht hat.

1. Strukturelle Antriebsfaktoren der Globalisierung

Globalisierungsprozesse sind nicht erst seit den 80er und 90er Jahren des 20. Jahrhunderts bekannt. Seit den kolonialen Entdeckungsreisen des 15. Jahrhunderts und spätestens seit der kapitalistischen Expansion des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts hat es immer wieder Schübe machtpolitischer Eroberung und ökonomischer Durchdringung nicht-europäischer Weltregionen gegeben, die eine (in der Regel stark asymmetrisch strukturierte) Verdichtung wirtschaftlicher, kultureller und politischer Beziehungen bewirkten. Dennoch wird man seit Beginn der 90er Jahre von einem qualitativ neuen Element sprechen können. Die Globalisierungsperspektive prägt nunmehr die Wahrnehmung politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Handelns in zuvor nicht bekanntem Maße. Problemstellungen, die bislang unterhalb der Wahrnehmungsschwelle von Öffentlichkeit und wissenschaftlichem Mainstream lagen, bestimmen die Agenda.

Dies ist i.w. auf drei strukturelle Veränderungen zurückzuführen: Erstens gab es eine *Kulmination rasanter technisch-industrieller Fortschritte* und Veränderungen. Sie haben dazu geführt, daß die Bewegung von Gütern, Menschen und Ideen zunehmend die nationalen Grenzen überschreitet (vgl. Rosenau 1989: 8). Die räumliche Erweiterung von ökonomischen, kulturellen und politischen Beziehungen sowie die wechselseitige Verflechtung (Interdependenz) von Akteuren und Problemlagen erreichen heute in historisch bislang einmaliger Weise nicht nur die regionale, sondern oftmals auch globale Ebene (vgl. Camilleri/Falk 1992; Luard 1990). Antreibende Faktoren dieser Globalisierung sind der umfassende Ausbau der Verkehrs- und Transportsysteme; in den 90er Jahren ist insbesondere die Revolutionierung der Mikroelektronik und Telekommunikation hinzugetreten. Das Internet hat dabei eine wahre Umwälzung von Arbeits- und Kommunikationsweisen bewirkt und die bereits von Karl Marx kon-

statierte "Vernichtung des Raumes durch die Zeit" (Marx 1959: 423, zit. nach Reljic 1998: 3) in eine neue Dimension geführt¹.

Insbesondere das Entstehen einer zunehmend globalisierten Medienwelt hat neben realem Problemdruck wesentlich zur gestiegenen Aufmerksamkeit für globale Problemstellungen beigetragen. Daß sich auf den "Weltkonferenzen" der 90er Jahre globale Diskussions- und Verhandlungsforen herausbildeten², die eine neuartige Form transnationaler, zivilgesellschaftlicher Öffentlichkeit mitkonstituierten, ist ohne die qualitativ verbesserten Transport- und revolutionär veränderten Kommunikationsmöglichkeiten nicht denkbar³. Trotz dieser "neuen Nähe" ist jedoch der homogenisierende Begriff eines "Global Village" (McLuhan/Powers 1989) in mehrfacher Weise irreführend: Information und Unterhaltung werden nicht in einer überschaubaren Gemeinschaft, sondern im globalen Wettbewerb wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und staatlicher Akteure produziert. Zudem verläuft die Kommunikation in der global vernetzten "Medienwelt" (Messner/Nuscheler 1996b) nicht

-
- 1 Gerade die modernen Kommunikationsmittel verändern das Bewußtsein in (vorrangig: westlicher) Öffentlichkeit und Politik. Durch die Gleichzeitigkeit der Informierung sind nicht nur die Kurse an den wichtigsten Börsenplätzen der Welt in *realtime* verfügbar; auch terroristische Anschläge, kriegerische Wirren und humanitäre Katastrophen werden – sobald westliche Reporter Zugang haben – in Echtzeit übermittelt. Die Meinungsbildung synchronisiert sich und erfolgt weitgehend im Präsenz. Politische Entscheidungsträger stehen unter entsprechendem Druck, schnell zu reagieren.
 - 2 Die großen Weltkonferenzen der 90er Jahre waren: UN Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio de Janeiro (1992), World Conference on Human Rights (WCHR) in Wien (1993), International Conference on Population and Development (ICPD) in Kairo (1994), World Summit for Social Development (WSSD) in Kopenhagen (1995), World Conference on Women (WCW) in Peking (1995), Habitat II – Conference on Human Settlements in Istanbul (1996), World Food Summit (WFS) in Rom 1996. Den Weltkindergipfel von New York (1990) zähle ich nicht unter die Weltkonferenzen, da es sich eher um ein Treffen von Staatspräsidenten handelte. Siehe ausführlich zu den Weltkonferenzen und ihren Folgeprozessen Messner/Nuscheler 1996 und Fues/Hamm 2001 sowie als policyorientierte Zusammenfassung Hamm/Fues 2000.
 - 3 Mittlerweile haben etwa 2000 der insgesamt 20.000 International Non-Governmental Organizations (INGOs) Beobachterstatus bei der UNO. Viele von ihnen nahmen an den Weltkonferenzen der 90er Jahre teil. Infolge der Globalisierung haben transnational wirkende Akteure an Bedeutung gewonnen: Wurden 1968 noch 7.276 transnationale Konzerne (TNKs) und 1899 internationale Nichtregierungsorganisationen (INGOs) gezählt, so waren es 1990 bereits 35.000 TNKs bzw. 4.646 INGOs (vgl. Ropers 1993: 25, gestützt auf Union of International Associations 1993/94). Umfang und Vielfalt der NGO-Beteiligung läßt sich beispielsweise anhand der Wiener Weltmensenrechtskonferenz verdeutlichen. Hier nahmen 2.721 Vertreter von 1.529 Organisationen teil, die aus allen Weltregionen stammten: 426 aus Westeuropa, 270 aus Asien, 236 aus Lateinamerika, 202 aus Afrika, 179 aus Ost- und Mitteleuropa, 178 aus Nordamerika und 138 aus Australien/Ozeanien (vgl. Coate et al. 1996: 94).

egalitär, sondern entlang kultureller und sprachlicher Herrschaftsmuster, die westlich geprägt sind (vgl. Becker 1993) und verstärkt den Gesetzen der Kommerzialisierung gehorchen (vgl. Reljic 2001). Der damit verbundene Identitätsverlust nichtwestlicher Kulturen hat zu entsprechenden Gegenteilstendenzen geführt. Vor allem marginalisierte oder sozial frustrierte Bevölkerungsgruppen suchen Zuflucht zu religiös-fundamentalistischen und ethno-nationalistischen Sinnbestimmungen mit bewußt partikularer Ausrichtung⁴.

Der zweite Antriebsfaktor der Globalisierung läßt sich in den Kategorien der politischen Ökonomie erfassen und wurde an anderer Stelle als "Das neue Gesicht des Kapitalismus" (Hirsch/Roth 1986) bezeichnet. Gemeint ist der Übergang von der fordistischen zur postfordistischen Produktionsweise, die ab Mitte der 80er Jahre mit einem *globalen Siegeszug des Neoliberalismus* einherging⁵. Was heißt dies konkret?

Die kapitalistische Entwicklung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs war durch hohe Wachstumsraten und eine breite Wohlfahrtssteigerung gekennzeichnet. Das zugrunde liegende Akkumulationsmodell, das sich zwischen den 30er und 50er Jahren herausbildete, ist in Anlehnung an die Pionierrolle des amerikanischen Unternehmers Henry Ford als "Fordismus" bekannt geworden. Das Erfolgsrezept des Fordismus bestand in einer Doppelstrategie: Auf der einen Seite wurden durch eine Zerlegung und Effektivierung der Arbeitsprozesse ("Taylorismus") hohe Produktivitätszuwächse erzielt, auf der anderen Seite wurde durch eine Ausdehnung der Erwerbsarbeit und Reallohnsteigerungen ein Massenkonsum möglich, der seinerseits die Produktion ankurbelte. Die Bewältigung zyklischer Krisen wie auch die Absicherung innergesellschaftlicher Legitimation gelangen durch das Modell des keynesianischen Wohlfahrtsstaates, der sich i.w. auf abgegrenzte und partiell geschützte Binnenmärkte beziehen konnte.

Seit Ende der 60er Jahre, spätestens aber mit der Aufgabe des Gold-Dollar Standards 1971 und den beiden Weltwirtschaftskrisen 1974/75 und 1978/79 geriet der Fordismus in die Krise: Die Wachstumsdynamik ermattete, zugleich wurde mit dem Phänomen der Stagflation (Stagnation bei gleichzeitiger Inflation) deutlich, daß die Konjunkturbelebung mit einer Politik des *deficit spending* und der Geldmengenausweitung an ihre Grenzen stieß. Außerdem kam es durch das Recycling der Petrodollars zu

4 James N. Rosenau (1992c: 33) spricht in diesem Zusammenhang von "subgroupism". Es handelt sich dabei um tiefverankerte Affinitäten, die sich an "nahen" Zusammenschlüssen, Organisationen und Subkulturen orientieren, letztlich also die Unterschiede zwischen "in-group" und "out-group" akzentuieren – bis hin zum Aufbau von Feindbildern. Nationalismus kann in diesem Zusammenhang als eine spezifische Ausprägung von "subgroupism" verstanden werden, die sich auf Ethnizität und Nation bezieht.

5 Bei den folgenden drei Absätzen stütze ich mich insbesondere auf Brand 2000: 53-65; siehe auch Hummel 2001b: 45.

einem Globalisierungsschub auf den internationalen Finanzmärkten. Innergesellschaftlich geriet in den westlichen Industriestaaten durch die "neuen sozialen Bewegungen" die Legitimation des vorherrschenden Staats- und Wirtschaftsmodells unter Druck.

In den 80er Jahren gelang in der Auseinandersetzung um das postfordistische Akkumulations- und Vergesellschaftungsmodell dem "neoliberalen Projekt" der endgültige Durchbruch. Es sieht im Abbau des Wohlfahrtsstaates, in der Deregulierung der Ökonomie, der Flexibilisierung der Arbeitswelt, einer monetaristischen Geldpolitik, einer weitgehenden Privatisierung staatlicher Versorgungs- und Infrastrukturleistungen und einer weltweiten Handelsliberalisierung den Schlüssel für die Überwindung der Akkumulationskrise. Wettbewerbsfähigkeit bzw. der "nationale Wettbewerbsstaat" (Hirsch 1998) wurden zu Leitorientierungen im zunehmend globalen Umfeld. Der Neoliberalismus startete als angelsächsisches Projekt und fand in der Anfangsphase in Margaret Thatcher (seit 1979) und Ronald Reagan (ab 1981) seine wichtigsten politischen Protagonisten. Das neoliberale Projekt breitete sich nach und nach, insbesondere in Lateinamerika (wo Chile nach dem Putsch durch Pinochet bereits in den 70er Jahren eine Pionierrolle einnahm) und Kontinentaleuropa, aus. Vermittelt über das Schuldenmanagement und die Stabilisierungspolitik der Bretton Woods-Institutionen gewann das neoliberale Projekt eine globale Bedeutung – auch für periphere Weltregionen. Neoliberalismus und sozioökonomische Globalisierung müssen vor diesem Hintergrund in einem wechselseitigen Bedingungsverhältnis gesehen werden. Zum einen war das neoliberale Projekt eine Reaktion auf das Ende eines vorwiegend binnenmarktorientierten Keynesianismus und den wachsenden internationalen Wettbewerbsdruck. Zum anderen forcierte das neoliberale Programm gezielt die Globalisierung, indem es durch Handelsliberalisierung und Deregulierung zu einer "Entfesselung" der auch räumlich expandierenden Marktkräfte beitrug. Folge war eine "Entpolitisierung des Staates" bzw. eine "Entmachtung der Politik", die somit nicht quasi naturwüchsig aus technologisch-industriellen Veränderungen entstand, sondern auch politisch betrieben wurde.

Daß sich das neoliberale Projekt in den 90er Jahren zeitweise als geradezu alternativloser Sachzwang präsentierte und gar von einem "Ende der Geschichte" (Fukuyama 1989, 1992) gesprochen wurde, ist nicht nur auf seinen Erfolg zurückzuführen, sondern auch auf den *Zusammenbruch des Realsozialismus* Ende der 80er Jahre. Durch das Scheitern des Kommunismus war dem marktliberalen wie dem wohlfahrtsstaalich verfaßten Kapitalismus das ideologische Gegenmodell abhanden gekommen. Dies schwächte innerhalb der westlichen Industrieländer die wohlfahrtsstaaliche Variante, die ihre Legitimation immer auch aus dem Anspruch gezogen hatte, mit kapitalistischen Mitteln die von der Arbeiterbewegung formulierten Ansprüche an soziale Sicherheit besser als das kommunistische Gesellschaftsmodell verwirklichen zu können. Folge war, daß nun auch die Transformation der zuvor realsozialistischen Ökonomien und

Gesellschaften auf der Grundlage neoliberaler Programmatik vorange-
trieben wurde.

Vor allem aber hatte der Zusammenbruch des sowjetischen Herrschafts-
bereiches geo- und sicherheitspolitische Auswirkungen. Denn das Ende
der Blockkonfrontation bedeutete auch das Ende der bipolaren Weltord-
nung. Der weltpolitische Umbruch 1989/90 stellt insofern ein säkulares
Ereignis dar. "[D]ie tektonischen Platten, die die Weltpolitik ein halbes
Jahrhundert getragen haben, haben sich verschoben" – so beschrieb es
Joseph S. Nye anschaulich⁶. Sicherheitspolitische Fragestellungen waren
bis dato weitgehend unter dem Aspekt der Supermacht Konkurrenz per-
zipiert worden; eine Reihe von außereuropäischen Konflikten war in ih-
rer Dynamik wesentlich durch die externe Unterstützung der beiden
Blöcke geprägt worden. Nun setzte eine Diskussion und die Suche nach
Strukturen und Begründungsmöglichkeiten einer "neuen Weltordnung"
ein⁷. George Bush (1990) hatte diesen Begriff im Vorfeld des Golfkrieges
(1991) in einer Rede vor dem Kongreß geprägt, die multilaterale Werte in
den Mittelpunkt stellte:

"Today, that new world is struggling to be born, a world quite differ-
ent from the one we have known, a world where the rule of law
supplants the rule of the jungle, a world in which nations recognize
the shared responsibility for freedom and justice, a world where the
strong respect the rights of the weak." (Bush 1990: 91-94)

Die im Frühjahr 1991 aufblühende "hohe Zeit des humanitären Interven-
tionismus auf multilateraler Grundlage" (Hippler 1996: 82) dauerte aber
nur zwei Jahre an. Danach wurde die Welt der 90er Jahre mehr und
mehr durch eine Hegemonialstruktur geprägt, die durch den von Char-
les Krauthammer (1991) prognostizierten "unipolar moment" geprägt
war. Diese Struktur durchdrang freilich nicht alle Regionen, sondern läßt
sich eher als "grobmaschiges Netz" bezeichnen, das zwar die Vormächte
in den verschiedenen Regionen und Subregionen ein- und anbindet, ih-
nen jedoch auch eigene Gestaltungsspielräume läßt. Mit dem Ende der
ideologischen Supermacht Konkurrenz war ein Disengagement der Su-
permächte aus zahlreichen Regionalkonflikten (Angola, Mosambik,
Äthiopien, El Salvador, Nicaragua, Afghanistan etc.) zu beobachten. Die
Beilegung und Transformation dieser Konflikte gestaltete sich aber weit-
aus schwieriger als erwartet. Die internen Ursachen dieser regionalisier-
ten und internationalisierten Bürgerkriege gerieten ebenso ins Bewußt-
sein wie die zum Teil hohe Autonomie der Kriegsparteien, sich über
kriegsökonomische Strukturen zu reproduzieren und die durch Globali-
sierung und Privatisierung der Weltwirtschaft vergrößerten Nischen und

6 Nye 1990b: 513, zit. nach Nelson 1991: 335 (deutsche Übersetzung: T.D.).

7 Siehe hierzu zum Beispiel Schrader 2000a; vgl. zur Weltordnungsdebatte auch
Stedman 1995a.

Profitmöglichkeiten der Weltökonomie für sich zu nutzen (vgl. Bayart 1995).

2. Entgrenzung der Staatenwelt

Der Prozeß fortschreitender Globalisierung ist durch zahlreiche gegenläufige Tendenzen bestimmt, die zum Teil simultan verlaufen (vgl. Mingst/Karns 1995: 8). Die durch die Moderne ausgelöste gesellschaftliche Ausdifferenzierung wird durch die kapitalistische Globalisierung auch auf trans- und internationaler Ebene relevant. Beschreibt man Weltentwicklung in einem Kontinuum von Homogenisierung und Heterogenisierung, so läßt sich als Gegenpol zu Globalisierung der Begriff der Fragmentierung verwenden (vgl. Menzel 1998). Fragmentierung setzt oftmals dann ein, wenn "übergroße" Gebilde Steuerungsfähigkeit und Legitimität einbüßen oder zumindest unter Legitimations- und Leistungsdruck geraten (vgl. Ropers 1993). Der Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaftssysteme, insbesondere der Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens, waren besonders deutliche Beispiele (vgl. Mingst/Karns 1995: 9-10). Zwischen den beiden Extremen ist der Prozeß der Regionalisierung anzusiedeln, d.h. der territorial-funktionalen Intensivierung übernationaler Interaktionen auf mittlerer Ebene. Regionalisierung kann entweder als Vorstufe der Globalisierung oder aber als Rückentwicklung bereits entstandener globaler Einheiten auftreten bzw. verstanden werden. Sie ist zur Zeit sowohl bei der Herausbildung von Handelsblöcken als auch bei Versuchen zur Schaffung sicherheitspolitischer Stabilität zu beobachten⁸.

Die Tendenzen der Globalisierung, Regionalisierung und Fragmentierung äußern sich in einer "Entgrenzung der Staatenwelt" (Brock/Albert 1995). Gemeint ist damit, daß sich die Deckungsgleichheit politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Räume schrittweise auflöst. Dies hat zunächst Folgen für die Leistungsfähigkeit und Funktionserfüllung des Staates:

"Der Staat verliert an Steuerungsfähigkeit und sozialer Kompetenz. Die Konflikträchtigkeit dieser Entwicklung liegt auf der Hand. Sie bedeutet aber nicht das Ende des Staates. Vielmehr können die Ent-

8 Neben dieser auf Prosperität bzw. Sicherheit ausgerichteten Intensivierung und Ausweitung von Interaktionen in zahlreichen Weltregionen ist insbesondere in Krisenregionen etwa Subsahara-Afrikas auch eine Verdichtung destabilisierender Wechselbeziehungen zu beobachten, wie sie sich aus politischer Einflußnahme, militärischer Intervention, grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen oder auch aus der kriegsökonomischen Verflechtung von Nachbarstaaten ergeben. Diese Negativwirkungen sind in der Regel gemeint, wenn ich in dieser Arbeit den Begriff des "regionalisierten Bürgerkrieges" (siehe Einleitung) verwende. "Regionalisierte Bürgerkriege" führen dabei in der Regel nicht zu Integration, sondern zu einer Fragmentierung der Staaten in einer Subregion.

grenzungsprozesse in der Staatenwelt zur Herausbildung neuer Formen von Staatlichkeit führen. Sofern diese darin bestehen, daß die territorialen Fixierungen der Politik zugunsten problembezogener Handlungsräume gelockert werden, kann von einer Entgrenzung der Staatenwelt gesprochen werden, die auch als Quintessenz weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen im Zuge eines Epochenwandels von der Moderne zur Postmoderne verstanden werden könnte." (Brock/Albert 1995: 259)

Die Schwierigkeiten des Nationalstaates, auf die neuen Herausforderungen angemessen zu reagieren und seine Politik erfolgreich zu implementieren, haben laut James N. Rosenau (1992c: 16-19) zu einer Autoritätskrise geführt. Ergebnis ist die Verlagerung von Autorität "nach unten" auf die subnationale Ebene wie "nach oben" auf die inter- bzw. transnationale Ebene, wobei Rosenau unter subnationalen Akteuren ethnische Minderheiten, lokale Regierungen, gesellschaftliche Interessenvertretungen, Gewerkschaften etc. versteht und auf der überstaatlichen Ebene sowohl regionale Organisationen wie die Europäische Union (EU) als auch internationale Organisationen, Regime, global agierende NGOs und transnationale Unternehmen verortet (vgl. Rosenau 1992c: 18).

Kurzum: Es findet ein Wandel, zum Teil auch eine Erosion von Souveränität statt – wobei ich an dieser Stelle unter Souveränität in Anlehnung an Tisch/Wallace (1994: 69) die Fähigkeit eines Staates verstehe, seine internen und externen Probleme zu kontrollieren⁹. Wie muß man sich dies vorstellen? Mingst/Karns (1995: 3) haben drei unterschiedliche Prozesse ausgemacht, die diesen Wandel begünstigen: Zunächst ermöglicht das Aufkommen globaler Telekommunikationstechnologien und ökonomischer Interdependenz es den Bürgern, sich bei der Informationsbeschaffung und bei der Gestaltung von Lebenslagen der Kontrolle des Staates zu entziehen¹⁰. Zum zweiten entziehen sich die transnational agierenden Unternehmen nationalstaatlichen Möglichkeiten der Regulierung. Drittens muß sich staatliches Handeln mehr und mehr an internationalen Normen und Regeln orientieren.

Ob diese Prozesse einen Verlust an staatlicher Steuerungsfähigkeit bewirken, muß je nach Politikbereich ausdifferenziert und vor allem für die verschiedenen Weltregionen gesondert analysiert werden. Thomson/Krasner (1989: 195-196, 198) haben darauf hingewiesen, daß gerade

9 Eine andere Definition bieten Thomson/Krasner (1989: 195-196) an. Demnach ist staatliche Souveränität "the ability to control activities that are nominally or juridically subject to authoritative decisions". Eine weniger an der Steuerungsfähigkeit, sondern vornehmlich an völkerrechtlichen und sicherheitspolitischen Fragen orientierte Diskussion des Souveränitätsbegriffs findet sich in Unterkapitel III.3.

10 Dieses Argument hat allerdings auch eine Kehrseite, denn zugleich eröffnen die neuen Telekommunikationstechnologien dem Staat natürlich auch neue Möglichkeiten der Kontrolle über seine Bürger.

die These einer erodierenden Souveränität oftmals in unhistorischer Weise unterstellt, die Staaten hätten zuvor in einer Art "goldenem Zeitalter" eine weitgehende Kontrolle über grenzüberschreitende Bewegungen gehabt. Auch werde verkannt, daß die steigende Anzahl von Transaktionen erst auf der Grundlage konsolidierter Souveränität entstanden ist und nach wie vor stabile rechtliche Rahmenbedingungen erfordert. Bei der Betrachtung von Themenfeldern fällt auf, daß zwar beispielsweise im ökonomischen Sektor¹¹ oder auch im kulturellen Bereich staatliche Einflußmöglichkeiten geringer werden, für den Sicherheitsbereich aber zumindest in Nordamerika und Westeuropa eine staatliche Kontrolle über den Einsatz von Zwangsgewalt festgestellt werden kann. Die in allen Weltregionen zu beobachtende "Privatisierung der Sicherheitspolitik", die von quasi-polizeilichen Aufgaben im Innern bis hin zum Einsatz von Sicherheits- und Söldnerfirmen im Ausland reicht, unterliegt in diesen hochindustrialisierten Staaten einer gewissen Steuerung und Verregelung, während in anderen Weltregionen (nicht zuletzt in Afrika) mitunter eine regelrechte Fragmentierung von Staat und Gesellschaft stattfindet, bei der private Sicherheitsdienstleister über das Schicksal von Regierungen mitbestimmen und sich zeitweise Souveränität über die Kontrolle und ökonomische Ausbeutung lukrativer Territorien aneignen¹².

Das letztgenannte Beispiel macht besonders deutlich, wie wichtig in der Debatte um die Veränderung staatlicher Souveränität die regionale Differenzierung ist. So läßt sich in der OECD-Welt¹³ primär von einem Gestaltwandel sprechen, während in marginalisierten Weltregionen eine regelrechte Erosion stattfindet. In der OECD-Welt bilden sich infolge von Integration und zunehmender Interdependenz verschiedenste Formen internationaler Steuerung heraus, die als funktionale Äquivalente an die Stelle bisheriger nationaler Staatlichkeit treten. Die Herausbildung zahlreicher Regime im Rahmen "komplexen Weltregierens" (Zürn 1994, siehe auch Zürn 1992) und die Souveränitätsabgabe im Rahmen der Europäischen Union stehen für derart geteilte Souveränitäten. Dieser "Wandel der Staatlichkeit" am Ende des 20. Jahrhunderts bedeutet laut Lothar Brock "nicht, daß politische Macht abgebaut wird oder einfach verschwindet, sondern daß sie anders als bisher ausgeübt wird — und zwar in Verbindung mit einem Wandel von Staatlichkeit und nicht mit einem allgemeinen Rückzug des Staates" (Brock 1998a: 53). Dabei ist neben einer

11 Interessant ist in diesem Zusammenhang der Beitrag von Ernst Hillebrand (2001), der den Einfluß privater Rating-Agenturen auf Finanzmärkte und Politik untersucht.

12 Siehe zur globalen Tendenz der Privatisierung der Sicherheitspolitik die anregende Analyse von Peter Lock (2001). Für Afrika sei auf Cilliers/Mason 1999 verwiesen.

13 OECD = Organization for Economic Co-operation and Development.

Souveränitätsabgabe "nach oben" ebenfalls ein Bedeutungszuwachs von Städten und Mikroregionen feststellbar (vgl. Rosenau 1995b).

Der Nationalstaat übernimmt in diesem Geflecht geteilter Souveränitäten in zunehmendem Maße "Scharnierfunktionen", um globale und regionale Entscheidungsprozesse mit innenpolitischen Entwicklungen und Akteuren zu verkoppeln (vgl. Messner/Nuscheler 1996b). Doch sollte die originäre Gestaltungskraft des Staates nicht unterschätzt werden. Denn der hier skizzierte Wandel von Staatlichkeit ist nur durch handlungsfähige Staaten möglich. Achim Brunnengräber und Christian Stock (2000b: 139) weisen zurecht darauf hin, daß innerhalb der Europäischen Union beispielsweise die Umsetzung des Maastricht-Projekts, inklusive der Einführung des Euro, nicht durch schwache Nationalstaaten möglich gewesen wäre. Es erscheint von daher für die OECD-Welt vorschnell und allzu generalisierend, von einer "Entmachtung der Politik" (Messner 1998a: 33) oder gar von einer Erosion des Nationalstaates (Rosenau 1992c) zu sprechen.

Für die Staaten jenseits der OECD-Welt gibt es nach dem vieldiskutierten "Ende der Dritten Welt" keine einheitliche Bezeichnung mehr. Dieter Senghaas sprach einmal von der "übrigen Welt" (Senghaas 1992a: 643). Doch ist nicht nur die Konnotation einer "Restkategorie" problematisch, sondern sie wird auch der Vielschichtigkeit von Transformations-, Transitions-, Quasi- und gescheiterten Staaten nicht gerecht. Ich möchte mich aufgrund des Schwerpunktes dieser Arbeit nur auf die ärmsten Entwicklungsländer konzentrieren, wie sie sich insbesondere in Subsahara-Afrika sowie zum Teil auch in Süd- und Zentralasien finden. Hier ist eine regelrechte Unterhöhnung und ein Zerfall von Staatlichkeit zu beobachten. Diese Länder haben mit der Dekolonisation die formelle Unabhängigkeit erlangt, zugleich aber nicht die inneren Voraussetzungen für eine stabile sozioökonomische und politische Entwicklung mitgebracht (vgl. Rosenau 1992c: 19) – ein Sachverhalt, der für die ersten Jahrzehnte nach der Unabhängigkeit auf sämtliche Staaten zutrifft, die in den ausführlichen Fallstudien dieser Arbeit analysiert werden (Angola, Mosambik, Somalia, Rwanda)¹⁴. Robert H. Jackson (1990) hat für diese Länder den Terminus der "quasi-states" geprägt. Sie können nur "negative Souveränität" beanspruchen, die formal völkerrechtlich begründet ist und sie vor äußerer Einmischung schützen soll. Über "positive Souveränität" im Sinne der politischen Fähigkeit, sowohl nach innen wie nach außen eine eigenständige Politik zu formulieren, um- und durchzusetzen, verfügen sie aber nur in geringem Maße (vgl. Jackson 1990: 29)¹⁵. Mithin:

"they lack many of the marks and merits of empirical statehood postulated by positive sovereignty. (...) In short, they often appear to

14 Namibia, das in Kapitel C.I nur kurz behandelt wird, ist durch seine "verspätete Dekolonisierung" ein Sonderfall.

15 Siehe auch Ayoob 1995a: 79-80.

be juridical more than empirical entities: hence quasi-states." (Jackson 1990: 1,4)¹⁶

Quasi-Staaten sind auf eine Art globaler Alimentierung durch multilaterale Agenturen, bilaterale und nicht-staatliche Entwicklungshilfe angewiesen (vgl. Jackson 1990: 26-31; siehe auch Rosenau 1992c: 34-35). Es läßt sich sogar argumentieren, daß ihr Überleben und insofern auch das Konstrukt eines funktionsfähigen internationalen Systems maßgeblich von dieser Unterstützung abhängt (Jackson 1990: 30, siehe auch Jahn 1993: 579-580).

Doch birgt dieses System zugleich den Grund seines Scheiterns in sich. Denn sobald die Alimentierung ausbleibt (so etwa in Somalia seit Ende der 80er Jahre) oder aber an den Regierungen vorbeigeleitet wird (z.B. in Mosambik), fällt die "geliehene" Leistungsfähigkeit und Legitimation der Quasi-Staaten in sich zusammen. Dementsprechend ist die Erosion staatlicher Souveränität schwacher Staaten in den 90er Jahren durch die zunehmende Bedeutung privater Akteure in der Not- und Entwicklungshilfe (vgl. Ludermann 2001) und einer von ihnen mitbetriebenen "internationalization of social welfare" (Fowler 1992: 27) eher noch verstärkt worden¹⁷. Trotz des insgesamt beobachtbaren Rückgangs öffentlicher Entwicklungshilfe gab es weltweit in der ersten Hälfte der 90er Jahre 20 Staaten, bei denen 20% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) durch *Official Development Assistance* (ODA) erbracht wurde¹⁸. Mosambik stellte mit mehr als 75% den Spitzenreiter dar (vgl. UNDP 1992: 162-163).

Der Mittelzufluß hat in verschiedenen Fällen auch die Handlungsfähigkeit in sozioökonomischen Fragen gestärkt (vgl. Tisch/Wallace 1994: 69). Doch dürfte übermäßige Abhängigkeit von externen Zuwendungen tendenziell eher die Unterhöhnung von Staatlichkeit befördern. Hierfür sind zwei Faktoren verantwortlich: Zum einen sind mit den Geldern oftmals Auflagen verbunden, die zu einem Rückzug des Staates aus der sozialen Grundversorgung geführt haben. Zum anderen wird Entwicklungshilfe in zunehmendem Maße über Nichtregierungsorganisationen abgewickelt, die traditionelle Staatsfunktionen übernehmen: Beispielsweise sind in Kenya etwa 40 % aller Gesundheitsdienste in nicht-staatlicher Hand (vgl. Fowler 1992). Vor diesem Hintergrund ist Fowlers Analyse ernstzunehmen, daß "ein südlicher Staat, der für seine Existenz mehr von externer Hilfe als von der nationalen Wirtschaft abhängig ist, faktisch zu einer lokalen Regierung in einer globalen politischen Ordnung wird. Souverä-

16 Unterstreichung im Original, T.D.

17 Der "Siegesszug" des neoliberalen Projekts wie auch der Zusammenbruch des Realsozialismus haben letztlich erhöhte Eingriffsmöglichkeiten starker Staaten, also keine "Entmachtung der Politik" bzw. Verminderung der äußeren Handlungsfähigkeit bewirkt. Vielmehr geht hier der Souveränitätsverlust eines Teils der Staatenwelt mit einem Souveränitätsgewinn des anderen Teils einher.

18 Siehe Donini 1996a, der sich auf UN-Angaben stützt.

nität ist dann bedeutungslos, wenn grundlegende Staatsfunktionen – Sicherheit, ökonomisches Management, die Auswahl und Implementierung öffentlicher Politik – nur nach externer Rückfrage und Finanzierung zu einem Mindestmaß garantiert oder übernommen werden können" (Fowler 1992, zit. nach Donini 1996a: 190)¹⁹.

3. Herausbildung der Gesellschaftswelt

Mit der Entgrenzung der Staatenwelt einher geht die rasante Herausbildung und der Bedeutungszuwachs nicht-staatlicher Akteure. Diese haben sich international zunehmend vernetzt, beeinflussen die Agenda internationaler Organisationen, üben durch Advocacy- und Lobbying-Arbeit Druck auf politische Entscheidungsträger aus und haben sich nicht zuletzt im Rahmen der Weltkonferenzen – der "Baustellen für Global Governance" (Fues/Hamm 2001) – eigene Foren geschaffen. Diese "Proliferation von Akteuren" ergibt sich nach Rosenau (1992c: 22-24) aus der zunehmenden Spezialisierung und Interdependenz in den verschiedenen Politikfeldern. In dieser Situation sind auch die Kompetenzen der Bürger gewachsen, was als "Revolution auf der Mikro-Ebene" gelten kann. Basis für die Entwicklung einer "globalen Zivilgesellschaft" ist dabei auch der Formwandel und Bedeutungszuwachs der Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene. In den westlichen Industrieländern hatten die ausgehenden 60er sowie die 70er Jahre eine katalysatorische Wirkung. In dieser Phase bildeten sich aus Unzufriedenheit mit den bestehenden Autoritäten die "neuen sozialen Bewegungen", die nach und nach in zahlreichen Nichtregierungsorganisationen ihre institutionellen Manifestationen fanden. Die neue Bewegung übte Kritik an der Wachstums- und Sicherheitsorientierung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates, wies frühzeitig auf problematische ökologische und soziale Entwicklungen hin, mahnte Öffentlichkeit und Transparenz an und entwickelte alternative Formen der Selbstorganisation. In gewisser Weise stellen die dabei herausgebildeten NGOs soziale Innovationen dar, die zu einer "nachholenden Modernisierung" (Messner 1996b: 22) beitrugen, die Frühwarnfunktionen hinsichtlich gesellschaftlicher Mißstände erfüllten und Kontrolle durch Transparenz und Öffentlichkeit schufen.

Nicht unwesentlich trug in den 80er Jahren auch das neoliberale Projekt zur Herausbildung zivilgesellschaftlicher Strukturen bei – und das in doppelter Hinsicht: Zum einen ist die Fortentwicklung und Internationalisierung zahlreicher NGOs als eine Reaktion auf die Durchdringung immer weiterer gesellschaftlicher Bereiche durch den "Terror der Ökonomie" (Forrester 1997) zu verstehen. Zum anderen hat das neoliberale Projekt – mit seiner staats skeptischen Einstellung selbst ein Protagonist des Subsidiaritätsprinzips und der Privatisierung bislang staatlich erbrachter Leistungen – seit Mitte der 80er Jahre durch sein Interesse an

19 Das Originalzitat wurde ins Deutsche übertragen, T.D.

Deregulierung und Privatisierung durchaus die Herausbildung der Zivilgesellschaft gefördert (vgl. Wahl 1996: 41). Dabei übernehmen Nichtregierungsorganisationen zum einen subsidiär die Erfüllung von "Gemeinschaftsaufgaben", zum anderen werden ihnen aber auch – insbesondere im Sozial- und Gesundheitsbereich – neue Dienstleistungsfunktionen übertragen, die zuvor hoheitlich ausgeübt wurden. Die progressive Staatskritik, die sich am wachstumsorientierten, expansiven "autoritären Sicherheitsstaat" stößt, trifft sich hier mit der neoliberalen und konservativen Staatskritik, die den "bürokratischen Wohlfahrtsstaat" transformieren will.

Nicht zufällig sind beispielsweise die USA und Großbritannien Vorreiter einer insgesamt bereits weit fortgeschrittenen "Privatisierung der Entwicklungshilfe" (siehe Donini 1996a, Ludermann 2001). Dieser Privatisierungstrend ist in zunehmendem Maße auch im UN-System zu beobachten, wo Nichtregierungsorganisationen aufgrund ihrer Kompetenz und Akzeptanz vor Ort geschätzt werden. Nicht zuletzt bieten sie einen geeigneten Weg, um die als ineffizient angesehenen Staatsapparate zu umgehen (vgl. Schrader 1997: 11). Freilich ist die positive Einschätzung der NGOs als "neue Hoffnungsträger" der Entwicklungspolitik heute einer nüchterneren Einschätzung gewichen (siehe insbesondere Harnisch/Wegener 1995).

Die weltpolitische Umbruchsituation der 90er Jahre hängt eng mit dem globalen gesellschaftlichen Wandel zusammen. Auf der Ebene der international tätigen Akteure macht sich dieser Wandel dadurch bemerkbar, daß sich eine kommunikativ eng vernetzte, urbanisierte Welt nicht-staatlicher Akteure (NGOs) herausgebildet hat. Zur Beschreibung dieser zunehmenden Vergesellschaftung des internationalen Systems sind zusätzlich zu den herkömmlichen Konzepten der Staatenwelt bzw. der "state-centric world" die Begriffe der Gesellschaftswelt (Czempiel 1993) bzw. der "multi-centric world" (Rosenau 1990) geprägt worden. Das internationale System läßt sich demnach nicht allein aus der Analyse der zwischenstaatlichen Beziehungen erfassen, sondern muß auch die Aktivität und Handlungslogik gesellschaftlicher Akteure berücksichtigen ("Doppelwelt-Paradigma"). Zu ihnen zählen so unterschiedliche Gruppen wie transnationale Wirtschaftskonzerne, politische, ethnische und religiöse Interessenorganisationen, menschenrechtliche und ökologische "pressure groups" oder auch kriminelle oder terroristische Netzwerke und Drogenkartelle.

Auch wenn eine Vielzahl dieser Entwicklungen, insbesondere der Bedeutungszuwachs wertorientierter und engagierter Nichtregierungsorganisationen, Sympathien weckt, so ist doch die Entwicklung der Gesellschaftswelt nicht ohne Ambivalenz; denn mit diesem ebenso eingängigen wie grobmaschigen Begriff wird auch der Einflußzuwachs nicht-legitimierter innerstaatlicher Akteure sowie transnational vernetzter Machtgruppen erfaßt.

Analog zur Herausbildung von vielfältigen Elementen globaler Staatlichkeit im Rahmen internationaler Organisationen (UN-Sicherheitsrat, Internationaler Strafgerichtshof, Welthandelsorganisation, etc.), die nicht mit der Existenz eines Weltstaates gleichzusetzen sind²⁰, wird man angesichts der zunehmenden Vergesellschaftung des internationalen Systems mit Brock/Albert (1995: 277-278) von "*Tendenzen zur Herausbildung von Weltgesellschaft*", nicht aber von "*der Weltgesellschaft*" sprechen können. Dieser Prozeß läßt sich als Folge der globalen Modernisierung betrachten und ist stark vom Norden bestimmt.

Zugleich ist es notwendig, die für das Konzept der Gesellschaftswelt konstitutiven Bestandteile der nationalen Zivilgesellschaft und transnationalen (bzw. globalen) Zivilgesellschaft konzeptionell zu fundieren. Dabei geht es darum, den Begriff der Zivilgesellschaft nicht als Synonym für eine Ansammlung nicht-staatlicher Organisationen mißzuverstehen, sondern – seiner Entstehungsgeschichte folgend – in Bezug zu moderner Staatlichkeit zu setzen.

Für die peripheren Länder, in denen Staatlichkeit sich bislang nicht konsolidiert hat, ist jedoch eine Ausdifferenzierung des Begriffs notwendig, die die Gleichzeitigkeit traditional bestimmter und moderner Vergesellschaftungsformen sowie zum Teil sogar postmoderner Einflüsse berücksichtigt. Die durchaus vorhandenen Ansätze globaler Zivilgesellschaft bedürfen nach dem hier vertretenen Ansatz schließlich des Rückbezugs auf die Herausbildung erster Formen globaler Staatlichkeit. In Analogie zu Ausdifferenzierungen nicht-staatlicher Institutionen auf innerstaatlicher Ebene kann vor diesem Hintergrund auch eine Typologisierung internationaler NGOs nach Tätigkeitsprofilen und Funktionen vorgenommen werden, die die Voraussetzung für eine differenziertere Einschätzung ihrer Wirkungsmöglichkeiten ist.

3.1 *Zwischen Tradition und Postmoderne: Zivilgesellschaft in peripheren Ländern*

Der vielfältig gebrauchte und oftmals unpräzise Begriff der Zivilgesellschaft ist ein Produkt der Moderne und als gehaltvolles Konzept in Relation zum Begriff des Staates entwickelt worden (vgl. Opondo 1996). Mit anderen Worten: Moderne Zivilgesellschaft setzt konstitutiv einen rechtsetzenden Staat voraus, der keine allumfassende Regelungsmacht beanspruchen oder durchsetzen kann und mit dem sie in konfliktschwache wie kooperative Interaktion treten kann. Zivilgesellschaft grenzt sich ihrerseits vom modernen Staat durch autonome Handlungssphären ab. Mit Edward Shils läßt sich moderne Zivilgesellschaft dabei im Geflecht anderer Institutionen wie folgt verorten:

20 Siehe zur Debatte um die (fehlende) Notwendigkeit eines Weltstaates: Hasenclever/Rittberger 2000; Höffe 1995b; 1995c; Hauchler et al. 2001.

"The idea of civil society is the ideal of a part of society which has a life of its own, which is distinctly different from the state, and which is largely in autonomy from it. Civil society lies beyond the boundaries of the family and the clan and beyond the locality; it lies short of the state." (Shils 1991: 3)

Zivilgesellschaftliche Akteure organisieren, kanalisieren und mobilisieren Interessen, die sowohl partikular als auch gemeinwohlorientiert sein können. Als "sozialstrukturelles Stützkorsett" der Zivilgesellschaft läßt sich dabei in Anlehnung an Helmut Dubiel (1994: 55) in diesem Rahmen ein demokratisch orientierter Mittelstand ausmachen. Darüber hinaus trägt die Zivilgesellschaft aber auch zur "Entlastung und Ergänzung von Staatstätigkeit" bei und übernimmt subsidiäre Funktionen sowie seit den 80er Jahren neue Dienstleistungsaufgaben, die zuvor hoheitlich ausgeübt wurden (vgl. Schrader 1997: 14).

Angesichts dieser Staats- bzw. Staatlichkeitsbezogenheit von Zivilgesellschaft ist es notwendig, zwischen den unterschiedlichen Entwicklungsformen von Staatlichkeit in den Weltregionen zu differenzieren. Dabei läßt sich idealtypisch zwischen drei Gruppen unterscheiden:

- den hochentwickelten kapitalistischen Staaten der OECD-Welt, die sich zum Teil im Übergang von der industriell geprägten Moderne zu einem postindustriellen oder gar postmodernen Zeitalter befinden;
- den durch Modernisierungsprozesse geprägten Transformationsstaaten und Schwellenländern, die sich u.a. in Südamerika, Osteuropa, Ostasien sowie im Vorderen und Mittleren Orient finden;
- sowie schließlich den peripheren Ländern, die durch eine prekäre Mischung (kolonial überformter) traditionaler, moderner und postmoderner Strukturen geprägt sind und zum Teil in ihrer Transition blockiert sind (Subsahara-Afrika, Zentral- und Südasien, z.T. Mittelamerika).

Die Zivilgesellschaft der peripheren Länder des Südens, die durch den Afrika-Fokus im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen, bildet sich in äußerst widersprüchlicher, ungleichzeitiger Weise heraus und ist nur näherungsweise und unzulänglich mit den für Nordamerika, West- und auch Osteuropa entwickelten Begrifflichkeiten zu erfassen²¹. Zunächst einmal fehlen in vielen Ländern des Südens sowohl die politischen als auch die sozioökonomischen und sozialstrukturellen Faktoren, damit Zivilgesellschaft die oben genannten Funktionen erfüllen kann. Staatlichkeit ist in vielen Fällen nicht konsolidiert. Sozioökonomisch spielt nach wie vor neben einem modernen Marktsektor die traditionale Subsistenzwirtschaft eine große Rolle, wofür in den 60er und 70er Jahren in der Modernisie-

21 Siehe zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft in Afrika u.a.: Bayart 1986; Bratton 1989a; 1989b; Harbeson et al. 1994; Hillebrand 1994; Kößler/Melber 1996; Marcussen 1996.

rungstheorie der Begriff der "Dualität" bzw. in der kritischeren Entwicklungsforschung der Terminus "strukturelle Heterogenität" geprägt wurde.

Das nach wie vor analytisch nutzbringende Konzept der "strukturellen Heterogenität" läßt sich aus heutiger Sicht um weitere Ausdifferenzierungen erweitern: So hat gerade in den 90er Jahren der urbane "informelle Sektor", der sich nicht ohne weiteres der Markt- bzw. Subsistenzwirtschaft zuordnen läßt, erheblich an Bedeutung und Dynamik gewonnen. Für unsere Argumentation wichtiger ist aber, daß zudem ein Sektor expandiert ist, der sich durch globale Alimentierung reproduziert. Er ist nördlichen Ursprungs und durch ein Netzwerk multilateraler und nicht-staatlicher Akteure geprägt, deren Legitimationsmechanismen in gewisser Weise postmoderne Elemente²² enthalten. Dieser globalisierte Sektor steht in auffälligem Gegensatz zu dem Umstand, daß es in vielen Ländern Subsahara-Afrikas nur vereinzelt Ansätze für einen stabilen Mittelstand mit eigener ökonomischer Grundlage gibt²³. Der urbane Mittelstand, der diesem globalisierten Sektor angehört, basiert also nicht vorrangig auf marktfähiger ökonomischer Leistungsfähigkeit. Vielmehr ist sein Kapital, daß er intermediäre Funktionen wahrnimmt, sich auf internationale Ressourcenakquisition versteht und über eine gewisse Akzeptanz bei der Kanalisierung dieser Gelder an lokale Rezipienten verfügt²⁴. Die Mehrheit der Bevölkerung lebt demgegenüber in ländlicher Armut. Zivilgesellschaft in einem modernen Sinne bleibt – wie Jochen Hippler (1994a: 42) es formuliert – unter solchen Bedingungen der Machtstruktur peripherer Länder zunächst äußerlich. Diese Erkenntnis ist für die Friedens- und Konfliktforschung äußerst relevant – ist sie doch eine Mahnung, die häufig postulierte Förderung zivilgesellschaftlicher Kräfte mit Vorsicht anzugehen und die – oftmals von westlichem Denken geprägten – Implikationen derartiger Konzepte (die mitunter gar als Rezepte vermittelt werden) kritisch zu reflektieren.

22 Unter "postmodern" soll dabei eine Vergesellschaftungsform verstanden werden, die sich mehr und mehr von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft wandelt. Sie ist durch die Auflösung eines verbindlichen "Klassen-" bzw. "Schichtbewußtseins" und den Wandel normativer Standards hin zur "Individualisierung" und Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen, sozialen Verhaltensmustern und kulturellen Normen geprägt. Die westlichen Industrieländer befinden sich nach dieser Begrifflichkeit in einem Übergangsstadium von der modernen zur postmodernen Gesellschaft. Dieser Übergang wird durch die Globalisierung – insbesondere im Bereich der Kommunikationstechnologien – forciert. Gesellschaftliche Milieus, die in trans- und internationalen Zusammenhängen arbeiten, sind in vielen Fällen Vorreiter postmoderner Verhaltens- und Wertemuster.

23 In Marxscher Terminologie: Es hat sich keine konsolidierte, akkumulationsfähige Bourgeoisie herausbilden können.

24 Mitunter fehlt es den Intermediären gar an Akzeptanz. Dennoch können sie oftmals ihre Stellung behaupten, da Akteure des Nordens keine Alternativen zu ihnen sehen.

Aufgrund der strukturellen Heterogenität der ärmeren Entwicklungsländer scheint es sinnvoll, drei Wurzeln und Verständnisweisen von Zivilgesellschaft zu unterscheiden, die miteinander in Beziehung stehen und sich in unterschiedlichsten Mischungsverhältnissen in der konkreten Ausprägung zivilgesellschaftlicher Organisationen widerspiegeln können²⁵:

- *Traditionale Gesellschaftsformationen* als Protoform von Zivilgesellschaft: Sie bilden angesichts der mehrdimensionalen Penetrationskrise noch nicht konsolidierter Staaten (Ferdowsi 1993)²⁶ den primären Referenzpunkt für die Ordnung des politischen Lebens in vielen ländlichen Gebieten ärmerer Staaten. Traditionale Gesellschaftsformationen sind dabei – um die von Ferdinand Tönnies (1991 [zuerst. 1887]) und Max Weber (1980 [zuerst: 1922]) entwickelten Begrifflichkeiten zu verwenden – von "Vergemeinschaftung" geprägt, das heißt sie beruhen auf dem subjektiven Gefühl der Zusammengehörigkeit und werden durch traditionale Autorität und Rechtsetzung geprägt²⁷ (vgl. Schlichte 1996a: 35-37). Zugleich sind traditionale Gesellschaftsformen aber in der Kolonialzeit überformt und auch deformiert worden. Heute treten sie in Beziehung zum modernen Staat (oder zu dem Machtapparat, der sich dafür hält), zu Vertretern der urbanen Zivilgesellschaft im eigenen Land, zu lokalen und regionalen Kriegsfürsten oder auch zu global alimentierten NGOs, wodurch vielfältige Brüche und multiple Rollenidentitäten entstehen. Der Begriff "traditional" ist deshalb stets in Anführungsstrichen zu lesen. Zugleich bleibt er Referenzpunkt internationaler wie nationaler Friedensbemühungen, so etwa bei der Rekonstruktion von Staat und Gesellschaft in Somalia (siehe Teil D) oder bei den Bemühungen um eine innere Aufarbeitung des rwandischen Völkermordes (siehe Teil E).

- *Zivilgesellschaft als Teil des Modernisierungsprozesses*: Dies ist die Zivilgesellschaft im originären Sinne des Wortes, die in peripheren Ländern in Beziehung zum gleichermaßen repressiven und leistungsschwachen Staat tritt, um bürgerliche Freiheiten und eine Transformation des politischen Systems zu erreichen. Die afrikanische Demokratiebewegung zu Beginn der 90er Jahre hat sich bei ihrer Selbstbegründung zum Teil an osteuropäische Ideen von Zivilgesellschaft angelehnt – zum einen als Mittel zur politischen Mobilisierung der eigenen Bevölkerung, zum anderen aber auch, um finanzielle Unterstützung von westlichen Gebern zu erhalten (vgl. Opondo 1996). Zur "modernen Zivilgesellschaft" gehö-

25 Azmi Bishara (1994: 177-178) weist anhand des Nahen Ostens darauf hin, daß *civil society* als vermittelnde Sphäre zwischen Staat und Individuum auch traditionelle Strukturen sowie moderne islamische Bewegungen und ihre Wohltätigkeitsorganisationen einbeziehen müsse.

26 Mir A. Ferdowsi (1993: 33 ff.) unterscheidet zwischen der Penetrations-, Partizipations-, Distributions-, Identitäts- und der Legitimitätskrise des Staates.

27 Daß traditionale Gesellschaftsstrukturen auch die Gesamtgesellschaft mitformen, zeigt beispielsweise das indische Kastenwesen.

ren aber potentiell auch Organisationen, die zur Interessenvertretung und zum *empowerment* der städtischen und ländlichen Armen gebildet wurden (vgl. Salamon/Anheier 1997: 1). Schließlich verdienen die verschiedenen kirchlichen Einrichtungen Erwähnung, die als Produkt einer globalen Einwirkung, nämlich der Kolonialisierung und Missionierung, entstanden und heute zumeist originäre Bestandteile der Gesellschaften sind. Azzedine Layachi (1995) hat auf der Grundlage einer ideengeschichtlichen *tour d'horizon* ein Konzept entwickelt, das die prozessualen Wechselbeziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft im modernen Sinne treffend erfaßt:

"In this dynamic perspective, it contains a struggle for the political sphere; it constitutes a check on state arbitrariness; it is an independent process of mobilization of various interests for the promotion of change or the maintenance of the status quo; and it can be understood as a buffer between state power and private spheres." (Layachi 1995: 171-172)²⁸

Legt man diese Funktionsbestimmung zugrunde, so kann beispielsweise den Kirchen in Mosambik (vgl. Kapitel C.III) seit Mitte der 80er Jahre eine zunehmende Rolle bei der Transformation des Bürgerkriegslandes zugeschrieben werden – eine Rolle, die die angolischen Kirchen bislang nicht ausfüllen konnten (vgl. Kapitel C.II). Im Falle Rwanda drückte sich das Fehlen einer teilautonomen Zivilgesellschaft auch in der Rolle der katholischen Kirche aus, die dem Partei- und Staatsapparat eng verbunden war und sich als Teil und mitunter gar Komplize des Herrschaftssystems desavouierte (vgl. Teil E).

- *Zivilgesellschaft als Produkt der Globalisierung*: Der Begriff der Zivilgesellschaft wird für den Süden oftmals eng mit der Herausbildung von NGOs verknüpft. Dies ist aber oberflächlich, denn NGOs sind zwar Manifestationen der Zivilgesellschaft, doch läßt sich letztere nicht auf eine Ansammlung von Institutionen und Organisationen reduzieren. Vielmehr ist Zivilgesellschaft erst mit Bezug auf die jeweilige Vergesellschaftungsform und ihr Verhältnis zum Staat angemessen zu erfassen. Dennoch war gerade in der ersten Hälfte der 90er Jahre auffällig, welche bedeutende quantitative Dimension NGOs erhalten hatten. So wurde die Zahl der lokalen NGOs in Entwicklungsländern von der OECD Anfang der 90er Jahre auf 20.000 geschätzt, UNDP ging im Human Development Report 1994 sogar von 50.000 aus (vgl. Gordenker/Weiss 1995a: 357, 384).

Ein Gutteil der NGO-Proliferation war und ist von außen induziert und finanziert und hängt mit der bereits erwähnten Privatisierung der Entwicklungshilfe zusammen. Sie ist mithin – auch – ein Produkt der Globalisierung, die maßgeblich von den wirtschaftlichen, politischen und ge-

28 Vgl. zu den verschiedenen Bedeutungen von "civil society" auch Racamora 1994: 56.

sellschaftlichen Eliten des Nordens vorangetrieben wird und Teil des bereits erwähnten Epochenwandels von der Moderne zur Postmoderne ist (vgl. Brock/Albert 1995: 259). Folge ist die Herausbildung von *donor driven* NGOs oder gar *donor-organised* NGOs (DONGOs), die im wesentlichen Durchführungsorganisationen des internationalen Hilfesystems sind und zum Teil von diesen (mit)gegründet wurden. In diesem Kontext versuchen übrigens auch Politiker und Staatsangestellte, NGOs zu gründen, um am Mittelzufluß teilzuhaben und ihre Patronagenetzwerke auszuweiten. Außerdem orientieren sich lokale NGOs vielfach an der internationalen und letztlich fremdbestimmten Agenda²⁹. Den (finanziellen und ideellen) "Rückenwind" des Globalisierungsprozesses nutzen schließlich flexibel agierende gesellschaftliche (Gegen-) Eliten, um sich für interne Demokratisierung und Liberalisierung sowie für globale Regelungssysteme – zum Beispiel auf der Ebene der Weltkonferenzen – einzusetzen. Solcherart durch globale Anbindung geprägte Akteure der Zivilgesellschaft sind sowohl in der Entwicklungspolitik als auch in Prozessen der Friedenskonsolidierung (so etwa in Mosambik) in der Regel die "natürlichen" Ansprechpartner externer Akteure – "natürlich" in dem Sinne, daß sich hier zwei Milieus auf eine ähnliche Sprache verständigen und sich im Habitus einander annähern.

Analytisch interessant ist, daß das Wachstum der NGOs eng mit dem Rückzug des Staates verbunden ist. Rodger Wegner (1994) spricht gar von einer "Entstaatlichung" in Dritte-Welt-Ländern, bei denen der Staat auf einen "Kern von Ordnungs- und Daseinsfürsorgeaufgaben" reduziert werde. Dieser Rückzug des Staates hängt dabei eng mit den Strukturanpassungs- und Stabilitätsprogrammen der Bretton-Woods-Organisationen zusammen, die zu einer Verteuerung und Verminderung staatlicher Sozial- und Bildungsleistungen führen. Oftmals können nur Kirchen, Selbsthilfegruppen oder internationale NGOs diese Dienstleistungen fortführen (vgl. Wegner 1994: 328). Neben dem Bedeutungszuwachs von NGOs ist auch eine größere Rolle multilateraler Organisationen (Weltbank, IWF und UN) und des privaten Wirtschaftssektors zu beobachten. Bei extremem Staatsversagen (zeitweise in Mosambik, Angola) oder gar bei Staatszerfall (Somalia ab Ende der 80er Jahre) geht freilich sowohl der "Zivilgesellschaft" als auch der Privatwirtschaft und den internationalen Organisationen ihr Pendant und Referenzpunkt verloren, insofern der Staat nicht mehr in der Lage ist, politische und rechtliche Rahmenbedingungen durchzusetzen und als relevanter und kompetenter Ansprechpartner zu agieren.

3.2 Globale Zivilgesellschaft und internationale NGOs

Auf globaler Ebene bildet sich Zivilgesellschaft dadurch heraus, daß Netzwerke, Organisationen und Akteure der innerstaatlichen Zivilgesell-

29 Vgl. Voutira/Brown 1995: 4; siehe auch Opondo 1996; Wegner 1994: 325.

schaft einen zunehmend transnationalen Charakter erhalten (vgl. Wapner 1995: 312-313). In historischer Perspektive sind dabei grenz- und kulturkreisüberschreitende Kontakte zwischen unterschiedlichen Zivilisationen nicht neu. Sie lassen sich vielmehr bis zum 2. Jahrhundert vor Christus zurückverfolgen – so etwa in Spanien, Nordafrika (Römisches Reich) und dem Han-Imperium am Chinesischen Meer (vgl. Coate et al. 1996: 100). Aktueller dürften die kolonialen Wurzeln der zivilgesellschaftlichen Durchdringung des Südens sein, auf die Antonio Donini (1996a) hinwies, als er die humanitären Helfer der 90er Jahre als "neue Missionare" bezeichnete. Im analytischen Sinne des Begriffs steckt die globale Zivilgesellschaft "gegenwärtig allerdings noch in den Kinderschuhen" (Desai 1998: 341). Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß es auf globaler Ebene keinen Weltstaat, sondern nur unterschiedliche Formen globaler Staatlichkeit gibt. Desai (1998: 341) fragt dementsprechend, ob man "eine Parallele zwischen der UNO als 'Protostaat' und der globalen Ökonomie als 'protoglobaler Zivilgesellschaft' ziehen" solle. Nimmt man die Parallele ernst, so hängt die Herausbildung der Zivilgesellschaft wesentlich davon ab, ob es zu einer Verregelung, Verrechtlichung und auch Institutionalisierung im globalen Rahmen kommen wird³⁰.

Kofi Annan (1997: 64-67) hat die nicht-staatlichen Organisationen als "sichtbarste Ausprägung" der "Zivil- oder Bürgergesellschaft" bezeichnet, wobei er "Zivilgesellschaft" als denjenigen Raum bezeichnet, "in dem sich soziale Bewegungen um Ziele, Interessengruppen und thematisch begrenzte Anliegen organisieren" (Annan 1997: 64). Tatsächlich ist seit den 80er Jahren ein exponentielles Wachstum international agierender NGOs zu verzeichnen. Das "Yearbook of International Associations" wies für 1992 über 16.000 NGOs aus, die in drei oder mehr Ländern agieren und ihre Geldquellen in mehr als einem Land haben; Die Zahl nimmt mit hohen Wachstumsraten zu³¹. Auch im UN-System macht sich der Bedeutungszuwachs von NGOs bemerkbar. So ist die Zahl der NGOs mit Konsultativstatus beim ECOSOC³² von 41 im Jahr 1948 und 377 im Jahr 1968 auf 1.200 Mitte der 90er Jahre angestiegen (vgl. Annan 1997: 65). UN-Organisationen wie die UNESCO, UNICEF oder die WHO haben ver-

30 Ein weiterer Sachverhalt mahnt zur vorsichtigen Verwendung des Begriffs "globale Zivilgesellschaft". In einer Welt, in der sich starke kulturelle Fragmentierungstendenzen finden, in der über eine Milliarde Menschen in absoluter Armut leben und Analphabeten sind, ist der Begriff der "Gesellschaft" problematisch, da dieser ein Mindestmaß an Kohärenz und gemeinsamer Identität voraussetzt (vgl. Zolo 1996: 3-4). Vermutlich handelt es sich bei globaler Zivilgesellschaft zunächst eher um Vergesellschaftungstendenzen auf der Ebene flexibel agierender Eliten und Gegeneliten, die sich außerhalb der Staatsapparate organisieren.

31 Vgl. Union of International Associations 1993/94, zit. nach Gordenker/Weiss 1995a: 357, 384/FN 1 [FN = Fußnote].

32 ECOSOC = Economic and Social Council (UN).

schiedenste Kommunikationskanäle eingerichtet, um direkt mit NGOs zusammenzuarbeiten. Darüber hinaus nehmen NGOs in wachsendem Maße operative Aufgaben bei Friedensmissionen, humanitärer Hilfe sowie im Menschenrechts- und Umweltbereich wahr (vgl. Coate et al. 1996: 94).

Kofi Annan grenzt übrigens kriminelle Profiteure der Globalisierung wie Terroristen, Drogenhändler und Personen, die sich im Prostitutionsgewerbe und im Frauen- und Kinderhandel betätigen, als "unzivile Gesellschaft" ab (vgl. Annan 1997: 65). Dennoch sollten NGOs auf trans- und internationaler Ebene ebensowenig wie im innerstaatlichen Bereich mit Zivilgesellschaft gleichgesetzt werden. Vielmehr ist es sinnvoll, sie nur als Teil einer sich erst in embryonalen Formen herausbildenden globalen Zivilgesellschaft anzusehen. Eine hilfreiche Definition von NGOs bieten Gordenker/Weiss (1996a: 20-21): Demnach sind NGOs private Non-Profit-Organisationen, die aus der freiwilligen Assoziation von Menschen hervorgehen, von staatlichen Weisungen unabhängig sind, auf eine gewisse Dauer hin angelegt sind und eine formelle, satzungsmäßige Form haben. Internationale NGOs haben transnationale Ziele, Operationen und Verbindungen³³.

Generalisierende Aussagen über die Wirkungen internationaler NGOs kommen angesichts der Akteursvielfalt über Allgemeinplätze oder gar Mißverständnisse im allgemeinen nicht hinaus. Deshalb muß eine differenzierte Analyse die Ressourcenbasis, Größe, Mitgliedschaft, Organisationsstruktur und inhaltliche Ausrichtung internationaler NGOs berücksichtigen. Im Bereich der Friedens- und Entwicklungspolitik hat es sich dabei bewährt, als grobe typologische Orientierung drei Tätigkeitsprofile zu unterscheiden: NGOs, die auf Beeinflussung von Politik und die Schaffung von Öffentlichkeit abzielen (*public policy NGOs*); Organisationen, die primär operativ in der Entwicklungs- und humanitären Hilfe tätig sind (*operational NGOs*); schließlich NGOs, die sich auf die friedliche

33 Eine Reihe von Organisationen erfüllen diese Definition nicht, können aber dennoch *grosso modo* mit dem Begriff der NGOs belegt werden: Hierzu zählen sog. QUANGOs (*quasi-nongovernmental organisations*), die weitgehend aus öffentlichen Geldern finanziert werden. Beispiele sind verschiedene nordische und kanadische Entwicklungsorganisationen. Das zweite sind DONGOs (*donor-organised NGOs*), die von internationalen Gebern in Entwicklungsländern gegründet werden. In Afghanistan wurde beispielsweise bewußt die Etablierung lokaler NGOs zur Minenräumung veranlaßt. Einen besonders problematischen Status haben GONGOs (*government-organised NGOs*), die gerade in Bezug auf den Süden mitunter auch als GRINGOs (*government run or inspired NGOs*) oder PRINGOs (*politicians run or inspired NGOs*) bezeichnet werden (vgl. Wegner 1994: 341-342). Denn hier wird die Organisationsform NGO als Handlungsinstrument des Staates bzw. von (Ex-) Politikern genutzt, so daß in vielen Fällen eine Unabhängigkeit nicht mehr unterstellt werden kann (vgl. Gordenker/Weiss 1996a: 20-21).

Bewältigung von Konflikten spezialisiert haben (*conflict resolution NGOs*)³⁴:

- Politikorientierte Nichtregierungsorganisationen (*public policy NGOs*) versuchen, Öffentlichkeit und Transparenz herzustellen sowie politische und gesellschaftliche Entscheidungsträger in ihrer Agenda, Problemwahrnehmung und ihren Entscheidungen zu beeinflussen. Dabei kann es um das konkrete Einwirken auf politische Entscheidungsprozesse zur Durchsetzung bestimmter eigen- oder gemeinnütziger Ziele gehen (*lobbying*), die Beobachtung und Kontrolle der Umsetzung vereinbarter Normen, beispielsweise im Menschenrechts- und Umweltbereich (*monitoring*), die "Anwaltschaft" für spezifische, wertorientierte Fragestellungen im öffentlichen und politischen Raum (*awareness raising/advocacy*), um die allgemeine Information einer breiteren Öffentlichkeit beispielsweise in den Bereichen Friedens-, Entwicklungs- und Umweltpolitik (*public education*). Diese NGOs bilden in gewisser Weise das zivilgesellschaftliche Regulativ zu der sich herausbildenden globalen Staatlichkeit und den Kern einer neuen, trans- und internationalen Sphäre des öffentlichen Diskurses. Insbesondere *advocacy NGOs* mit menschenrechtlichem Mandat wie Human Rights Watch, Amnesty International und African Rights haben in den afrikanischen Kriegen und Konflikten der 90er Jahre – so etwa in Rwanda und Somalia – eine zentrale Rolle bei der Frühwarnung und der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Organe, Rebellen, Milizen sowie externe Interventionstruppen gespielt. Andere NGOs wie Global Witness und medico international, die stärker in den Feldern *lobbying* und *public education* tätig sind, haben dazu beigetragen, daß Sanktionsregime gegen sog. "Blutdiamanten" errichtet wurden, deren Handel maßgeblich die Kriege in Angola (siehe Kapitel C.II) und Sierra Leone finanziert.

- Operativ tätige Nichtregierungsorganisationen (*operational NGOs*) sind darauf konzentriert, die für den innerstaatlichen Bereich bereits erwähnten subsidiären Funktionen auszufüllen: Sie führen konkrete Einsätze durch und arbeiten vor Ort, vor allem in Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe. Dabei ist seit Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre ein regelrechter Markt entstanden, bei dem um die geringer werdenden Ressourcen (Spenden, öffentliche Zuwendungen etc.) konkurriert wird. Es gibt sowohl kleine, sehr flexible, oftmals auch *ad hoc* ent-

34 Die Typologie integriert und erweitert Unterscheidungen, die u.a. Donini (1996) und Gordenker/Weiss (1996a) vorgelegt haben. In der Praxis ist insbesondere bei größeren, erfahrenen NGOs wie Oxfam oder MSF offensichtlich, daß sie neben ihrem operativen Kernbereich auch eine bedeutsame Rolle im Bereich der *public policy* spielen. Außerdem läßt sich beobachten, daß viele operative NGOs – vor allem in der humanitären Hilfsarbeit – Elemente von *conflict resolution* in ihre Arbeit einbeziehen. Dennoch lassen sich die meisten NGOs aufgrund ihres Mandats und ihrer Aktivitäten relativ eindeutig einem Typus zuordnen. Bei größeren NGOs ist zudem ein Kernbereich auszumachen, dem die anderen Tätigkeitsfelder zugeordnet sind.

stehende NGOs, die ein sehr divergierendes Maß an Kompetenz und Verlässlichkeit haben. Daneben existieren große, gut etablierte NGOs, die sich auf internationaler Ebene zunehmend vernetzen und zusammenschließen. Dies führte dazu, daß in der ersten Hälfte der 90er Jahre fast 50% des 8-10 Mrd. US-\$ umfassenden Hilfe-Marktes oligopolistisch kontrolliert wurden (vgl. Donini 1996a)³⁵. Die fortbestehende Tendenz, Zusammenschlüsse zu bilden, sollte aber nicht auf den Aspekt zunehmender Akkumulation von Marktmacht reduziert werden, denn sie hat auch zur verbesserten internen Koordination von NGOs, zum gemeinsamen Auftreten gegenüber politischen Entscheidungsträgern und internationalen Agenturen sowie zur Herausbildung gemeinsamer Verhaltensstandards (*codes of conduct*) beigetragen.

- Schließlich gibt es nicht-staatliche Akteure, die sich auf die Bewältigung gewaltträchtiger Konflikte spezialisiert haben (*conflict resolution NGOs*). Nach dem Zweiten Weltkrieg waren insbesondere die Quäker in verschiedensten Konflikten in der Konfliktmediation tätig (siehe Mawlawi 1993: 395). Ihre Arbeit verlief sehr diskret und wurde nur von einem kleinen Expertenkreis wahrgenommen. In den 90er Jahren hat es dann jedoch eine massive Ausweitung von NGOs gegeben, die im Bereich der konstruktiven Konfliktbearbeitung tätig geworden sind und die dabei ein eigenständiges Profil ausgebildet haben³⁶. Das Spektrum reicht von Trainings für gesellschaftliche Multiplikatoren, der Einrichtung von Dialogforen und *problem-solving workshops* auf der Ebene einer mittleren gesellschaftlichen oder politischen Führungsschicht bis hin zu Guten Diensten, nicht-direktiver Vermittlung (*facilitation*) und direkter Mediation auf der Ebene der politischen Entscheidungsträger. Als Ursprünge dieses relativ jungen Phänomens können zum einen kirchliche Bemühungen um Konfliktschlichtung angesehen werden. Vor allem aber ist auf den Bedeutungszuwachs der Mediation in den USA hinzuweisen: Die dortigen Aktivitäten wendeten sich seit den 60er Jahren zunächst lebensweltlichen, kommunalen und inter-ethnischen Konflikten zu und bildeten einen wichtigen Ausgangspunkt für säkulare NGOs. In Bezug auf Afrika haben *conflict resolution NGOs* mittlerweile eine beachtliche Verbreitung gefunden. So stellt die European Platform for Conflict Prevention and Transformation in ihrer Publikation "Searching for Peace in Africa" die Profile von knapp 100 *conflict resolution NGOs* mit Sitz in Afrika vor; hin-

35 Auch auf nationaler Ebene ist die Herausbildung von Netzwerken und BINGOs (*big NGOs*) zu beobachten. Sie erleichtern staatlichen Stellen den Mittelabfluß, indem sie bürokratische Abläufe in die NGOs verlagern. Dies hat zu einer Kultur des *sub-contracting* geführt, bei dem Dachverbände das Geld an intermediäre und lokale NGOs kanalisieren (vgl. Wegner 1994: 341-342). Zugleich können bei gut funktionierenden Dachverbänden aber auch Informationsfluß, Transparenz und Interessenartikulation für die beteiligten NGOs erhöht werden.

36 Von daher ist es nicht mehr möglich, *conflict resolution NGOs* den ersten beiden Kategorien zuzuschlagen. Siehe aus der Fülle der Literatur zum Thema "NGOs and Peacemaking" zum Beispiel Pamela Aall 1996.

zu kommen Darstellungen von 23 internationalen NGOs, die in diesem Bereich arbeiten (Mekenkamp et al. 1999)³⁷.

Zahlreiche international tätige Institutionen sind mittlerweile sogar im Bereich der *high politics* tätig. Neben International Alert³⁸ ist insbesondere die römische Laiengemeinschaft Sant'Egidio zu nennen, die als *facilitator* maßgeblich zur Beilegung des mosambikanischen Bürgerkrieges beitrug (siehe Kapitel C.III). Tendenziell läßt sich beobachten, daß mit steigendem Profil auch die "Staatsnähe" der *conflict resolution* NGOs zunimmt. Ein besonders deutliches Beispiel ist das International Negotiation Network (INN), das der frühere US-Präsident Jimmy Carter ins Leben rief und das vom Carter Center (Atlanta, Georgia) koordiniert wird³⁹. Das INN agiert in einem Grauzonenbereich zwischen privater und staatlicher Sphäre⁴⁰. Entsprechend kann das INN *eminent persons* als Vermittler und Ansprechpartner anbieten, hat unmittelbaren Zugang zu politischen Entscheidungsträgern und ist auch von den Ressourcen her in der Lage, eine Infrastruktur und technische Unterstützung für Verhandlungen aufzubauen (vgl. Mawlawi 1993: 404-405)⁴¹.

37 Die Übersicht erweitert mit regionalem Fokus die Kurzbeschreibungen, die ein Jahr zuvor von der European Platform (1998) in "Prevention and Management of Violent Conflicts: An International Directory" veröffentlicht wurden.

38 International Alert hat nach seiner Gründung im Jahre 1985 lange Zeit eine Art Pionier- und Pilotfunktion für das rasche Wachstum von *conflict resolution* NGOs innegehabt. Die Organisation ist in zahlreichen Regionen der Welt aktiv und sucht nach eigenen Angaben den engen Kontakt zu regionalen und lokalen Partnern. Dabei ist sie zum einen an der Entwicklung von Trainingsprogrammen beteiligt, um Fähigkeiten für die Konfliktvermittlung auszubilden. Daneben gibt es thematische Handlungsfelder, die neben *early warning* und präventiver Diplomatie Minderheitenrechte, Netzwerkbildung und bürgernahe Friedensarbeit umfassen (vgl. Joint Inspection Unit 1995: 55).

39 Das Carter Center wurde 1987 gegründet, um als Drittpartei, durch Hintergrundanalysen und Beratung sowie Medienarbeit die nicht-militärische Beilegung von Konflikten zu erreichen.

40 Im Unterschied zu vielen anderen Einrichtungen führt das Carter Center keine Geheimverhandlungen, sondern informiert die Öffentlichkeit, wenn es aktiv wird (vgl. Mawlawi 1993: 404). Es hat unter anderem in Nordkorea, dem früheren Jugoslawien, Haiti, Sudan, Burundi, Rwanda und Äthiopien Vermittlungsversuche unternommen. Neben der Konfliktvermittlung ist die Wahlbeobachtung ein wichtiges Aufgabenfeld – wobei beispielsweise in Liberia die beiden Aktivitäten miteinander verbunden waren (vgl. Mawlawi 1993: 410). Das INN verfügt über einen Pool aus ehemals aktiven Staatsführern und hochrangigen Politikern. Zu ihnen gehören bzw. gehörten beispielsweise Oscar Arias Sanchez, Javier Pérez de Cuéllar, Olesegun Obasanjo, Shridath Ramphal, Desmond Tutu, Brian Urquhart, Cyrus Vance und Eli Wiesel. Vgl. <http://www.emory.edu/CARTER_CENTER/> (Zugriff am 30.10.96).

41 In Afrika gibt es mit dem "African Leadership Forum" einen ähnlich wie das INN zusammengesetzten Zusammenschluß, aus dem sich viele regionale Vermittler rekrutieren (Amadou Toumani Touré, Olesegun Obasanjo, der mittlerweile verstorbene Julius Nyerere etc.).

Eine vergleichbare Konstruktion wie das Carter Center stellt auf subregionaler Ebene The Mwalimu Nyerere Foundation in Dar-es-Salaam dar. Sie wurde im Juni 1996 gegründet und bildete für den früheren tanzanischen Präsidenten eine Ausgangsbasis, um seine Bemühungen um friedliche Verständigung und regionale Einheit in Afrika fortzusetzen⁴². Nyerere hatte bereits 1992/93 bei den Arusha-Verhandlungen zu Rwanda, die unter Schirmherrschaft des tanzanischen Präsidenten Hassan Mwinyi stattfanden, im Hintergrund eine Rolle gespielt. Im Burundi-Konflikt war er bis zu seinem Tod am 14. Oktober 1999 mit Unterstützung von OAU und UNO der international anerkannte Vermittler und konnte im Rahmen der Stiftung seine Aktivitäten organisieren und dabei auch Diplomaten des tanzanischen Außenministeriums engagieren.

Mitunter ist schwer zu beurteilen, ob Institutionen wie das Carter Center oder die Nyerere-Stiftung überhaupt im Zusammenhang mit zivilgesellschaftlichen Aktivitäten behandelt werden sollen. Denn diese PRINGOs (*politicians run or inspired NGOs*) verfügen zwar durchaus über eine gewisse Autonomie, doch ist in vielen Fällen der Verdacht nicht unbegründet, daß sie subsidiär als "Agenten" staatlicher Politik tätig werden. Ähnliche Fragen stellen sich mitunter gar für originär zivilgesellschaftliche Organisationen wie International Alert und Sant'Egidio, die in ihren hochrangig angesiedelten Vermittlungsbemühungen eng mit staatlichen Stellen zusammenarbeiten (müssen) und sich ihrer Denk- und Handlungslogik angleichen. Zu welchem Schluß auch immer man kommen mag: In jedem Fall haben sich im Handlungsfeld der *conflict resolution* neue Formen von *governance* herausgebildet, die mittlerweile aus einer Vielzahl von Konflikten nicht mehr wegzudenken sind.

II. Der Global Governance-Ansatz und das Konzept eines "erweiterten Multilateralismus"

Der Global Governance-Ansatz will die Veränderungen in einer zunehmend "turbulenten" Welt ("Globalisierungsschub"; Entgrenzung der Staatenwelt; Herausbildung der Gesellschaftswelt) bei der Erforschung der internationalen Beziehungen als integrale Elemente aufnehmen. Der Gestaltwandel des internationalen Systems erfordert aus dieser Sicht auch einen Gestaltwandel der analytischen Konstrukte, die sowohl das herkömmliche Instrumentarium berücksichtigen als auch neue "Werk-

42 Die Stiftung pflegt einen engen Kontakt zum South Centre in Genf, das ebenfalls von Nyerere geleitet wurde. Das South Centre führt die Arbeit der South Commission fort, die 1990 unter Vorsitz von Nyerere den Bericht "The Challenge to the South" herausgebracht hatte. Im "Journal of Humanitarian Assistance" war im Juni 1996 eine Selbstdarstellung der Mwalimu Nyerere Foundation zu finden. Siehe <<http://www-jha.sps.cam.ac.uk/policy/pb027.htm>> (Zugriff am 30.10.96).

zeuge" aufgreifen müssen. Besonders James N. Rosenau hat zu diesem Zweck Begriffe entwickelt, die bereits in die voranstehende Analyse Eingang gefunden haben. So spricht Rosenau von einer Verzweigung ("bifurcation") der Weltentwicklung⁴³. Zu der "Staatenwelt" mit ihren mehr als 190 Nationalstaaten ist demnach nach dem Zweiten Weltkrieg schrittweise eine "multizentrische Welt" bzw. eine "Gesellschaftswelt", bestehend aus vielen tausend nicht-staatlichen Akteuren, hinzugekommen. In ihr gelten neue Mechanismen der Zielbestimmung, des Mitteleinsatzes, der Zusammenarbeit, der Legitimation etc., die in vielen Fällen innovativer, flexibler und effektiver als die entsprechenden Regeln der "Staatenwelt" sind.

Dieses "Doppelwelt"-Modell bildet den Ausgangspunkt für die weiteren Ausprägungen des Global Governance-Ansatzes. Er steht damit vor einer zweifachen Herausforderung: Einerseits muß der Global Governance-Ansatz bestehende theoretische Ansätze zur Erforschung der Internationalen Beziehungen integrieren, die für die "Staatenwelt" Gültigkeit beanspruchen können. Zu nennen ist insbesondere die Interdependenztheorie, die in den 70er Jahren die Kategorien der Empfindlichkeit und (wechselseitigen) Verwundbarkeit von Staaten infolge politischer, militärischer und ökonomischer Verflechtungen einführte⁴⁴, außerdem die Regime-Theorie, die sich in den 80er Jahren herausbildete und die horizontale Selbstkoordinierung staatlicher Akteure in einem zunehmend durch Interdependenz und hohe Interaktionsdichten gekennzeichneten Umfeld in den Vordergrund ihrer Analyse stellte⁴⁵. Andererseits muß sich der Global Governance-Ansatz bei der Erklärung der "multizentrischen Welt" anderen Theorieansätzen aus den Gesellschaftswissenschaften zuwenden, die bislang außerhalb der Theorie der Internationalen Beziehungen angesiedelt waren, so beispielsweise Netzwerktheorien (vgl. Messner 1995a). Das übergreifende Ziel ist, bislang unzureichend gelöste Problemstellungen der internationalen Beziehungen innerhalb eines neuen Bezugsrahmens einer Deutung zugänglich zu machen, ohne dabei hinter bewährte Erklärungsansätze zurückzufallen – ein Unterfan-

43 Vgl. Rosenau 1990, 1992c; siehe auch Czempiel 1993.

44 Richtungsweisend war "Power and Interdependence" von Robert O. Keohane und Joseph S. Nye (1977); siehe auch die rückblickende Einschätzung bei Keohane/Nye 1987. Als Kurzlektüre ist in deutscher Sprache Keohane/Nye 1985 verfügbar. Die Interdependenztheorie hat Bezugspunkte zu verschiedensten Großtheorien in den Internationalen Beziehungen, läßt sich aber am besten als Spielart des Institutionalismus (siehe hierzu Keck 1991) verstehen. Einer ihrer wichtigsten Vertreter, Robert O. Keohane, war als Schüler von Stanley Hoffmann und Kenneth Waltz zunächst ein Neorealist gewesen (vgl. Menzel 1999: 98).

45 Die Regimetheorie ging Anfang der 80er Jahre aus der Weiterentwicklung des Neorealismus hervor und kann heute zum liberalen Institutionalismus gerechnet werden. Der "Klassiker" zur Regime-Analyse ist zweifelsohne Krasner 1983; siehe außerdem Hasenclever et al. 1997; Rittberger 1993; 1995; Wolf/Zürn 1986.

gen, das sich in Anlehnung an Imre Lakatos (1970) mit dem Begriff der *progressiven Problemverschiebung* bezeichnen läßt.

Der Bezug auf Imre Lakatos wirft die Frage nach dem wissenschaftstheoretischen Status des Global Governance-Ansatzes auf: Genügt er beispielsweise den Ansprüchen an ein *Forschungsprogramm*, die Lakatos in seiner "Methodologie wissenschaftlicher Erkenntnisprogramme" entwickelt hat? Ein Forschungsprogramm zeichnet sich demnach erstens durch Grundannahmen (*hard core*) aus, die durch eine Art Schutzgürtel von Hilfhypothesen (*protective belt*) vor einer Zurückweisung geschützt werden. Die Grundannahmen müssen kohärent genug sein, um eine Leitfunktion für konkrete Forschungsprogramme zu erfüllen. Zweitens gibt das Forschungsprogramm grobe Leitlinien vor, um durch eine Anreicherung der Kernannahmen bekannte Phänomene zu erklären und neuartige Phänomene vorhersagen zu können (siehe Chalmers 1978: 76, 81-83).

Im Global Governance-Ansatz sind durchaus wichtige Elemente eines Forschungsprogramms zu erkennen. Es lassen sich gemeinsame Grundannahmen beispielsweise hinsichtlich der veränderten Rolle des Nationalstaates und der Bedeutungszunahme nicht-staatlicher Akteure identifizieren⁴⁶. Für die wissenschaftliche Forschung hat der Ansatz zudem eine stimulierende Wirkung gehabt, die sich in verschiedenen Publikationsforen – so etwa der 1995 neu gegründeten Zeitschrift "Global Governance" – widerspiegelt. Außerdem werden zweifelsohne neuartige Phänomene – beispielsweise beim netzwerkartigen Zusammenwirken verschiedenster Akteure im Bereich der humanitären Hilfe oder bei der Analyse neuartiger Verhandlungsprozesse in der Weltumweltpolitik – erklärt und aufgedeckt. Dennoch wäre es – im Unterschied zur bereits wesentlich ausdifferenzierteren Regimetheorie – zu früh, um von einem kohärenten Forschungsprogramm im engeren Sinne zu sprechen. Angesichts seiner thematischen Breite und der Vielfalt der Untersuchungsebenen hat der Global Governance-Ansatz noch keine wirklich systematische Wechselbeziehung zwischen empirisch-analytischen Einzelstudien und allgemeiner Theoriebildung entwickelt und eine gezielte Anreicherung und Weiterentwicklung von Grundannahmen erreicht. Hinzu kommt, daß der Global Governance-Ansatz bislang keine eigenständigen methodologischen Standards entwickelt hat. Vielmehr ist ein Methodenpluralismus vorzufinden, der neben der unmittelbaren empirischen Überprüfung von Hypothesen u.a. auch typologische, taxonomische und systemfunktionale Modellbildungen, die empirisch-statistische Erfassung globaler Trends und die Herausarbeitung dialektischer Wechselbezüge zwischen historischen Entwicklungen (z.B. Globalisierung/Fragmentierung) einschließt. Außerdem kommen sinndeutende Verfahren sowie – bei normativen Fragen – auch ethische und völker-

46 Siehe ausführlicher Unterkapitel III.2, in dem ich – insbesondere für die empirisch-analytische Dimension – den derzeitigen "Kernbestand" des Global Governance-Ansatzes herausarbeite.

rechtliche Argumentationsweisen zum Einsatz⁴⁷. Diese inhaltliche und methodologische Absorptionfähigkeit ist es, die den Terminus des *integrativen Forschungsrahmens* angemessen erscheinen läßt und gegenüber dem des Forschungsprogramms vorzugswürdig macht⁴⁸.

Im folgenden möchte ich einige grundlegende Begriffe und Annahmen des Global Governance-Ansatzes vorstellen und weiterentwickeln, wobei mein besonderes – aber nicht einziges – Interesse seiner Anwendbarkeit auf Fragen multilateraler Friedenssicherung gilt. Zunächst grenze ich den in vielfältigen Bedeutungen verwendeten Global Governance-Begriff ein und setze ihn zu dem in der Politikwissenschaft nach wie vor bedeutsamen Machtbegriff in Bezug. Zweitens differenziere ich drei unterschiedliche Verwendungen des Global Governance-Begriffs (empirisch-analytisch, normativ, präskriptiv) und führe einige terminologische Konventionen zur klareren Unterscheidung dieser Dimensionen ein. Im dritten Unterkapitel stelle ich dann vier zentrale Ausrichtungen der Global Governance-Forschung vor: Ausgangspunkt ist die von Rosenau und Czempiel geprägte Überwindung des staatszentrierten Politikmodells durch eine multizentrische Sichtweise im Rahmen des "Doppelwelt"-Modells. Eine zweite Variante, die insbesondere für die Friedens- und Konfliktforschung relevant ist, sieht in Global Governance eine Weiterentwicklung des institutionenorientierten Multilateralismus. Ich diskutiere diese Sichtweise unter besonderem Bezug auf die Vorstellungen der Commission on Global Governance (1995a, b), die Mitte der 90er Jahre verschiedenste Reformvorschläge gerade für das UN-System unterbreitete. Drittens behandle ich eine in Deutschland maßgeblich vom Duisburger Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) vorangetriebene Forschungsrichtung, die Global Governance als Rahmen für die zielorientierte Neugestaltung globaler Kooperationsformen und die Transformation von Staatlichkeit versteht. Viertens setze ich den Global Governance-Ansatz in Bezug zu einem "erweiterten Multilateralismus", der Elemente aus der Kritischen Theorie der Internationalen Beziehungen aufnimmt und den "top down approach" des institutionenorientierten Multilateralismus überwindet.

1. Der Global Governance-Begriff

Der Begriff "Global Governance" hat in den 90er Jahren in Wissenschaft und interessierter Öffentlichkeit regelrecht Karriere gemacht. Ähnlich wie bei einer Vielzahl anderer Begriffe (*sustainable development, civil society, human security* etc.) ist dieser Erfolg aber nicht seiner besonderen definitorischen Klarheit geschuldet. Vielmehr wird man Helmut Dubiel fol-

47 Siehe auch die Einführung, in der ich das methodische Herangehen der vorliegenden Arbeit systematisch erläutere.

48 Auf das Verhältnis des Global Governance-Ansatzes zu den Großtheorien bzw. Paradigmen der Internationalen Beziehungen gehe ich in Unterkapitel 3.1 ein.

gen können, der bei einer Untersuchung des Terminus "zivile Gesellschaft" zu dem Schluß kommt, daß gerade "die Begriffe Karriere machen, die sich als Projektionsfläche für Vorstellungen eignen, die wegen ihrer internen Undeutlichkeit und der Vielfalt ihrer zeitgeschichtlichen Bezüge noch nicht unmittelbar artikulierbar sind" (Dubiel 1994: 49).

Auch wenn dieser Befund in methodologischer Sicht bedenklich ist, so braucht er aus wissenschaftssoziologischer Perspektive zunächst nicht grundsätzlich zu beunruhigen. Denn bei neuartigen und noch relativ unerforschten Phänomenen kann ein methodenpluralistisches und flexibles Herangehen fruchtbar sein. "Schwammige" Begriffe, die verschiedenste Aspekte der Realität zunächst einmal "aufzusaugen" vermögen, können gerade in einer heuristischen Anfangsphase hilfreich sein. Derartige Unklarheiten werden freilich problematisch, sobald ein wissenschaftlicher Ansatz ein gewisses "Reifestadium" anstrebt, in dem neue Realitätsphänomene nicht nur aufgespürt und kontextualisiert, sondern auch erklärt und prognostiziert werden sollen. Denn hier gilt es, zu theoretisch gehaltvollen und empirisch überprüfbaren Aussagen über klar abgegrenzte Bereiche der Realität zu kommen.

1.1 *Der Governance-Begriff*

Annäherungen an den Global Governance-Begriff müssen sich zunächst mit dem auch im angelsächsischen Bereich lange Zeit ungebräuchlichen Governance-Begriff auseinandersetzen. In den meisten Abhandlungen zur Governance-Frage wird betont, daß "Governance" nicht gleich "Government" ist. Zu dieser Akzentsetzung hat zweifelsohne der Titel "Governance without Government: Order and Change in World Politics" beigetragen, mit dem Ernst-Otto Czempiel und James N. Rosenau (1992) ihren richtungsweisenden Band zur Global Governance-Forschung überschrieben haben. Ernst-Otto Czempiel hat in diesem Buch Governance definiert als die "capacity to get things done without the legal competence to command that they be done" (Czempiel 1992: 250). Governance kann tatsächlich ohne "Regierung" oder legale Autorität stattfinden. Doch ist die häufig anzutreffende starke Betonung dieses Aspekts irreführend. Denn dann würde "Governance" auf "nicht-staatliche Steuerung" verengt. Regulierungs- und Steuerungsprozesse erfolgen aber sowohl auf nationaler als auch auf transnationaler Ebene im Rahmen verschiedenster Rechtsvereinbarungen und in aller Regel auch unter direkter oder indirekter Beteiligung staatlicher und multilateraler Institutionen (vgl. Coate et al. 1996: 98-99).

In der Analyse der internationalen Beziehungen ist es gerade dieses Wechselspiel verschiedenster Akteure einschließlich staatlicher Institutionen, das neuartig ist und die Verwendung des Governance-Begriffs innovativ erscheinen läßt. Dabei können sowohl funktionale Äquivalente zu Staatlichkeit als auch neue Elemente von Staatlichkeit entstehen. Eine allzu "staatsferne" Definition von Governance liefe mithin ebenso auf ein

Mißverständnis hinaus wie die Anwendung des Begriffs auf Regierungshandeln, der unglücklicherweise durch die Weltbank befördert wurde⁴⁹. Letztlich umfaßt Governance also Government, geht aber darüber hinaus. In den Worten von James N. Rosenau (1992a: 4-5):

"Governance (...) is a more encompassing phenomenon than government. It embraces governmental institutions, but it also subsumes informal, non-governmental mechanisms whereby those persons and organizations within its purview move ahead, satisfy their needs, and fulfill their wants."⁵⁰

In Weiterführung der andauernden Debatte über den Governance-Begriff lege ich der vorliegenden Studie den folgenden Governance-Begriff zugrunde⁵¹:

Governance ist die komplexe Steuerung und Regelung politischer, sozialer, ökonomischer und kultureller Prozesse, wobei eine Vielzahl staatlicher und nicht-staatlicher Akteure und Institutionen auf unterschiedlichen Handlungsebenen beteiligt ist. In einem Governance-System verfolgen die unterschiedlichen Akteure spezifische Ziele. Die Strukturierung von Handeln kann sich dabei aus unterschiedlichen Quellen speisen: aus legaler Autorität, aus institutionalisierten Regelungssystemen ("Regimen") oder auch aus informelleren Normen, Regeln und Verfahren. Die Koordinationsmechanismen können sowohl herrschaftsförmig (hierarchisch/vertikal) strukturiert sein als auch auf freiwilligem Konsens (nicht-hierarchisch/horizontal) beruhen.

49 Die Weltbank hat bereits Ende der 80er Jahre das Konzept der "good governance" vorgelegt (vgl. World Bank 1989: 50-60). Es zielt vornehmlich auf eine "gute Regierungsführung", d.h. auf Transparenz, Rechtsstaatlichkeit und die Verhinderung von Korruption. Aufgrund der Definitionsmacht der Weltbank hat sich diese Begrifflichkeit in der entwicklungspolitischen Debatte etabliert. Dem dort verwendeten Governance-Begriff liegt aber ein wesentlich anderes Grundverständnis zugrunde; er wird deshalb im folgenden nicht einbezogen.

50 Ähnlich Rosenau 1992c: 4; siehe auch die Definition bei Rosenau 1995a: 14: "Governance, in other words, encompasses the activities of governments, but it also includes the many other channels through which 'commands' flow in the form of goals framed, directives issued, and policies pursued."

51 Eine recht gelungene Definition legte die Commission on Global Governance vor: "Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozeß, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfaßt sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse liegend angesehen werden." (Commission on Global Governance 1995b: 4)

Ein Governance-System muß bestimmte Funktionen erfüllen, um dauerhaft bestehen zu können (Rosenau 1992a: 3-8). In Anlehnung an Talcott Parsons struktur-funktionalistische Systemtheorie (Parsons 1976b: 124) lassen sich dabei insbesondere nennen: die Anpassung an externe Gegebenheiten (*adaptation*), die Ausrichtung der Akteure auf Zielbestimmung und -erreichung (*goal attainment*), die Konfliktregelung unter den Mitgliedern des Aktionssystems (*integration*) und die Aufrechterhaltung stabiler kultureller Orientierungsmuster und Verhaltensstrukturen durch Legimität und Loyalität (*latency/pattern maintenance*)⁵² (vgl. auch Rölke 1991: 168). Die Effektivität eines Governance-Systems hängt wesentlich davon ab, über welche Ressourcen die am Management beteiligten Akteure verfügen, wie diese mobilisiert werden können und wie das Koordinationsproblem gelöst wird. Die Frage, wer in einem Governance-System Entscheidungen über Zielauswahl und Zielerreichung trifft, ist wesentlich an Legitimitätsfragen sowie an Dominanz- und Machtstrukturen (Herrschaft) gebunden (vgl. Baxi 1996: 532).

1.2 Was bedeutet Global Governance?

Bei der Begriffsbestimmung von "Global Governance" wird häufig unterschätzt, daß das scheinbar klarere Attribut "global" äußerst unterschiedliche Bedeutungen haben kann. Drei Interpretationen lassen sich herausarbeiten, die natürlich auch in verschiedenen Konstellationen verbunden werden können:

1. Global Governance umfaßt Aktivitäten, die transnationale Auswirkungen haben.
2. Global Governance meint Governance in Bezug auf alle transnationalen Aktivitäten.
3. Global Governance meint Governance in Bezug auf Problemstellungen von "global concern".

James N. Rosenau (1995a: 13) vertritt die erste Option. Global Governance beinhaltet seines Erachtens "systems of rule at all levels of human activity – from the family to the international organization – in which the

52 Die struktur-funktionale Herangehensweise der Systemtheorie hat dabei den Vorteil, Kriterien und Begriffe für die Stabilität und Leistungsfähigkeit von Governance-Systemen anzugeben. Unter den beiden "klassischen" Vertretern der Systemtheorie neige ich dabei eher Parsons als Luhmann zu, insofern Luhmanns Radikalisierung der funktionalen Analyse weitgehend von Inhalten abstrahiert und sie für zeitgeschichtliche Zusammenhänge schwer verwendbar macht. Meine kritische Wertschätzung der funktionalen Analyse beschränkt sich aber v.a. auf ihren terminologischen Nutzen. Denn der komplexe Begriffsapparat ist zunächst einmal eine Übersetzung verschiedenster Beobachtungen in eine spezifische Sprache, die ohne Anreicherung um überprüfbare empirische Annahmen nicht zur Erklärung der Realität beiträgt.

pursuit of goals through the exercise of control has transnational repercussions". Diese Definition kann zwar heuristisch fruchtbar sein, wie die kreativen Ausführungen insbesondere Rosenau im Bereich internationaler Beziehungen wiederholt deutlich gemacht haben. Doch bleibt sie für die Entwicklung eines kohärenten, abgegrenzten Forschungsprogramms zu vage. Lawrence S. Finkelstein (1995: 368) hat dies pointiert moniert:

"The trouble is, however, how hard it is to know what is excluded by that definition – or where to dig into the spaghetti bowl he puts on the table. (...) 'Global governance' appears to be virtually anything."

Er schlägt selbst eine Definition vor, die der zweiten Interpretationsmöglichkeit zuzuordnen ist:

"Global governance is governing, without sovereign authority, relationships that transcend national frontiers. Global governance is doing internationally what governments do at home. (...) The definition accommodates both governmental and 'sovereignty free' actors." (Finkelstein 1995: 369)

Diese Begriffsbestimmung ist freilich ebenfalls problematisch – und zwar in doppelter Hinsicht: Erstens verkennt der Satz "Global governance is doing what governments do at home", daß auch auf nationaler Ebene "governance" im Sinne einer komplexen Steuerung durch staatliche und nicht-staatliche Akteure stattfindet, es also bei dem Governance-Begriff nicht allein um ein Surrogat für Weltstaatlichkeit geht. Zweitens erscheint die Definition immer noch zu unspezifisch. Will man sämtliche Beziehungen berücksichtigen, die staatliche Grenzen überschreiten, so erscheint der Begriff "transnational governance" angemessener. Ebenso sollten Regelungen, die von Inhalt, rechtlicher und normativer Begründung her auf abgrenzbare Regionen beschränkt bleiben, der Klarheit halber als "regional governance" bezeichnet werden. Das Attribut "global" verweist demgegenüber auf die Ebene der Weltpolitik. Diese kann in einer zunehmend verflochtenen Welt durchaus durch einen bilateralen Kulturaustausch oder regionale Wirtschaftsbeziehungen beeinflusst werden. Doch müssen diese bilateralen oder regionalen Problemregelungen nicht *per se* Gegenstände von Global Governance darstellen. Es muß also als entscheidendes Kriterium hinzutreten, ob sie als in globaler Hinsicht relevant wahrgenommen werden und sie auf die durch neue Technologien charakterisierte "expanding and transnationalized global agenda" (Rosenau 1989: 8) geraten.

Damit sind wir beim dritten Ansatz angelangt. Er orientiert sich weniger an den Beziehungen an sich, sondern an zu lösenden Problem- und Fragestellungen. Außerdem nimmt er den Begriff "global" beim Wort. Bei Global Governance geht es demnach um die Befassung mit Fragen, die die Menschheit als Ganzes betreffen (vgl. Commission on Global Governance 1995b: 4-9). Welches diese Fragen sind, läßt sich zum einen

normativ begründen. Messner/Nuscheler (1996b: 4) sprechen davon, daß Global Governance "das Bewußtwerden gemeinsamer Überlebensinteressen" meint und für eine Außenpolitik stehe, "die sich normativ an einem Weltgemeinwohl orientiert". Dieser Ansatz steht in der Tradition der verschiedenen Weltberichte, die unter Leitung von Willy Brandt, Olof Palme, Gro Harlem Brundtland, Julius Nyerere, Ingvar Carlsson und Shridath Ramphal verfaßt wurden⁵³. Gemeinsam ist diesen Berichten die Orientierung an einer Art aufgeklärtem Eigeninteresse, das über kurzfristige Egoismen hinausgeht, die weltweiten Interdependenzen berücksichtigt und der Menschheit eine gedeihliche Entwicklung sichern will. "Issues of global concern" lassen sich aber auch jenseits eines spezifischen normativen Hintergrunds bestimmen. In einer stärker empirischen Sichtweise handelt es sich dabei um Fragestellungen, die von global agierenden Akteuren als relevant wahrgenommen und für die in globalen Organisationen, Regimen, Foren und Öffentlichkeiten Lösungsmöglichkeiten gesucht werden. Die durch die genannten Weltkommissionen thematisierten Fragestellungen zählen *per definitionem* ebenso dazu wie die Grundsatzfragen, die auf den Weltkonferenzen von Rio bis Istanbul sowie den jeweiligen Folgeprozessen behandelt wurden. Hinzu kommen beispielsweise aber auch Fragen, die in den Organen der Vereinten Nationen, auf den Weltwirtschaftsgipfeln bzw. unter global agierenden NGOs oder Wirtschaftsunternehmen thematisiert werden⁵⁴. Bilaterale oder regionale Problemstellungen fallen nach dieser Definition nur insofern unter den Begriff "Global Governance", als Akteure außerhalb der Region bzw. globale Akteure sie als für ihr Problemlösungsverhalten relevant erachten.

Das hier entwickelte Verständnis von Global Governance läßt sich also wie folgt zusammenfassen:

Global Governance ist die komplexe Steuerung politischer, sozialer, ökonomischer und kultureller Prozesse, die von global agierenden, zielorientiert handelnden Akteuren als relevant und regelungsbedürftig wahrgenommen werden. Bei Global Governance wirkt eine Vielzahl staatlicher und nicht-staatlicher Akteure auf globaler, regionaler, nationaler und lokaler Ebene zusammen. Ihr Handeln kann durch legale Autorität, institutionalisierte Regelungssysteme ("Regime") oder durch informelle Normen, Regeln und Verfahren strukturiert werden. Die Koordinationsmechanismen können dabei

53 Siehe zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts jüngst Nuscheler 2000, und hier insbesondere die konzise und anregende Zusammenschau am Ende des Bandes (Nuscheler 2000b).

54 Als Beispiele für *global issues* lassen sich anführen: Umweltzerstörung, Währungskrisen, Drogenhandel, Terrorismus, AIDS, Flüchtlingsströme und Wanderungsbewegungen, das Risikopotential neuer Technologien, kriegerische Konflikte und Armut mit ihren grenzüberschreitenden Folgewirkungen (vgl. Rosenau 1992c: 28; Messner/Nuscheler 1996b).

sowohl hierarchischer (vertikaler) als auch nicht-hierarchischer (horizontal) Art sein bzw. Mischformen umfassen.

Der Gegenstand dieser Arbeit, die UN-Friedenssicherung in Subsahara-Afrika, fällt in mehrfacher Hinsicht unter diese Definition. Erstens sah eine Vielzahl internationaler Akteure – von humanitären Organisationen über Nationalstaaten bis hin zum UN-Sicherheitsrat – im Hauptuntersuchungszeitraum (1989-89) ein internationales Engagement in den hier behandelten Fallstudien (Namibia, Angola, Mosambik, Somalia, Rwanda) als notwendig an; insbesondere die Einsätze in Somalia und Rwanda hatten zudem eine exemplarische Bedeutung für die Frage, inwiefern auf globaler Ebene Verantwortung für die Beilegung von Krieg, Anarchie und Völkermord übernommen werden soll. Zweitens lassen sich Krisen- und Konfliktmanagement, multidimensionales Peacekeeping, humanitäre Hilfe⁵⁵ und Ansätze zur Friedenskonsolidierung in sämtlichen Fallstudien nur unter Bezug auf das Zusammenwirken verschiedenster Institutionen und Akteure angemessen erfassen⁵⁶. Eine Art Lehrbuchbeispiel für Global Governance, bei dem es zu ungewohnten Rollenteilungen kam, bildete dabei die bereits erwähnte Konfliktvermittlung in Mosambik, bei der mit der römischen Laiengemeinde Sant'Egidio ein nicht-staatlicher Akteur federführend war (siehe Kapitel C.III). Zugleich wurde aber auch deutlich, daß das internationale Krisenmanagement in zentralen Fällen – nämlich Rwanda und Somalia – nicht in der Lage war, legitime und dauerhaft tragfähige Handlungsorientierungen und Koordinationsmechanismen zu etablieren und – in wirklich dramatischer Weise – die Grenzen und Gefahren globaler Steuerung offenbarte.

1.3 *Macht und Global Governance*

Abschließend scheint es sinnvoll und notwendig, das Verhältnis des systemtheoretisch geprägten Global Governance-Konzeptes zu der für die Politikwissenschaft konstitutiven Kategorie Macht zu klären. Der Einfluß von Akteuren innerhalb der durch das Global Governance-Konzept konstruierten Handlungssysteme hängt maßgeblich von ihren materiellen, personellen, intellektuellen Ressourcen ab. "Objektive" Faktoren wie die Finanzausstattung, die rechtliche Stellung, das Machtpotential sind dabei natürlich bedeutsam. Doch spielt in konkreten Politikprozessen auch eine Rolle, wie Akteure diese Ressourcen einzusetzen und ob sie durch

55 Vgl. hierzu die wegweisenden Studien im Rahmen des Humanitarianism & War Project der Brown University in Providence, R.I., das seit 1999 am Feinstein International Famine Center der Tufts University in Medford, Mass., angesiedelt ist. Siehe auch: <<http://hwproject.tufts.edu>> (Zugriff am 20.11.00).

56 Bei nicht-militärischen und militärischen Zwangsmaßnahmen dominieren hingegen noch machtpolitische Handlungsmuster, auch wenn es zunehmend Versuche gibt, im Rahmen komplexer Operationen zivilgesellschaftliche und regionale Akteure einzubeziehen.

spezifische Wissensvorteile sowie geschickte Beziehungsnetzwerke ihre strategische Handlungsfähigkeit zu erhöhen verstehen. In der Staatenwelt ist Macht nach wie vor das zentrale Medium des politischen Handelns. Doch auch in multizentrischen Netzwerkstrukturen (vgl. Messner 1995a) spielt Macht eine nicht zu unterschätzende Rolle. Wenn es letztlich in für die Akteure bedeutsamen Angelegenheiten um die Frage "who decides and who manages" (Coate et al. 1996) geht, kommt dem Machtfaktor eine ausschlaggebende Bedeutung zu.

Ein Verständnis von Macht, das für die Analyse von Global Governance nutzbringend ist, muß seine zahlreichen Ausprägungen und Einsatzmöglichkeiten berücksichtigen. Der Machtbegriff des "klassischen" Realismus ist dafür zu begrenzt. Er baut auf Thomas Hobbes Annahme auf, Macht sei ein "allgemeiner Trieb der gesamten Menschheit" (Thomas Hobbes 1970 [zuerst 1651]: 91) und sieht in einem universellen Machtstreben das unmittelbare Ziel jeder Politik (Morgenthau 1973 [zuerst 1948]: 27, 208). Da es bei der Analyse von Governance-Prozessen vor allem um Relationen zwischen unterschiedlichen Akteuren geht, sollte statt dessen Max Webers herrschaftssoziologische Definition als Ausgangspunkt dienen. Sie begreift Macht als "Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel, worauf diese Chance beruht" (Weber 1980 [zuerst 1922]: 28).

Der Webersche Bezug auf die Überwindung von Widerständen soll für unsere Zwecke weit gefaßt werden. Es geht insofern dabei nicht nur um den (potentiellen) Zwangsgebrauch von Macht, sondern auch darum, daß Macht zur Erweiterung von Handlungsoptionen eingesetzt werden, Situationen strukturieren, die Präferenzen und Wahrnehmungen anderer Akteure prägen kann, bevor diese an Widerstand denken⁵⁷ (M. Deutsch 1973: 86-87). Es geht also um eine umfassendere Fähigkeit, den Willen durchzusetzen, bei der bereits im Vorfeld ein mögliches Widerstreben unterbunden oder kanalisiert werden kann⁵⁸.

Darüber hinaus ist es sinnvoll den relationalen Aspekt von Macht zu betonen, die sich nur in bezug auf spezifische Akteure und Situationen ermitteln läßt. Morton Deutsch (1973: 84-85) hat dies differenziert herausgearbeitet:

57 Vgl. auch die folgende Definition von Touval (1985: 374): "Power refers to the members' autonomy, freedom of action and ability to influence the environment and behavior of other members."

58 Einfluß und Macht lassen sich nicht eindeutig abgrenzen, da sie in einem wechselseitigen Bedingungsverhältnis stehen. Einfluß zielt dabei weniger als Macht auf die unmittelbare Durchsetzung des eigenen Willens ab, sondern stärker darauf, den Willen des anderen zu verändern. In diesem Punkt weiche ich von Morton Deutsch (1973: 86-87) ab, der Macht als bewußte und zielgerichtete Ausübung von Einfluß versteht.

"An actor (a term used here to refer to either a group or an individual) has power in a given situation (*situational power*) to the degree that he can satisfy the purposes (goals, desires, or wants) that he is attempting to fulfill in that situation. Power is a relational concept; it does not reside in the individual but rather in the relationship of the person to his environment. Thus, the power of an actor in a given situation is determined by the characteristics of the situation as well as by his own characteristics. It follows that an actor has more power to satisfy his desires when his environment is 'facilitative' rather than 'resistive' to his goal achievement; that is, he has more power to overcome another when the other's resistance is weak."

Diese – im Kontext der Konfliktforschung entwickelte – Definition läßt genügend Spielraum, um einen differenzierten Machtbegriff sowohl in der Staaten- als auch in der Gesellschaftswelt zu verwenden und ist zudem gleichermaßen auf horizontal wie vertikal strukturierte Beziehungsnetzwerke anwendbar. Damit wird nicht nur der überkommene Machtbegriff des Realismus überwunden, sondern auch der Webersche Ansatz weiterentwickelt⁵⁹.

Gerade für die Untersuchung internationalen Handelns (bzw. internationaler Passivität) in regionalisierten Bürgerkriegen ist ein umfassender, relational und situativ orientierter Machtbegriff hilfreich. Mit ihm läßt sich beispielsweise beschreiben, welche vielfältigen Möglichkeiten Großmächte jenseits der Androhung von Zwang haben, ihre Vorstellungen durchzusetzen. So können sie durch ihre kulturelle und ideologische Ausstrahlung auf andere Akteure derart einwirken, daß diese die Perzeptionen und Handlungslogiken der jeweiligen Großmacht übernehmen⁶⁰. Besonders effektiv ist die Verbindung von stillschweigender Sanktionsdrohung und diskursiver Hegemonie, durch die verhindert werden kann, daß bestimmte Fragen überhaupt auf die Agenda internationaler Organisationen oder des zwischenstaatlichen Verkehrs gelangen⁶¹. Andererseits erklärt das hier vorgestellte Konzept aber auch, war-

59 Äußert hilfreich für die Analyse von Verhandlungs- und Kooperationsprozessen ist die weitere Ausdifferenzierung in sechs Machttypen, die Morton Deutsch (1973: 87) ausgearbeitet hat: *coercive power* arbeitet dabei mit negativen Anreizen; *reward or exchange power* beruht auf positiven Anreizen; *ecological power* meint die Kontrolle über das Handlungsumfeld des anderen; *normative power* entsteht durch soziale Verpflichtungen; *referent power* berücksichtigt den Konformitätswunsch des anderen; *expert power* schließlich ergibt sich aus überlegenem Wissen oder überlegenen Fähigkeiten.

60 Joseph S. Nye (1990: 267) hat für diesen Sachverhalt den Begriff der *soft power* geprägt.

61 Beispielsweise gelang es den USA während des rwandischen Völkermordes zu verhindern, daß im UN-Rahmen auch nur eine adäquate Situationsanalyse formuliert wurde – eine wirksame Möglichkeit, die in diesem Fall nicht gewünschte Intervention sehr frühzeitig abzublocken. Das UN-Sekretariat befleißigte sich dabei einer Art "vorausseilenden Gehorsams" und unterwarf sich in

um zunächst unbedeutend erscheinende lokale Akteure sich selbst gegenüber Groß- und Supermächten behaupten können. Sobald nämlich externe Akteure in einer Situation, die für sie nicht von vitalem Interesse ist, nur begrenzte Risiken einzugehen bereit sind, verfügen entschlossene Kräfte vor Ort selbst ohne größere Ressourcenausstattung über eine erhebliche "Verhinderungsmacht"⁶².

2. Empirisch-analytische, normative und präskriptive Verwendung des Global Governance-Begriffs

Der Global Governance-Begriff wird in der wissenschaftlichen und politischen Debatte in unterschiedlicher Weise verwendet. Drei Varianten lassen sich idealtypisch unterscheiden⁶³: ein empirisch-analytisches Verständnis von Global Governance, eine normativ-präskriptive Verwendung des Begriffs sowie das präskriptive Verständnis von Global Governance als politisch-strategisches Projekt im Diskurs um die Gestaltungsmöglichkeiten des Globalisierungsprozesses. Auch wenn sich diese drei Dimensionen in konkreten Studien oftmals verbinden und auch wechselseitig bedingen, so ist doch eine möglichst klare begriffliche Abgrenzung und Differenzierung aus Gründen analytischer Klarheit unabdingbar.

EMPIRISCH-ANALYTISCHE DIMENSION. Zentral für die wissenschaftliche Forschung ist zweifelsohne das empirisch-analytische Verständnis von Global Governance. In der oben entwickelten Definition ist Global Governance deshalb zunächst bewußt nicht mit spezifischen Regelungsinhalten verbunden worden. Vielmehr soll der Begriff helfen, die veränderten Formen der Steuerung globaler Problemstellungen besser als die herkömmlichen Ansätze in den internationalen Beziehungen zu erfassen. Dabei sind bestimmte Akzentsetzungen und Fokussierungen erforderlich, die eine zumindest implizite normative Komponente aufweisen. Es erscheint mir sinnvoll, die Spezifika und Kernannahmen des Global-Governance-Ansatzes anhand von fünf Untersuchungsebenen zu umreißen:

- Auf der *inhaltlichen Ebene* treten interdependente Fragestellungen

seinen Vorschlägen und sogar in seinen Wahrnehmungs- und Interpretationsmustern vollständig der Handlungslogik der Supermacht (siehe ausführlich Teil E).

62 Die Somalia-Intervention ist ein Beispiel: Hier konnte der Warlord Aidid die Supermacht USA bezwingen, die über keine klar definierte Strategie in diesem geopolitisch unbedeutenden Konflikt verfügte (siehe ausführlich Teil D).

63 Ich lehne mich bei dieser Differenzierung an Mürle (1998) an, habe aber die Analyse des Global Governance-Ansatzes in den drei Dimensionen zum Teil anders ausgestaltet. Siehe zu den verschiedenen Verwendungen des Global Governance-Begriffs auch Wahl 2000a: 15; Brunnengräber/Stock 2000a: 21-23, 42-46.

mit globaler Dimension in den Vordergrund, was sich zum Beispiel in der Verwendung eines multidimensionalen Sicherheitsbegriffs (vgl. Debiel 1996b; Nuscheler 2000c) widerspiegelt.

- Die *Akteurs-Perspektive* berücksichtigt die veränderte Gestalt von Nationalstaaten, legt großen Wert auf internationale Organisationen und bezieht zivilgesellschaftliche Akteure mit ihren eigenen Handlungslogiken als integralen Bestandteil von Global Governance mit ein.
- Mit der Ausdifferenzierung von Akteurskonstellationen ist globale Steuerung zunehmend "komplex" geworden. Indem er Netzwerkanalysen einbezieht und *governance* im Sinne einer "Mehrebenenpolitik" rekonstruiert, versucht der Global Governance-Ansatz diese neuartigen *Prozesse* zu erfassen.
- Auf der Ebene der Weltordnung (Herrschaftsdimension) nimmt der Global Governance-Ansatz wesentliche Elemente des Multilateralismus und der Regime-Theorie auf, ohne auf diese Ansätze verkürzt werden zu können. Vielmehr geht es darum, einen übergreifenden Rahmen für die verschiedenen Mechanismen horizontaler und vertikaler Koordination in unterschiedlichen Politikfeldern zu schaffen, der das Phänomen "geteilter Souveränitäten" einbezieht und die Ordnungsfunktionen nicht-staatlicher Akteure berücksichtigt. Die *Herrschaftsordnung* spiegelt dabei die "structures-in-dominance, both in states and civil societies" wider, in denen sich Macht verfestigt hat und die die unterschiedlichen Steuerungsprozesse einrahmen und durchdringen (Baxi 1996: 532).
- Konzeptionelle Schwächen weist der Global Governance-Ansatz bislang bei der Einbeziehung historischer Antriebsfaktoren und der Reflexion polit-ökonomischer Rahmenbedingungen globaler Entwicklung auf (*historische und polit-ökonomische Strukturanalyse*).

Das zuletzt genannte Defizit ist unterschiedlichen Momenten geschuldet. So begünstigte das zu Beginn der 90er Jahre verkündete "Scheitern der Großen Theorien" (Menzel 1991a, 1992) in gewisser Weise einen Agnostizismus hinsichtlich eines allzu umfassenden theoretischen und historischen Rahmens. Dieser Agnostizismus wird in gewisser Weise dadurch verstärkt, daß der Global Governance-Ansatz *per definitionem* primär auf Steuerungsfragen und Problemlösungsprozesse abhebt und als *problem solving theory* nicht unbedingt einer ausführlichen theoretischen und historischen Herleitung bedarf. Um Strukturumbrüche, den Gestaltwandel des Staates und das Aufkommen neuer Akteure in der Weltpolitik zu verstehen, wäre es zweifelsohne hilfreich, kritische Ansätze aus der politischen Ökonomie und der Staats- und Gesellschaftstheorie einzubeziehen, wie sie etwa Robert Cox (z.B. 1981; 1983; 1997) vorgelegt hat. Derartige Bezüge zu kritischen Ansätzen in der IB-Forschung, die sich mit der Entstehung und dem Wandel von Institutionen und gesellschaftlichen

Kräftekonstellationen befaßt, liegen bislang nur bruchstückhaft vor⁶⁴. Insofern struktur-kritische Ansätze vor einer technokratischen und letztlich ahistorischen Problemlösungsorientierung warnen, zugleich aber aktuellen Wandel untersuchen, können sie den Global Governance-Ansatz bereichern.

NORMATIVE DIMENSION. Das empirisch-analytische Verständnis des Global Governance-Ansatzes wird durch eine normative Verwendung ergänzt. Sämtliche Weltkommissionen haben Bezug auf gemeinsame Überlebensinteressen genommen und daraus Leitideen für globales Handeln entwickelt ("nachhaltige Entwicklung", "gemeinsame Sicherheit" etc.). In der deutschen Debatte beziehen sich insbesondere Messner/Nuscheler auf diesen Begründungszusammenhang. Die *Commission on Global Governance* hat darüber hinaus Ansätze für eine "globale Nachbarschaftsethik" entworfen. Vergleichbare Versuche finden sich in anderen Diskussionskontexten; so wurde zum Beispiel im Rahmen des Dialogs der Religionen das "Projekt Weltethos" (Hans Küng 1990; 1997; Küng/Kuschel 1993) entwickelt. In der deutschen Diskussion hat zudem Dieter Senghaas (1992a) den von Carl Friedrich von Weizsäcker geprägten und auch von Willy Brandt als Vorsitzendem der Nord-Süd-Kommission verwendeten Begriff der "Weltinnenpolitik" aufgegriffen und im Sinne von Schutzfunktionen und einer Interventionskasuistik für das Feld globaler Friedens- und Sicherheitspolitik ausdifferenziert⁶⁵. Er basiert letztlich auf der normativen Prämisse, die Welt als politische Einheit zu behandeln und sich an Grundsätzen eines sozialen Rechtsstaates zu orientieren. Problematisch ist dabei in Bezug auf die Global Governance-Debatte zweifelsohne, daß Weltinnenpolitik "begriffslogisch den Weltstaat voraussetzt" (Messner/Nuscheler 1996b: 4).

64 Eine sehr gelungene Aufarbeitung kritischer Ansätze in den Internationalen Beziehungen leistet Hartwig Hummel (2000: 29-58). In seiner Habilitationsschrift zu den Handelskonflikten zwischen den USA und Japan und zu ihrer Bedeutung für das Konzept einer Gemeinschaft des "Westens" geht er neben Robert Cox insbesondere auf Stephen Gill ein. Neben dieser polit-ökonomischen Variante gibt es weitere "kritische" Theorieansätze, die für unsere Zwecke aber nicht herangezogen werden sollen: die postmodernistische, die konstruktivistische und die feministische Ausrichtung. Alexander Wendt stellte treffend zu den verschiedenen Forschungssträngen fest: "Critical IR 'theory', however, is not a single theory. (...) What unites them is a concern with how world politics is 'socially constructed,' which involves two basic claims: that the fundamental structures of international politics are social rather than strictly material (a claim that opposes materialism), and that these structures shape actors' identities and interests, rather than just their behavior (a claim that opposes rationalism). However, having these two claims in common no more makes critical theory a single theory than does the fact that neorealism and neoliberalism both use game theory makes them a single theory." (Wendt 1995: 71-72)

65 Siehe zu Perspektiven und Grenzen des in idealistischer Tradition stehenden Konzeptes von "Weltinnenpolitik" jüngst Menzel 1998: 242-262.

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, bei der Verwendung des Begriffs Weltinnenpolitik stets Anführungsstriche mitzudenken. Das definitorische Problem läßt sich jedoch entschärfen. Denn die normativen Grundgedanken von Weltinnenpolitik sollten im folgenden lediglich als regulative Leitideen verstanden werden. In dieser Form sind sie nicht von der Existenz eines homogenen Weltstaates abhängig, sondern lassen sich mit situationsspezifischen Modifizierungen und Anpassungen auch auf Zustände beziehen, in denen sich erste Elemente globaler Staatlichkeit mit anderen Ordnungsprinzipien verbinden.

PRÄSKRIPTIVE DIMENSION. Mit der normativen Konnotation verbunden, aber nicht bedeutungsgleich, ist die präskriptive Dimension von Global Governance, die Veränderungsvorschläge für die Gestaltung von Politik entwickelt. Achim Brunnengräber und Christian Stock (2000a) haben für die polit-ökonomisch ausgerichtete Global Governance-Forschung überzeugend herausgearbeitet, daß der Global Governance-Begriff präskriptiv im Sinne einer politisch-strategischen Zielrichtung verwendet wird. In der Auseinandersetzung mit dem Wirtschafts- und Politikmodell des Neoliberalismus wird Global Governance als Gegenprojekt aufgebaut, mit dem der Staat seine Handlungsfähigkeit im Prozeß der Globalisierung wiedererlangt. Insbesondere in der Auseinandersetzung um die "Entmachtung der Politik" (Messner 1998a: 33) bzw. um das institutionelle "re-embedding" der Weltökonomie (Messner 1998b) findet sich diese politisch-strategische Variante wieder. Sie kann ihre Wirkung entfalten, wenn sie in der wissenschaftlichen und politischen Kontroverse über die Gestaltbarkeit von Globalisierung "diskursive Hegemonie" gewinnt⁶⁶.

Dabei überwiegen Vorschläge, die primär auf institutionell-technokratische Reformen zielen. Daneben gibt es aber auch den Versuch, struktur-kritische Analysen des Globalisierungsprozesses, die sich in der Tradition emanzipatorischer Herrschaftskritik verstehen und stärker auf Veränderungspotential gesellschaftlicher Bewegungen (vgl. Altwater/Mahnkopf 1996) setzen, mit dem Global Governance-Diskurs zu verbinden (vgl. Brand et al. 2000)⁶⁷. In der vorliegenden Untersuchung ist die politisch-strategische Dimension des Global Governance-Ansatzes insofern relevant, als für den Bereich von Friedenssicherung und komplexem Konfliktmanagement institutionelle Veränderungsvorschläge sowie Aufgabenteilungen zwischen unterschiedlichen Akteuren in einer

66 Bei der diskursiven Hegemonie geht es – wie Peter Wahl (2000a: 14-15) unter Bezug auf Foucault (z.B. 1994) ausführt – darum, Definitionsmacht zu erringen, Wahrnehmungsweisen zu beeinflussen und damit auch spezifische Gestaltungsmöglichkeiten zu eröffnen. Die Durchsetzung von Hegemonie läßt sich nicht verstehen, ohne daß das Element des potentiellen bzw. real ausgeübten Zwangs einbezogen wird (vgl. Brand 2000: 52-53, FN 18).

67 Vgl. zur deutschsprachigen Kontroverse um den Global Governance-Ansatz insbesondere das Themenheft "Re-Regulierung der Weltwirtschaft" der Zeitschrift Prokla (Prokla-Redaktion 2000).

Weise reflektiert werden, die als kritische Fortführung des multilateralen Ansatzes verstanden werden kann.

TERMINOLOGISCHE KONVENTIONEN. Begriffliche Unschärfen entstehen oftmals dadurch, daß die normativen Leitideen oder aber die politisch-strategischen Ziele mit dem Global Governance-Begriff in eins gesetzt werden. Dies ist insofern problematisch, als es durchaus reale Formen von Global Governance geben kann, die nicht mit gemeinwohlorientierten Normen übereinstimmen müssen. Beispiele sind die von den Bretton-Woods-Organisationen vorangetriebenen Strukturanpassungs- und Stabilisierungsprogramme, das Krisenmanagement auf den Weltfinanzmärkten, die Liberalisierung des Welthandels im Rahmen der WTO oder auch das komplexe und oftmals widersprüchliche Zusammenwirken unterschiedlichster Agenturen im Bereich der humanitären Hilfe – alles Ausprägungen von Global Governance, die in normativer und politisch-strategischer Hinsicht problematisiert werden können. Holger Mürle (1998: 30) hat angesichts des mitunter mißverständlichen Gebrauchs des Terminus Global Governance zurecht angemahnt, es "sollte bei der Verwendung des Begriffs Global Governance offengelegt werden, ob man damit spezifische Regelungsinhalte verbindet".

In dieser Studie soll deshalb zur leichteren Unterscheidung der Global Governance-Begriff primär im empirisch-analytischen Sinne verwendet werden. Für das normative Verständnis wird auf den Begriff der "Weltinnenpolitik" (Senghaas 1992a) Bezug genommen. Er dient als Rahmen, um die ethischen⁶⁸ und völkerrechtlichen⁶⁹ Voraussetzungen und Grundbedingungen globalisierter Konfliktbearbeitung zu bestimmen. Für das präskriptive Verständnis im Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik wird auf das noch näher zu bestimmende Konzept Begriff des "erweiterten Multilateralismus" rekurriert.

3. Die wichtigsten Ausrichtungen in der Global Governance-Forschung

In der Global Governance-Forschung gibt es mittlerweile verschiedenste Ausrichtungen. Sie unterscheiden sich hinsichtlich der Akzente, die sie innerhalb der fünf bereits angesprochenen empirisch-analytischen Untersuchungsebenen setzen (inhaltliche Fragestellungen, Akteursebene, Prozeßdimension, Herrschaftsordnung, historische und polit-ökonomische Strukturanalyse). Auch in ihren normativen Ausrichtungen gibt es Abweichungen. An dieser Stelle ist es nicht notwendig, einen synoptischen Vergleich bzw. eine Detailanalyse der unterschiedlichen Global Governance-Konzeptionen vorzunehmen – zumal sie hinsichtlich der grundlegenden Definitionen und Annahmen ein relativ hohes Maß an

68 Siehe z.B. Lewer/Ramsbotham 1993; Walzer 1977; 1985; Doppelt 1978.

69 Siehe u.a. Delbrück 1992; 1993; Delbrück/Dicke 1989; Heintze 1994; Jahn 1993.

Übereinstimmung aufweisen⁷⁰. Statt dessen soll hier auf zentrale Aspekte von vier Global Governance-Konzeptionen eingegangen werden⁷¹.

3.1 *Global Governance als Überwindung des staatszentrierten Politikmodells (Rosenau/Czempiel)*

Wie bereits angedeutet, können die Studien von James N. Rosenau als Ausgangspunkt für die Global Governance-Forschung betrachtet werden. Bei Rosenau finden sich selten normative oder politisch-strategische Anklänge. Sein Schwerpunkt liegt vielmehr in der konzeptionellen Erfassung unterschiedlichster Globalisierungstendenzen, die mit Hilfe eines staatszentrierten Politikmodells nicht in den Blick geraten (*strukturegeschichtliche Analyse*). Neben einer zunehmenden Kompetenz der Bürger (Mikro-Ebene) und der Autoritätsverlagerung vom Nationalstaat zu sub- und übernationalen Akteuren (Meso-Ebene) ist für ihn die Verzweigung globaler Strukturen (Makro-Ebene) von zentraler Bedeutung (Rosenau 1992c: 13, 14 (Table 1); vgl. auch Rosenau 1990, Kap. 5). Bei dieser "bifurcation" sei seit Ende des Zweiten Weltkrieges neben die Staatenwelt eine komplexe multizentrische Welt getreten. Sie sei durch eigengesetzliche Strukturen, Prozesse und Entscheidungsregeln geprägt. Ihre höchst unterschiedlichen Akteure seien darauf bedacht, ihre Handlungsautonomie zu bewahren, und träten mit den Akteuren der staatszentrierten Welt in engen Austausch:

"The sovereignty-free actors of the multi-centric world consist of multinational corporations, ethnic minorities, subnational governments and bureaucracies, and the like. Individually, and sometimes jointly, they compete conflict, cooperate or otherwise interact with the sovereignty-bound actors of the state-centric world." (Rosenau 1992c: 20).

70 Holger Mürle (1998) hat in einem informativen Literaturbericht insgesamt elf verschiedene Konzeptionen von Global Governance mit Hilfe eines einheitlichen – allerdings nicht völlig überzeugenden – Untersuchungsschemas vorgestellt und miteinander verglichen. Er stellt ebenfalls ein "erhebliches Maß an Konvergenz der Definitionen" (Mürle 1998: 30) fest. Lesenswert ist außerdem die Global Governance-Studie von Heinrich-Böll-Stiftung und WEED (Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung), die aus kritischer Sicht die Positionen der Hauptprotagonisten des Global Governance-Konzepts analysiert (vgl. Brand et al. 2000 und hierin v.a. Brunnengräber/Stock 2000a).

71 Nicht behandelt werden im folgenden diejenigen Ansätze, die für die friedens- und sicherheitspolitische Debatte nicht einschlägig sind. Dazu zählen beispielsweise die Vorstellungen des Club of Rome (Meadows et al. 1972 und zahlreiche weitere Studien), die stark polit-ökonomisch geprägte Studie von Altvater/Mahnkopf (1996) und die recht allgemein gehaltenen Ausführungen der Gruppe von Lissabon (1997) zu den "Grenzen des Wettbewerbs".

James N. Rosenau (1992c: 12-14, 1989: 2-3) sieht durch die Auflösung und Veränderung bestehender Strukturen das globale System zum ersten Mal seit dem Westfälischen Frieden von 1648 in eine Periode der Turbulenz gestürzt, die durch steigende Komplexität und Dynamik geprägt und deren Ausgang noch offen sei. Die weitreichende historische Einordnung erscheint angesichts anderer Umbrüche in den zurückliegenden Jahrhunderten (Französische Revolution, Erster und Zweiter Weltkrieg, bipolare Supermacht Konkurrenz auf der Grundlage atomarer Abschreckung) zweifelsohne gewagt und bedürfte einer näheren Prüfung. Rosenaus großes Verdienst ist gleichwohl, den eigenständigen Stellenwert nicht-staatlicher Akteure und ihrer vielfältigen Aktivitäten herausgearbeitet und damit die Analyseebenen erweitert zu haben. Durch das analytische Konstrukt der multizentrischen Welt überwindet er eine zentrale Schwachstelle, die trotz Modifikationen nahezu sämtliche Spielarten in den Großtheorien⁷² der Internationalen Beziehungen (Realismus/Neorealismus⁷³, Idealismus/ Zivilisierungstheori-

72 Bei der Bezeichnung der Großtheorien der Internationalen Beziehungen lehne ich mich an Menzel 1999 (siehe insbesondere die Systematik in Abb. 2, S. 32) und Meyers 1991 an. Neben der Einteilung in Großtheorien ist es auch möglich, die Ideengeschichte anhand methodologischer Kontroversen aufzuarbeiten, bei denen sich – in verschiedenen, historisch verortbaren Debatten – traditionalistische, positivistische und postpositivistische Ansätze gegenüberstehen (vgl. Menzel 1999: 26-29). Während der 90er Jahre haben innerhalb der erkenntnistheoretischen Debatte (sozial)konstruktivistische Sichtweisen besondere Aufmerksamkeit und Verbreitung erfahren (siehe z.B. Wendt 1995). Sie gehen u.a. davon aus, daß die Präferenzen von Akteuren veränderlich sind, staatliche Interessen sich nicht einfach als Aggregation gesellschaftlicher Interessen darstellen lassen und Akteure die Strukturen, in denen sie handeln, selbst – z.B. durch die Aufstellung von Normen – ändern können (siehe u.a. Schaber/Ulbert 1994). Da der Konstruktivismus in seiner "harten" Ausprägung gelegentlich gar die Existenzberechtigung der "Großtheorien" anzweifelt, wird er in der anglo-amerikanischen Diskussion mitunter selbst schon als eigenständiges Paradigma behandelt. Ich ordne demgegenüber den Konstruktivismus (ähnlich wie systemtheoretische Ansätze) eher als eine spezifische – sich zum Teil auf der Ebene der Metatheorie bewegende – Forschungsperspektive ein. Sie hat in der Regel eine "kritische" Ausrichtung und kann in ihren "weichen" Varianten innerhalb bestimmter Großtheorien (nämlich dem Funktionalismus/Institutionalismus sowie dem Globalismus/Strukturalismus) zum Tragen kommen.

73 Siehe als "Klassiker" der "realistischen Schule" Morgenthau 1973 [zuerst 1948]. Siehe zum Neorealismus v.a. Herz 1957, 1974. Als Vertreter des strukturfunktionalen Neorealismus sei Waltz (1959; 1979; 1986), genannt. Das Standardwerk für den intellektuell spannenderen polit-ökonomischen Neorealismus hat Gilpin (1987) verfaßt. Gehaltvoll und geistreich äußerte sich Ende der 80er Jahre zur möglichen "(Re-)Naissance der Internationalen Politischen Ökonomie" im deutschsprachigen Raum v.a. Meyers 1989. Eine umfassende Diskussion der verschiedenen neorealistischen Ansätze findet sich in Keohane 1986.

en⁷⁴, Funktionalismus/Institutionalismus⁷⁵) – mit Ausnahme des Strukturalismus/Globalismus⁷⁶ – prägen: die weitgehende Orientierung an einem staatszentrierten Politikmodell, in dem die Staaten dem Sicherheitsdilemma ausgesetzt seien. James N. Rosenau (1989: 5) hält diese staatszentrierte Welt nach wie vor für ein relevantes analytisches Konstrukt. Angesichts begrenzter gouvernementaler Steuerungskapazitäten könnten aber globale Problemstellungen damit nicht mehr hinreichend erfaßt werden, sondern müßten um die Analyse der Gesellschaftswelt und die zahlreichen Interaktionen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ergänzt werden (vgl. Rosenau 1989: 8).

Ernst-Otto Czempiel hat dieses Theorem für die deutsche Debatte adaptiert und weiterentwickelt. Dabei prägte er den von mir synonym mit

74 Ein maßgeblicher Bezugspunkt ist nach wie vor Kants Traktat "Zum Ewigen Frieden" (1984 [zuerst 1795]). Siehe zusammenfassend zu Entstehung und Klassikern des Idealismus Meyers 1984; Meyers 1979: 37-38, 142-152; 1981: 37-44. Wichtige Beiträge zur Weiterentwicklung der Kantschen Ideen – insbesondere des demokratischen Friedens sowie einer föderalen Weltrepublik – haben u.a. Höffe (1995, 1999a, 1999b, 2000), Kersting (1993), Schmidt (1996b) und Habermas (1995) geleistet. Ich habe zur Großtheorie "Idealismus" noch den Begriff "Zivilisierungstheorien" gesetzt, da seit Ende der 80er Jahre gerade in der deutschen Friedens- und Konfliktforschung das Leitbild einer "Zivilisierung" der internationalen Beziehungen eine interessante Debatte ausgelöst hat. Das Leitbild knüpft an die Annahmen der "idealistischen Schule" an, insofern es die Schaffung rechtsstaatlicher Ordnungsstrukturen auf regionaler und globaler Ebene für möglich hält. Die Begründung rekurriert jedoch nicht auf ein spezifisches (rationales) Menschenbild, sondern orientiert sich an historischen Prozessen. Vor allem Dieter Senghaas (z.B. 1994a) hat diesen Ansatz entfaltet. In Anlehnung an Norbert Elias' Werk "Über den Prozeß der Zivilisation" (1976) unterstellt er, die historischen Erfahrungen zahlreicher europäischer Länder bei der Entprivatisierung von Gewalt sowie die fortschreitende Vernetzung und Affektkontrolle, aber auch die Herausbildung von Rechtsstaatlichkeit, demokratischer Partizipation, Konfliktkultur und sozialer Gerechtigkeit könnten als Leitbild universellen Fortschritts verallgemeinert werden. Siehe als Übersicht zur Diskussion über "Frieden als Zivilisierungsprojekt" auch W.R. Vogt 1995.

75 Siehe als Übersicht zum Institutionalismus u.a. Keck 1991; Keohane/Martin 1995. Der Funktionalismus kann als Vorläufer des Institutionalismus interpretiert werden, der seine Hochzeit Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre hatte und sich mit regionalen Integrationsbemühungen und internationalen Organisationen auseinandersetzte (z.B. Haas 1958). Eine Weiterentwicklung des Funktionalismus stellten systemtheoretische Ansätze in der Integrationsforschung dar (z.B. K.W. Deutsch et al. 1957).

76 Siehe als frühen Vertreter eines transnationalen Globalismus John Burton (1972); der systemtheoretische Globalismus wurde in den 70er Jahren insbesondere von Immanuel Wallerstein (1974a; 1974b) entwickelt. Interessant für die staats- und gesellschaftstheoretische Debatte im Global Governance-Kontext ist heute vor allem der polit-ökonomisch orientierte kritische Strukturalismus; siehe u.a. Altvater/Mahnkopf 1996; Cox 1981; 1983; 1992: 173-176; Cox 1997; Gill 1986; Gill/Law 1989.

"multicentric world" verwendeten Begriff der "Gesellschaftswelt", den er wie folgt definierte:

"(...) die Welt ist keine Staatenwelt mehr, in der der Besitz militärischer Gewaltmittel Macht und Einfluß zuteilt. Sie ist auch noch keine Weltgesellschaft, die auf die Verfügung über Gewaltmittel verzichtet und sie einer Zentralinstanz überantwortet hat. Diese neue Welt ist am ehesten eine Gesellschaftswelt, die von der staatlichen Organisation formiert, aber von den Interessen der Gesellschaften bestimmt wird." (Czempiel 1990: 843)

Der Global Governance-Ansatz steht mit diesen Grundannahmen in teilweise konkurrierender, teilweise aber auch komplementärer und vor allem synthetisierender Beziehung zu den Großtheorien bzw. Paradigmen⁷⁷ der internationalen Beziehungen⁷⁸. Eindimensionale Modellan-

77 Der Terminus Paradigma wurde in der wissenschaftstheoretischen Debatte von Thomas S. Kuhn geprägt (siehe als Überblick Chalmers 1978: 85-97). Eine reife Wissenschaft wird nach Kuhn durch ein einziges Paradigma geprägt, das die Standards wissenschaftlicher Forschung festlegt. In seinem Hauptwerk "The Structure of Scientific Revolution" (1962, erweiterte Aufl. 1970) arbeitet Kuhn heraus, daß naturwissenschaftlicher Erkenntnisfortschritt durch die zyklische Ablösung von Paradigmen und eine fortwährende Kumulation von Problemlösungsfähigkeit gekennzeichnet ist. In Zeiten der "Normalwissenschaft" koordiniert und leitet das vorherrschende Paradigma die *puzzle-solving activities* der Forschergemeinde. Um hier Entfaltungsspielraum zu ermöglichen, ist ein gewisses Maß an Ungenauigkeit und Offenheit in den Annahmen notwendig. Ein Paradigma gerät jedoch nach einer gewissen Zeit in die Krise, wenn Anomalitäten seine Erklärungskraft beeinträchtigen. Dies ist der Zeitpunkt, an dem ein rivalisierendes Paradigma aufkommt, das bisherige Sichtweisen verändert, neue Fragestellungen aufwirft und anders gelagerte Problemlösungen anbietet. Das Vertrauen in das alte Paradigma wird in der Forschergemeinde unterhöhlt – wobei nach Kuhn psychologische und soziologische Faktoren eine entscheidende Rolle spielen. Schließlich kommt es zur "Revolution", bei der das alte durch das neue Paradigma abgelöst wird.

Der Kuhnsche Paradigma-Begriff ist für den Bereich der Sozialwissenschaften nur bedingt anwendbar. Insbesondere in den internationalen Beziehungen findet man ein Nebeneinander konkurrierender Theorieansätze, die sich auf verschiedenen "Terrains" in der jeweiligen "Vorherrschaft" abwechseln, auf Veränderungen im globalen System reagieren, Erkenntnisse konkurrierender Ansätze adaptieren und sich somit beständig fortentwickeln. Dennoch hat es sich eingebürgert, bei den bestehenden Großtheorien (Realismus/Neorealismus, Idealismus/ Zivilisierungstheorien, Funktionalismus/Institutionalismus, Globalismus/Strukturalismus) von Paradigmen zu sprechen. Denn in ihren jeweiligen "Dominanzbereichen" geben sie tatsächlich Standards vor, koordinieren und leiten die Forschung an. Ernst-Otto Czempiel (1989: 117) bemerkte zutreffend: "When T.S. Kuhn argued that paradigms cannot be changed, they can only die, he certainly did not have international relations in mind."

78 Der einleitend in Abgrenzung zu Lakatos' Konzept des Forschungsprogramms entwickelte Begriff des integrativen Forschungsrahmens bezeichnet dieses Verhältnis meines Erachtens recht treffend. Ich verzichte deshalb im Rahmen dieser Arbeit darauf, den Global Governance-Ansatz als eigenständige Großtheorie

nahmen – so beispielsweise das "klassische Billardmodell" des Realismus oder idealistische Vorstellungen einer "Weltregierung" – werden als überholt betrachtet und verworfen. Gleichwohl bleiben zentrale Themen und Ansätze, die innerhalb der Großtheorien entwickelt wurden, relevant: so beispielsweise das Sicherheitsdilemma machtorientierter Staaten und Fragen von hegemonialer Herrschaft und Stabilität (Realismus/Neorealismus), die Verrechtlichung internationaler Beziehungen und die generelle Frage der Herausbildung globaler Staatlichkeit (Idealismus/Zivilisierungstheorien), die Bedeutung regionaler Integration (Funktionalismus/Institutionalismus) oder auch der Formwandel des kapitalistischen Weltsystems bzw. struktur-kritische Analysen hegemonialer Ordnung (Globalismus/Strukturalismus). In diesen Fällen geht es darum, den Geltungsbereich bestehender Theorieansätze angesichts grundlegender Veränderungsprozesse in den internationalen Beziehungen neu abzustecken.

3.2 *Global Governance als Fortentwicklung des institutionenorientierten Multilateralismus (Commission on Global Governance)*

Eine wichtige Adaption des Global Governance-Konzeptes wurde in der multilateral orientierten Erforschung des UN-Systems und internationaler Organisationen vorgenommen⁷⁹. Dieser institutionenorientierte Multilateralismus zeichnet sich durch zwei Elemente aus: Er hebt einerseits auf die Kooperation von drei oder mehr Staaten ab; andererseits muß dieses Handeln aber im Einklang mit übergeordneten Prinzipien erfolgen, die die beteiligten Staaten teilen und die verallgemeinerungsfähig sein müssen. Dieses Verständnis geht über die Minimaldefinition hinaus, die Multilateralismus lediglich als "practice of coordinating national policies in groups of three or more states" (Keohane 1990: 731) beschreibt. Bereits John G. Ruggie (1993a: 11) hat überzeugend argumentiert, daß eine derartige Definition zu kurz greift. Er versteht unter Multilateralismus "an institutional form that coordinates relations among three or more states on the basis of generalized principles of conduct". Multilateralismus meint somit mehr als bloße Politikkoordination, sondern erfordert eine gewisse institutionelle Form – seien es Regime oder auch internationale Organisationen. Dabei kann es sich sowohl um universal angelegte (z.B. UN-System, Bretton-Woods-Institutionen, WTO) als auch um regio-

bzw. als Paradigma zu bezeichnen oder ihn eindeutig einer Großtheorie zuzuordnen. Der Mainstream der Global Governance-Forschung weist zweifelsohne eine große Nähe zum Institutionalismus auf (siehe hierzu auch Menzel 1999: 32, 123-129), doch gibt es in den verschiedenen Ausprägungen des Ansatzes auch direkte Anknüpfungspunkte zu Idealismus/Zivilisierungstheorien und Globalismus/Strukturalismus.

79 Vgl. zur jüngsten Debatte um Unilateralismus vs. Multilateralismus, die insbesondere durch die US-Außenpolitik seit 1994 ausgelöst wurde: Nuscheler 2001; Brock 1997; 1998b; Holloway 2000.

nale Strukturen (etwa subregionale Integrations- und Sicherheitssysteme wie EU, NATO oder SADC⁸⁰) handeln. Zweitens läßt sich nach dieser Begriffsbestimmung von Multilateralismus nur sprechen, wenn dem Handeln Normen zugrunde liegen, die keine der beteiligten Parteien einseitig diskriminieren (siehe hierzu auch Nel et al. 2000: 44).

Wir wollen im folgenden eine Definition von Mingst/Karns zugrunde legen:

"*Multilateralism* involves the conduct of international activities by three or more states in accordance with shared general principles" (Mingst/Karns 1995: 2).

Sie hat gegenüber Ruggies Begriffsbestimmung den Vorteil, daß sie mit "shared general principles" den normativen Bezug der Politikabstimmung nicht auf Verhaltensregeln ("generalized principles of conduct") einengt, sondern sich auch für inhaltliche Grundsätze internationaler Zusammenarbeit offen hält, die sich beispielsweise gegen eine als unfair empfundene Hegemonie wenden können⁸¹.

In eher praktischer Weise läßt sich der Multilateralismus auch in Abgrenzung zum Unilateralismus bestimmen, insofern er auf Partnerschaft, Konsultation und Konsensbildung setzt, während der Unilateralismus die Durchsetzung relativ eng definierter Eigeninteressen meint. Multilateralismus kann durchaus hierarchische Elemente enthalten und ist deshalb nicht unbedingt mit horizontaler Selbstkoordination gleichzusetzen. Vielmehr kann Multilateralismus mit *leadership* einhergehen, solange diese Führung die Interessen und Meinungen anderer Staaten einbezieht. So war die US-Rolle des "wohlwollenden Hegemons" nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges durchaus multilateral orientiert (vgl. Holloway 2000: 362-363). Auch das Modell des "selbstbewußten Multilateralismus", das die Clinton-Administration zu Beginn ihrer Amtszeit verkündete und 1994 aufgab, verzichtete nicht auf Führung, ordnete sich aber in internationale Kooperationsstrukturen ein (vgl. Nuscheler 2001a: 7)⁸².

80 SADC = Southern African Development Community; siehe Kapitel A.III und F.II.

81 Siehe hierzu Nel et al. 2000: 44, die zugespitzt von "true multilateralism" sprechen.

82 Robert Cox (1992: 163, 174) sieht – in struktur-kritischer Perspektive – sogar die entscheidenden Aufgaben internationaler Institutionen darin, das Projekt des sie vorantreibenden Hegemons zu legitimieren und abzusichern. Diese These geht allerdings insofern zu weit, als sie die Doppelfunktion des Multilateralismus ausblendet: Multilaterale Institutionen tragen neben ihrer legitimatorischen Funktion stets auch als Keim die Kritik hegemonialer Ordnungen in sich (vgl. Nel et al. 2000: 44). Cox' Hegemonie-Konzept unterscheidet sich übrigens klar von neorealistischen Vorstellungen und bezieht neben der politisch-institutionellen Machtverteilung auch die materielle und idelle Dimension als

Das Global Governance-Konzept ist im Kontext des institutionenorientierten Multilateralismus besonders intensiv rezipiert und weiterentwickelt worden. Eine wichtige Katalysatorfunktion hatte zweifelsohne der Bericht der *Commission on Global Governance*. Diese Kommission war aus der von Willy Brandt angeregten Stockholmer Initiative zu globaler Sicherheit und Weltordnung (1991) hervorgegangen. Ihr gehörten 27 hochrangige Persönlichkeiten aus allen Erdteilen an; den Vorsitz hatten der ehemalige schwedische Premierminister Ingvar Carlsson und der frühere Commonwealth-Generalsekretär Sir Shridath Ramphal inne. Die Kommission stand in der Tradition anderer Weltkommissionen, die unter Leitung von Olof Palme, Gro Harlem Brundlandt und Julius Nyerere Konzepte zu "Gemeinsamer Sicherheit", "Nachhaltiger Entwicklung" und den Möglichkeiten verstärkter Süd-Süd-Kooperation unterbreiteten. Die 1995 veröffentlichte Studie "Our Global Neighbourhood" enthielt ein umfassendes Konzept, das nachbarschaftliche Werte in einer veränderten Welt einforderte und fünf Handlungsfelder ausmachte: die Förderung der Sicherheit, das Management der wirtschaftlichen Interdependenz, die Reform der Vereinten Nationen und die Stärkung der weltweiten Rechtsstaatlichkeit.

Dieser politiknah verfaßte Global Governance-Report ist keine wissenschaftliche Analyse im engeren Sinne. In ihn sind allerdings zahlreiche Hintergrundpapiere renommierter Wissenschaftler⁸³ eingeflossen, so daß er in gewisser Hinsicht auch eine Synthetisierung des akademischen Diskussionsstandes beinhaltet. Die Problembeschreibungen wie auch die faktengestützte Darstellung und Analyse wichtiger Weltentwicklungen orientierten sich insofern am *state of the art*. Der Report versucht, ein normatives Leitbild bzw. eine "Vision" für die "Nachbarschaft in der einen Welt" zu entwerfen (vgl. Commission on Global Governance 1995b: 47-83). Die Kommission schlägt einen Wertekanon vor, der die Achtung vor dem Leben, Freiheit, Gerechtigkeit und Ausgewogenheit, gegenseitige Achtung, Hilfsbereitschaft, Integrität enthält. Sie formuliert zudem ein globales Bürgerethos mit Rechten und Pflichten, das durch *good governance*, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit abgesichert werden soll. Schließlich erachtet sie die Anpassung alter Normen der Souveränität und Selbstbestimmung für nötig. Freilich beschränkt sich die Begründung dieser Normen im wesentlichen auf einen *common sense*, der nur cursorischen Bezug auf die UN-Charta sowie die Philosophie- und Religionsgeschichte nimmt. Es gibt keine stringente Herleitung der einzelnen

integrale Bestandteile hegemonialer Ordnungen ein (siehe hierzu auch die gute Übersicht bei Hummel 2000: 37-41).

83 Unter ihnen: Georges Abi-Saab, Sverker Asström, Pablo Bifani, Lincoln Bloomfield, Jorge Castañeda, Johan Galtung, Francis Deng, Bimal Ghosh, Ernst und Peter Haas, Peter Hansen, Shafiq ul Islam, Ramatullah Khan, Edward Kwakwa, Rama Mani, Alister McIntyre, Ruben Mendez, Bhaskar Menon, Jeremy Pope, James Rosenau (er steuerte gleich drei Studien bei), Emma Rothschild, Osvaldo Sunkel, Herbert Wulf.

Normen aus dem bestehenden bzw. aus dem sich entwickelnden Völkerrecht; insbesondere fehlt bei der Aufzählung von Rechten und Freiheiten ein expliziter Bezug auf die Allgemeine Menschenrechtserklärung (1948) und die beiden Menschenrechtspakte (1966). Schließlich bleibt die zentrale Grundannahme weitgehend unreflektiert, daß die Überwindung der räumlichen Distanz durch moderne Transport- und Kommunikationsmittel und die zunehmenden Interdependenzen zu einem "globalen Dorf" bzw. einer "globalen Nachbarschaft" geführt hätten. Angesichts sozialer Desintegrationsprozesse in zahlreichen Ländern der Welt (auch in den Industriestaaten) wie auch globaler Fragmentierungsprozesse bedürfte diese harmonisierende Terminologie der näheren Begründung⁸⁴.

Der Bericht benennt – mitunter mit katastrophischem Unterton – Zerfallsprozesse und Negativentwicklungen, bezieht sie jedoch nur unzureichend in das von ihm konstruierte Gesamtbild ein. Hinzu kommt: Wie insbesondere Stadtsoziologen festgestellt haben, kann physische Nähe zu anderen Milieus durchaus Vermeidungsmechanismen hervorrufen, die den "Nähergerückten" als Fremden konstruiert und auf sozialer Distanz hält (vgl. Baxi 1996: 544). Diese Erkenntnis läßt sich auf die globale Ebene übertragen. Unter den Bedingungen wechselseitiger Entfremdung wäre *common sense* dann eine wenig Hilfe stiftende Ressource für die Begründung von Moral. Dies wirkt sich auch auf das von der Kommission geforderte Einverständnis über "shared responsibilities" aus, die ja zunächst eine Einigung über ein "common good" und den genaueren Charakter der "shared destiny" voraussetzen (vgl. Baxi 1996: 540, 531). Eine Ethik im Zeitalter der Globalisierung, das durch das Neben-, Durch- und Gegen-einander, selten aber das Miteinander von traditionellen Vergesellschaftungsformen, Moderne und Postmoderne gekennzeichnet ist, wird von daher selbstreflexiver sein müssen. Darüber hinaus ist es in den internationalen Beziehungen unumgänglich, bei der Herleitung ethischer Verbindlichkeit ausführlich auf völkerrechtliche Verfahren (sowohl im Sinne von *hard law* als auch von *soft law*) zu rekurrieren (siehe hierzu Kapitel A.III).

Was den Bericht trotz dieser kritischen Anmerkungen wertvoll macht, ist neben der kompendienhaften Analyse seine konsequente Orientierung an politisch-strategischen Empfehlungen. Die Kommission greift dabei auf zahlreiche institutionelle Vorschläge zurück, die in der politischen und wissenschaftlichen Debatte entwickelt wurden, paßt sie veränderten Gegebenheiten an und fügt neue Ideen hinzu. Es ergibt sich ein dichtes Bündel von Maßnahmen. Im Bereich der Friedenssicherung wird beispielsweise neben der Schaffung einer "Freiwilligentruppe der UN" ange-

84 Der indische Rechtswissenschaftler Upendra Baxi (1996: 529-532) meint deshalb unter dem Motto "Resisting the Report's Rhetoric" nicht ganz zu Unrecht, daß man die zentralen Begriffe des Berichts (Global Governance, Global Neighbourhood, Global Civil Society, Neighbourhood Ethics) einem "reality check" unterwerfen müsse.

regt (siehe ausführlicher Kapitel F.II), daß Staaten, die durch Nebenwirkungen von Wirtschaftssanktionen betroffen sind, die Möglichkeit zur Vorzugsbehandlung durch internationale Finanzinstitutionen eröffnet wird. Für das Management wirtschaftlicher Interdependenz wird ein "Rat für wirtschaftliche Sicherheit" angeregt. Das UN-System soll durch eine veränderte Zusammensetzung des Sicherheitsrats, die Schaffung eines "Forums der Zivilgesellschaft" sowie zahlreiche Maßnahmen zur Effizienzsteigerung reformiert werden. Die Stärkung der weltweiten Rechtsstaatlichkeit soll schließlich durch eine vermehrte Nutzung des internationalen Strafgerichtshofes sowie die (mittlerweile beschlossene) Einrichtung eines internationalen Strafgerichts vorangetrieben werden. Mit diesen Vorschlägen für eine "Reform und Stärkung des bestehenden Systems zwischenstaatlicher Institutionen", die den Vereinten Nationen weiterhin eine zentrale Rolle zumessen, aber auch durch das komplexere Problemverständnis neue Strategien "für die Zusammenarbeit mit privaten Institutionen und unabhängigen Gruppen" anregen, hat die Kommission einen wichtigen Anstoß für die Modernisierung und Fortentwicklung des institutionenorientierten Multilateralismus gegeben. Er wurde in Deutschland insbesondere durch die Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) aufgenommen, die policy-orientierte Vorschläge zur Weiterentwicklung des Instruments der Wirtschaftssanktionen (Kulesa/Starck 1997), zur Etablierung eines internationalen Strafgerichtshofes (Ferencz 1998) und zur Schaffung einer "Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung" (Biermann/Simonis 1998) vorgelegt hat.

Freilich müssen auch die Grenzen institutioneller Lösungen reflektiert werden. Wie Danilo Zolo (1996: 1-2) richtig hervorhebt, bedeutet der globale Charakter von Problemen nicht unbedingt, daß diese am besten durch globale Institutionen und Regelungsmechanismen mit supranationaler Autorität geregelt werden könnten. Ähnlich wie Rosenau geht er davon aus, daß eine flexible, polyzentrische, nicht-hierarchische Ordnung oftmals evolutiv und aus sich heraus entsteht – und gerade durch ihre Unvollkommenheit besonders anpassungs- und veränderungsfähig ist, was systemische Stabilität besser als strikte Regelungsmechanismen befördern kann.

3.3 Global Governance als Neugestaltung globaler Kooperationsprozesse und Transformation von Staatlichkeit (Messner/Nuscheler [INEF])

In Deutschland hat vor allem das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Gerhard-Mercator-Universität –Gesamthochschule– Duisburg das eng mit der Bonner Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) zusammenarbeitet, die Global Governance-Debatte aufgegriffen. Während die SEF sich in ihren Veröffentlichungen stärker im Sinne des "institutionenorientierten Multilateralismus" auf die Entwicklung politikorientierter Reformvorschläge im multilateralen System konzentriert hat, liegt das Hauptaugenmerk der INEF-Forschung auf der Neugestaltung globaler

Kooperationsprozesse sowie der veränderten Rolle des Nationalstaates bei der Lösung globaler Problemstellungen. Ein wichtiger Ausgangspunkt für die Studien des Instituts waren dabei zum einen die Weltkonferenzen der 90er Jahre, die als globale Foren von Staatenwelt und Zivilgesellschaft konsensuale Problembeschreibungen und Aktionsprogramme entwickelt haben, zum anderen die konzeptionellen und programmatischen Vorstellungen, die in den Weltberichten wichtiger internationaler Organisationen entwickelt wurden (vgl. Messner/Nuscheler 1996; Fues/Hamm 2001).

Das neue netzwerkartige Zusammenwirken verschiedener staatlicher und nicht-staatlicher Akteure muß nach Ansicht von Dirk Messner und Franz Nuscheler mit einem neuartigen Politikmodell erfaßt werden, das neben Verregelung und Verrechtlichung insbesondere auf die Akzeptanz geteilter Souveränitäten setzt. Die Handlungsautorität des Nationalstaates werde dabei zum Teil auf andere Ebenen der "Global Governance-Architektur" verlagert: internationale Regime, regionale Integrationsprojekte, UN-Organisationen, Zivilgesellschaft und lokale Politik (Messner/Nuscheler 1996a: 20-21). Dieses Politikmodell unterscheidet sich durch seine Vielschichtigkeit von einer bloßen Modernisierung des Multilateralismus. Zudem wird dem Nationalstaat nach wie vor eine entscheidende Funktion zugemessen (vgl. Messner/Nuscheler 1996b; 1997: 345 ff.). Insbesondere Dirk Messner (1998a; 1998b) hat dabei die Neubestimmung staatlicher Steuerungsmöglichkeiten in den Vordergrund gerückt, die auf die "globale institutionelle Einbettung der Weltmarktwirtschaft" zielt und dabei der EU eine Protagonistenrolle zuweist.

Messner/Nuscheler (1996b: 4) sprechen sich nachdrücklich für eine normative Konnotation des Global Governance-Ansatzes aus. Dieser Ansatz steht in der Tradition der bereits erwähnten Weltberichte. Messner/Nuscheler beziehen sich im Unterschied zur Commission on Global Governance lediglich auf die "global commons" und übernehmen nicht die Rhetorik der "globalen Nachbarschaft". Diese "normative Selbstbeschränkung" erhöht sicher die Begründungsmöglichkeiten. Dennoch wird auch bei dieser weniger "emphatischen" Variante der normative Geltungsanspruch nicht näher hergeleitet⁸⁵. Messner (1998a: 41) betont darüber hinaus den Charakter von Global Governance als politisch-strategisches Projekt, innerhalb dessen Politik und Wissenschaft ein Leitbild⁸⁶ gegen die weltweite Deregulierung und die "Entmachtung der Politik" entwickeln sollten.

85 Nuscheler stützt sich bei der Begründung universeller Normen vorrangig auf völkerrechtliche Vereinbarungen und Dokumente. Im Bereich der Menschenrechte sind dies insbesondere die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) und die beiden Menschenrechtspakte (vgl. Nuscheler 1997a; 1997b); siehe auch Hamm 1996.

86 Siehe zu unterschiedlichen Leitbildern globaler Ordnung auch den Überblicksartikel von Jacobs 2000.

3.4 Global Governance und das Konzept eines "erweiterten Multilateralismus"

Der Global Governance-Ansatz geht – und hier folge ich Nuscheler (2000b: 477; siehe auch 1998) – über ein bloßes "Mehr an staatlich organisiertem Multilateralismus" hinaus. Gerade in seiner "traditionellen" Version, die primär an institutionenorientierter Problemlösung (*top down approach*) interessiert ist, kann der Multilateralismus bislang weder Mehrebenenpolitik noch veränderte Funktionen des Nationalstaates verarbeiten. Allerdings gibt es in der Multilateralismus-Forschung auch struktur-kritische Ansätze, die die bestehenden staatlichen und ökonomischen Machtverhältnisse sowie die konstitutiven Prinzipien und Grundannahmen des multilateralen institutionellen Rahmens hinterfragen. Sie konzentrieren sich weniger auf "sozialtechnologische Änderungen" als vielmehr auf die Frage, ob die bestehenden institutionellen Strukturen und Arrangements dem Wandel der Weltordnung gerecht werden (vgl. Knight 1995: 564-565). Zu nennen ist u.a. das von Robert Cox (1997) koordinierte Forschungsprojekt "Multilateralism and the United Nations System" (MUNS), das die Entstehungsbedingungen, Machtverhältnisse und Veränderungspotentiale existierender Herrschaftsstrukturen untersucht (siehe auch Gill 1997). Dabei schätzt Cox das Veränderungspotential internationaler Organisationen relativ gering ein und lenkt die Aufmerksamkeit stärker auf gesellschaftliche Änderungsmöglichkeiten (*bottom up*).

Ein vielbeachtetes Beispiel im Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik war der sog. Ottawa-Prozeß, der die Bedeutung nicht-staatlicher Akteure für das Zustandekommen internationaler Verträge unterstrich (vgl. Wisotzki 1998). Das Zusammenspiel einer breit verankerten gesellschaftlichen Kampagne mit gleichgesinnten Staaten (*like-minded states*) hatte maßgeblich dazu beigetragen, daß im Dezember 1997 die Anti-Landminen-Konvention verabschiedet wurde⁸⁷. Ein ähnlich strukturiertes Bündnis hatte nennenswerten Anteil daran, daß im Sommer 1998 in Rom das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs beschlossen wurde (siehe auch Kapitel A.III.).

Vor dem Hintergrund derartiger Entwicklungen hat eine rein staats- oder institutionenorientierte Definition des Multilateralismus an Erklärungskraft und Bedeutung eingebüßt, was sich ansatzweise bereits im Bericht der Global Governance-Kommission niederschlug. So hat W. Andy Knight (1995: 557-558, 565) unter dem treffenden Titel "Straddling the Fence" herausgearbeitet, daß der Report "Our Global Neighbourhood" durchaus kritische Sichtweisen mit einbezieht. Das Standbein der Kommission stellt aber unverkennbar der institutionen- und staatszentrierte Multilateralismus dar.

87 Siehe hierzu mit Bezug auf die südafrikanische Außenpolitik Nel et al. 2000: 56.

Es wäre unproduktiv, die verschiedenen, hier behandelten Varianten des Multilateralismus aufgrund ihrer divergierenden politisch-strategischen Ausgangspunkte gegeneinander auszuspielen. Sie akzentuieren komplementäre Aspekte der Wirklichkeit. So ist es das Verdienst des "institutionenorientierten Multilateralismus", bei der Analyse globaler Regulierungsprozesse sowohl Effizienzsteigerungen als auch die Möglichkeit erhöhter Effektivität durch institutionelle Reformen erfassen zu können. Das Denken in institutionellen Alternativen kann jenseits politisch-strategischer Reformabsichten auch dabei helfen, im Sinne kontrafaktischer Analysen das Funktionieren bestehender Mechanismen besser zu verstehen. Hier liegt eine Schwäche des kritischen Multilateralismus. Zugleich bearbeitet er durch die Analyse struktur-geschichtlicher Zusammenhänge eine empirisch-analytische Blindstelle des traditionellen Multilateralismus. Diese Dimension ist nicht nur notwendig, um zu einer angemessenen, über phänomenologische Betrachtungen hinausreichenden Problembeschreibung zu kommen. Es geht letztlich auch darum, die Verwirklichungsmöglichkeiten institutioneller Veränderungsvorschläge angemessen einzuschätzen, die ansonsten allzu schnell "das Gräberfeld gescheiterter Reformbemühungen" (Brand/Wahl 2000: 164) zu erweitern drohen. Schließlich gilt es das neue Phänomen der "Entgrenzung der Staatenwelt" (Brock/Albert 1995) angemessen zu berücksichtigen und das Veränderungs- und Mitwirkungspotential gesellschaftlicher Akteure als integralen Bestandteil von Multilateralismus zu begreifen.

Eine derartige Verknüpfung der verschiedenen Spielarten soll im folgenden als "erweiterter Multilateralismus" bezeichnet werden⁸⁸. Hinsichtlich der Steuerung und Ordnung von globaler Entwicklung ermöglicht er eine Doppelstrategie (vgl. auch Ropers 1993): So kann einerseits im Sinne einer Weltinnenpolitik angestrebt werden, multilaterale Organisationen wie die Vereinten Nationen auszubauen, zu demokratisieren und in ihrer Autorität zu stärken. Zum zweiten wird es aber auch möglich, politische Regelungsfunktionen im Sinne von *complex governance* auf eine Vielzahl von Institutionen zu verteilen. Regieren (im weiteren Sinne) braucht sich dann auch hinsichtlich globaler Fragen nicht mehr auf Staatsbürokratien zu beschränken, sondern kann sich auch auf supranationale wie subnationale Einheiten und nicht-staatliche Akteure erstrecken. Im Idealfall wäre im Bereich der Konfliktbearbeitung eine "kooperative Friedenssicherung" die Folge, bei der sich die verschiedenen Akteure auf eine komplementäre Aufgabenteilung einigen und gemeinsam zu einer Problemlösung beitragen (vgl. auch Evans 1993)⁸⁹. Der "erweiterte Multi-

88 Robert O'Brien (1997) spricht in ähnlicher Weise von "complex multilateralism". Siehe im übrigen auch Schechter 1998.

89 Die Realität ist freilich öfter von konkurrierenden und rivalisierenden Interessen und Wahrnehmungen geprägt. Das zunehmend komplexe Krisen- und Konfliktmanagement wird entsprechend inkonsistent und widersprüchlich, ja es kann sich sogar destruktiv auswirken. Auch dies ist aber ein Teil von Global Governance.

lateralismus" ist aufgrund dieser Doppelstruktur mit dem Global Governance-Ansatz insbesondere in der präskriptiven Dimension weitgehend kompatibel und bildet für die vorliegende Studie den zentralen Referenzrahmen, sobald es um die Erörterung politisch-strategischer und institutioneller Reformvorschläge zur UN-Friedenssicherung geht⁹⁰.

III. Normative Grundlagen und operative Handlungsfelder multilateraler Friedenssicherung

Wie lassen sich die normativen Grundlagen multilateraler Friedenssicherung bestimmen? Wie lassen sich die operativen Handlungsfelder ausdifferenzieren, welche Instrumente stehen zur Verfügung?

Ich möchte im folgenden keinen ausführlichen Diskurs über die Herleitung und Geltungsgründe von Normen führen, sondern im Sinne einer Selbstbeschränkung nur auf zwei zentrale Aspekte des Völkerrechts Bezug nehmen: Zum einen gehe ich auf die einschlägigen Regelungen der UN-Charta zu Gewaltverbot, Konfliktschlichtung und kollektiver Friedenssicherung ein, die für alle UN-Mitgliedsstaaten gültig sind und als zivilisatorischer Fortschritt bei dem Bemühen gewertet werden können, "Friede durch Recht" (vgl. hierzu Dicke 1995; Delbrück/Dicke 1989) zu schaffen. Zum anderen diskutiere ich menschenrechtliche Fundamentalnormen, die im allgemeinen und humanitären Völkerrecht verankert sind und die für alle und gegenüber allen Staaten als zwingendes und verbindliches Recht gelten. Andere Normen können einen derart hohen Grad an allgemein akzeptierter Verbindlichkeit in den internationalen Beziehungen nicht beanspruchen. Von daher spricht viel dafür, die menschenrechtlichen Fundamentalnormen als normativen Kern einer Weltfriedensordnung zu betrachten. Die beiden völkerrechtlichen Grundsatzbestimmungen leite ich auf universaler Ebene her. Zugleich nehme ich Bezug auf die einschlägigen Dokumente, die im Rahmen der *Organization of African Unity* (OAU) verabschiedet wurden. Abschließend diskutiere ich, ob und wie die Normen und Werte geschützt werden können. Dabei befasse ich mich zunächst mit dem Konzept und der Reichweite staatlicher Souveränität. Danach diskutiere ich anhand von fünf völkerrechtlich relevanten Tatbeständen, mit welcher Legitimität und Effektivität zivile Einmischung unternommen werden kann sowie nicht-militärische und militärische Zwangsmaßnahmen bei Rechtsbrüchen verhängt werden können.

In einem dritten Unterkapitel befasse ich mich mit praxisorientierten Konzepten multilateraler Friedenssicherung, wie sie in den 90er Jahren entwickelt wurden. Ausgangspunkt ist die "Agenda für den Frieden"

90 Siehe hierzu insbesondere Kapitel F.II.

vom Juni 1992. Mit ihr hatte Boutros-Ghali (1992a) friedenspolitische Wegweisungen vorgelegt, die den Umbruch nach dem Ost-West-Konflikt als eine Chance für die Weltorganisation begriffen. Das Novum der "Agenda" war, daß sie erstmals das gesamte – zivile wie militärische – Instrumentarium der Vereinten Nationen für die unterschiedlichen Phasen eines Konfliktes in einem kohärenten Konzept entfaltete.

1. Gewaltverbot, Konfliktschlichtung, kollektive Sicherheit und regionale Friedenssicherung als Rechtsgrundlagen einer Weltfriedensordnung

Die Entwicklung des Völkerrechts ist maßgeblich durch die Frage bestimmt, wie Krieg im modernen Staatensystem eingehegt, geächtet und letztlich überwunden werden kann⁹¹. Die Entstehung des modernen Staatensystems wie auch des klassischen Völkerrechts wird dabei üblicherweise auf den Abschluß des Friedensvertrages von Münster und Osnabrück (Westfälischer Frieden von 1648) datiert, der den Dreißigjährigen Krieg (1618-48) beendete. In ihm erkannten die europäischen Souveräne keine ihnen übergeordnete religiös legitimierte Autorität mehr an. Zudem behielten sich die Souveräne das Recht vor, Krieg als letztes Mittel – als *ultima ratio regum* – bei der Durchsetzung von Interessen und der Austragung von Konflikten zu führen. Die damit verbundene Loslösung des Krieges von Moralvorstellungen, die insbesondere in der *Lehre vom gerechten Krieg* entworfen worden waren, sollte durch das Bemühen um eine "Hegung des Krieges" (Carl Schmitt 1988 [zuerst 1938]) ausgeglichen werden – ein Bemühen, das sich in der Haager Landkriegsordnung von 1907 manifestierte und mit der "totalen Kriegführung" des Ersten Weltkriegs dramatisch scheiterte⁹².

Die völkerrechtlichen Konsequenzen wurden zunächst 1919 gezogen: Mit der Gründung des Völkerbundes wurde das traditionelle *ius ad bellum* durch eine Friedenspflicht (partiellies Kriegsverbot) abgelöst und eine Verantwortung der Staatengemeinschaft im Falle eines Angriffs gegen eines ihrer Mitglieder festgestellt. Der nach den damaligen Außenministern Frankreichs und der USA – Aristide Briand und Frank B. Kellogg – benannte Briand-Kellogg-Pakt vom 27. August 1928 weitete das partielle zu einem generellen Kriegsverbot (Ächtung des Krieges) aus (vgl. Kimminich 1980: 216)⁹³. Den entscheidenden und bis heute gültigen Fort-

91 Vgl. zum folgenden Münkler 1985: 295-297, Münkler 1992: 72-74; Kimminich 1980: 210-219.

92 Anzumerken ist, daß diese Bemühungen nur die Kriege unter "zivilisierten" Mächten, nicht aber die Kolonialkriege betraf.

93 Die ersten Vertragsparteien, welche die auch für andere Staaten offene Vereinbarung abschlossen, waren Deutschland, die Vereinigten Staaten, Belgien, Frankreich, Großbritannien (mit Irland, Indien und den britischen Dominions), Italien, Japan, Polen und die Tschechoslowakei. Der Text ist in deutscher Spra-

schritt bei der Verrechtlichung des Umgangs mit Friedensgefährdungen machte dann die UN-Charta. Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta geht über den Briand-Kellog-Pakt hinaus, insofern das generelle Kriegsverbot zu einem allgemeinen Gewaltverbot ausgeweitet wird und auch einem Präventivkrieg die Legitimation entzogen wird. Militärische Gewalt ist nunmehr nur noch zur individuellen und kollektiven Verteidigung bei einem Angriffskrieg sowie im Rahmen von Systemen kollektiver Sicherheit gerechtfertigt (vgl. Münkler 1985: 295-297). Der Kernbestand des humanitären Völkerrechts ist im übrigen in den vier Genfer Konventionen (1949) und den beiden Zusatzprotokollen (1977) festgelegt. Sie stehen angesichts des allgemeinen Gewaltverbots der UN-Charta vor einem anderen Hintergrund als die Haager Landkriegsordnung.

Kollektive Zwangsmaßnahmen bei einer Bedrohung der internationalen Sicherheit oder des Weltfriedens sind in Kapitel VII der UN-Charta festgelegt (siehe hierzu enzyklopädisch Fink 1999). Unter Zwangsmaßnahmen sind dabei nicht-militärische Sanktionen, militärisches Eingreifen oder auch die Errichtung von Straftribunalen zu verstehen. Gemäß den Artikeln 39 und 42 der UN-Charta kann der Sicherheitsrat tätig werden, wenn eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens bzw. eine Angriffshandlung vorliegt. Insofern dem Sicherheitsrat selbst eine Feststellungsbefugnis beim Begriff der "Friedensbedrohung" zukommt, ergeben sich hier relativ große Auslegungsmöglichkeiten (vgl. Pape 1997: 127-128). Dies ist vor allem relevant, weil nur eine Friedensbedrohung es den Vereinten Nationen erlaubt, mit Zwangsmaßnahmen gegen einen Staat vorzugehen. Ansonsten schützt Art. 2 Ziff. 7 die Mitgliedsstaaten vor einem "Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören".

Das Gewaltverbot und kollektive Sicherheitsmaßnahmen der UN-Charta können dauerhaft nur Legitimität gewinnen und einen Rückfall in die Rechtlosigkeit verhindern, wenn sie durch den Aufbau gewaltloser Streitschlichtungs- und Konfliktlösungsmechanismen unterfüttert werden (vgl. Kimminich 1980: 217-221)⁹⁴. Dementsprechend sind in Kapitel VI der UN-Charta Verfahren für die friedliche Streitbeilegung festgelegt⁹⁵. Allerdings waren die Architekten der Charta bei der friedlichen

che im Internet dokumentiert unter

<http://www.lsg.musin.de/Geschichte/wr/Quellen/Kellog_Pakt.htm> (Zugriff am 05.09.01).

94 Daneben hängt die Legitimität des Gewaltautorisierungsmonopols der Vereinten Nationen und hier v.a. des UN-Sicherheitsrats auch von der Effektivität der friedenssichernden Maßnahmen ab (sog. Output-Legimität).

95 Diese Instrumente sind in verschiedenen Erklärungen und Resolutionen weiterentwickelt worden, so in der Erklärung von Manila über die friedliche Beilegung von internationalen Streitigkeiten (1988), der Erklärung über die Verhütung und Beseitigung von Streitigkeiten und Situationen, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen können, und über die Rolle der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet (1998). Ein weiteres wichtiges Dokument

Streitbeilegung nicht sonderlich innovativ – wie A. LeRoy Bennett (1995: 104-105) zurecht feststellt. Die Botschaft von Kapitel VI ist verhältnismäßig allgemein: Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich auf den Gewaltverzicht und "bemühen sich zunächst um eine Beilegung durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl" (Art. 33 Abs. 1). Eine häufige, nicht in Art. 33 erwähnte Methode der friedlichen Streitbeilegung sind dabei die Guten Dienste, die insbesondere vom UN-Generalsekretär angeboten und geleistet werden. Sie sollen durch das Eruiieren inhaltlicher Anknüpfungspunkte, die Übermittlung von Nachrichten und die Bereitstellung einer entsprechenden Infrastruktur den Konfliktparteien helfen, miteinander zu kommunizieren oder gar Verhandlungen aufzunehmen.

Art. 33 Abs. 1 deutet bereits darauf hin, daß die von der UN-Charta entworfene Weltfriedensordnung auch eine regionale Komponente hat. Boutros-Ghali machte in seiner "Agenda für den Frieden" deutlich, daß Regionalorganisationen den Sicherheitsrat bei der friedlichen Konfliktregelung entlasten und zu einer Demokratisierung der internationalen Beziehungen beitragen können (vgl. Boutros-Ghali 1992a: Ziff. 64). Er legte den Begriff der regionalen Abmachungen bzw. Einrichtungen dabei bewußt weit aus – eine Interpretation, die sich mittlerweile durchgesetzt hat. Boutros-Ghali faßte darunter sowohl regionale Systeme kollektiver Sicherheit als auch kollektive Verteidigungsbündnisse, Organisationen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung oder lose Zusammenschlüsse, die sich der Konfliktbewältigung in spezifischen Krisenländern zuwenden (z.B. die "Freunde des Generalsekretärs") (vgl. Boutros-Ghali 1992a, Ziff. 61, 62).

Regionalismus und Universalismus bilden nach Vorstellungen der UN-Charta komplementäre Ordnungsmodelle – eine Perspektive, die offizielle Dokumente internationaler wie regionaler Organisationen zu diesem Thema dominiert. In der Praxis kommt es allerdings häufig zu einer handfesten Konkurrenz, insofern ab einem gewissen Punkt geradezu zwangsläufig Kompetenzkonflikte zwischen UNO und Regionalorganisation auftreten (siehe auch Teil F). Ernest A. Gross hat dieses "Dilemma des Regionalismus" treffend als den Balanceakt beschrieben "to coalesce the parts without fragmenting the whole"⁹⁶.

Die UN-Charta gibt dem Globalismus/Universalismus einen deutlichen Vorrang. Kontroversen über diese Festlegung hatte es während der Konferenz von San Francisco gegeben, die am 26. Juni 1945 zur Unter-

ist Resolution 44/21 über die Festigung des internationalen Friedens, der Sicherheit und der internationalen Zusammenarbeit unter allen Aspekten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen, die die UN-Generalversammlung am 15. November 1989 verabschiedete (vgl. Boutros-Ghali 1992a, Ziff. 34).

96 Gross 1962: 47, zit. nach Henrikson 1992: 68.

zeichnung der Charta der Vereinten Nationen führte. Während der Verhandlungen befürworteten v.a. Großbritannien unter Premierminister Winston Churchill sowie die Staaten Lateinamerikas einen hohen Stellenwert regionaler Vereinbarungen⁹⁷. Die USA favorisierten hingegen den universalistischen Ansatz, da sie andernfalls eine Renaissance der "typisch europäischen" Gleichgewichtspolitik befürchteten (vgl. Schlotter 1995; MacFarlane/Weiss 1992: 8). Die Aufgabenteilung ist in der UN-Charta klar geregelt: Den Regionalorganisationen kommt bei der friedlichen Streitbeilegung gemäß Art. 33 Abs. 1 der Charta eine gleichrangige Bedeutung zu. Bei den Zwangsmaßnahmen verfügt hingegen der Sicherheitsrat über ein Autorisierungsmonopol. Art. 53 Abs. 1 untersagt es regionalen Einrichtungen, ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates Zwangsmaßnahmen zu ergreifen⁹⁸. Regionalorganisationen können in diesen Fällen an sich nur tätig werden, wenn der Sicherheitsrat Aufgaben an sie delegiert⁹⁹.

In der Staatenpraxis ist – entgegen den Formulierungen von Art. 41 UN-Charta – der Begriff der Zwangsmaßnahmen mitunter auf militärische Sanktionen reduziert worden, um nicht-militärische Zwangsmaßnahmen ohne Anrufung des UN-Sicherheitsrats verhängen zu können. So legte die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) 1960 Wirtschaftssanktionen gegenüber der Dominikanischen Republik dem Sicherheitsrat nicht zur Befassung vor¹⁰⁰ (vgl. Bennett 1995: 234; siehe auch Farer 1993: 278). Darüber hinaus wurde in vielen Fällen die Verpflichtung aus Art. 54 UN-Charta, den Sicherheitsrat "jederzeit vollständig" über tatsächliche oder beabsichtigte Maßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens zu unterrichten, aufgeweicht. Stillschweigend nahm der Sicherheitsrat hin, oftmals erst im Nachhinein über die Ergebnisse regionaler Aktivitäten informiert zu werden.

In der ersten Hälfte der 90er Jahre hat die Bedeutung regionaler Ansätze für Subsahara-Afrika im Sinne eines "try Africa first" zugenommen (siehe

97 Das Regionalprinzip verwirklichten die Vereinten Nationen allerdings im Rahmen des ECOSOC, wo verschiedene regionale Agenturen gebildet wurden (vgl. Bennett 1995: 232-233). In Afrika ist dies die ECA, die *Economic Commission for Africa*.

98 Unberührt bleibt das durch Art. 51 UN-Charta garantierte "naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat".

99 Interessanterweise waren es dann nach der Blockierung des Sicherheitsrates gerade die USA, die in verschiedenen Fällen (insbesondere Guatemala 1954, Kuba 1960, Haiti 1963) an der UNO vorbei allein auf Mandate der OAS setzten (vgl. Bennett 1995: 233).

100 Auch bei der Stationierung militärischer Kontingente durch die USA und die OAS wurde ohne Autorisierung des Sicherheitsrates gehandelt. Hier argumentierten die Befürworter dieses Vorgehens, daß es sich um "peacekeeping forces" und nicht um Zwangsmaßnahmen handele.

Teil F). Die Kooperation zwischen UNO und OAU ist entsprechend intensiviert worden¹⁰¹. Die formelle Verzahnung von Weltorganisation und Regionalorganisationen erfolgte über Kapitel VIII der UN-Charta¹⁰² (vgl. Bennett 1995: 233). Die 1963 gegründete OAU, die im Jahre 2001 in die Afrikanische Union (*African Union*) umgewandelt wurde¹⁰³, stellte in diesem Sinne eine Regionalorganisation dar, die auf den UN-Grundprinzipien fußte und im Bereich der Friedenssicherung ihre Hauptaufgabe in nicht-militärischen Maßnahmen sah. In Art. 3 der OAU-Charta¹⁰⁴ wurden wesentliche Prinzipien der UN-Charta aufgegriffen und um Aspekte erweitert, die aus der Situation der Dekolonisierung erklärbar sind: Grundsätze der OAU waren demnach: die friedliche Streitbeilegung; der Respekt vor der Souveränität und territorialen Integrität

-
- 101 Beim Konfliktmanagement in Burundi, Liberia, Rwanda, Sierra Leone und Westsahara gab es beispielsweise eine enge Zusammenarbeit. Außerdem hat Boutros-Ghali sich mit den Mitgliedern des Zentralorgans des OAU-Mechanismus' für Konfliktprävention getroffen (Boutros-Ghali 1995b: 340-341, Ziff. 940). Nicht zuletzt wurde Mohammed Sahnoun in der zweiten Hälfte der 90er Jahre als gemeinsamer Vermittler von UNO und OAU in der Region der Großen Seen aktiv.
- 102 Von daher war es ein wichtiges politisches Zeichen, daß sich die KSZE Mitte 1992 zu einer regionalen Einrichtung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen erklärte. Dies bedeutete zum einen die primäre Zuständigkeit der KSZE/OSZE für friedliche Streitbeilegung in Europa, zweitens einen Beobachterstatus bei der UNO; drittens unterrichtet die KSZE/OSZE seitdem in regelmäßigen Konsultationen die UNO über ihre Aktivitäten bei der Bewahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (vgl. Schlotter 1995).
- 103 Auf dem – vermutlich letzten – OAU-Gipfel in Lusaka (Zambia) vom 9. bis 11. Juli 2001 kündigte OAU-Generalsekretär Salim Ahmed Salim an, daß mit dem Ende von Kolonialismus und Rassismus auf dem Kontinent "eine neue Etappe" beginne. Da die Gründungsresolution im Juli bereits von 45 Staaten ratifiziert war, ist die wichtigste Voraussetzung für die Schaffung des neuen Staatenbundes erfüllt. Die Afrikanische Union soll als Organe u.a. eine Exekutive, ein Parlament, einen Gerichtshof und eine Zentralbank haben. Freilich gab es bei Abschluß dieser Arbeit (31. Oktober 2001) noch keine detaillierten Vorstellungen, wie dieses ambitionierte Unterfangen umgesetzt werden soll. Die beim OAU-Gipfel in Lusaka förmlich beschlossene Gründungsakte der Afrikanischen Union ist in deutscher Sprache auszugsweise dokumentiert in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 46. Jg. (September 2001) H. 9, S. 1142-1146; siehe auch General-Anzeiger vom 10. Juli 2001, S. 4 (Neuer Staatenbund, alte Missstände. Afrika: In Sambia treffen sich die Staatshäupter des Kontinents, um die "Afrikanische Union" zu gründen. Von Frank Räther). Ob die Umgründung OAU/Afrikanische Union für das Krisen- und Konfliktmanagement der afrikanischen Regionalorganisation Konsequenzen haben wird, läßt sich noch nicht absehen. Im Rahmen dieser Arbeit wird noch durchgängig von der OAU und nicht von der Afrikanischen Union gesprochen.
- 104 Die OAU-Charta wurde am 25. Mai 1963 in Addis Abeba verabschiedet. Die englische Fassung ist im Internet dokumentiert unter <http://www.oau-oua.org/oau_info/oaucharter.htm> (Zugriff am 05.09.01).

ihrer Mitgliedsstaaten, die mit der Anerkennung kolonialer Grenzen und der Ablehnung eines Sezessionsrechtes einhergehen sollte; die Nicht-einmischung in innere Angelegenheiten (Art. 3 Abs. 2); die Verurteilung von politischen Morden¹⁰⁵ und subversiven Aktivitäten. Außerdem wurde eine Politik der Blockfreiheit favorisiert (siehe auch Zartman 1996: 61).

Die OAU-Charta enthielt keine Vorkehrungen, um einmal beschlossenen Maßnahmen auch Nachdruck zu verleihen. Allerdings war nach Art. 19 ursprünglich eine Vermittlungs-, Vergleichs- und Schiedskommission vorgesehen¹⁰⁶. Der 2. OAU-Gipfel verabschiedete am 21. Juli 1964 in Kairo ein Protokoll, durch das die *Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration* (CMCA) mit einem ständigen Büro in Addis Abeba eingerichtet werden sollte¹⁰⁷. Doch ähnlich wie in Kapitel VI der UN-Charta war der Bereich der friedlichen Streitbeilegung auch im OAU-Rahmen nur unzureichend ausgebildet. Die Kompetenz der Kommission sollte sich nach Art. 12 des Protokolls von vornherein auf zwischenstaatliche Konflikte beschränken, umfaßte also nicht die für den Kontinent in den folgenden Jahrzehnten weitaus prägenderen Bürgerkriege. Außerdem hätte die Kommission nur aktiv werden können, wenn alle Konfliktparteien dies auch gewünscht hätten¹⁰⁸ (vgl. Kühne 1998b: 13; Hilf 1994: 1024-1025). Da schließlich noch personelle Ressourcen fehlten und verschiedene Staaten Vorbehalte gegenüber einem solchen Gremium bekundeten, scheiterte seine Errichtung (vgl. Asante 1987: 128-129). Der permanente Status der Kommission wurde 1970 bei der siebten OAU-Versammlung in Addis Abeba sogar wieder aufgehoben (vgl. Wolfers 1985: 176).

Neben der OAU bzw. der Afrikanischen Union sind in Afrika auf subregionaler Ebene weitere Regionalorganisationen¹⁰⁹ sicherheitspolitisch relevant, so insbesondere die *Economic Community of West African States*

105 Gerade die Verurteilung politischer Morde war relevant. Insbesondere Ghana war wiederholt vorgeworfen worden, in derartige Vorfälle verwickelt zu sein. Zudem wurde kurz vor Annahme der OAU-Charta der togolesische Präsident Sylvanus Olympio ermordet (vgl. Bennett 1995: 243).

106 Im Mai 1963 konnten sich die Vertragsstaaten nur darauf einigen, daß Details in einem separaten Protokoll niedergelegt werden sollten, das dann integraler Bestandteil der Charta würde. Entwurfsfassungen wurden vom Ministerrat im August 1963 in Dakar, im Februar 1964 in Lagos sowie im Juli 1964 in Kairo behandelt.

107 Sie sollte sich aus dem OAU-Vorsitzenden sowie Vertretern von 21 Staaten zusammensetzen und für fünf Jahre von der Versammlung der Staats- und Regierungschefs gewählt werden.

108 Im Unterschied dazu kann sich eine Streitpartei nach Art. 94 Abs. 2 UN-Charta an den Sicherheitsrat wenden, wenn die andere Partei ihren Verpflichtungen aus einem Urteil des IGH nicht nachkommt.

109 Ein hilfreicher Versuch zur Definition von Regionalorganisationen findet sich bei Bennett 1995: 229-232.

(ECOWAS)¹¹⁰, die *Southern African Development Community* (SADC)¹¹¹ und – in eher beschränktem Maße – auch die *Inter-Governmental Authority on Development* (IGAD)¹¹². Für Nordafrika und das Horn von Afrika kommen noch die Arabische Liga und die Islamische Konferenz (*Organization of the Islamic Conference*, OIC) hinzu¹¹³. Daneben gibt es weitere subregionale Organisationen von geringerer sicherheitspolitischer Bedeutung¹¹⁴.

-
- 110 Die ECOWAS wurde 1975 ins Leben gerufen und hat 16 Mitglieder. Eine ausführliche Analyse zum Krisenmanagement der Regionalorganisation leisten Berman/Sams 2000: 75-149.
- 111 Die SADC ging 1992 aus der *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC) hervor. Die Gründung von SADCC im Jahre 1980 wurde von den sog. *Front Line States* initiiert; sie war gegen das Apartheidregime in Südafrika gerichtet. Mitglieder waren Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mosambik, Zambia, Zimbabwe, Swasiland und Tanzania. 1990 kam das gerade unabhängige Namibia hinzu. Südafrika trat dann unter Führung des *African National Congress* (ANC) 1994 der SADC bei. 1995 wurde Mauritius aufgenommen. Ein politisch brisanter Schritt war schließlich 1997 die Aufnahme der DR Kongo; im gleichen Jahr wurden auch die Seychellen Mitglied (vgl. Meyns 2000: 226-231). Die sicherheitspolitische Dimension von SADC untersuchen eingehend Berman/Sams 2000: 151-191.
- 112 In der IGADD (*Inter-Governmental Authority on Drought and Development*) schlossen sich 1986 sechs Länder zusammen, um angesichts von Dürre und Unterentwicklung in der Region eine bessere Koordination nach innen und außen zu gewährleisten. Bereits beim ersten Treffen stand ein Konflikt zwischen Äthiopien und Somalia auf der Tagesordnung. Seit 1993 befaßt sich die in IGAD umbenannte subregionale Organisation mit der Situation in Somalia. Außerdem hat sie verschiedene Verständigungsversuche im Sudan-Krieg unternommen. So entsandte die IGAD 1994 eine *mission of last appeal* nach Khartum. Mitgliedsstaaten der IGAD sind Djibouti, Äthiopien, Eritrea, Kenya, Somalia, Sudan und Uganda. Auf dem IGAD-Gipfel in Nairobi vom März 1996 wurde das Mandat der IGAD deutlich ausgeweitet. Im Bereich der politischen Zusammenarbeit sollten die Funktionen des Sekretariats insbesondere in Fragen von Frieden, Sicherheit und humanitären Angelegenheiten gestärkt werden (vgl. Kühne 1998b: 33-34; Lyons 1996: 95; Deng/Medani 1996: 116-117; Berman/Sams 2000: 207-210; siehe zum Sudan-Konflikt auch Deng 1995).
- 113 Die Arabische Liga wurde am 22. März 1945 in Kairo gegründet und 1950 durch einen Verteidigungspakt ergänzt. Gründungsmitglieder waren Ägypten, Irak, Libanon, Saudi-Arabien, Südjemen (jetzt mit Nordjemen vereint, der 1967 beigetreten war), Syrien und Transjordanien (jetzt: Jordanien). Mittlerweile gehören der Arabischen Liga 22 Länder an, unter ihnen auch Djibouti, Somalia und Sudan. Zu der im Mai 1971 ins Leben gerufenen Islamischen Konferenz zählten 1998 55 Mitglieder (darunter auch die PLO). Sie hatte sich u.a. im iranisch-irakischen Krieg um Vermittlung bemüht, unternahm in der Sahelzone verschiedene Hilfsprogramme und war kurzzeitig 1992 auch im Somalia-Krieg an Versöhnungsbemühungen beteiligt.
- 114 Die CEAO (*Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest*) umfaßt sechs frankophone Länder in Westafrika: Elfenbeinküste, Senegal, Niger, Burkina Faso, Mali und Mauretanien. Sie wurde 1973 mit französischer Unterstützung gegründet und schloß 1977 eine Vereinbarung über Nicht-Aggression und Beistand in Verteidigungsangelegenheiten (*Accord de non-aggression et d'assistance en matière*

2. Menschenrechtliche Fundamentalnormen als normativer Kern einer Weltfriedensordnung

Wie läßt sich der normative Kern einer Weltfriedensordnung¹¹⁵ bestimmen? Hajo Schmidt (1996a: 122-123) hat vorgeschlagen, drei Geltungsgründe für universelle Normen zu unterscheiden. Zum einen lassen sich philosophische Grundvoraussetzungen angeben, denen universelle Normen legitimerweise genügen müssen. Hierzu zählen insbesondere die in der Kantschen Ethik verankerten Prinzipien der Widerspruchsfreiheit und Verallgemeinerungsfähigkeit. Zweitens bildet die völkerrechtliche Beschlußlage einen wichtigen Anhaltspunkt. Sie ist aber nach Schmidt mit einer rechtsethischen Schwäche behaftet, insofern entsprechende Konventionen und Resolutionen oftmals durch Staatsvertreter verabschiedet wurden, die zwar in formaler Hinsicht völkerrechtlich anerkannt, aber nicht durch demokratische Verfahren als Repräsentanten der jeweiligen Bevölkerung legitimiert waren. Häufig hätten zudem "staatlicher Opportunismus und schierer Überlebenszwang, in die UNO aufgenommen und dort anerkannt zu werden", zu derartiger Zustimmung geführt (Schmidt 1996a: 122). Drittens will Schmidt zur ethischen Legitimationserhöhung komplementär diskursethische Überlegungen aufnehmen, um "das Geltungspotential menschenrechtlicher Normen

de défense, ANAD), später zusätzlich ein "Agreement on Non-Aggression and Defense" ab (vgl. Martin 1987: 175). Die CEAO wurde von der *Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine* (UEMOA) abgelöst; der Gründungsvertrag trat am 1. August 1994 in Kraft, im Mai 1997 wurde auch Guinea-Bissau Mitglied. In der UMA (*Union du Maghreb Arabe*) taten sich 1989 fünf nordafrikanische Staaten zusammen, um sich in Fragen innerer Sicherheit abzustimmen, ihre ökonomische Wettbewerbsfähigkeit angesichts des europäischen Einigung zu erhöhen und den Westsahara-Konflikt zu überwinden. Die *Communauté Économique des Etats de l'Afrique Centrale* (CEEAC, engl. *Economic Community of Central African States*) wurde am 18. Oktober 1983 in Libreville (Gabun) gegründet und umfaßt zehn, vornehmlich frankophone Länder. Die Initiative ging im wesentlichen auf Kamerun und Zaire zurück. Weitere Mitglieder sind Burundi, Gabun, Kongo, Rwanda, der Tschad und die Zentralafrikanische Republik, außerdem das spanischsprachige Äquatorialguinea und das lusophone São Tomé et Príncipe. Innerhalb der CEEAC war ein ständiges Komitee für militärische Zusammenarbeit vorgesehen, das aber nicht arbeitsfähig ist (vgl. Zartman 1996: 64-65).

In der *East African Co-operation* (EAC) sind Kenya, Uganda und Tanzania zusammengeschlossen. Sie wurde im März 1996 als Wiederbelebung der *East African Community* etabliert, die 1967 gegründet und ein Jahrzehnt später *de facto* zusammengebrochen war. Im April 1998 unterzeichneten die Streitkräfte der drei Länder ein *Memorandum of Understanding* über Fragen der Verteidigung. Ausführlich werden die meisten dieser Regionalorganisationen in Berman/Sams 2000 untersucht. Eine informative Kurzübersicht zur subregionalen Kooperation in Ost- und Zentralafrika findet sich im übrigen bei Meyns 1997b.

115 Siehe zur Rolle der Vereinten Nationen in einer Weltfriedensordnung auch die Bestandsaufnahme und Schlußfolgerungen in Debiel 2000a.

durch institutionalisierte Diskurse und Beschlüsse zu erhöhen, deren Teilnehmer nicht nur strategisch die eigenen Ziele und Auffassungen durchzusetzen, sondern auch die Perspektiven der Mitdiskutanten zu übernehmen geeignet und verpflichtet wären" (Schmidt 1996a: 123).

Insbesondere der diskurstheoretische Ansatz hat in jüngster Zeit verstärkt Eingang in die Herausbildung völkerrechtlicher Normen gefunden. So haben zivilgesellschaftliche Organisationen in den 90er Jahren auf den Weltkonferenzen multilaterale Normbildungsprozesse begleitet, um Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Rückbindung an die Bevölkerung zu erhöhen. Die dortigen Beschlüsse werden mitunter im Rahmen der *opinio iuris* als gewohnheitsrechtliche Quelle des Völkerrechts zu Rate gezogen¹¹⁶. Freilich hat dieser Ansatz Grenzen. Zum einen haben die Weltkonferenzen nur wenig wirkliche normative Fortschritte gebracht, mitunter konnte sogar der bestehende Standard (etwa bei der Universalität der Menschenrechte) nur mit Mühe gehalten werden (vgl. Wolfrum 1993). Zum anderen kann ein nationales Demokratiedefizit bei der Akzeptanz universeller Normen nicht auf globaler Ebene, sondern nur durch Demokratisierung auf nationaler Ebene behoben werden. Da bislang eine interne Demokratisierung – so beispielsweise in Osteuropa und Lateinamerika – stets zu einer verstärkten und nicht zu einer verminderten Einbindung in das völkerrechtliche Normensystem geführt hat, stellt sich die rechtsethische Problematik der Gültigkeit universeller Normen in (noch) undemokratischen Ländern als vergleichsweise unkompliziert heraus¹¹⁷.

116 Hinsichtlich der Quellen des Völkerrechts ist Art. 38 des IGH-Statuts einschlägig. Er benennt vier Rechtsgrundlagen: Erstens gehen die Staaten durch Verträge unmittelbar bindende völkerrechtliche Verpflichtungen ein (vgl. Hubert/Roth 1997: 10). Zweitens gibt es das internationale Gewohnheitsrecht (*customary law*), das sich aus der Praxis der Staaten und der *opinio iuris* entwickelt (vgl. Charney 1993: 543-549). Eine völkerrechtliche Norm bildet sich demnach heraus, wenn Staaten sich entsprechend verhalten bzw. durch Stillschweigen ihre Akzeptanz signalisieren. Relativ selten wird auf allgemeine Rechtsgrundsätze (sog. *general principles of law*) Bezug genommen, die naturrechtlich begründet sind und sich auch in innerstaatlichen Rechtssystemen finden (vgl. Charney 1993: 535-536). Schließlich schöpfen richterliche Urteile eigenständig Recht. Bei wichtigen Interpretationsfragen haben zudem die Lehrmeinungen führender Rechtsexperten eine hohe Bedeutung, wobei vor allem die 1947 gegründete *International Law Commission* (ILC) zu nennen ist.

Auf die Bedeutung und mögliche Bindungswirkung von *soft law* – d.h. von normengeprägten Verhaltensmustern, die keiner der genannten Rechtsquellen entspringen, über die aber in internationalen Beschlüssen Konsens erzielt wurde – soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Siehe hierzu u.a. Reschke 1998: 58-65.

117 Einschränkend muß freilich darauf hingewiesen werden, daß viele "junge Demokratien" auf autoritären bzw. oligarchischen Machtstrukturen beruhen und die Akzeptanz internationaler Normen auch hier oftmals durch opportunistische Motive (wirtschafts- und sicherheitspolitische Anbindung an wohlhabende Staaten) bestimmt ist.

Vor diesem Hintergrund soll der diskursethische Ansatz hier nicht herangezogen werden, um den normativen Kern einer Weltfriedensordnung zu bestimmen. Vielmehr spricht im Sinne einer prinzipientheoretischen Bescheidenheit viel dafür, sich auf völkerrechtliche Mindeststandards zu konzentrieren, die den philosophischen Grundsätzen der Widerspruchsfreiheit und Verallgemeinerungsfähigkeit genügen. Diesen Kern bilden die menschenrechtlichen Fundamentalnormen, auf deren universelle und regionale Verankerung im folgenden zunächst eingegangen werden soll¹¹⁸.

Was ist nun dieser "irreducible core"¹¹⁹, "der das vertraglich verbürgte menschenrechtliche Minimum darstellt" (Pape 1997: 31)? Es handelt sich um jene Fundamentalnormen, die als zwingendes Recht (*ius cogens*) anzusehen sind, d.h. sie können nicht durch Völkervertrags- oder Gewohnheitsrecht verdrängt werden. Zudem gelten sie als *erga omnes*-Verpflichtungen: Sie sind für alle und gegenüber allen Staaten verbindlich. Mit anderen Worten: Ihre Befolgung kann und sollte von jedem Staat wie auch von internationalen Organisationen geltend gemacht werden.

Pape (1997: 29) hat herausgearbeitet, daß in der Debatte um die nähere Bestimmung menschenrechtlicher Fundamentalnormen verschiedenste Rechte und Begründungszusammenhänge vorgeschlagen worden sind. Sie umfassen unter anderem sogenannte "notstandsfeste Rechte", sozioökonomische Minima wie das Recht auf Nahrung oder auch das Verbot massivster Menschenrechtsverletzungen infolge von Chaos, Bürgerkrieg, Massenvertreibungen und anderen humanitären Katastrophen. Geht man von den bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen aus, so gibt es fünf zentrale Bezugspunkte:

- die UN-Charta,
- die universalen Menschenrechtsabkommen,
- die regionalen Menschenrechtsabkommen,
- die Normen des sonstigen universalen *human rights law* sowie
- die Normen des humanitären Völkerrechts (Pape 1997: 32).

Das *human rights law* sowie das humanitäre Völkerrecht haben nach Papes Analyse – bei unterschiedlichem sachlichen und persönlichen Anwendungsbereich – vier Fundamentalnormen gemeinsam: das Recht auf Leben, die Freiheit von Folter, die Freiheit von Sklaverei und das Diskriminierungsverbot. Im *human rights law* hat darüber hinaus das Verbot

118 Ich folge bei dieser Herleitung i.w. der überzeugenden und durch zahlreiche Belege untermauerten Argumentation von Matthias Pape (1997).

119 Den Begriff des "irreducible core", auf den Pape (1997: 31, FN 34) Bezug nimmt, hat Theodor Meron (1986: 11) in bezug auf die Menschenrechtskonventionen entwickelt.

ungesetzlicher und rückwirkender Bestrafung eine grundsätzliche Bedeutung (vgl. Pape 1997: 63)¹²⁰.

Diese menschenrechtlichen Fundamentalnormen haben aus völkerrechtlicher Sicht auch für den afrikanischen Kontinent Geltung. Ein Großteil der afrikanischen Staaten hat ohnehin die wesentlichen Menschenrechtsabkommen sowie die Konventionen zum humanitären Völkerrecht unterzeichnet¹²¹. In den meisten afrikanischen Verfassungen sind zudem Menschenrechtskataloge angeführt. Doch bieten sie oftmals weniger Sicherheit als die internationalen Konventionen. Insbesondere wird regelmäßig die Möglichkeit einer Notstandsgesetzgebung eröffnet, in deren Rahmen sich Rechte leicht aussetzen lassen – etwa bei "präventiver Inhaftierung" ohne Gerichtsverfahren (vgl. Pirouet 1995: 276, siehe auch Heintze 1998b).

Die OAU hat mit der "Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker"¹²² am 27. Juni 1981 in Banjul eine regionale Kodifikation der Menschenrechte vorgenommen. In den wichtigsten Punkten stimmt die sog. Banjul-Charta mit den internationalen Vereinbarungen überein; insbesondere führt sie in Kapitel I von Teil I die zentralen Menschenrechte der 1. und 2. Generation auf (vgl. Worku 1995: 41-42). Allerdings insistiert die Präambel darauf, daß in besonderer Weise auf die "historischen Traditionen" sowie auf die "Werte der afrikanischen Zivilisation" Bezug genommen werden solle (vgl. zu den Hintergründen Pirouet 1995: 279; Nwokedi 1993a). Dies kommt in einer Reihe von Besonderheiten zum Ausdruck:

1. Die Präambel hebt ausdrücklich die Verbindung der beiden Menschenrechtsgenerationen hervor. Dabei wird ein besonderer Akzent auf die ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte gelegt, die als "Ga-

120 Charney (1993: 541) führt mit anderer Argumentationsführung an, daß das Verbot von Genozid und Sklaverei sowie von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit *alle* Staaten in unbedingter Weise bindet.

121 Vgl. zum Ratifikationsstand beim Zivil- und Sozialpakt (Stand: 30.6.1996) die Übersicht bei Hamm 1997: 407.

122 Die "African Charter on Human and Peoples' Rights" vom 27. Juni 1981 trat am 21. Oktober 1986 in Kraft (OAU Doc. CAB/LEG/67/3/Rev.5), Diese sog. Banjul-Charta ist in deutscher Sprache dokumentiert bei Simma/Fastenrath (1998: 519-532) sowie im Anhang von Tetzlaff (1993). Bei Tetzlaff findet sich auch eine Liste der Vertragsstaaten sowie der übrigen OAU-Mitgliedsstaaten, die die Charta noch nicht unterschrieben bzw. ratifiziert haben. Weitere wichtige Dokumente der OAU sind die "African Cultural Charter" (1977), die "African Charter on Popular Participation in Development and Transformation" (1989) sowie der "Abuja Treaty" vom 3. Juni 1991, auf dessen Grundlage die *African Economic Community* (AEC) gegründet wurde. Keines der letztgenannten Dokumente wurde allerdings in die Praxis umgesetzt (vgl. Gomes 1996: 42). Eine ausführliche Analyse des regionalen Menschenrechtsschutzes in Afrika findet sich bei Worku 2000 und Tonndorf 1997. Siehe für weitere Informationen auch: <<http://www.oau-oua.org>> (Zugriff am 25.05.01).

rantie für die Ausübung der bürgerlichen und politischen Rechte " bezeichnet werden (vgl. Pirouet 1995: 276).

2. Einen eigenen Stellenwert haben die "Rechte der Völker" (sog. Solidarrechte), die in den Artikeln 19 bis 24 behandelt werden. Sie umfassen unter anderem das "Recht auf eigene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung" (Art. 22) sowie das "Recht auf nationalen und internationalen Frieden" (Art. 23)¹²³.

3. Die Banjul-Charta enthält neben den Grundrechten auch eine Reihe von Grundpflichten. Besonders weitgehend ist Art. 27 Abs. 2, demzufolge jeder "seine Rechte und Freiheiten unter Berücksichtigung der Rechte anderer, der kollektiven Sicherheit, der Sittlichkeit und des Gemeinwohls" ausüben soll. Problematisch ist, daß durch diese Klausel diverse Möglichkeiten zur Beschränkung von Grundrechten eröffnet werden können. Die Relativierung grundrechtlicher Standards wird noch dadurch verstärkt, daß die Charta keine notstandsfesten Rechte definiert, die vom Staat niemals berührt werden dürfen. Trotz dieser Bestimmungen läßt sich aber argumentieren, daß die notstandsfesten Standards der universellen Menschenrechtserklärungen als *ius cogens* von den afrikanischen Staaten nicht umgangen werden können (vgl. Pape 1997: 41); andernfalls würde das Institut völkerrechtlicher Konventionen als Geschäftsgrundlage des internationalen Miteinanders in Frage gestellt. Auch wenn universal vereinbarte Kernnormen in gewissem Sinne auslegungsfähig sind und ihre Gewichtung und Interpretation auch mit spezifischen geschichtlichen Erfahrungen und Bedingungen (koloniale Befreiung; hoher Wert der Gemeinschaft) rückgekoppelt werden können, so darf unter dieser Prämisse ihr Charakter als – nicht zuletzt auch notstandsfeste – Abwehrrechte nicht relativiert werden.

3. Souveränität und Intervention im Rahmen von Weltinnenpolitik

Welche Relevanz haben die menschenrechtlichen Fundamentalnormen in einer Weltfriedensordnung? Gerade in der ersten Hälfte der 90er Jahre gab es unter Bezug auf Menschenrechte und Demokratie eine intensive Diskussion über neue Konzepte der Sicherheits- und Weltordnungspolitik. Die Debatte trug häufig modische Züge und diente mitunter auch der Verschleierung einer unverändert verfolgten Macht- und Realpolitik. Doch hat zweifelsohne eine wichtige Änderung insofern stattgefunden, als "Menschenrechte zu einem Gegenstand von 'international concern' geworden sind", der UN-Sicherheitsrat nationale Souveränität in huma-

123 Art. 23 stellt in Abs. 2 zudem einen Bezug zur Flüchtlingsfrage her. Er betont, daß das Asylrecht gemäß Art. 12 der Charta nicht für subversive Aktivitäten gegen das Heimatland mißbraucht und Vertragsstaaten nicht "als Basis für subversive oder terroristische Aktivitäten gegen das Volk eines Vertragsstaates dieser Charta benutzt" werden dürfen.

nitären Ausnahmefällen wiederholt eingeschränkt hat und generell die Reichweite des Interventionsverbots neu bestimmt worden ist¹²⁴.

Von zentraler Bedeutung waren zwei Entschlüsse des UN-Sicherheitsrates. Erstens markierte das für die Friedessicherung zentrale UN-Gremium mit Resolution 688 vom Frühjahr 1991, die den humanitären Schutz für die Kurden im Nordirak ermöglichte, ein zwar völkerrechtlich mehrdeutiges (vgl. Heintze/Worku 1992; Heintze 1998a: 169-172), *politisch* jedoch unmißverständliches Zeichen, daß die Staatengemeinschaft infolge massiver Menschenrechtsverletzungen innerhalb eines Staates eine Friedensbedrohung feststellen kann. Einen zweiten Schritt, der letztlich noch weiter reichte, stellte Sicherheitsratsresolution 794 dar (siehe auch Teil D): Angesichts des *de facto* zusammengebrochenen somalischen Staates konstatierte der Sicherheitsrat am 3. Dezember 1992, daß der Umfang der menschlichen Tragödie als Gefahr für die Sicherheit der Region und den Weltfrieden zu qualifizieren sei (vgl. Heintze 1998a: 172-175). Zahlreiche Regierungen und Völkerrechtler werteten diese Resolution "als 'historische Entschliessung', weil in ihr erstmals ein ausdrücklicher Bezug zwischen der Verletzung von Menschenrechten und der Anwendung militärischer Zwangsmaßnahmen zur Abwendung einer 'Bedrohung des Weltfriedens' hergestellt wurde" (Deiseroth 1998: 102)¹²⁵.

Die genannten Resolutionen lösten eine vielschichtige Diskussion aus, die hier nicht im einzelnen nachgezeichnet zu werden braucht. Für diese Arbeit wichtig ist jedoch, daß der veränderte Begriff von Friedensbedrohung und internationaler Verantwortlichkeit in historischer Langzeitperspektive als wichtiger Baustein einer sich entwickelnden "Weltinnenpolitik" (Senghaas 1992a) verstanden werden kann, zu deren Kern ein "Weltinnenrecht" (Delbrück 1993) zählen würde. Dieter Senghaas (1992a: 650) hat in diesem Kontext eine vierfache Schutzaufgabe der Weltgemeinschaft formuliert: den Schutz der Freiheit, den Schutz vor Gewalt, den Schutz vor Not und den Schutz vor Chauvinismus. Völkerrechtlich gewendet führt die Einführung auf globaler Ebene einzulösender Schutzbedürfnisse zu einer Aufweichung des unbedingten Souveränitätskonzepts. Die Legitimität staatlicher Souveränität wird damit letztlich rückgeführt auf die Achtung der Menschenrechte und den Schutz des Individuums (siehe hierzu Tesón 1988). Wenn ein Staat diese Aufgabe durch grösste Menschenrechtsverletzungen pervertiert, ist dies – ver-

124 Pape 1997: 14; siehe auch Ipsen 1992: 41-45; Delbrück 1992.

125 Es gab aber auch andere Stimmen. So verweist Deiseroth (1998: 102, FN 32) auf eine Kommission, die der UN-Sicherheitsrat 1993 eingesetzt hatte. Sie kam in ihrem Bericht vom März 1994 zu der Einschätzung, daß die UN-Intervention ein völkerrechtlich nicht gerechtfertigter Eingriff in die inneren Angelegenheiten Somalias war.

mittelt über das Völkergewohnheitsrecht – für die Staatengemeinschaft ein relevanter Tatbestand¹²⁶.

Die menschenrechtliche Dimension stellt nicht den einzigen Begründungszusammenhang für ein gewandeltes Souveränitätsverständnis dar. Vielmehr haben auch die freiwillige Einbindung von Staaten in kooperative Problemlösungen sowie internationale Pflichten, die aus der wechselseitigen Empfindlich- und Verletzbarkeit von Staaten resultieren, eine schrittweise Neuinterpretation begünstigt. Hierauf soll im folgenden kurz eingegangen werden. Anschließend zeige ich auf, wie in Theorie und Praxis der internationalen Beziehungen aus der Relativierung staatlicher Souveränität ein Recht auf Einmischung, Zwang und Intervention abgeleitet wird. Dabei gehe ich sowohl auf Akteure aus der Staaten- als auch aus der Gesellschaftswelt ein und untersuche, wie sie sich wechselseitig beeinflussen. Von Interesse ist nicht zuletzt, unter welchen Voraussetzungen multilaterale oder multinationale Militärinterventionen angesichts einer fortentwickelten völkerrechtlichen Debatte legitimierbar sind und welche Funktion derartige Interventionen im Rahmen von Global Governance einnehmen können. Die von mir diskutierten Tatbestände haben dabei zahlreiche Berührungspunkte mit den von Senghaas (1992a) benannten Schutzaufgaben, sind aber nicht mit ihnen deckungsgleich und stellen stärker auf Völkerrecht und bestehende Staatenpraxis denn auf die Schutzbedürftigkeit des Individuums ab.

3.1 *Das gewandelte Souveränitätsverständnis*

Das völkerrechtliche Konzept der Souveränität¹²⁷ geht in seiner "traditionellen" Variante davon aus, daß Staaten innerhalb ihrer territorialen Jurisdiktion ihre Angelegenheiten regeln und nach außen hin als autonome Völkerrechtssubjekte auftreten können. Es hat drei Implikationen, die allesamt in Art. 2 der UN-Charta verankert sind: Die Staaten sind formell gleichgestellt (Art. 2 Ziff. 2). Ihre territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit ist unverletzlich (Art. 2 Ziff. 4). Andere Staaten und internationale Organisationen sind nicht berechtigt, über die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates zu bestimmen – es sei denn, von ihm geht eine Friedensbedrohung aus (Art. 2 Ziff. 7) (Prinzip der Nichteinmischung)¹²⁸.

126 Vgl. zur Frage, ob die Einhaltung grundlegender Menschenrechte eine Verpflichtung gegenüber der internationalen Gemeinschaft darstellt, den völkerrechtlichen Kommentar von Karin Oellers-Frahm (1992).

127 Siehe auch Kapitel A.I, wo aus stärker sozialwissenschaftlicher Perspektive auf den Wandel staatlicher Souveränität eingegangen wurde.

128 Im Wortlaut besagt Art. 2 Ziff. 7 UN-Charta: "Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund

Die territoriale Integrität der Staaten ist – insbesondere in Afrika – eng an die Gültigkeit der postkolonialen Grenzen gebunden. Mohammed Ayoob (1995a: 78-79) hat darauf hingewiesen, daß gerade Resolution 1514 (XV) der UN-Generalversammlung vom 14. Dezember 1960 gleichermaßen das Recht der Völker auf Selbstbestimmung wie auch die territoriale Integrität der postkolonialen Staaten hervorhob – was in gewisser Weise ein Paradox darstellt. Bereits einen Tag später stellte die UN-Generalversammlung in Resolution 1541 (XV) vom 15. Dezember 1960 klar, daß sich das Recht auf Selbstbestimmung nur auf Völker in den europäischen Kolonien, nicht aber auf die Bevölkerungen in den postkolonialen Staaten selbst beziehen würde. Das Selbstbestimmungsrecht sollte in diesem Zusammenhang nur gelten, wenn die Bevölkerungen sowohl "geographically separate" als auch "distinct ethnically and/or culturally from the country administering it" waren (Ayoob 1995a: 79).

Als "innere Angelegenheit" kann derjenige Bereich der Jurisdiktion betrachtet werden, in dem sich ein Staat ausschließliche Regelungskompetenz vorbehalten hat und keine anderweitigen völkerrechtlichen Verpflichtungen eingegangen ist. Gerade in den 90er Jahren hat sich ein gewandeltes Verständnis dieser *domaine réservé* entwickelt, so daß heute nach herrschender Lehre menschenrechtliche Mindeststandards nicht mehr in diesen absoluten Souveränitätsbereich fallen (vgl. Pape 1997: 89). Die beiden UN-Generalsekretäre Javier Pérez de Cuéllar und Boutros Boutros-Ghali haben während des weltpolitischen Umbruchs nach Ende der Bipolarität in zahlreichen Äußerungen ihre Amtsautorität für diese Neubestimmung eingesetzt. So meinte Javier Pérez de Cuéllar (1991) in seinem Jahresbericht vom September 1991, daß das Verständnis einer unverletzlichen Souveränität durch die Völkerrechtsentwicklung, insbesondere die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, implizit in Frage gestellt worden sei. Vor allem dürfe das Prinzip der Nichteinmischung kein Schutzschild sein, hinter dem massive und systematische Menschenrechtsverletzungen ungestraft begangen würden. In ähnlicher Weise stellte Boutros Boutros-Ghali (1992a: Ziff. 17) in der "Agenda für den Frieden" fest: "Die absolute und exklusive Souveränität – ein Postulat, das in der Realität nie seine Entsprechung gefunden hat – gehört jedoch der Vergangenheit an. Die führenden Staatsmänner stehen heute vor der Aufgabe, dies zu verstehen und ein Gleichgewicht herzustellen zwischen den Geboten einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der innerstaatlichen Belange und den Anforderungen einer in zunehmendem Maße interdependenten Welt."¹²⁹

dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden; die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt."

129 Die Tendenz zu einem gewandelten Verständnis von Souveränität wurde auch von anderen führenden Persönlichkeiten aufgenommen (vgl. Gomes 1996: 40-41), so von dem früheren Generalsekretär des Commonwealth Sir Shridath

Schon ein oberflächlicher Vergleich der Äußerungen von Pérez de Cuéllar und Boutros-Ghali macht deutlich, daß ein verändertes Souveränitätsverständnis verschiedene Ursachen mit jeweils unterschiedlichem völkerrechtlichen Stellenwert haben kann. Ich möchte in dieser Hinsicht drei Facetten unterscheiden:

- Völkerrechtlich vergleichsweise unproblematisch ist die *freiwillige Einbindung* von Staaten in kooperative Problemlösungen. Hierbei handelt es sich um den "klassischen" Fall geteilter Souveränitäten. Hintergrund ist, daß eine zunehmende Anzahl regionaler wie globaler Problemstellungen nicht mehr auf nationaler Ebene gelöst werden kann. Von daher gehen Staaten in geregelter Weise Verpflichtungen ein, die auch bestimmten Kontroll- und Überprüfungsmechanismen unterworfen werden. Der Rahmen für diese Einbindung kann von internationalen Regimen, die sich auf bestimmte Politikfelder beziehen, bis hin zu regionaler Integration reichen. Nationale Souveränität wird in geregelter Form abgetreten.

- Zweitens kann es darum gehen, im Souveränitätsbegriff die *wechselseitige Empfindlich- und Verletzbarkeit* in einer zunehmend interdependenten Welt zu berücksichtigen, denn durch wirtschaftliche und technologische Verflechtungen gewinnen Aktivitäten an Bedeutung, die transnationale Auswirkungen haben (z.B. in der Umweltpolitik) (vgl. Eide 1994: 55). Die unbedingte Souveränität eines Staates findet insofern ihre Grenzen, als die Souveränität anderer Staaten berührt wird. Handlungen mit transnationalen Auswirkungen können von daher nicht mehr *per se* als innere Angelegenheit betrachtet werden. Wie weit die Reaktionsmöglichkeiten der betroffenen Staaten sowie der internationalen Staatengemeinschaft gehen, hängt von der Schwere der Beeinträchtigung ab. Insbesondere in bezug auf grenzüberschreitende Flüchtlingsströme, aber auch beispielsweise angesichts der möglichen Auswirkungen von Umweltkatastrophen in einem Land, ist dieser Aspekt von unmittelbarer sicherheitspolitischer Relevanz.

- Drittens schließlich hat die dynamische Völkerrechtsentwicklung der 90er Jahre dazu geführt, daß *ausgewählte Tatbestände nicht mehr als innere Angelegenheit betrachtet* werden, obwohl sie zunächst einmal unmittelbar nur ein bestimmtes Land betreffen. Gerade diese Veränderung hat neue internationale Einmischungsmöglichkeiten – auch gegen den Willen betroffener Regierungen – eröffnet. Vor allem im bereits angesprochenen Menschenrechtsbereich wird argumentiert, daß multilaterale Konventionen, Resolutionen internationaler Organisationen sowie ein sich entwickelndes *soft law* eine Dynamik entfaltet haben, die beim Abschluß der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie der Men-

Ramphal, dem OAU-Generalsekretär Salim Ahmed Salim sowie General Olusegun Obasanjo, einem vormaligen Militärmachthaber und zeitweisen Oppositionspolitiker, der seit den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom Februar 1999 demokratisch legitimierter Präsident Nigerias ist.

schenrechtskonventionen in diesem Maße von vielen Staaten nicht vorausgesehen wurde (vgl. Eide 1994: 55).

Die menschenrechtlichen Erklärungen und Abkommen wurden – so das Begründungsmuster – zwar unter der Prämisse staatlicher Souveränität verabschiedet, was beispielsweise auch in Art. 2 Abs. 2 des UN-Menschenrechtspakts zum Ausdruck kommt. Doch sei es durch die schubweise Fortentwicklung des Menschenrechtsinstrumentariums und der internationalen Aufmerksamkeit heute mehr und mehr selbstverständlich geworden, daß die Menschenrechtssituation eines Landes im Rahmen unterschiedlichster Überprüfungs- und Kontrollmechanismen öffentlich in den UN-Organen diskutiert wird (vgl. Delbrück 1992: 550). Die Vereinten Nationen können beispielsweise Anhörungen und die Erstellung von Sonderberichten veranlassen, ohne daß dies heute noch als ungerechtfertigte "Einmischung" bezeichnet würde. Diese "Internationalisierung" von Menschenrechtsfragen verändert tatsächlich das hergebrachte Souveränitätsverständnis. Doch – und dies ist eine notwendige Qualifizierung – sie bedeutet noch nicht, daß bei einer massiven Verletzung die staatliche Souveränität auch durch militärische Zwangsmaßnahmen beeinträchtigt werden darf. Vielmehr bilden Menschenrechtsverletzungen nur dann eine "Sollbruchstelle" für Militärinterventionen, wenn der Sicherheitsrat eine "Friedensbedrohung" nach Kapitel VII UN-Charta feststellt.

3.2 *Einmischung, Zwang und Intervention*

Die Debatte über militärische Interventionen steht nicht erst seit den 90er Jahren auf der Tagesordnung. Bereits in der Zeit des Kalten Krieges beanspruchten die Supermächte mit jeweils unterschiedlichen Gründen ein Recht zur militärischen Einmischung (vgl. Hoffmann 1995/96: 30-33). Abgesehen von den Kriegen in Indochina zielte es im wesentlichen auf die Konsolidierung des kommunistischen Herrschaftsbereiches (Ungarn, Tschechoslowakei, Afghanistan) bzw. auf die Unterstützung anti-kommunistischer Rebellen (vor allem in Nicaragua, Angola und Afghanistan). Die Begründung war im Unterschied zur heutigen Diskussion stärker ideologisch bzw. geopolitisch und weniger humanitär ausgerichtet¹³⁰. Allein im Falle der US-Unterstützung für Rebellenbewegungen spielte der Bezug auf Werte wie Demokratie und Menschenrechte eine legitimatorische Rolle. Auf wissenschaftlicher Ebene gab es bereits in dieser Zeit eine Debatte über die völkerrechtliche Begründbarkeit humanitärer Interventionen uni- wie multilateraler Art, die sich jenseits der Logik einer Supermächtekonkurrenz bewegte¹³¹.

130 Allerdings waren auch in den 90er Jahren humanitäre Rechtfertigungen in der Regel eng mit macht- und geopolitischen Erwägungen verbunden.

131 Vgl. z.B. Bazylar 1987; Tesón 1988; R.G. Wright 1989.

Wie aber sah die *Staatenpraxis* aus? Für die Zeit des Ost-West-Konflikts hat Pape (1997: 93-104) zahlreiche Fälle untersucht, die unter dem Begriff der humanitären Intervention diskutiert werden können¹³². Im Ergebnis kommt er zu dem Schluß, daß in keinem Fall humanitäre Erwägungen ausschlaggebend gewesen seien. Völkerrechtlich interessant ist insbesondere seine Feststellung, "daß keiner der Staaten ein 'Recht der humanitären Intervention' explizit als Rechtfertigungsgrund für seine Intervention in Anspruch genommen hat. Vielmehr wurden regelmäßig allgemein anerkannte Rechtfertigungsgründe angeführt, insbesondere das Selbstverteidigungsrecht gem. Art. 51 UNO-Charta" (Pape 1997: 102-103). Dies gilt auch für diejenigen Fälle, in denen tatsächlich ein Ende massiver Menschenrechtsverletzungen erreicht wurde und die in der Literatur besondere Beachtung gefunden haben: Indiens Intervention in Ostbengalen im Jahr 1971 (vgl. Chari 1996), der Sturz der Regierung von Idi Amin in Uganda im Jahr 1979 durch Tanzania und der Einsatz von Gewalt durch Vietnam im Kampf gegen das Regime von Pol Pot in Kambodscha im selben Jahr (vgl. Hoffmann 1995/96: 30)¹³³. Keine dieser Militäroperationen kann insofern mit stichhaltigen Gründen im Sinne des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts dafür herangezogen werden, daß sich in der Zeit des Ost-West-Konflikts eine Staatenpraxis der humanitären Intervention herausgebildet habe¹³⁴.

Einschneidender hat sich demgegenüber in der *zivilgesellschaftlichen Praxis* der humanitären Hilfe das Verständnis staatlicher Souveränität gewandelt. Die Diskussion wurde Ende der 60er Jahre durch Bernard Kouchner angestoßen. Er gründete 1968 die Hilfsorganisation "Ärzte ohne Grenzen" (Médecins sans Frontières, MSF). Angesichts der Erfahrungen des Biafra-Krieges (1967-70) stellte MSF die Legitimation und Effektivität zweier Grundprinzipien in Frage, die für die Arbeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) konstitutiv sind und bis *dato* fast ausnahmslos auch die Arbeit der NGOs bestimmten: die Bindung von Hilfsleistungen an die Zustimmung der Kriegsparteien und

132 Dies sind (1) Kongo 1960-64, (2) Dominikanische Republik 1965, (3) Ost-Pakistan 1971, (4) Zypern 1974, (5) Libanon 1976, (6) Kambodscha 1979, (7) Uganda 1979, (8) Zentralafrikanisches Kaiserreich 1979, (9) Äquatorialguinea 1979, (10) Grenada 1983, (11) Nicaragua 1981 ff. sowie (12) Panama 1989.

133 Vgl. zu den diversen Fällen auch Bazylar 1987; Tesón 1988; Franck/Rodley 1973. Ein weiteres interessantes Beispiel ist Indiens Intervention in Sri Lanka (1987); siehe Bazylar 1987: 590-592.

134 Der Internationale Gerichtshof nahm in seiner Entscheidung vom 27. Juni 1986 hinsichtlich Nicaragua eine ähnliche Haltung ein, als er die Vorstellung zurückwies, die Verletzung von Menschenrechten durch die Regierung von Nicaragua könne militärische Aktionen der Vereinigten Staaten rechtfertigen (vgl. Greenwood 1993a; 1993b). Das Urteil zu "Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) (1984-1991)" findet sich im Internet unter: <<http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm>> (Zugriff am 04.09.01).

der Verzicht auf öffentliche Stellungnahmen zu den Verhältnissen vor Ort. Einen zweiten Schub erhielt die Debatte knapp zwei Jahrzehnte später durch die Hungerkatastrophen, die sich 1984/85 sowie 1987/88 in Tigray und Eritrea abspielten und die von der äthiopischen Regierung maßgeblich mitzuverantworten waren. Prominente Intellektuelle und humanitäre Helfer um Kouchner formulierten 1987 unter großer öffentlicher Beachtung ein "Recht auf Einmischung" ("*droit d'ingérence*")¹³⁵, das humanitäre Hilfeleistung selbst gegen den Willen der Regierung ermöglichen sollte¹³⁶ (vgl. Minear/Weiss 1995: 98). Wohlgemerkt: Private Hilfsorganisationen sind keine Völkerrechtssubjekte und konnten insofern mit einem *droit d'ingérence* nicht gegen völkerrechtliche Normen verstoßen. Sie verletzten aber die nationalen Gesetze der betreffenden Staaten, als sie illegal deren Grenzen überquerten (vgl. Nass 1993: 283).

Die Veränderungen in der "Gesellschaftswelt" haben seit Ende der 80er Jahre deutliche Rückwirkungen auf die "Staatenwelt" gehabt. Durch verschiedene Resolutionen der UN-Generalversammlung sowie durch eine veränderte Praxis des Sicherheitsrats hat sich eine Verpflichtung der Regierungen herausgebildet, bei humanitären Katastrophen Hilfsorganisationen den Zugang zu Bedürftigen zu gewähren¹³⁷. Am 8. Dezember 1988 verabschiedete die Generalversammlung eine Resolution über "Humanitarian Assistance to Victims of Natural Disasters and Similar Emergency Situations" (A/RES/43/131). Sie versuchte, für zwischen- wie innerstaatliche Kriege das Recht von Zivilisten zu bestimmen, Zugang zu humanitärer Hilfe zu erlangen. Die Resolution war auch eine Reaktion auf die Blockade westlicher Hilfe durch die äthiopische und sudanesishe Regierung. Die Regierungen wurden aufgefordert, den freien Zugang für humanitäre Hilfe zu den betroffenen Menschen und Regionen zu ermöglichen und die Hilfsorganisationen zu unterstützen. Zugleich wurde aber auch die Souveränität der betroffenen Staaten und ihre primäre Verantwortlichkeit für die Bewältigung der Lage betont.

Die zentrale Kontroverse innerhalb der Vereinten Nationen betraf in dieser Zeit die Frage, ob humanitäre Hilfe¹³⁸ nur auf Anfrage oder – was eine

135 Vgl. hierzu Kouchner/Bettati 1987. In diesem Band sind die Beiträge zusammengefaßt, die vom 26. bis 28. Januar 1987 auf einem internationalen Kolloquium in Paris vorgetragen wurden.

136 Im Zweifelsfall soll die humanitäre Hilfeleistung auch mit militärischer Absicherung erfolgen können, was später unter dem Begriff der humanitären Intervention erörtert wird.

137 Vgl. hierzu u.a. Weiss/Wiseman 1990: 128-29; Gordenker/Weiss 1990: 10; Jonah 1991: 85; Macrae/Zwi 1994a: 11; Tomasevski 1994: 80.

138 Erstaunlicherweise ist der vielgebrauchte Begriff "humanitär" bislang nicht präzise definiert worden. Seine Bedeutung läßt sich aus den entsprechenden Abkommen eher illustrativ ableiten (vgl. Minear/Weiss 1995: 18). Humanitäres Handeln hat nach Minear/Weiss (1995: 21) zwei Bedeutungen: zum einen den Schutz und Beistand bei fundamentalen Menschenrechtsverletzungen, zum anderen die Bereitstellung von Nothilfe. Matthias Pape (1997: 26) definiert den

schwächere Formulierung bedeutet – bereits im Konsens mit der Regierung des betroffenen Landes geleistet werden dürfe. Diese Auseinandersetzung dominierte auch die Debatte über die Resolution "Strengthening the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations", die die UN-Generalversammlung am 19. Dezember 1991 verabschiedete (A/RES/46/182). Als Kompromiß nahm die Resolution auf den "consent of the affected country and in principle on the basis of an appeal by the affected country" Bezug. Bei genauem Hinsehen bedeutete diese Formulierung einen kleinen, aber bemerkenswerten Einstellungswandel. Denn als Gegenüber wurde das "Land", nicht aber die "Regierung" bzw. der souveräne "Staat" genannt (vgl. Slim/Penrose 1994: 200). Außerdem stellte die "Anfrage" bzw. der "Appell" ("appeal") des Landes nur noch grundsätzlich die Voraussetzung einer Hilfsleistung dar, im Zweifelsfall reichte aber auch der bloße "consent" aus (vgl. Ingram 1993: 184-185, Dedring 1993: 52). Schließlich wurden die betroffenen Staaten aufgerufen, die Arbeit der humanitären Organisationen zu erleichtern; diese wiederum mußten sich aber unparteiisch, neutral und strikt humanitär verhalten¹³⁹. In den 90er Jahren hat der UN-Sicherheitsrat dann in einer Vielzahl von Resolutionen zum Irak (Kurdistan), Somalia, Bosnien etc. den internationalen Hilfsorganisationen nach und nach einen besonderen Status bei der Durchführung von Hilfsoperationen zugebilligt (de Waal/Omaar 1996a).

Die intensivierete Diskussion über den Wandel staatlicher Souveränität in der ersten Hälfte der 90er Jahre hing neben einer verstärkten "humanitären Einmischung" durch NGOs auch mit einer drastisch veränderten Interventionspraxis multilateraler und staatlicher Akteure zusammen. In der ersten Hälfte der 90er Jahre gab es im Rahmen der Vereinten Nationen eine neuartige Welle des Interventionismus¹⁴⁰, die die Souveränität der Einzelstaaten *de facto* in Frage stellte sowie mehr und mehr die Verletzung von Menschenrechten und humanitären Mindeststandards zum

Begriff humanitär als "auf den Schutz des Menschen vor existentieller Bedrohung gerichtet".

139 Das *droit d'ingérence* wird dabei in der Regel als Recht der internationalen Gemeinschaft konzipiert, Zugang zu den Opfern humanitärer Katastrophen zu erhalten. Weniger Aufmerksamkeit wurde der Frage geschenkt, wie sich ein Recht der Opfer auf Zugang zu internationaler Hilfe als menschenrechtliche Norm präzisieren läßt. Dennoch gibt es Stimmen, die die Menschen hier stärker zu Subjekten von Rechten machen wollen (vgl. Tomasevski 1994: 81). So wurde Anfang der 90er Jahre beim *XVIIth Round Table of the International Institute of Humanitarian Law* betont, daß sich ein "Recht auf humanitäre Hilfe" aus dem humanitären Völkerrecht ableiten lasse. Und die Wiener Weltmenschensrechtskonferenz sprach 1993 von "the right of the victims to be assisted by humanitarian organizations, as set forth in the Geneva Conventions of 1949 and other relevant instruments of international humanitarian law" (United Nations 1993a, zit. nach Tomasevski 1994: 81).

140 Siehe zu diesem "neuen Interventionismus" Stedman 1993; Mayall 1996; Debiel/Nuscheler 1996.

Bezugspunkt hatte. Insbesondere im Kontext der Interventionen in Irak, Somalia und Jugoslawien markieren vier Resolutionen eine substantielle Fortentwicklung der vorherigen Rechtsauffassungen. Neben der bereits erwähnten Kurden-Resolution 688 vom 5. April 1991¹⁴¹ und der ebenfalls genannten Somalia-Resolution 794 des Sicherheitsrates vom 3. Dezember 1992 sind die Bosnien-Resolution 827 vom 25. Mai 1993 (Schaffung humanitärer Schutzonen, die aber fatalerweise nicht durchgesetzt wurden) und die Haiti-Resolution 940 vom 31. Juli 1994 (multinationale Intervention unter Führung der USA) zu nennen (vgl. u.a. Heintze 1998a). Außerdem machte der Sicherheitsrat mit der Libyen-Resolution 731 vom 21. Januar 1992 in exemplarischer Weise deutlich, daß er bereits bei der Verfolgung terroristischer Anschläge das Recht für sich in Anspruch nimmt, eine Friedensbedrohung nach Art. 39 UN-Charta festzustellen und nicht-militärische Zwangsmaßnahmen zu verhängen (vgl. Ipsen 1992).

An dieser Stelle kann nicht *en détail* die Entwicklung der völkerrechtlichen Debatte und Staatenpraxis in diesem Themenbereich nachgezeichnet werden¹⁴². Auch muß darauf verzichtet werden, die wichtige Frage ethischer Kriterien für humanitäre Interventionen in ausführlicher Weise zu erörtern¹⁴³. Stattdessen identifiziere ich in einer systematisierenden Zusammenschau fünf Gruppen von Tatbeständen, bei denen nach der jüngsten völkerrechtlichen Entwicklung Zwangsmaßnahmen bis hin zur militärischen Interventionen grundsätzlich begründbar sind¹⁴⁴:

- völkerrechtliche Straftatbestände;
- weitere massive Verletzungen menschenrechtlicher Fundamental-

141 Die mittlerweile zahlreichen Resolutionen tragen zur *opinio iuris* bei. Sicherheitsrats-Resolution 688 vom April 1991 wird von vielen Regierungen in dieser Hinsicht zurückhaltend bewertet – nicht zuletzt, weil China und Indien sich enthielten und Kuba, Jemen und Zimbabwe dagegen stimmten (vgl. Veuthey 1993: 131).

142 Siehe als Überblicksartikel u.a. Heintze 1998a; Deiseroth 1998.

143 Unter der Überschrift "Intervention: When, Who, What For, and How?" diskutiert Stanley Hoffmann (1995/96: 37-45) die verschiedenen Kriterien für legitime Interventionen; siehe aus stärker militärischer Sicht auch Michael J. Mazarr (1993). Einen ausführlichen Katalog mit weitreichenden Einschränkungen für Interventionen legten Lewer/Ramsbotham (1993) vor. Ich habe mich zu dieser Frage u.a. geäußert in Debiel 1992; 1997; siehe auch Chopra/Weiss 1992. Eine provokative und lesenswerte Kritik an der Etablierung restriktiver Kriterien für humanitäre Interventionen (Erschöpfung ziviler Mittel, multilaterale Einbindung, die "rechte Absicht" des Interventen, Beschränkung auf Extremfälle menschlichen Leids etc.) findet sich in dem dezidiert pro-interventionistisch argumentierenden Aufsatz von R.G. Wright (1989: 455-463).

144 Die prinzipielle Begründbarkeit nimmt freilich nicht die jeweils notwendige Einzelfallprüfung vorweg (die u.a. die Verhältnismäßigkeit einbeziehen muß) und sagt wenig über die politische Legitimität und Wirksamkeit einer möglichen Intervention aus. Insbesondere in den Teilen D und E gehe ich ausführlich auf die erfolgten bzw. unterlassenen Zwangsmaßnahmen und humanitären Interventionen in Somalia und Rwanda ein.

- normen;
- humanitäre Katastrophen als Folge von state collapse;
 - grenzüberschreitende Flüchtlingsströme;
 - die Wiederherstellung demokratischer Herrschaft.

(a) *Völkerrechtliche Straftatbestände*

Unbestritten ist, daß völkerrechtliche Straftatbestände mit Zwangsmaßnahmen belegt werden können. Völkerrechtsverbrechen sind durch die Tribunale von Nürnberg und Tokio nach dem Zweiten Weltkrieg zum ersten Mal justitiabel geworden (vgl. Ferencz 1998). In jüngerer Zeit wurden die Tatbestände durch die Ad-hoc-Tribunale zum früheren Jugoslawien und zu Rwanda (siehe ausführlich Kapitel E.VII) durch den Sicherheitsrat präzisiert und Sanktionen durchsetzbar gemacht. Die Ad-hoc-Gerichte stellten zudem eine wichtige Wegmarke für die im Sommer 1998 beschlossene Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofs (*International Criminal Court, ICC*) dar¹⁴⁵: zum einen, weil sie politisch die Verfolgung schwerster Menschenrechtsverbrechen auf die Agenda setzten; zum anderen aber auch in völkerrechtlicher Hinsicht – und zwar sowohl im allgemeinen als auch im humanitären Völkerrecht. Denn hier haben die Ad-hoc-Tribunale u.a. die Völkerrechtssubjektivität von Individuen – als Träger von Rechten und Pflichten – bestärkt, einen Beitrag zur Herausbildung von Straftatbeständen und zur Durchsetzung von Normen geleistet und die Rechtsentwicklung im Bereich innerstaatlicher Konflikte vorangetrieben (vgl. Spieker 1999).

145 Die zunehmende Bedeutung internationaler Strafgerichtsbarkeit wird auch daran deutlich, daß seit Oktober 2000 der "Special Court for Sierra Leone" vorbereitet wird. Das Sondergericht wird auf Grundlage einer Vereinbarung zwischen den Vereinten Nationen und Sierra Leone etabliert und aus nationalen wie internationalen Komponenten bestehen. Ob dieses Sondergericht den Standards der Ad-hoc-Tribunale und des ICC entsprechen wird, hängt vor allem von Statut und Praxis des Gerichts ab und muß vorerst skeptisch eingeschätzt werden. So war in einem Entwurf des Abkommens zwischen UNO und der Regierung von Sierra Leone vom September 2000 vorgesehen, die Verfolgung auf Verbrechen seit dem 30. November 1996 (dem Tag als die Friedensvereinbarung von Abidjan zwischen Regierung und RUF abgeschlossen wurde) zu beschränken und nur einen Teil des Krieges abzudecken. Eine derartige Regelung würde einigen der größten Kriegsverbrecher Straffreiheit gewähren und damit weit hinter die Verfolgungsmöglichkeiten in Rwanda und dem früheren Jugoslawien zurückfallen. Detaillierte Vorschläge zum *Special Court* unterbreitete Kofi Annan (2000a) in seinem Bericht vom 4. Oktober 2000. Aus völkerrechtlicher Sicht positiv zu bewerten ist, daß nach diesem Vorschlag eine Amnestie-Klausel, die im Rahmen des Lomé-Friedensabkommens vom 7. Juli 1999 vereinbart worden war, von den Vereinten Nationen nicht vollständig akzeptiert würde. Vielmehr sollte sie so modifiziert werden, daß der Sondergerichtshof sehr wohl internationale Verbrechen wie Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und andere schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts verfolgen könnte (vgl. Annan 2000a: Kap. III.B.1).

Mit der Entscheidung zur Einrichtung des ICC hat sich die diplomatische Staatenkonferenz der Vereinten Nationen in Rom am 17. Juli 1998 auf eine permanente Institution festgelegt, deren Anklagebehörde auch ohne Zustimmung des UN-Sicherheitsrates tätig werden kann (vgl. Kaul 1998)¹⁴⁶. Ebenso wie die Ad-hoc-Tribunale enthält das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes¹⁴⁷ drei zentrale Straftatbestände: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen¹⁴⁸ (vgl. Tomuschat 1998: 337-341; siehe auch Heintze 2000b: 77-80). Das Statut hat den Vorteil, daß es die verschiedenen Verbrechen recht genau definiert und dabei auch die einzelnen Tatbestände auflistet. Dadurch können Doppeldeutigkeiten und Zweifel über den Inhalt der Delikte vermieden werden¹⁴⁹.

- Als *Völkermord* sind Verbrechen im Sinne der Genozid-Konvention definiert, mit denen "eine nationale, ethnische oder religiöse Gruppe ganz oder teilweise vernichtet" werden soll. Die Definition des Genozids und die zur Bestrafung vorgesehenen Handlungen entsprechen in den

146 Zahlreiche Hintergrundinformationen sowie aktuelle Angaben zum Stand der Ratifizierungen finden sich auf der Website des NGO-Netzwerks *Coalition for an International Criminal Court* (CICC): <<http://www.cicc.org>> (Zugriff am 15.01.01).

147 Die englische Fassung des Textes (A/CONF.183/9) ist dokumentiert in: *Die Friedens-Warte*, 73. Jg. (1998) H. 3, S. 348 ff. Im Internet ist sie zugänglich unter <<http://www.un.org/icc/>> (Zugriff am 25.05.01).

148 Keine Einigung wurde für das Verbrechen des *Angriffskrieges* gefunden. Es erweist sich hier als schwierig, eine passende Definition zu finden, da es gemäß der Charta der Vereinten Nationen dem UN-Sicherheitsrat obliegt, einen Angriffskrieg festzustellen, und ihm hier eine originär rechtssetzende Funktion zukommt. Als Kompromiß verständigte man sich darauf, das Verbrechen des Angriffskrieges in Art. 5 Abs. 1 des ICC-Statuts an letzter Stelle als Delikt aufzunehmen, seine Verfolgung jedoch an die noch ausstehende Einigung über eine präzise Definition zu binden. Damit ist der "Tatbestand der Aggression in einen Wartezustand versetzt worden, aus dem er in absehbarer Zeit nicht wird herausgelöst werden können" (Tomuschat 1998: 337). Da die Auseinandersetzungen über die Definition des Angriffskrieges eine lange Geschichte und mitunter auch als Vorwand gedient haben, generell eine internationale Strafgerichtsbarkeit zu blockieren, ist die gefundene Regelung sicher aus pragmatischen Gründen hilfreich. Mittelfristig spricht aber viel dafür, das völkerrechtliche Verbrechen der Aggression in vollem Umfang in die internationale Strafgerichtsbarkeit einzubeziehen (siehe hierzu ausführlicher Ferencz 1998).

149 Positiv zu bewerten ist vor allem, daß sowohl Vergewaltigungen als auch erzwungene Schwangerschaften in die Liste der Kriegsverbrechen sowie der Verbrechen gegen die Menschlichkeit aufgenommen wurden. Gerade hinsichtlich erzwungener Schwangerschaften hatte es erheblichen Widerstand des Vatikans und einiger arabischer Staaten gegeben, die die von ihnen vertretene Unzulässigkeit der Abtreibung berührt sahen. Man einigte sich schließlich auf eine Kompromißformel. Demnach wird in die Statuten des ICC eine Klausel aufgenommen, derzufolge nationale Gesetze gegen Schwangerschaftsabbruch nicht durch Urteile des ICC ihre Geltung verlieren können.

Statuten der Ad-hoc-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien (Art. 4) und Rwanda (Art. 2) wortgleich den Bestimmungen der "Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes" vom 9.12.1948 (Art. II und III)¹⁵⁰. Das gleiche gilt für das ICC-Statut (Art. 6). In Art. 1 der Genozid-Konvention bekräftigen die Vertragsparteien, "daß Genozid, ob im Frieden oder Krieg begangen, ein Verbrechen gemäß internationalem Recht ist, zu dessen Verhütung und Bestrafung sie sich verpflichten". Im Jahr 2000 hatten 129 Staaten die Konvention zur Verhütung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermords unterzeichnet¹⁵¹. Nach überwältigender Rechtsauffassung ist die Konvention mittlerweile durch *opinio juris* für alle Staaten bindend. Viele Völkerrechtler sehen es sogar als *ius cogens* (zwingendes Recht) an, das in keiner Form abgegolten werden könne (Mendlovitz/Fousek 1996: 243).

- Unter *Verbrechen gegen die Menschlichkeit* sind bestimmte inhumane Handlungen zu verstehen, wenn sie Teil einer ausgedehnten oder systematischen Attacke gegen die Zivilbevölkerung sind (siehe Biskup 1997). Art. 7 Abs. 1 des ICC-Statuts führt folgende Verbrechen auf: Mord; Ausrottung; Versklavung; Deportation; Gefangenschaft; Folter; schwere Formen sexueller Gewalt (u.a. Vergewaltigung, Zwangsprostitution; erzwungene Austragung von Kindern und erzwungene Sterilisationen); Verfolgung aus politischen, rassistischen, nationalen, ethnischen, kulturellen oder religiösen Gründen sowie aufgrund des Geschlechts; das Verschwindenlassen von Menschen; das Verbrechen der Apartheid; vergleichbare unmenschliche Handlungen. Im Unterschied etwa zu den Nürnberger Tribunalen handelt es sich bei den Verbrechen gegen die Menschlichkeit nunmehr um eine eigenständige Kategorie, die nicht mehr an einen bewaffneten Konflikt gebunden ist. Richtungsweisend ist zudem, daß der Täterkreis nach Art. 7 Abs. 2a neben Staatsbediensteten auch andere Personen umfaßt, die im Rahmen einer "organizational policy" handeln (vgl. Tomuschat 1998: 338). Letztendlich können mit diesem Begriff massive und umfangreiche Verletzungen der Menschenrechte, genozidähnliche Massenmorde, staatsterroristische Schreckensherrschaft sowie "ethnische Säuberungen" erfaßt werden.

- *Kriegsverbrechen* umfassen erstens laut Art. 8 Abs. 2a des ICC-Statuts "schwere Verstöße" gegen die Genfer Konventionen vom 12. August

150 Die UN-Generalversammlung verabschiedete am 9. Dezember 1948 die Genozid-Konvention. Sie trat am 12. Januar 1951 in Kraft. Siehe zu Entstehung und Merkmalen der Definition: Mendlovitz/Fousek 1996: 244. Zur Durchsetzung der UN-Völkermordkonvention sei insbesondere auf Heintze 2000a verwiesen. Jüngere Beiträge zur Völkermord-Thematik aus friedenswissenschaftlicher Sicht finden sich in Hummel 2001a. Dort ist die Konvention auch in englischer und deutscher Sprache dokumentiert. Die Genozid-Konvention sowie die Statuten der beiden Ad-hoc-Tribunale sind in deutscher Sprache zudem in Simma/Fastenrath (1998: 102-104; 108-116; 117-119) zugänglich.

151 Die USA haben erst nach vier Jahrzehnten, nämlich Anfang 1989, die Konvention unterzeichnet.

1949¹⁵². Hierzu zählen: absichtliche Tötungen; Folter und andere grausame Behandlung; die bewußte Verursachung schwerer körperlicher oder seelischer Verletzungen; die umfangreiche Zerstörung oder Aneignung von Eigentum; Zwangsrekrutierung für feindliche Streitkräfte; die Verurteilung oder Hinrichtung von Kriegsgefangenen ohne Gerichtsverfahren; gesetzeswidrige Deportation; Geiselnahme. Zweitens nennt Art. 8 Abs. 2b weitere schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts in internationalen bewaffneten Kriegen wie beispielsweise absichtliche Angriffe auf die Zivilbevölkerung, die Verletzung sexueller Integrität, das Aushungern der Bevölkerung als Instrument der Kriegführung oder auch der lange umstrittene Tatbestand des Umweltverbrechens. Hinsichtlich interner bewaffneter Konflikte wird auf den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen (vgl. hierzu auch Knokke/Lüder 1996: 215) Bezug genommen¹⁵³. Er bindet jede Kriegspartei, bestimmte Mindeststandards menschlicher Behandlung gegenüber Personen zu bewahren, die nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen. Verboten sind: Mord; Verstümmelung; grausame Behandlung und Folter; entwürdigende Behandlung; Geiselnahme; Verurteilungen und Hinrichtungen ohne Gerichtsverfahren. Einen erheblichen Fortschritt bringt zudem Art. 8 Abs. 2c des ICC-Statuts, der in Anlehnung an Art. 85 des Zusatzprotokolls II zu den Genfer Konventionen die meisten Verletzungen des humanitären Völkerrechts explizit für innerstaatliche Kriege sanktionierbar macht und damit den internen Konflikt ähnlichen Regeln wie denen für den internationalen Konflikt unterwirft (vgl. Tomuschat 1998: 340).

(b) Weitere massive Verletzungen menschenrechtlicher Fundamentalnormen

Neben den drei völkerrechtlichen Delikten, die internationaler Strafgerichtsbarkeit unterliegen, gibt es weitere fundamentale Menschenrechte, deren massive Verletzung Zwangsmaßnahmen rechtfertigen. Insbeson-

152 Insbesondere auf Drängen Frankreichs wurde Unterzeichnerländern das Recht eingeräumt, für eine Übergangsphase von sieben Jahren die Kompetenz des Gerichts für Kriegsverbrechen, die von eigenen Staatsangehörigen oder auf eigenem Territorium begangen wurden, nicht anzuerkennen (Frankfurter Rundschau, 20. Juli 1998, S. 2 ["Im Blickpunkt"]: Die Aufgaben des UN-Gerichts. Grundsätze zur Verfolgung der schlimmsten Verbrechen).

153 In Auseinandersetzungen, die nicht als bewaffnete Konflikte gelten (z.B. innere Unruhen), greift das humanitäre Völkerrecht nicht unmittelbar (vgl. Art. 1 Abs. 2 von Zusatzprotokoll II der Genfer Konventionen); derartige Auseinandersetzungen werden gem. Art. 8 Abs. 2d nicht vom ICC-Statut erfaßt. Hier kommt aber die sogenannte "Martens'sche Klausel" zur Anwendung, die bereits in die Präambel der Haager Konvention von 1899 und 1907 eingegangen war. Der Einzelne steht demnach immer noch unter dem Schutz gewohnheitsrechtlicher Mindeststandards und der Grundsätze der Menschlichkeit (v.a. Art. 62, 63, 142 und 158 der Genfer Konventionen sowie Art. 1 Abs. 2 von Zusatzprotokoll I) (vgl. Pape 1997: 49-50; siehe auch Veuthey 1993: 137).

dere sind dies Sklaverei, Rassismus und Apartheid¹⁵⁴ (vgl. Pape 1997: 136; siehe auch Oellers-Frahm 1992: 37). In historischer Sicht läßt sich bei der Ächtung und Verurteilung fundamentaler Menschenrechtsverletzungen ein großer Bogen spannen. Er beginnt mit der Verurteilung der Sklaverei im 19. Jahrhundert. Die vielleicht bedeutsamste Etappe ist die Genozid-Konvention von 1948, die unmißverständlich ein völkerrechtliches Strafdelikt festschreibt. Weitere Etappen waren die Anti-Rassismus-Konvention vom 7. März 1966¹⁵⁵ sowie die Verurteilung der Apartheid als internationales Verbrechen durch die Allgemeine Anti-Apartheid-Konvention¹⁵⁶ vom 30. November 1973 (vgl. Mendlovitz/Fousek 1996: 243).

In Hinblick auf das Verbrechen der Apartheid stellte der Sicherheitsrat nach den Massakern von Sharpeville am 1. April 1960 in Resolution 134 bemerkenswerterweise fest, daß die Fortsetzung der südafrikanischen Rassenpolitik "might endanger international peace and security" (Ziff. 1). Nach dem Massaker von Soweto 1976 nahmen in zahlreichen Ländern – insbesondere der Blockfreienbewegung – die Forderungen zu, Maßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta zu ergreifen¹⁵⁷. In Resolution 418 vom 4. November 1977 verurteilte der Sicherheitsrat Südafrika für seine Unterdrückungs- und Apartheidpolitik sowie die Angriffe gegen die Nachbarstaaten¹⁵⁸ und beschloß ein verbindliches Waffenembargo gegen Südafrika¹⁵⁹ (vgl. Bennett 1995: 130; Pape 1997: 162; siehe auch Kapitel B.II). Auch wenn militärische Zwangsmaßnahmen zur Beendigung der Apartheid nicht ernsthaft in Erwägung gezogen wurden und auch unter dem politischen Gesichtspunkt der Wirksamkeit und dem moralischen Kriterium der Verhältnismäßigkeit wohl kein angemessenes Mittel gewesen wären, so hätte dem Sicherheitsrat in völkerrechtlicher Sicht diese Maß-

154 Die Diskussion von Folter als fundamentaler Menschenrechtsverletzung soll hier ausgeklammert bleiben, um die Argumentation nicht zu überfrachten.

155 Das "Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung" vom 7. März 1966 will "jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung" verhüten (Art. 1). Es trat 1969 in Kraft und wird vom Rassendiskriminierungsausschuß (CERD) überwacht. Das Abkommen ist in deutscher Sprache dokumentiert in: Bundeszentrale für politische Bildung 1995: 92-106; außerdem in Simma/Fastenrath 1998: 75-85.

156 Das "Internationale Übereinkommen über die Bekämpfung und Ahndung des Verbrechens der Apartheid" ist in englischer Sprache ("International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid") u.a. dokumentiert in: Weston et al. 1990.

157 Entsprechende Beschlüsse des Sicherheitsrats waren nicht zuletzt in Art. VI der Anti-Apartheid-Konvention vom 30. November 1973 vorgesehen.

158 Siehe Abs. 6 der Präambel.

159 Die UN-Sicherheitsratsresolution 591 vom 28. November 1986 erweiterte das Embargo auf "Waffen und dazugehöriges Material".

nahme angesichts der vorherigen Beschlußlage zweifelsohne offengestanden.

Die drei durch die internationale Strafgerichtsbarkeit justiziablen völkerrechtlichen Delikte (Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen) sowie Sklaverei, Rassismus und Apartheid können als Verletzungen menschenrechtlicher Fundamentalnormen gelten, die der UN-Sicherheitsrat mittlerweile auf gesichertem völkerrechtlichen Grund mit Zwangsmaßnahmen bis hin zur militärischen Intervention ahnden kann. Daneben gibt es insbesondere aus Sicht des humanitären Völkerrechts eine noch in den Anfängen befindliche, aber ernstzunehmende Debatte, ob zur Sicherung menschenrechtlicher Fundamentalnormen auch der *Schutz vor bewußtem Aushungern* zu zählen ist. Diese Frage wurde Mitte der 80er Jahre am Horn von Afrika und im Sudan relevant, wo Regierungen und Rebellenorganisationen systematisch der Zivilbevölkerung den Zugang zu humanitären Hilfsgütern verweigerten. Katerina Tomasevski (1994) argumentierte vor diesem Hintergrund, daß sich ein Schutz vor Aushungern menschenrechtlich begründen läßt. Ausgangspunkt der Überlegungen ist das Recht auf Nahrung¹⁶⁰. Es ist in den beiden Menschenrechtskonventionen in genereller Form enthalten, ohne daß aber bislang durch UN-Organen individuelle Ansprüche bzw. Verpflichtungen für Regierungen¹⁶¹ formuliert worden wären¹⁶². Relevant für unsere Frage ist nur die extreme Verletzung dieses Rechts, nämlich das Aushungern von Zivilisten als Mittel der Kriegführung sowie die Zerstörung lebensnotwendiger Mittel wie landwirtschaftlicher Flächen, Getreide und Vieh. Diese Handlungen sind durch die Genfer Zusatzprotokolle von 1977 untersagt¹⁶³. Während die Pflichten der Regierungen relativ detailliert erfaßt sind, bleiben im Völkerrecht der genaue Status und die Ansprüche der Opfer unklar. Aus ethischer Sicht läßt sich jedoch überzeugend anführen, daß die Instrumentalisierung von Nahrung und Medikamenten als Waffe eine Verletzung menschenrechtlicher Fundamentalnormen darstellt, die von der internationalen Gemeinschaft be-

160 Der für diese Frage zuständige UN-Sonderberichterstatter Asbjørn Eide (1989), hat Ende der 80er Jahre präzisiert, daß es sich dabei um die Erfüllung ernährungsphysiologischer Erfordernisse in einer kulturell akzeptablen und menschenwürdigen Art handelt.

161 Letztlich geht es (Tomasevski 1994: 71-72) um die generelle Verpflichtung von Regierungen "to enable people to provide food for themselves and exceptionally to provide food to those unable to do so".

162 Die Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 bezeichnete Armut und Hunger als "gross and systematic violations and situations that constitute serious obstacles to the full enjoyment of all human rights" und wandte sich dagegen, Nahrung zu instrumentalisieren um politischen Druck auszuüben (United Nations, 1993a: Ziff. 31). Zugleich wurde aber das "Recht auf Nahrung" nicht explizit genannt.

163 Vgl. Art. 54 von Zusatzprotokoll I sowie die Art. 69 und 79 von Zusatzprotokoll II.

obachtet und durch "some form of international policing" (Tomasevski 1994: 73)¹⁶⁴ verfolgt werden muß (siehe auch Weiss/Miner 1993c: 60-61).

Zieht man die Sicherheitsratsresolutionen zu Irak (Kurdistan), Somalia und Bosnien hinzu, die den Zugang der Hilfsorganisationen zu Bedürftigen forderten, so sind auch in völkerrechtlicher Hinsicht Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrats für den Fall begründbar, daß eine Regierung oder Rebellenorganisation breite Bevölkerungsschichten aushungert oder von Medikamentenlieferungen abschneidet und eine humanitäre Katastrophe mit zu verantworten hat. Noch ist das Völkerrecht hierauf nicht hinreichend eingestellt. Doch ist eine derartige Fortentwicklung nicht unwahrscheinlich. Sie würde, den Erfahrungen der 90er Jahre nach zu urteilen, vermutlich nicht durch Resolutionen der UN-Generalversammlung oder völkerrechtliche Konventionen, sondern durch Entscheidungen des Sicherheitsrats vorangetrieben. Letztere hängen vor allem davon ab, ob in einer konkreten Notsituation eine alarmierte Weltöffentlichkeit Druck ausübt, sowohl die weltpolitische Gesamtkonstellation als auch die Interessen der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates ein Eingreifen der internationalen Staatengemeinschaft ermöglichen und sich schließlich ein Staat bzw. eine Staatengruppe bereitfindet, die Hauptverantwortung für eine Intervention zu tragen.

(c) *Humanitäre Katastrophe als Folge von state collapse*

Eine richtungsweisende Entscheidung, mit der völkerrechtliches Neuland betreten wurde, fällt der UN-Sicherheitsrat am 3. Dezember 1992 mit Resolution 794: Angesichts eines *de facto* zusammengebrochenen Staates stellte der Sicherheitsrat fest, daß der Umfang der menschlichen Tragödie in Somalia als Gefahr für die Sicherheit der Region und den Weltfrieden zu qualifizieren sei (vgl. Roberts 1993a: 439), und geneh-

164 Der Schutz vor Verhungern bringt die Vereinten Nationen selbst freilich unter Legitimationszwang. Denn die Wirtschaftssanktionen gegen den Irak haben dort in den 90er Jahren erhebliches und nachweisbares Leid in der Zivilbevölkerung zur Folge gehabt. Zwar läßt sich die Frage der Verantwortung nur schwer beantworten. Man kann etwa argumentieren, daß das Verhalten des irakischen Diktators Saddam Hussein Ursache für die Sanktionen und somit auch für das Leid der Bevölkerung sei. Doch der Sinn grundlegender menschenrechtlicher und humanitärer Standards besteht auch und gerade darin, daß sie jenseits des – auch bei Kriegsparteien zumeist vorhandenen – Gefühls, im Recht zu sein, Beachtung finden. Gerade die kurdische Bevölkerung war anfangs Opfer eines "doppelten Embargos" durch die irakische Führung und durch die "internationale Gemeinschaft". Der damalige UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte im Irak, Max van der Stoep, sprach von einem "apparent vacuum of responsibility", das durch die "residual obligation on the international community to fulfil the humanitarian needs of the affected population" gefüllt werden müsse (Commission on Human Rights 1993, zit. nach Tomasevski 1994: 85-86). Einem derartigen Anspruch wird eine normativ begründete Sanktionspolitik nicht zuwider laufen dürfen.

migte die Entsendung einer 30.000 Soldaten starken multinationalen Truppe unter Führung der USA¹⁶⁵. Mit der Intervention wurde offenkundig die Souveränität Somalias verletzt. Zugleich erschien dieser Umstand aber in einem besonderen Licht, insofern es zuvor zu einem weitgehenden Zusammenbruch staatlicher Autoritätsstrukturen gekommen war (Jonah 1993b: 81).

In der entscheidenden Passage nimmt Resolution 794 unmittelbar auf den internen humanitären Notstand Bezug. Sie bestimmte in Abs. 3 der Präambel, "that the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of humanitarian assistance, constitutes a threat to international peace and security". Der Status humanitärer Hilfe wurde – wie bereits in Resolution 688 – ausdrücklich aufgewertet, insofern die Behinderung von Hilfslieferungen als die Katastrophe verstärkender Faktor und die Hilfe als "essential for the survival of the civilian population" bezeichnet wurde.

Einer allzu weitgehenden Präzedenzwirkung der Resolution beugte der Sicherheitsrat vor, indem er gleich zu Beginn der Resolution – nämlich in Abs. 2 der Präambel – auf den "unique character" der Situation hinwies, die eine "extraordinary nature" habe und eine "immediate and exceptional response" erfordere. Insbesondere das Fehlen einer Regierung wird in den späteren Resolutionen immer wieder erwähnt¹⁶⁶. Auch Boutros-Ghali hat diesen Aspekt wiederholt betont, so als er 1993 meinte:

"In Somalia haben wir gesehen, daß ein Mitgliedsland der Vereinten Nationen keine Regierung hat, Hilfe von außen nicht auf die Zustimmung einer Regierung warten kann und daher die Vereinten Nationen Handlungen zur Wiederherstellung des Mitgliedslandes als Gesellschaft und souveräne Einheit billigen muß."¹⁶⁷

Trotz dieser Einschränkungen strahlt die Entschließung auf vergleichbare Situationen eines Massensterbens unter anarchischen Bedingungen aus. Denn der UN-Sicherheitsrat nahm eine substantielle Ausweitung des Terminus "Friedensbedrohung" vor, als er "the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia" als Ursache seines Han-

165 Siehe zu den politischen Hintergründen und Folgen dieser Entscheidung ausführlich Teil D.

166 Siehe hierzu Pape (1997: 195), der folgende Resolutionen erwähnt: Sicherheitsratsresolution (SR-Res.) 897 vom 4. Februar 1995 (Präambel, Abs. 15); SR-Res. 923 vom 31. Mai 1994 (Präambel, Abs. 15); SR-Res. 954 vom 4. November 1993 (Präambel, Abs. 21).

167 Vgl. "UNO-Woche" (Bonn) vom 10. März 1993, S. 3. Allerdings hatten die Vereinten Nationen selbst anfangs die Fiktion einer Regierung aufrecht erhalten, insofern sie mehr oder weniger direkt – so etwa in Resolution 733 vom 23. Januar 1992 – den entsprechenden Anspruch des sog. Interimspräsidenten Ali Mahdi anerkannten (vgl. Jürjens 1996).

delns klassifizierte. Diese Interpretation fand in der internationalen Staatengemeinschaft breite Zustimmung. Dies zeigte sich nicht zuletzt daran, daß die Militäroperation anfangs nur von zwei Staaten, dem Sudan und Iran, offen kritisiert wurde (vgl. Matthies 1993a: 48). Mit anderen Worten: Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII können vom Sicherheitsrat verhängt werden, wenn in einer Situation, die durch den völligen Zusammenbruch von Autoritätsstrukturen gekennzeichnet ist, eine große Zahl von Menschen akut in ihrem Überleben gefährdet ist¹⁶⁸. Die Entscheidung, ob eine derartige Lage eine "Friedensbedrohung" darstellt, obliegt dem Sicherheitsrat. Im normativen Rahmen von Weltinnenpolitik hat er die Möglichkeit, quasi-staatliche Autorität zu beanspruchen, wenn ein Land durch Staatszerfall, Anarchie und *warlordism* geprägt ist¹⁶⁹.

(d) *Grenzüberschreitende Flüchtlingsströme*

Bilden grenzüberschreitende Flüchtlingsströme einen legitimen Grund für Zwangsmaßnahmen inklusive bewaffneter Intervention? Bereits bei der Ausdifferenzierung des Souveränitätsbegriffs wurde deutlich, daß Flüchtlingsbewegungen keine innere Angelegenheit des Herkunftsstaates bleiben, wenn dadurch die gesellschaftliche und staatliche Sicherheit von Nachbarländern bedroht wird. Massive Flüchtlingsbewegungen waren bereits ein wichtiger Faktor bei den Militärinterventionen der 70er Jahre. Die Intervention Indiens in Ostpakistan (1971) ist ohne die vorherige Vertreibung der bengalischen Bevölkerung, die Indien als "demographische Aggression" auffaßte, nicht zu verstehen. Aber auch bei Vietnams Einmarsch in Kambodscha (Ende 1978) und Tanzanias Intervention in Uganda (1979) spielten Flüchtlingsbewegungen eine Rolle (vgl. Dwyer/Loescher 1996: 61-69). Zu Beginn der 90er Jahre bildete Resolution 688 eine Zäsur, da grenzüberschreitende Flüchtlingsströme hier ausdrücklich als Friedensbedrohung qualifiziert wurden (vgl. Roberts 1993a: 434). Bei den Interventionen in Somalia, Haiti und Rwanda wurde das Flüchtlingsproblem zwar nicht als originäre Friedensbedrohung eingeordnet, spielte aber in den jeweiligen Entschlüssen des Sicherheitsrats eine wichtige Rolle. So erwähnte Resolution 814 vom 26. März 1993 die großen Probleme für Nachbarstaaten, die von den somalischen Flüchtlingen ausgingen. Bei den UN-Resolutionen zu Haiti wurde immer wieder auf

168 Ein "failed state" läßt sich in diesem Zusammenhang anhand von drei Merkmalen identifizieren: Wegfall der effektiven Staatsgewalt; Eskalation von Gewalt; erhebliche Folgen für die Bevölkerung des Landes und die Nachbarstaaten ("spill over"-Effekt). Siehe zu diesen Kriterien Bartl (1999: 74-86), der übrigens argumentiert, daß auch "failed states" einen gewissen völkerrechtlichen Schutz genießen müßten und insbesondere das Gewaltverbot nach Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta einzuhalten sei (vgl. Bartl 1999: 177).

169 In seinem Plädoyer für eine humanitäre Intervention in Somalia argumentierte Nuscheler (1992: 4) genau in diese Richtung; vgl. auch Debiel 1992.

die Lasten verwiesen, die durch die massenhafte Flucht für die Nachbarstaaten entstünden¹⁷⁰ (vgl. Dowty/Loescher 1996: 64). Resolution 929 vom 22. Juni 1994, die die Grundlage für die – im wesentlichen französische – "Opération Turquoise" in Rwanda¹⁷¹ bildete, legitimierte in Ziff. 2 "the establishment of a temporary operation under national command and control aimed at contributing, in an impartial way, to the security and protection of displaced persons, refugees and civilians at risk in Rwanda".

Dowty/Loescher (1996: 44-45) argumentieren vor diesem Hintergrund folgerichtig, daß die Souveränität eines Staates relativiert werden müsse, wenn dieser die Souveränität eines anderen Staates durch Flüchtlingsströme beeinträchtigt. Gerade in regionalisierten Bürgerkriegen werden durch große Flüchtlingsbewegungen die Sicherheitsinteressen der Nachbarstaaten berührt. Kontrovers bleibt allerdings, ob bei grenzüberschreitenden Flüchtlingsbewegungen eine militärische Reaktion nur auf der Grundlage einer Sicherheitsratsresolution erfolgen kann oder ob Staaten auch eigenmächtig handeln dürfen. Dowty/Loescher gehen hier in ihren Überlegungen recht weit. Ihrer Ansicht nach ist durch die Fälle Irak, Liberia, Haiti und Somalia die militärische Intervention als Reaktion auf Flüchtlingsströme zu einer ernsthaften Politikoption und auf stillem Wege zur De-facto-Norm geworden. Internationales Handeln einschließlich militärischer Intervention sei dabei auch ohne Beschluß des Sicherheitsrates im Sinne des Gewohnheitsrechts begründbar – nämlich als Instrument der Retorsion, mit dem auf unfaire Akte in angemessener oder ähnlicher Weise als Vergeltung reagiert werden könne¹⁷² (siehe hierzu Dowty/Loescher 1996: 54).

Zweitens betonen sie, daß das Aufbürden von Flüchtlingen eine Friedensbedrohung nach Kapitel VII UN-Charta darstelle, die Zwangsmaßnahmen auch jenseits der rein humanitär begründeten Intervention rechtfertige (Dowty/Loescher 1996: 58-59). Gerade wenn Flucht und Vertreibung systematisch im Sinne einer "demographischen Aggression" eingesetzt würden, sehen Dowty/Loescher (1996) eine hohe internationale Akzeptanz für militärische Reaktionen¹⁷³. Freilich vernachlässigen

170 So verhängte Sicherheitsratsresolution 841 vom 16. Juni 1993 ein verbindliches Handelsembargo über Haiti, Resolution 940 vom 31. Juli 1994 legitimierte die US-geführte Operation "Restore Democracy"; siehe zur Haiti-Operation eingehender Aguirre/Sanahuja 1996.

171 Siehe zur "Opération Turquoise" ausführlich Teil E.

172 Flüchtlingsströme verstoßen insbesondere gegen den Grundsatz *sic utere tuo ut alienum non laedas* ("nutze dein Eigentum in einer Art, die nicht das Eigentum anderer beschädigt"), der laut Oppenheim (1955: 346-347, nach Dowty/Loescher 1996: 55) ein allgemeines Rechtsprinzip darstellt.

173 Interessant ist hier auch der Kosovo-Krieg von 1999. Insofern die NATO ihre Luftangriffe vor der Fluchtwelle begann, können die systematischen Vertreibungen der Folgezeit schwerlich zur Legitimation des Krieges herangezogen werden. Nach der von Dowty/Loescher vorgetragenen Argumentation hätten

sie, daß es bislang keine allgemeine Anerkennung für ein eigenmächtiges Handeln von Staaten und Staatengruppen gibt, sondern daß Zwangsmaßnahmen bislang nur legitimiert wurden, wenn der UN-Sicherheitsrat selbst eine Friedensbedrohung feststellte. Von daher bleibt äußerst fragwürdig, ob der militärische Schutz gegen eine "demographische Aggression" eine Intervention gegen das Ursprungsland beinhalten darf, solange kein entsprechender Sicherheitsratsbeschluß vorliegt.

(e) *Wiederherstellung demokratischer Herrschaft*

Das fünfte Begründungsmuster zur Rechtfertigung von Zwangsmaßnahmen bis hin zur militärischen Intervention ist gleichermaßen vorwärtsweisend wie völkerrechtlich noch wenig verankert: der internationale Eingriff zur Wiederherstellung demokratischer Herrschaft. Thomas M. Franck hat bereits 1992 von einem "emerging right to democratic governance" gesprochen, das sich über das Völkergewohnheitsrecht nach und nach zu einem "global normative entitlement" entwickeln könne. Seines Erachtens ist es eine zentrale Aufgabe der internationalen Gemeinschaft, legitime Regierungen vor einer unrechtmäßigen Machtübernahme zu schützen, wenn die Bevölkerung dies wünsche (vgl. Franck 1992: 90-91). Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist, daß drei zentrale demokratische Normen mittlerweile auf internationaler Ebene eine hohe Legitimität erlangt hätten¹⁷⁴, nämlich die Norm der Selbstbestimmung, die Norm der Freiheit der Meinungsäußerung sowie die Norm freier und fairer Wahlen (vgl. Franck 1992: 50-52; siehe auch Franck 1990).

Insbesondere das Recht auf demokratische Wahlen, das bereits in den Art. 21 und 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert ist¹⁷⁵, wurde nach Ansicht von Franck (1992: 63-64) Anfang der 90er Jahre gestärkt. So bekräftigte die UN-Generalversammlung am 21. Februar 1991 in Resolution 45/150 die Notwendigkeit effektiver Wahlen (vgl. Franck 1992: 64). Besonders klar fiel dann Resolution 46/137 vom 17. Dezember 1991 aus, die regelmäßige Wahlen zur Voraussetzung der Wahrnehmung von Menschenrechten erklärte und die Entscheidung des UN-

sich militärische Maßnahmen aber völkerrechtlich begründen lassen, wenn sie als Reaktion auf eine zuvor erfolgte "demographische Aggression" erfolgt wären. Da aber die NATO-Staaten durch die Flüchtlingswelle nicht unmittelbar "geschädigt" gewesen wären, hätten sie – eine hochproblematische Gedankenkonstruktion – quasi im Auftrag der Nachbarstaaten handeln müssen.

174 Diese ergibt sich laut Franck (1992: 51) aus vier Indikatoren: der historischen Verankerung einer Regel (*pedigree*); der inhaltlichen Überzeugungskraft (*determinacy*); der Konsistenz mit anderen internationalen Prinzipien (*coherence*); der letztendlichen Anerkennung durch die Staatengemeinschaft (*adherence*).

175 Die Vereinten Nationen haben bereits seit vielen Jahren Erfahrungen mit der Wahlbeobachtung; beispielsweise überwachten sie 1959 in Rwanda-Burundi die Wahlen vor der Unabhängigkeit sowie das Referendum zur Unabhängigkeit (vgl. Franck 1992: 69-77).

Generalsekretärs guthieß, ein Büro zur Wahlunterstützung einzurichten (vgl. Franck 1992: 65)¹⁷⁶.

Die Unterstützung und Garantie demokratischer Herrschaftsformen hat in den 90er Jahren darüber hinaus auf regionaler Ebene erheblich an Bedeutung gewonnen. In Europa enthielt bereits das 1. Protokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention vom 20. März 1952 in Artikel 3 die Verpflichtung zur Abhaltung freier Wahlen. Das Dokument des Kopenhagener KSZE-Treffens über die menschliche Dimension vom Juni 1991 brachte dann eine weitere Aufwertung demokratischer Herrschaftsform. Es hob hervor, daß "democracy is an inherent element of the rule of law". In seiner Folge wurde auch das Warschauer Büro für freie Wahlen eingerichtet (vgl. Franck 1992: 66-67).

Eine sehr dynamische Entwicklung vollzog sich in der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS). Bereits mit dem Protokoll von Cartagena, das die OAS-Charta ergänzte, war die Förderung und Konsolidierung repräsentativer Demokratie als zusätzliche Aufgabe der Organisation bezeichnet worden. 1990 forderte die OAS-Generalversammlung zudem die Einrichtung einer "democracy promotion unit" (vgl. Halperin 1993: 112). Am 5. Juni 1991 verabschiedete sie Resolution 1080, die für die Verteidigung demokratischer Regime eine weltweite Vorreiterrolle beanspruchen kann: Denn die Entschließung forderte ein aktives Engagement und unmittelbare Maßnahmen des Ständigen Rates der OAS, sollte eine demokratisch gewählte Regierung gefährdet sein (vgl. Halperin 1993: 112; Franck 1992: 65-66). Die Resolution fand insbesondere nach dem blutigen Coup gegen Jean-Bertrand Aristide vom 30. September 1991 und bei dem Verfassungsputsch von Alberto Fujimori im April 1992 Anwendung (siehe Halperin 1993: 113-114). Während die OAS im Falle Perus letztendlich zu keiner entschiedenen Haltung fand, wurde mit der Operation "Restore Democracy" unter US-Führung in Haiti tatsächlich die unrechtmäßige Regierung auf der Grundlage der UN-Sicherheitsratsresolution 940 vom 31. Juli 1994 abgesetzt (vgl. Aguirre/Sanahuja 1996)¹⁷⁷.

176 Interessant ist auch, daß UN-Generalsekretär Boutros-Ghali nach den Agenden für Frieden und für Entwicklung eine weitere "Agenda for Democratization" verfassen wollte, da er dieser Frage eine zunehmende Bedeutung zumaß. Am 17. Dezember 1996, also kurz vor Ende seiner Amtszeit, legte er noch einen ausführlichen Bericht vor (vgl. Boutros-Ghali 1996), der die Grundzüge eines derartigen Projektes umriß. Sein Nachfolger Kofi Annan hat dieses Projekt jedoch nicht weiter verfolgt.

177 Halperin (1993: 106) fordert entsprechend, daß die Vereinigten Staaten eine Garantiefunktion übernehmen sollten, wenn eine Bevölkerung eine rechtsstaatliche Demokratie anstrebt und um globale Unterstützung nachsucht. Freilich dürfte es schwer sein, diese Kriterien zu operationalisieren. Gerade der Bezug auf ein "Gesuch der Bevölkerung" öffnet natürlich extener Intervention Tür und Tor.

In Afrika ist ein "right to democratic governance" bislang weniger deutlich verankert. Zwar hat die Organisation Afrikanischer Einheit (OAU) seit Beginn der 90er Jahre nennenswerte Aktivitäten im Bereich der Wahlbeobachtung entfaltet¹⁷⁸. Doch vermochte sich die OAU nicht als Instanz zu etablieren, die bei der Beurteilung von Wahlen das Gütesiegel "frei und fair" mit Glaubwürdigkeit vergeben konnte. Dies überrascht insofern nicht, als die Mehrzahl der in der OAU vertretenen Staats- und Regierungschefs keine oder eine nur geringe demokratische Legitimation besitzt.

Trotz dieser Defizite bei der Ausbildung und Implementierung demokratischer Normen wurde auf subregionaler Ebene in zwei wichtigen Fällen staatliche Souveränität unter Bezug auf ein "right to democratic governance" eingeschränkt. So begründete die ECOWAS ihre Intervention in Sierra Leone Ende Mai 1997 damit, daß sie den Putsch gegen die demokratisch gewählte Regierung Kabbah abwehren wollte (siehe hierzu auch Teil F). Diese Legitimation war allerdings insofern brüchig, als die meisten Staats- und Regierungschefs in der ECOWAS selbst über keine demokratische Legitimation verfügten bzw. sogar durch einen Militärputsch an die Macht gelangt waren. Zum zweiten verhängten die Nachbarländer Burundis erstmals im Juli 1996 Wirtschaftssanktionen gegen das Regime von Pierre Buyoya, der zuvor in einem Putsch die demokratisch legitimierte Regierung unter Führung der FRODEBU (*Front pour la démocratie*) abgesetzt hatte. Bemerkenswerterweise wurden in beiden Fällen die Sanktionen ohne direkte Autorisierung des UN-Sicherheitsrats beschlossen, der eigentlich nach Kapitel VII UN-Charta sowohl für militärische wie auch für nicht-militärische Zwangsmaßnahmen zuständig ist. Allerdings tolerierte der Sicherheitsrat sowohl bei Sierra Leone als auch bei Burundi das Vorgehen der afrikanischen Staaten.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß das "emerging right to democratic governance" einen interessanten Fall zunächst vornehmlich regionaler bzw. sogar subregionaler Normbildung darstellt. Wie die Fälle Haiti, Sierra Leone und Burundi zeigen, beinhaltet diese Entwicklung die Möglichkeit, den Sturz demokratisch gewählter Regierungen durch internationale Zwangsmaßnahmen bis hin zur Intervention zu ahnden. Zugleich ist eine derartige Begründung für die Einschränkung staatlicher Souveränität zweischneidig. In der Geschichte der weltweiten Interventionen nach 1945 ist immer wieder der "Hilferuf" (scheinbar) demokratisch legitimer Regierungen oder Kräfte als Vorwand verwendet worden, machtpolitische Interessen durchzusetzen¹⁷⁹. Der Fall Sierra Leone

178 Sie begleitete Wahlen in über 60 Fällen; vgl. Bakwesegha/Mwagiru 1998: 8.

179 Die US-Invasion in Grenada 1983 sei als Beispiel genannt. Das "realsozialistische" Pendant stellt die "Breschnew-Doktrin" dar. Sie rechtfertigte 1968 den Einmarsch von Truppen des Warschauer Paktes in die Tschechoslowakei. Allerdings wurde hier nicht die Wiederherstellung demokratischer Herrschaft re-

und zum Teil auch der Fall Burundi zeigen, wie fadenscheinig der Bezug auf demokratische Herrschaftsformen ist, wenn die Sanktionierenden und Intervenierenden nicht selbst in ausreichendem Maße diesen Legitimitätsansprüchen genügen. Die zwangsweise Durchsetzung eines "right to democratic governance" kann politische und normative Legitimität von daher nur beanspruchen, wenn die beteiligten Staaten hohe Standards erfüllen. Völkerrechtlich gilt für diesen Bereich wie für sämtliche hier diskutierten Tatbestände auch, daß regional durchgesetzte Zwangsmaßnahmen an sich einer Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrat bedürfen, der aber ein nicht mandatiertes Vorgehen in der Vergangenheit wiederholt toleriert oder nachträglich legitimiert hat.

4. Instrumente und Handlungsfelder multilateraler Friedenssicherung

Welche Konzepte und Instrumente stehen den Vereinten Nationen zur Verfügung, um auf diesen Konflikttypus zu reagieren? Die Friedenssicherung der 90er Jahre wurde durch die bereits erwähnte "Agenda für den Frieden" bestimmt. UN-Generalsekretär Boutros-Ghali hatte in dem Dokument vier Möglichkeiten und Erfordernisse skizziert, dem gewaltsamen Austrag von Konflikten vorzubeugen und Kriege zu beenden. Erstens ging er auf die *Vorbeugende Diplomatie* ein. Sie soll – so die Agenda – Spannungen abbauen, bevor ein Konflikt ausbricht. Im zweiten Themenbereich, der *Friedensschaffung mit zivilen und militärischen Mitteln*, forderte der UN-Generalsekretär, friedliche Formen der Streitbeilegung auszubauen und die Rolle des Internationalen Gerichtshofes (IGH) zu stärken. Hilfeleistungen sollten nunmehr stärker als mögliche Ressource für friedliche Konfliktbearbeitung genutzt werden. Die Anwendbarkeit von Sanktionen nach Art. 41 sollte dadurch erhöht werden, daß betroffene Staaten bessere Ausgleichsmöglichkeiten erhalten. Für den Fall, daß diese Maßnahmen versagen, hielt Boutros-Ghali die Anwendung militärischer Gewalt unter Leitung der Vereinten Nationen für gerechtfertigt. Insbesondere schlug Boutros-Ghali vor, unter dem Kommando des UN-Generalsekretärs "UN-Truppen zur Friedensdurchsetzung" aufzustellen (Boutros-Ghali 1992a: Ziff. 44). Sie sollten schwerer bewaffnet sein als die bislang eingesetzten "Blauhelme" und im Konfliktfall imstande sein, einen Waffenstillstand aufrechtzuerhalten (siehe hierzu ausführlicher Kapitel F.II).

Im Hinblick auf *Friedenssicherung* durch friedenserhaltende Blauhelmeinsätze betonte die Agenda, daß die Friedenssicherung durch UN-Blauhelme stark an Bedeutung gewonnen habe und die Anforderungen an Ausbildung und Gerätschaft der teilnehmenden Soldaten, Polizisten und Zivilisten gewachsen seien. Einen konzeptionellen Neuanatz

klamiert, sondern dem Land die Souveränität abgesprochen, einen eigenen Weg jenseits des "sozialistischen Lagers" einzuschlagen.

brachte die Agenda vor allem für den vierten Aufgabenbereich, die *Friedenskonsolidierung*. Damit war der oftmals schwierige Prozeß gemeint, der nach der Beilegung eines Krieges beginnt und in dem sich Friedens- und Entwicklungspolitik aufs engste verbinden.

Die Agenda löste in Politik, Wissenschaft und interessierter Öffentlichkeit zahlreiche Reaktionen und weiterführende Debatten aus¹⁸⁰. Trotz des diplomatischen Aktivismus wurde jedoch bald deutlich, daß die Großmächte und insbesondere die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats den weitergehenden Vorschlägen Boutros-Ghalis – v.a. hinsichtlich der Aufstellung von Truppen zur Friedensdurchsetzung – reserviert gegenüber standen. Die Agenda wurde auf politischer Ebene also nur mit Vorbehalten akzeptiert; ihre Umsetzung blieb in vielen Punkten blockiert¹⁸¹. Dennoch trug sie zur konzeptionellen Weiterentwicklung des friedenspolitischen Instrumentariums bei.

Viele der in dem Dokument verwendeten Konzepte und Begrifflichkeiten sind in der politischen und wissenschaftlichen Debatte aufgegriffen und ausdifferenziert worden. Sie haben auch maßgeblich die vorliegende Arbeit beeinflusst. Trotz der breiten Rezeption der Agenda wird hier jedoch eine leicht modifizierte Terminologie verwendet: Erstens wird der etwas enge Begriff der "präventiven Diplomatie" durch den Begriff der Gewaltprävention ersetzt. Die präventiven Blauhelmeinsätze, die Boutros-Ghali in der Rubrik "präventive Diplomatie" anführt, sollen zudem zu den friedenserhaltenden Maßnahmen gerechnet werden, was systematisch kohärenter ist. Zweitens allerdings ist in der "Agenda für den Frieden" der Begriff der "Friedensschaffung" sehr breit geraten, insofern hier sowohl friedliche Mittel nach Kapitel VI der UN-Charta als auch

180 Siehe aus der Fülle von Literatur u.a. Baechler 1994b; Brock 1993; Kühne 1993; 1993a; 1994a; Weiss 1993a; 1993b. Im Rahmen der Vereinten Nationen richtete die Generalversammlung die *Informal Open-Ended Working Group on an Agenda for Peace* ein. Sie verabschiedete am 14. Dezember 1992 Resolution 47/71 zu Fragen des Peacekeeping sowie am 18. Dezember 1992 Resolution 47/120 zur präventiven Diplomatie. Die UN-Generalversammlung beschloß am 18. Dezember 1992 und am 20. September 1993 die Resolutionen 47/120 A und B und beauftragte den Generalsekretär, insbesondere im Bereich der präventiven Diplomatie und Frühwarnung tätig zu werden. Auch der Sicherheitsrat diskutierte immer wieder Einzelaspekte der Agenda. Eine Sammlung von Stellungnahmen wurde am 30. April 1993 herausgegeben; siehe hierzu Boutros-Ghali 1993e: 323; Boutros-Ghali 1993f; Boutros-Ghali 1995b: 215, Ziff. 581.

181 Dies äußerte sich auch darin, daß die Arbeitsgruppe nicht in der Lage war, einen offiziellen Report zu verabschieden. Die Arbeitsgruppe unter Leitung des namibischen Botschafters Tunguru Huaraka stellte 1996 ihre Arbeit ein. Zwei ihrer insgesamt vier Untergruppen verabschiedeten zumindest provisorische Berichte, nämlich die Untergruppe zu Fragen der Koordination (WGAP/96/1) sowie die Untergruppe zu UN-Sanktionen (WGAP/96/2). Siehe im Internet: <<http://www.globalpolicy.org/reform/wkgrout.htm>> (Zugriff am 06.03.01).

Zwangsmaßnahmen angeführt werden. Die friedlichen Mittel (Streitbeilegung, Schiedsgerichtsbarkeit) passen jedoch besser zur Gewaltprävention. Die Zwangsmaßnahmen wiederum verdienen sowohl aus völkerrechtlichen wie auch aus systematischen Gründen eine eigene Rubrik. Drittens ist der Bereich der humanitären Hilfe in der Agenda nur sehr unzureichend berücksichtigt und muß als eigenes Handlungsfeld identifiziert werden.

Eine Modifizierung seiner Begrifflichkeiten und Systematik unternahm Boutros-Ghali übrigens selbst in seiner "Ergänzung zur Agenda für den Frieden", die er 1995 vorlegte. Boutros-Ghali (1995a) ordnete dort die "präventive Diplomatie" in den Kontext anderer Instrumente der Krisenverbeugung ein, zu denen er unter anderem die Stationierung von Militär oder Polizei, präventive humanitäre Hilfe und präventive Friedensförderung (*preventive peace-building*) rechnete¹⁸². Außerdem schränkte er den Bereich des *peacemaking* auf die "zivile Friedensschaffung" ein. Sie meinte nunmehr den Einsatz diplomatischer Mittel, um Streitparteien zur Beendigung von Feindseligkeiten und einer friedlichen Streitbeilegung zu bewegen. Drittens mahnte er angesichts der Erfahrungen multidimensionaler Blauhelmeinsätze eine klarere Unterscheidung zwischen friedenserhaltenden Maßnahmen und militärischen Zwangsmaßnahmen an. Schließlich gab er dem Bereich der nicht-militärischen Sanktionen in ihren positiven wie negativen Implikationen besonderes Gewicht.

Summa summarum legt die Fortentwicklung der "Agenda für den Frieden" eine Unterscheidung von sechs Handlungsfeldern nahe, die für die multilaterale Friedenssicherung relevant sind¹⁸³:

1. Gewaltprävention und Konfliktmanagement (*preventive diplomacy* sowie *peacemaking/conflict management*);
2. nicht-militärische Zwangsmaßnahmen (*non-military sanctions*), zu denen neben Wirtschaftssanktionen und Waffen embargos auch die internationale Strafgerichtsbarkeit zählt;
3. friedenserhaltende Maßnahmen (*peacekeeping*);
4. militärische Zwangsmaßnahmen (*enforcement action*);
5. der Bereich der humanitären Hilfe (*humanitarian assistance*);
6. Maßnahmen der Friedenskonsolidierung (*post-conflict peace-*

182 Der Sicherheitsrat nahm nach Debatten am 18. und 19. Januar 1995 mit einem *presidential statement* (S/PRST/1995/9) Stellung zu dem Papier und unterstützte insbesondere die Priorität, die Boutros-Ghali dem Bereich der Krisenprävention gab (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 215-216, Ziff. 583)

183 Siehe mit einer etwas anderen Terminologie auch Sir David Ramsbotham 1996: 119. Nützliche Definitionen bietet auch das "Field Manual No. 100-23 Peace Operation" der US-Armee. Es ist im Internet zugänglich unter: <<http://carlisle-www.army.mil/usacs/pki/100-23.htm>> (Zugriff am 16.11.96). Eine gute Übersicht zu den verschiedenen Handlungsfeldern der Friedenssicherung bietet zudem Evans 1993.

building)¹⁸⁴.

Die Terminologie der vorliegenden Arbeit beruht im wesentlichen auf diesen sechs Handlungsfeldern. Es erscheint deshalb eine kurze Erklärung sinnvoll, wie die genannten Begriffe im folgenden verwendet werden.

ad 1: Unter **Gewaltprävention**, für die ich synonym auch den Terminus Krisenprävention verwende, verstehe ich das bewußte Bemühen, gewaltträchtigen Prozessen vorzubeugen und entgegenzuwirken, bevor sie in ein virulentes Stadium bzw. in systematische Gewaltanwendung umgeschlagen sind. Dies kann in einer Phase geschehen, wo Konflikte noch latent sind, d.h. unterdrückt oder gewaltlos artikuliert werden (*frühe Prävention*). Prävention kann aber auch zu einem Zeitpunkt wirksam werden, da Konflikte bereits einen schwelend-gewalthaltigen Charakter haben, die Spirale der Gewalt also schon begonnen wurde (*späte Prävention*).

Instrumente der Gewaltprävention sind unter anderem: sozioökonomische Stabilisierung, Reformen des politischen Systems, präventive Friedensförderung durch Vertrauensbildung und Stärkung zivilgesellschaftlicher und rechtsstaatlicher Strukturen (*preventive peace-building*) und nicht-staatliche Diplomatie. Hinzu kommen die verschiedenen Verfahren der friedlichen Streitbeilegung (Gute Dienste, Vermittlung, Schiedsgerichtsbarkeit¹⁸⁵, Untersuchung/Vergleich) sowie die damit zusammenhängenden Instrumente der "präventiven Diplomatie" (*preventive diplomacy*), die auf Verhandlungen¹⁸⁶ abzielen bzw. auf rechtsförmige

184 Hierunter sollen auch Abrüstungsmaßnahmen subsumiert werden, die nach der Beendigung von Bürgerkriegen auf die Kontrolle von Kleinwaffen und die Beseitigung von Landminen abzielen (*micro-disarmament*).

185 Eine Reihe von Konflikten zwischen afrikanischen Staaten wurden dem Internationalen Gerichtshof (IGH) zur Entscheidung bzw. mit der Bitte um ein Rechtsgutachten vorgelegt. Dabei handelte es sich insbesondere um den Westsahara-Konflikt (1974), die Territorialstreitigkeiten um Offshore-Gebiete zwischen Libyen und Tunesien (1982) sowie zwischen Guinea-Bissau und Senegal (1989), schließlich um Grenzstreitigkeiten zwischen Mali und Burkina Faso (1986) und zwischen Tschad und Libyen (1994) (vgl. Zartman 1996: 59-60). Siehe als Gesamtübersicht zur IGH-Befassung mit afrikanischen Konflikten zwischen 1947 und 1992 auch Bennett 1995: 189-194 (Tabelle 8-1).

186 Verhandlungen wiederum dienen dazu, in einem regulierten Verfahren gemeinsame Interessen zu identifizieren, sich auf gemeinsames Vorgehen zu verständigen und Konflikte durch Übereinkunft und Kompromiß zu lösen (vgl. Berridge 1995: 119). Für hochrangige Verhandlungen, bei denen es um vitale Fragen geht, haben Zartman/Berman (1982, Kapitel 3) vorgeschlagen, im Sinne eines analytischen Konstrukts drei Phasen zu unterscheiden: *pre-negotiations stage*, *formula stage* und *details stage*. Bei den Vorverhandlungen geht es darum, die Gesprächsparteien überhaupt an einen Tisch zu bringen, die mögliche Agenda sowie prozedurale Fragen vorzuklären. In den eigentlichen Verhandlungen stehen die zentralen Konfliktpunkte zur Debatte. Bei der Suche nach einer Lösungsformel kann dabei sowohl induktiv (*step-by-step*) als auch deduktiv

Verfahren zurückgreifen (vgl. Berridge 1995: 1; siehe auch Billing 1992: 57-58).

Neben diesen Bereichen der zivilen Gewaltprävention kann auch die Stationierung von Militär oder Polizei der Vorbeugung kollektiver Gewalt dienen, insofern sich auf diese Weise die sicherheitspolitische Verlässlichkeit erhöhen läßt (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 218-219, Ziff. 591). Der polizeiliche bzw. militärische Aspekt der Gewaltprävention wird im Rahmen dieser Arbeit jedoch primär im Handlungsfeld "Peacekeeping/Humanitäre Intervention" erörtert.

Das Krisen- und Konfliktmanagement stellt zum einen eine Spezialform der Gewaltprävention dar, wenn es sich auf Phasen der Gewalteskalation vor Ausbruch eines möglichen Krieges bezieht – also auf die Schnittstelle zwischen der Früh- und Hochphase von Konflikten (*präventives Konfliktmanagement*). Zum anderen umfaßt Krisen- und Konfliktmanagement aber auch Versuche, einen bereits ausgebrochenen Krieg beizulegen oder in Situationen latent-virulenter Gewalt eine weitere Eskalation der Lage zu verhindern (*reaktives Krisenmanagement*). Der Kern des reaktiven Krisenmanagements ist das, was Boutros-Ghali als *peacemaking* bezeichnet: der Einsatz diplomatischer Mittel, um Konfliktparteien zur Beendigung von Feindseligkeiten und einer friedlichen Streitbeilegung zu bewegen (Boutros-Ghali 1995b: 219, Ziff. 593).

Im Kern des Krisen- und Konfliktmanagements stehen Strategien der Konfliktvermittlung. Das Spektrum reicht von kommunikationsfördernden Strategien (*communication-facilitation strategies*) bis zu direktiven oder gar manipulativen Strategien (*directive bargaining/manipulative strategies*)¹⁸⁷; in einem Zwischenbereich sind Verfahrensstrategien (*formulation strategies*) angesiedelt. Bei kommunikationsfördernden Strategien geht es vornehmlich darum, den Kontakt mit den Konfliktparteien herzustellen, einen möglichst vertrauensvollen Rahmen für ergiebige Verhandlungen zu schaffen und konstruktive Lösungen zu fördern – ohne selbst Partei zu ergreifen¹⁸⁸. Bei Verfahrensstrategien beansprucht der Vermittler, Kontrolle über den Verhandlungsprozeß und die Situation zu erhalten: Dies reicht von der Wahl des Verhandlungsortes über den Vorschlag und die Einhaltung von Verfahren bis hin zur Gestaltung des genauen Verhandlungsablaufes.

(Schnüren eines "Gesamtpakets") vorgegangen werden kann. Mit der Phase, in der die Details "festgeklopft" werden, kommt oftmals die "Stunde der Wahrheit", insofern hier die genauen Konsequenzen von Grundsatzvereinbarungen deutlich werden.

187 Siehe zu den verschiedenen Kategorisierungen v.a. Bercovitch 1992; 1995. Norbert Ropers (1995b) unterscheidet zwischen direkter Mediation, nicht-direkter Mediation und *facilitation*.

188 In gewissem Maße zählen auch die "Guten Dienste" zur *facilitation*, wenn sie sich nicht allein auf technische Fragen beschränken (vgl. Ropers 1995b).

Die direktiven Strategien versuchen, unmittelbaren Einfluß auf die Erwartungen und das Verhalten der Konfliktparteien sowie das Ergebnis zu nehmen (z.B. im Rahmen einer *power mediation*). Der Vermittler arbeitet hier mit Belohnungen, Druck und Sanktionen, bringt eigene inhaltliche Vorschläge ein und übernimmt Mitverantwortung für die Umsetzung eines möglichen Abkommens (vgl. Bercovitch/Wells 1993: 8-9). Während nationalstaatliche Akteure sich zumeist im Bereich von direkter Mediation und Verfahrensstrategien bewegen, arbeiten internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen eher mit einer Kombination von *formulation* und *facilitation strategies* (Ropers 1995a). In einem fortgeschrittenen Prozeß können diese nicht-direktiven Strategien freilich durch den Druck mächtiger Staaten unterstützt werden (siehe auch Bercovitch 1995).

ad 2: Nicht-militärische Zwangsmaßnahmen umfassen zunächst einmal Handels- und Waffenembargos, das Einfrieren von Auslandskonten, die Einschränkung von Reisefreiheit etc. Sie zielen darauf ab, das Verhalten von Kriegsparteien in Richtung von Verhandlungsbereitschaft oder der Beendigung von Rechtsverletzungen zu beeinflussen. Nicht-militärische **Sanktionen**, insbesondere Wirtschaftssanktionen, stellen ein "klassisches" Zwangsinstrument in der internationalen Politik dar. Ihre Attraktivität für politische Entscheidungsträger liegt auf der Hand: Sanktionen wirken stärker als diplomatische Vermittlungsversuche, liegen aber unterhalb der Schwelle militärischer Intervention. In diesem Sinne wurden sie in der UN-Charta als Zwangsmittel des Sicherheitsrats vorgesehen. Dieser kann, nachdem er gemäß Art. 39 der UN-Charta eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit festgestellt hat, nach Art. 41 beschließen, "welche Maßnahmen – unter Ausschluß von Waffengewalt – zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen"¹⁸⁹.

Der UN-Sicherheitsrat hat nach dem Ost-West-Konflikt eine signifikant höhere Bereitschaft gezeigt, sich nicht-militärischer Sanktionen gegen internationale Rechtsbrecher zu bedienen. Vor 1990 waren Sanktionen überhaupt nur zweimal zum Einsatz gekommen – gegenüber dem weißen Minderheitenregime in Rhodesien (1968) und gegenüber dem Apartheidregime in Südafrika (1977) (vgl. Kapitel B.II). Zwischen 1990 und 1998 verhängte der Sicherheitsrat hingegen gleich in elf Fällen nicht-militärische Sanktionen, nämlich gegen den Irak, die Nachfolgestaaten Jugoslawiens sowie die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Mon-

189 Nicht-militärische Sanktionen können eine wichtige Alternative zum Einsatz militärischer Maßnahmen darstellen; letztere sollen laut UN-Charta nur dann zum Zuge kommen, wenn der Sicherheitsrat der Auffassung ist, "daß die in Art. 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben" (Art. 42). Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates gelten für die Mitglieder der Vereinten Nationen gemäß Art. 25 und 48 der Charta als unmittelbar bindendes Recht.

tenegro), gegen Somalia, Libyen, Liberia und Haiti, gegen die Rebellenorganisation UNITA (*União Nacional para a Independência total de Angola*), gegen Rwanda, den Sudan und Sierra Leone (vgl. Debiel/Starck 1999). Dreimal beschloß der Sicherheitsrat umfassende Wirtschaftssanktionen, also ein vom Grundsatz her uneingeschränktes Verbot für Ein- und Ausfuhren (gegen den Irak, die Bundesrepublik Jugoslawien und gegen Haiti). In allen anderen Fällen handelte es sich um partielle Sanktionen, insbesondere Waffenembargos.

Auch die **internationale Strafgerichtsbarkeit** ist eine nicht-militärische Zwangsmaßnahme, die die Ahndung von Völkerrechtsverbrechen zum Ziel hat. Die beiden Ad-hoc-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Rwanda kamen als Zwangsmaßnahmen unter Kapitel VII zustande, die für die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen verbindlich sind. Auch die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC), den eine Staatenkonferenz im Sommer 1998 in Rom beschloß (siehe auch Kapitel A.III), impliziert, daß die Vertragsstaaten zur Abgabe von Souveränität bereit sind.

ad 3: Friedenserhaltende Missionen (peacekeeping) sind Maßnahmen zur Stabilisierung einer Krisenlage, die militärische Mittel einbeziehen, ohne daß ihre Anwendung in einem unmittelbaren Kampfeinsatz geplant wäre. Das Spektrum der Peacekeeping-Einsätze umfaßt traditionelle und multidimensionale Blauhelmoperationen¹⁹⁰. Die Aufgabenbereiche des traditionellen Peacekeeping umfassen dabei vor allem die Überwachung von Abkommen (zum Beispiel Waffenstillstände) sowie die Bildung von Pufferzonen und "Stolperdrähten" zwischen den Konfliktparteien. Waffengewalt darf nur defensiv zum Schutz des eigenen Personals eingesetzt werden. Gerade in den 90er Jahren traten zahlreiche größere Missionen hinzu, die ein multidimensionales Mandat hatten. Es umfaßte zum Beispiel die Überwachung und Unterstützung der lokalen Administration, die Organisation freier und fairer Wahlen oder die Unterstützung von Flüchtlingsrückkehr und Demobilisierung.

ad 4: Militärische Zwangsmaßnahmen (enforcement action): Bei militärischen Zwangsmaßnahmen geht die Gewaltanwendung über die bloße Selbstverteidigung oder die auf Einzelfälle beschränkte Verteidigung des Auftrags hinaus. Hier ist die Schwelle hin zu systematischer Gewaltanwendung und auch zu pro-aktiven Operationen überschritten, bei der es zu direkten Konfrontationen mit organisierten Kriegsparteien kommt. Militärische Zwangsmaßnahmen setzen im Rahmen kollektivkooperativer Sicherheit voraus, daß der UN-Sicherheitsrat einen Beschluß unter Kapitel VII UN-Charta gefaßt hat. Ziel ist es, einer Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit entgegenzuwirken. Diese kann durch die Aggression eines Staates oder

190 Eine detaillierte Systematik zu insgesamt fünf Typen militärischer Friedenssicherung in den Handlungsfeldern Friedenserhaltende Missionen und Militärische Zwangsmaßnahmen entwickle ich in Kapitel F.II.

staatsähnlicher Organisationen hervorgerufen worden sein. Ursache einer Friedensbedrohung können aber auch extreme humanitäre Not, Flüchtlingsströme oder massivste Menschenrechtsverletzungen sein (vgl. Kapitel A.III). Militäreinsätze, die in derartigen Situationen dem Schutz der betroffenen Menschen dienen, werden in der Regel als "humanitäre Interventionen" bezeichnet. In einer Grauzone zwischen konsensorientiertem Peacekeeping und kriegsähnlichen Operationen im Sinne militärischer Zwangsmaßnahmen bewegt sich die "robuste Friedenssicherung", bei der in Einzelfällen zur Verteidigung des Auftrages Waffengewalt eingesetzt wird (beispielsweise gegen Splittergruppen).

ad 5: Humanitäre Hilfe (humanitarian assistance) zielt in kriegerischen Konflikten darauf ab, der bedrohten Zivilbevölkerung Beistand zu leisten und unter Bezug auf die Genfer Konventionen von 1949 und die Zusatzprotokolle den Schutz besonders verwundbarer Gruppen zu garantieren. Im "Policy-Netzwerk Humanitäre Hilfe" (Eberwein 1997; Eberwein et al. 1999) ist mittlerweile eine Vielzahl von Akteuren aktiv. Es lassen sich in Anlehnung an Minear (1995: 100-101) acht Typen humanitärer Akteure unterscheiden, wobei die ersten fünf von außen, die verbleibenden drei von innen kommen: intergouvernementale Organisationen (UN), bilaterale Agenturen der Geberstaaten, NGOs, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), militärische Kräfte, die Regierung des Gastlandes, Rebellenbewegungen, lokale NGOs. In den 90er Jahren hat das Handlungsfeld Humanitäre Hilfe einen grundlegenden Wandel erfahren. Zum einen werden humanitäre Notsituationen verstärkt in ihrer Komplexität wahrgenommen (*complex emergencies*), die durch die gleichzeitige Wirksamkeit vielfältiger Faktoren wie Krieg, Hunger, Vertreibung und Staatszerfall geprägt ist. Zweitens haben die Handlungsmöglichkeiten internationaler Akteure zugenommen. Insbesondere NGOs spielen dabei eine eigenständige Rolle. Drittens wird zunehmend auch die Krisen- und Konfliktrelevanz humanitärer Hilfe thematisiert: Trägt sie zur Kriegsverlängerung bei? Kann sie die Friedensförderung unterstützen? Darf sie bei Menschenrechtsverletzungen wegschauen? Humanitäre Organisationen können heute daher immer weniger allein dem karitativen Imperativ folgen. Gerade im UN-System stellt sich die Frage, inwiefern humanitäre Agenturen ihre Autonomie bewahren sollten oder in ein politisch-militärisches Gesamtkonzept eingebettet werden müssten¹⁹¹.

191 Ein Positionspapier des UN Department of Humanitarian Affairs (UN-DHA 1994: 1, 2, 8) sprach sich am 13. April 1994 beispielsweise unter dem Titel "Protection of Humanitarian Mandates in Conflict Situations" für einen integrativen Ansatz im Rahmen der "Agenda für den Frieden" aus, wobei allerdings ein gewisses Maß an Autonomie der UN-Agenturen befürwortet wird. Freilich konnte im DHA keine "schlagkräftige" Position herausgebildet werden. Die Abteilung hatte einen schweren Stand gegenüber den einschlägigen UN-Sonderorganisationen im humanitären Bereich, es fehlte ihr – bis in die Spitzenpositionen hinein – an personeller Kontinuität und sie war stets Gegenstand

ad 6: Für Maßnahmen der Konfliktbearbeitung, die nach einem Friedensschluß greifen sollen, hat sich seit der "Agenda für den Frieden" der Begriff der **Friedenskonsolidierung** (*post-conflict peace-building*¹⁹²) eingebürgert. UN-Generalsekretär Boutros-Ghali hat in seiner "Agenda für den Frieden" und ihrer Ergänzung die innergesellschaftliche Dimension von Sicherheit und damit den engen Zusammenhang von nachhaltiger Entwicklung und dauerhaftem Frieden herausgestrichen. Er wurde nicht müde, die Dringlichkeit einer verlässlichen Stabilisierung von Bürgerkriegsländern, insbesondere beim Übergang vom Krieg zum Frieden, zu betonen – ein Thema, das er ausführlich auch in seinem ersten Bericht zur "Agenda für Entwicklung" aufgriff (vgl. Boutros-Ghali 1994a: Ziff. 16-40)¹⁹³. In seiner "Ergänzung zur Agenda für den Frieden" mahnte er sogar, Peacekeeping-Operationen sollten nicht die Aufmerksamkeit ablenken von den ökonomischen und sozialen Grundlagen dauerhaften Friedens.

Konkrete Aufgaben im Prozeß der Friedenskonsolidierung liegen darin, die Kriegsparteien zu entwaffnen, Flüchtlinge in ihre Heimat zurückzuführen, Wahlen zu überwachen, die Wirtschaft wiederaufzubauen, die Lasten des Krieges zu beseitigen (zum Beispiel durch Minenräumung) und institutionelle Strukturen zu rekonstruieren. Diese Anforderungen lassen sich nur bewältigen, wenn ein breites Instrumentarium angewendet wird: Möglichkeiten der Gewaltprävention müssen auf Nachkriegs-

organisatorischer Reformvorschläge, bis sie im Sommer 1997 dem Reformprogramm Kofi Annans zum Opfer fiel.

192 Präziser wäre der Begriff "post-war peace-building". Siehe zum Gesamtkomplex der "Friedenskonsolidierung" insbesondere den Sammelband "Vom Krieg zum Frieden" von Volker Matthies (1995).

193 Die Verknüpfung von Friedens- und Entwicklungsthematik war ebenfalls ein zentraler Punkt in der "Agenda für Entwicklung". Bereits in seinem ersten Bericht zur "Agenda für Entwicklung" vom 6. Mai 1994 (A/48/935) wies Boutros Boutros-Ghali (1994a: Ziff. 16-40) in dem Kapitel "Friede als Grundlage" darauf hin, daß man sich vermehrt auch über die Notwendigkeit von Entwicklung in Kriegs- und Nachkriegszeiten Gedanken machen müsse (Ziff. 16-21). Die verschiedenen Anregungen und Kommentare berücksichtigte Boutros Boutros-Ghali in einem zweiten Bericht, den er im November 1994 der Generalversammlung vorlegte (A/49/665, siehe hierzu Boutros-Ghali 1995b: 4) Die Generalversammlung richtete daraufhin am 19. Dezember 1994 eine *Ad Hoc Open-ended Working Group of the General Assembly on an Agenda for Development* ein, um zu einer aktionsorientierten, umfassenden "Agenda für Entwicklung" zu gelangen (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 71, Ziff. 187). Nach einem mühsamen Prozeß konnte die Arbeitsgruppe im Sommer 1997 unter Leitung des malaysischen Botschafters Razali Ismail einen abschließenden Entwurf vorlegen, den die UN-Generalversammlung am 20. Juni 1997 annahm (A/RES/51/240, im Internet abrufbar unter

<http://www.un.org/Docs/SG/ag_index.htm>

[Zugriff am 20.03.01]).

Insgesamt blieben aber die "Agenda für Entwicklung" sowie der sie begleitende Verhandlungsprozeß enttäuschend (vgl. Martens 1997, 1998).

situationen übertragen werden, der Wiederaufbau staatlicher und gesellschaftlicher Institutionen muß mit ihrer Reform einhergehen; die Humanitäre Hilfe wird immer mehr durch eine entwicklungsorientierte Nothilfe (EON) ersetzt, die über die reine Überlebenshilfe hinausgeht und ein Scharnier zu nachhaltigen sozioökonomischen Entwicklungsperspektiven bildet¹⁹⁴.

Die hier in Anlehnung an die "Agenda für den Frieden" entfaltenen Instrumente lassen sich nicht exklusiv bestimmten Konfliktphasen zuordnen. Ihre Relevanz wechselt jedoch in den unterschiedlichen Eskalations- und Deeskalationsstufen potentiell kriegerischer Konflikte. Für den "Lebenszyklus" von Konflikten sind verschiedene Modelle entworfen worden. Hier soll auf eine Dreiteilung Bezug genommen werden, die Michael S. Lund (1996a: 38, 39-44)¹⁹⁵ entwickelt hat und in der regelmäßig bestimmte Instrumente der Friedenssicherung dominieren: Die "Frühphase" von Konflikten ist maßgeblich durch Maßnahmen der Gewaltprävention und ziviles Krisenmanagement geprägt. Sobald sich ein Konflikt einer "Hochphase" nähert, wird das zivile Krisenmanagement direkter, die Verhängung nicht-militärischer und militärischer Maßnahmen wahrscheinlicher. Beim offenen Ausbruch massiver Gewalt erreichen infolge von Zerstörung, Flucht und Vertreibung zudem Maßnahmen der humanitären Hilfe oftmals einen Bedeutungszuwachs. Zur Absicherung von Waffenstillständen, Konfliktregelungen und Friedensvereinbarungen können schließlich friedenserhaltende Maßnahmen eingesetzt werden. Sie können auch in der "Spätphase" von Konflikten zur Stabilisierung der Lage beitragen. Hier kommen zudem Maßnahmen der Friedenskonsolidierung (*post-conflict peace-building*) zum Zuge, wenn es gilt, einen Übergang zu dauerhafter Entwicklung zu befördern.

194 Konzeptionell fand dies in die Entwicklungspolitik zahlreicher Staaten der OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) seinen Niederschlag. Siehe für Deutschland v.a. BMZ 1996, GTZ 1998a. Siehe zu einer allgemeineren Zwischenbilanz über die Umsetzung von Krisenprävention und Friedenskonsolidierung in der "neuen deutschen Entwicklungspolitik" auch jüngst Ferdowski 2001.

195 Siehe auch die Übersicht "A Preventive Diplomacy Toolbox: Policies and Instruments for Preventing Violent Conflicts (Appendix A)" bei Lund 1996: 203-205.

B. Historischer Exkurs: Die UN-Intervention im Kongo-Krieg (1960-64) und die besondere Rolle der Vereinten Nationen im südlichen Afrika (1945-88)

Die Vereinten Nationen spielten bereits in der Zeit der geopolitischen Bipolarität eine wichtige Rolle in Subsahara-Afrika. Insbesondere waren sie eine zentrale Instanz, um die koloniale Abhängigkeit zu überwinden und den afrikanischen Ländern Zugang zur modernen Staatenwelt zu verschaffen. Denn vor 1945 waren nur vier afrikanische Staaten unabhängig gewesen: Äthiopien (seit jeher), Liberia (seit 1847), Ägypten (seit 1922), Südafrika (seit 1931). Allein 1960 lösten sich dann 17 afrikanische Länder aus der Kolonialherrschaft, bis Ende der 60er Jahre kamen (inklusive Zanzibar) 17 weitere Länder hinzu (vgl. Ansprenger 1981: 390-393). Der Zusammenbruch der portugiesischen Diktatur bildete den wichtigsten Ausgangspunkt der zweiten Welle der Dekolonisierung, die vor allem Mitte der 70er Jahre stattfand und noch einmal zehn Staaten die Unabhängigkeit brachte. Mit dem Kollaps der Kolonialherrschaft Portugals 1974/75 (siehe auch die Fallstudien zu Angola und Mosambik in den Kapitel C.II und C.III) und der Unabhängigkeit Zimbabwes gab es in Afrika nur noch zwei größere Kolonialprobleme: Namibia und Westsahara.

Eine wichtige Bedeutung kam in dieser Phase der Generalversammlung bei der Normbildung zu. In der UN-Charta war bereits das Recht kolonialer Völker auf Selbstbestimmung enthalten. Einen Einschnitt in der völkerrechtlichen Behandlung der Kolonialfrage bildete dann Resolution 1514 (XV), die die UN-Generalversammlung am 14. Dezember 1960 verabschiedete. Sie nahm eine weitgehende Uminterpretation der UN-Charta vor, indem sie das in Art. 1 (Ziele der Vereinten Nationen) und Art. 55 (Wirtschaftliche und soziale Ziele) erwähnte Prinzip der "Selbstbestimmung der Völker" zu einem Recht erklärte. Mit 89 Stimmen bei 9 Enthaltungen wurde diese – völkerrechtlich nicht verbindliche – "Deklaration über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker" angenommen. Ihre Kernforderung ist in Art. 2 enthalten: "Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung; kraft dieses Rechts bestimmen sie frei ihre politische Gestalt und streben frei nach wirtschaftlicher und sozialer und kultureller Entwicklung." Außerdem verurteilte die UN-Generalversammlung die Fortsetzung der kolonialen Herrschaft und verlangte jährliche Berichte über die Fortschritte bei der Unabhängigkeit der verbleibenden Kolonien¹. Die Vereinten Nationen bildeten in der Folgezeit – wie Mingst/Karns (1995: 30) richtig festhalten – "an important forum for the *collective legitimation* of a change in international norms and the organization of the international system".

1 Zur Überprüfung der Erklärung setzte die Generalversammlung am 27. November 1961 den sog. 24er Ausschuss ein.

Vor allem das Selbstbestimmungsrecht wurde durch seine Erwähnung in den beiden Menschenrechtspakten (1966) sowie in der "Deklaration über die Grundsätze des Völkerrechts für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit der Staaten gemäß der Charta der UN" vom 24. Oktober 1970 gestärkt (vgl. Opitz 1986b: 56). Mit Resolution 2150 (XX) vom 20. Dezember 1965 war die Generalversammlung so weit gegangen, die "Legitimität des Kampfes der Völker unter Kolonialherrschaft zur Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit" anzuerkennen. Bei sechs Gegenstimmen und 20 Enthaltungen wurde am 11. Dezember 1980 schließlich eine Erklärung angenommen (A/RES/35/120), die das "naturgegebene Recht der dem Kolonialismus in allen seinen Erscheinungsformen unterworfenen Völker, mit allen ihnen zu Gebote stehenden Mitteln gegen die kolonialen und rassistischen Regime zu kämpfen", bestätigte (zit. nach Opitz 1986b: 60-61).

Auch bei der Konfliktvermittlung waren die Vereinten Nationen in der Zeit des Ost-West-Konflikts in einer Vielzahl afrikanischer Konflikte involviert². Peter Billing (1992: 318, Tabelle 26) gibt an, daß die Weltorganisation zwischen 1945 und 1990 in 99 der insgesamt 284 internationalisierten Konflikte einen Beitrag geleistet hat. Davon entfielen immerhin 50 Fälle auf Subsahara-Afrika. Zum Vergleich: Die OAU war in 25 Fällen aktiv³. Erfolgsquoten für UN-Friedensbemühungen sind dabei nur schwer zu bestimmen, da die Kriterien und Überprüfungsmöglichkeiten in diesem Bereich letztlich vage bleiben. Allerdings lassen sich einige Rahmenbedingungen herausfiltern, die sich nach weitgehender Übereinstimmung auf UN-Initiativen förderlich auswirkten⁴, Besonders erfolgreich waren die Vereinten Nationen demnach in internationalen Konflikten, bei denen die Großmächte desinteressiert waren oder eine multilaterale Lösung bevorzugten. Fehlschläge erlitt die Weltorganisation hingegen vor allem, wenn sie sich in regionalisierten oder internationalisierten Bürgerkriegen engagierte (vgl. Billing 1992: 268-271; Pfetsch 1991: 279)⁵.

Eine wichtige Rolle spielten die verschiedenen UN-Agenturen im Feld humanitärer Hilfe. Die UN beschränkten sich im wesentlichen auf hu-

2 Vgl. Tabelle 6-1 bei Bennett 1995: 110-122. Dort findet sich für die Zeit von Januar 1946 bis Dezember 1992 eine Liste der "Disputes Considered by the Security Council and the General Assembly". Siehe auch Debiel et al. (1997: 360) mit einer Übersicht zur "Konfliktvermittlung durch UNO, IGH und Regionalorganisationen 1945-1995" (Schaubild 5, gestützt auf Rohloff 1996: 30).

3 Andere quantitative Analysen finden sich bei Haas 1987: 8-9; Brecher/Wilkenfeld 1989: 61, 65.

4 Siehe auch den Überblick bei Billing 1992: 254-271.

5 Laut Brecher et al. (1988b) waren die Vereinten Nationen während des Ost-West-Konflikts in Afrika besonders erfolgreich: Hier konnten sie in 51% der Fälle internationale Krisen beilegen, während ihnen dies in Lateinamerika nur in 13% der Fälle gelang (zit. nach Billing 1992: 265).

manitäre Hilfsmaßnahmen, wobei eine enge Abstimmung mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und bilateralen Gebern stattfand. In der Regel wurde humanitäre Hilfe über die jeweilige Regierung oder aber unter ihrer Kontrolle abgewickelt. Dies brachte jedoch eine Reihe ernsthafter Probleme mit sich. So wurde Hilfe oftmals durch Regierungen instrumentalisiert und mißbraucht. Außerdem versagten staatliche Behörden oftmals den Zugang zu Bedürftigen (vgl. Liu 1990: 28-29). Gerade die Notlagen im Biafra-Krieg (1967-80), in Tigray und Eritrea (1984/85 und 1987/88) sowie im Sudan (seit 1983) zeigten, auf welchem schmalen Grad die an staatlicher Souveränität orientierte Organisation sich dabei bewegte. Dabei wurde der von UN-Agenturen lange Zeit praktizierte Respekt vor absoluter staatlicher Souveränität zunehmend von Nichtregierungsorganisationen hinterfragt, die nun ihrerseits – zum Teil sogar mit verdeckter Unterstützung westlicher Geberregierungen –, Rebellengebiete unter Umgehung der Behörden mit humanitärer Hilfe versorgten (siehe auch Kapitel A.III)⁶. Dies bewirkte schließlich auch auf UN-Ebene Änderungen. So unternahmen UN-Organisationen Ende der 80er Jahre zusammen mit anderen Hilfsorganisationen im Sinne einer "humanitären Diplomatie" den Versuch, in Verhandlungen mit allen Bürgerkriegsparteien Hilfskorridore und *safe havens* auszuhandeln⁷.

Die hier skizzierten Aktivitäten, die die Vereinten Nationen während des Ost-West-Konflikts in Subsahara-Afrika entfalteten, bilden einen interessanten Hintergrund, will man die heutige Bedeutung der Weltorganisation in den Bereichen Gewaltprävention, Konfliktmanagement und humanitäre Diplomatie auf dem "schwarzen Kontinent" verstehen. Sie können im folgenden allerdings nicht weiter vertieft werden, da eine angemessene und systematische Analyse den Rahmen der Arbeit sprengen würde. Im Sinne eines kurzen historischen Exkurses möchte ich im folgenden zwei Fragenkomplexe analysieren, die als Referenzrahmen für die in den Fallstudien behandelte UN-Friedenssicherung der 90er Jahre von unmittelbarer – und in der wissenschaftlichen Debatte mitunter vernachlässigter – Relevanz sind: die UN-Intervention im Kongo-Krieg (1960-64) und das intensive Engagement der Vereinten Nationen im südlichen Afrika (1945-88).

Bei ihrer Kongo-Operation erlebte die Weltorganisation in der ersten Hälfte der 60er Jahre eine Art Trauma. Der Einsatz wurde von einem Teil der Konfliktparteien, von einer Reihe wichtiger afrikanischer Staaten sowie der Sowjetunion als parteilich angesehen. Die Mission konnte die

6 Siehe zu Biafra u.a. Somerville 1990; Liu 1990; Harneit-Sievers 1982. Zu den *cross-border*-Operationen nach Tigray sei verwiesen auf Hendrie 1994; Bazylar 1987: 557-569; Duffield/Prendergast 1994.

7 Die 1989 vereinbarte "Operation Lifeline Sudan" ist hier von exemplarischer Bedeutung. Siehe u.a. Minear/Weiss 1991; Keen 1994; Keen/Wilson 1994; de Waal 1995.

Lage nur unzureichend stabilisieren und endete in der Machtübernahme durch Joseph Mobutu, der sich später Mobutu Sese Seko nannte. Bei einer Vermittlungs-bemühung kam UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld unter mysteriösen Umständen ums Leben. Schließlich geriet die UNO auf dem Gipfel der Krise angesichts der harschen Kritik der Sowjetunion in eine Zerreißprobe, bei der es heftige Auseinandersetzungen über das Amt des Generalsekretärs und die politische wie materielle Unterstützung der Weltorganisation gab. Das erste Kapitel zeichnet diese Entwicklung nach. Vor dem Hintergrund der Kongo-Erfahrungen fand bis Ende der 80er Jahre kein weiterer Blauhelmeinsatz mehr in Subsahara-Afrika statt.

Im zweiten Kapitel zeige ich auf, daß die Vereinten Nationen eine besondere Rolle im südlichen Afrika spielten, die auch in völkerrechtlicher Hinsicht Maßstäbe setzte. Die afrikanischen Staaten verstanden es nach ihrer Unabhängigkeit, in der Generalversammlung und mit Verspätung auch im Sicherheitsrat eine Verurteilung des südafrikanischen Apartheidregimes sowie die Verhängung von Zwangsmaßnahmen zu erreichen. Auch als sich das rhodesische Siedlerregime von Großbritannien lossagte, wurde der UN-Sicherheitsrat unter Kapitel VII tätig und übte bis zur Unabhängigkeit Zimbabwes erheblichen Druck aus. Schließlich bildete die verspätete Dekolonisierung Namibias ein interessantes Beispiel dafür, welche Möglichkeiten und Grenzen die Weltorganisation in Ergänzung und Konkurrenz zum Krisen- und Konfliktmanagement durch Großmächte – insbesondere die USA – hatte.

I. Das Scheitern der "robusten" Blauhelmission im Kongo (1960-64)

Während die Generalversammlung noch Forum für die Debatten um die Grundsätze der Dekolonisierung war, stand die Weltorganisation schon recht bald vor der schwierigsten operativen Herausforderung, die ihr bis zum Beginn der 90er Jahre in Sub-sahara-Afrika begegnete: dem Kongo-Konflikt. Hier beschränkten sich die Vereinten Nationen nicht auf die Etablierung und Überprüfung internationaler Normen, auf Gute Dienste oder Vermittlungsangebote. Vielmehr unternahm die Weltorganisation eine großangelegte Operation, die *Opération des Nations Unies au Congo* (ONUC). Sie unterschied sich wesentlich von den konsensorientierten Peacekeeping-Einsätzen, die bis dato insbesondere im Nahen Osten unternommen worden waren (vgl. Bardehle 1988: 594; Holmes 1993: 333-334). Zeitweise knapp 20.000 Soldaten griffen vielmehr seit Juni 1960 auf Ersuchen der Zentralregierung ein, um die Sezession der reichen Provinz Katanga zu verhindern.

ONUC (1960-64) war ursprünglich mit Unterstützung beider Supermächte begonnen worden, im Verlaufe des Konflikts wurde der Einsatz

jedoch zunehmend militarisiert und weitete sich zu einem regelrechten Kriegseinsatz aus, der die Weltorganisation zu spalten drohte. Die Vereinten Nationen bezogen dabei mit schwacher völkerrechtlicher Legitimation zugunsten der kongolesischen Regierung Partei. Bei diesem Einsatz wurde die UNO tief in einen Bürgerkrieg hineingezogen, in den insbesondere die ehemalige Kolonialmacht Belgien durch militärische Intervention verwickelt war. Die Konfliktdynamik verschärfte sich noch, als sich vielfältige internationale und regionale Akteure (so u.a. Frankreich, die USA, die Sowjetunion, Marokko, Portugal) massiv einmischten und die Lage weiter destabilisierten⁸.

1. Überstürzte Unabhängigkeit, belgische Intervention und der Sezessionsversuch Katangas

Wie war es zu der Kongo-Krise gekommen? Im Januar bzw. November 1959 wurden Léopoldville (Kinshasa) und Stanleyville (Kisangani) von gewaltsamen Unruhen erschüttert. Belgien zeigte sich daraufhin überraschend schnell bereit, die Kolonie in die Unabhängigkeit zu entlassen. Auf einer Konferenz in Brüssel vom 20. März 1960, an der Vertreter der Kolonialmacht und der wichtigsten politischen Gruppen teilnahmen, wurde eine Verfassung vereinbart. Sie orientierte sich am belgischen Vorbild und sah einen Präsidenten mit Exekutivvollmachten und einen dem Parlament verantwortlichen Ministerpräsidenten vor (vgl. Somerville 1990: 14-15; Durch 1993a: 316).

Ein Übergangsrat sollte den Prozeß der Unabhängigkeit gestalten. In ihm waren unter anderem die drei wichtigsten politischen Führer des Landes vertreten:

- Joseph Kasavubu, der sich im wesentlichen auf die Volksgruppe Bakongo stützte und großen Rückhalt in Kinshasa fand;
- Patrice Lumumba, der aus dem Nordosten mit der Provinzmetropole Stanleyville (Kisangani) stammte und die 1958 gegründete *Mouvement National Congolais* (MNC) anführte; diese hatte sich wie

8 Die kongolesische Regierung unterstützte beispielsweise die Rebellen im Südsudan; die sudanesishe Regierung wiederum lieferte Waffen an die Katanga-Sezessionisten. Ähnliche Konstellationen setzten sich zwischen Kongo und Angola fort. Während Mobutu den Unabhängigkeitskampf gegen die portugiesische Kolonialmacht förderte, half diese den Katanga-Rebellen unter Tshombé (vgl. Billing 1991: 51). Außerdem waren die USA über die *Central Intelligence Agency* (CIA) zwischen 1960 und 1965 im Kongo stark engagiert. Sie unterstützten die Regierung nicht nur mit Geld, sondern stellten auch Piloten, *counter-insurgency*-Spezialisten und Experten für die Rekrutierung von Söldnern zur Verfügung (vgl. Stockwell 1978: 100-117; Somerville 1990: 20).

die *Parti Solidaire Africain* (PSA) von Antoine Gizenga and Pierre Mulele die nationale Einheit zum Ziel gesetzt⁹;

- schließlich Moise Tshombé, der eine Koalition im südlichen Katanga anführte (vgl. Somerville 1990: 12-13; Durch 1993a: 317).

Vor der Unabhängigkeit fanden im Mai 1960 Wahlen zu Provinzversammlungen und zum Nationalparlament statt, bei denen Lumumba die meisten Stimmen erhielt. Dennoch gab es keinen klaren Sieger. Die beiden Hauptkontrahenten Kasavubu und Lumumba einigten sich von daher auf eine Machtteilung, bei der Kasavubu Präsident und Lumumba Ministerpräsident wurde¹⁰. Tshombé bekleidete den Posten eines Provinzpräsidenten in Katanga.

Unmittelbar nach der Unabhängigkeitserklärung überstürzten sich die Ereignisse. Am 5. Juli 1960 meuterten kongolesische Soldaten gegen das nach wie vor ausschließlich belgisch besetzte Offizierskorps; in vielen Teilen des Kongo kam es zu Unruhen; die Gewalt gegen die noch etwa 100.000 im Lande verbliebenen Belgier und weitere Europäer nahm zu (vgl. Bennett 1995: 168). Daraufhin griffen 3.000 belgische Fallschirmjäger ein. Sie waren in Kitona (Atlantikküste) und Kamina (Katanga) stationiert und befanden sich auf Grundlage des – nie ratifizierten – belgisch-kongolesischen Freundschaftsvertrages im Kongo¹¹. Die Truppen wurden auf 10.000 Mann verstärkt und nahmen ab dem 10. Juli trotz Protesten der kongolesischen Regierung nacheinander Elisabethville (Lubumbashi, Katanga), die Hafenstadt Matadi und Léopoldville ein (vgl. Durch 1993a: 317-318).

Am 11. Juli erklärte Moise Tshombé die Unabhängigkeit Katangas – mit belgischer Rückendeckung und gegen den ausdrücklichen Willen der Baluba, die im Norden der Provinz beheimatet waren¹² (vgl. Somerville 1990: 16-17). Die Provinz Katanga (ab 1971: Shaba) war von zentraler Bedeutung: Mit ihren reichen Bodenschätzen (Kupfer, Kobalt, Uran, Zinn, Mangan, Steinkohle) erzielte sie 80% der landesweiten Exporterlöse und die Hälfte des Volkseinkommens. Unterstützung erhielten Tshombé und seine *Confédération des Associations Tribales du Katanga* (CONAKAT) von der Union Minière du Haut Katanga. Der belgische Minenkonzern hatte

9 Allerdings gab es auch innerhalb des MNC Spaltungen entlang ethnischer Identitäten, so etwa seitens der Baluba (Kasai-Provinz) unter Führung von Albert Kalonji.

10 Verteidigungsminister wurde Thomas Kanza.

11 Am Unabhängigkeitstag war der Vertrag über Freundschaft, Unterstützung und Zusammenarbeit von Vertretern Belgiens und des Kongo unterzeichnet worden. Er sicherte zu, daß ein Großteil des administrativen und technischen Personals im Kongo verbleiben konnte (vgl. Liu 1991: 43-44).

12 Das südliche Katanga (heute Shaba) wird von den Lunda und anderen Ethnien bewohnt. Sie hatten einen geringeren sozioökonomischen Status als die Luba-Kasai, die sich in den Städten und Minenzentren angesiedelt hatten (vgl. Nzongola-Ntalaja 1987: 68).

1906 exklusive Minenrechte erworben, die bis zum Ende des Jahrhunderts reichen sollten. Bei seinem Vorgehen genoß er das kaum verhohlene Wohlwollen von Teilen der belgischen Regierung¹³ (vgl. Durch 1993a: 316).

Lumumba wandte sich angesichts der zugespitzten Lage am 10. Juli 1960 an UN-Untergeneralsekretär Ralph Bunche, der sich im Kongo aufhielt, und ersuchte die Vereinten Nationen zunächst um technische Unterstützung beim Training der Regierungstreitkräfte (vgl. Abi-Saab 1978: 6; Fetherston 1994a: 13-14). Am 11. Juli kontaktierte der stellvertretende Premier, Gizenga, zusammen mit zwei weiteren Kabinettsmitgliedern den amerikanischen Botschafter in Léopoldville. Im Auftrag von Lumumba und Kasavubu trug er die Bitte vor, mit 3.000 Mann einzugreifen. Washington gab sich aber bedeckt und verwies auf die Vereinten Nationen (vgl. Somerville 1990: 17; Durch 1993a: 319). Am 12. Juli ersuchten Kasavubu und Lumumba dann in einem Telegramm an Dag Hammarskjöld die UN um militärische Unterstützung gegen die belgische Intervention. Am 13. Juli verdeutlichten sie noch einmal, daß es ihnen um die Wiederherstellung der inneren Ordnung ging. Als eine unmittelbare Antwort ausblieb, wandten sie sich zur Verärgerung des Westens am 14. Juli an die Sowjetunion, die ihre Bereitschaft zur Unterstützung zusagte.

2. Die Anfangsphase von ONUC: Vages Mandat angesichts erodierender Staatsgewalt

Unterdessen hatte Hammarskjöld allerdings bereits gemäß Art. 99 UN-Charta den Sicherheitsrat unterrichtet, daß sich eine Bedrohung für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit anbahnte. Der Sicherheitsrat verabschiedete am 14. Juli 1960 mit den Stimmen der USA und der UdSSR bei Enthaltungen Großbritanniens, Frankreichs und Taiwans Resolution 143¹⁴. Sie rief zum Rückzug der belgischen Truppen auf. Außerdem autorisierte sie die militärische Unterstützung der kongolesischen Regierung. Die in Ziff. 2 enthaltene entscheidende Passage der Entschließung lautet:

"The Security Council ... [d]ecides to authorize the Secretary General to take the necessary steps, in consultation with the government of the Republic of Congo, to provide the Government with such military assistance as may be necessary until, through the efforts of the Congolese Government with the technical assistance of the United

13 Tshombé war auch mit der US-Regierung in Verbindung (vgl. Somerville 1990: 12).

14 Die Enthaltung Frankreichs erklärt Ansprenger (1996: 138) damit, daß sich die Kolonialmacht "in einer Art Stellvertretung für Belgien" empfand. Großbritannien gab im August 1960 seine Vorbehalte auf und schloß sich der US-Linie an.

Nations, the national security forces may be able, in the opinion of the Government, to fully meet their tasks".

Die genauen Zielsetzungen der UN-Mission – etwa der belgische Rückzug oder die Wiederherstellung der Zentralgewalt über Katanga – wurden zunächst nicht spezifiziert. Außerdem vermied die Resolution den Begriff der "Aggression" und umging damit die Frage möglicher Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII. Gewalt war also zu Beginn der Operation allenfalls zur Selbstverteidigung vorgesehen.

Bereits am 15. Juli 1960 trafen die ersten 1.350 Soldaten der *United Nations Operation in the Congo* – so die englische Bezeichnung für ONUC – ein. Sie stammten aus Ghana und Tunesien. Am 17. Juli waren 3.500 Soldaten vor Ort. Sie wurden bis Ende Juli mit der Ausnahme Katangas in allen Provinzen stationiert. Mitte August umfaßte ONUC 14.000 Mitglieder. Hammarskjöld achtete darauf, daß keine Sicherheitsratsmitglieder unter den entsendenden Nationen waren und daß sich immerhin ein Dutzend afrikanischer Staaten engagierte. Insgesamt 30 Länder beteiligten sich an ONUC. Die Mission erreichte im Juli 1961 die Maximalstärke von knapp 20.000 Mann¹⁵. Neben militärischen Einheiten wurde auch eine zivile Komponente mit fast 2.000 zivilen Experten und Technikern in den Kongo gesandt. Sie sollten eine minimale Versorgung mit Nahrungsmitteln sowie mit medizinischen, sozialen und technischen Dienstleistungen sichern¹⁶.

Mit der Stationierung der ONUC-Soldaten war jedoch noch nicht viel erreicht. Denn die politischen Probleme blieben ebenso wie die militärische Machtfrage ungeklärt. Schon bald kam es zu einer ernsthaften Meinungsverschiedenheit zwischen Dag Hammarskjöld und Patrice Lumumba. Lumumba bestand darauf, daß die UN-Truppen gegen die Katanga-Sezession vorgehen sollten. Hammarskjöld lehnte hingegen einen Gewalteinsatz sowie die Einmischung in interne Konflikte ab. Sein Ziel war es, durch den raschen Abzug der belgischen Truppen eine nationale Versöhnung zu erreichen (vgl. Liu 1990: 25; Gibbs 2000: 367-368). Lumumba nahm angesichts von Hammarskjölds Ablehnung bei der Bekämpfung der Sezession militärische Unterstützung der UdSSR an. Sie stellte Lastwagen, Jeeps, Transportflugzeuge und 200 Berater und Techniker. Diese Entscheidung brachte ihr, wie David N. Gibbs anhand zeitweise geheimer Dokumente nachwies, erheblichen Widerstand seitens der USA und der Vereinten Nationen ein:

15 Vgl. Durch 1993a: 335-336; Bennett 1995: 168-16; Somerville 1990: 18 Indien stellte das größte Kontingent. Es folgten Äthiopien, Nigeria, Tunesien, Ghana, Schweden, Malaysia, Irland, Indonesien, Pakistan, Marokko und Kanada. Weitere Länder, so auch die Supermächte, leisteten Unterstützung durch logistische und Transportkapazitäten. Allein die Entsendung der Truppen kostete 400 Mio. US-\$.

16 Insbesondere in Kasai gab es eine Hungersnot, der zeitweise bis zu 200 Menschen täglich zum Opfer gefallen sein sollen (siehe Liu 1991: 46).

"The United States became particularly hostile at this point and the Central Intelligence Agency initiated covert operations aimed at destabilizing Lumumba (...). Declassified documents confirm that ONUC personnel, including Hammarskjöld, were drawn into at least some of these anti-Lumumba efforts, and that the secretary-general worked closely with American officials." (Gibbs 2000: 369)

Der Konflikt spitzte sich weiter zu, als Albert Kalonji in der Provinz South Kasai einen Sezessionsversuch unternahm. Regierungstruppen schlugen den Aufstand gemeinsam mit der Volksgruppe der Bena-Lulua brutal nieder und begingen ein Massaker an 1.000 Angehörigen der Baluba. Präsident Kasavubu, der zunehmende Unterstützung von der *US Central Intelligence Agency* (CIA) erhielt, setzte Lumumba daraufhin am 5. September 1960 ab – eine offenkundig verfassungswidrige Maßnahme. Lumumba wiederum erwirkte einen Parlamentsbeschluss zur Amtsenthebung Kasavubus (vgl. Somerville 1990: 18-19; siehe auch Rikhye 1995: 209-210). Der Machtkampf mündete damit in eine Verfassungskrise, die im September 1960 zum Zusammenbruch der Regierung führte.

Am 14. September übernahm Joseph Mobutu, der Stabschef der kongolesischen Armee, mit stillschweigender politischer und offenkundig finanzieller Unterstützung westlicher Staaten – insbesondere der USA – die Macht. Kasavubu wurde als Präsident wiedereingesetzt, Lumumba unter Hausarrest gestellt. Als Lumumba im November 1960 nach Stanleyville (Kisangani) reisen wollte, wo seine Anhänger eine Gegenregierung installiert hatten, fingen ihn Regierungssoldaten ab und schafften ihn in ein Militärlager nahe Léopoldville. Die UN, die eigentlich für Lumumbas Schutz verantwortlich gewesen waren, beschränkten sich auf Appelle und politischen Druck – was nicht verwunderlich war, da ein ONUC-Kontingent unter Leitung des marokkanischen Generalmajors Ben Hammon Kettani Mobutu beriet und bei der Reorganisation des kongolesischen Militärs unterstützte (vgl. Gibbs 2000: 374). Im Januar 1961 wurde Lumumba zusammen mit zwei ihm loyalen, hochrangigen Politikern¹⁷ an die katangischen Sezessionisten ausgeliefert. Sie starben nach schweren Mißhandlungen. Ludo de Witte (2001) hat jüngst nachgewiesen, in welchem hohem Maße belgische Offizielle in die Ermordung verwickelt waren¹⁸. Dabei stützt er sich auf ausführliche Recherchen in den Ar-

17 Es handelte sich um den ehemaligen Jugend- und Sportminister Maurice Mpolo sowie um den früheren Vizepräsidenten des Senats, Joseph Okito.

18 Auch die CIA hatte einen Plan zur Ermordung Lumumbas ausgearbeitet und im September 1960 Gift für ein Attentat nach Léopoldville verbracht, das in Lumumbas Zahnpasta gemischt werden sollte. Als der in seiner Residenz festgesetzte Premier jedoch floh, gab die CIA laut de Witte offenbar ihr Vorhaben auf. Problematisch an de Wittes Untersuchung ist freilich, daß er die mögliche Beteiligung der USA an der Ermordung Lumumbas nicht mit der gleichen Energie verfolgt hat wie die belgische Spur und den Vereinigten Staaten möglicherweise vorschnell weitgehende Absolution erteilt. Vgl. de Witte 2001: 51-52; 90-91; siehe zum Tod Lumumbas auch Stockwell 1978: 105.

chiven der Vereinten Nationen und des Brüsseler Außenministeriums sowie auf die Auswertung von Augen- und Zeitzeugenberichten. Lumumba fügte der Kolonialmacht offenbar eine tiefe Kränkung zu, als er am 30. Juni 1960 mit seiner – offiziell gar nicht eingeplanten – Rede bei der Unabhängigkeitszeremonie auf die glorifizierende Darstellung der Kolonialzeit durch König Baudoin in einer selbstbewußten Replik antwortete. Dies löste bei der belgischen Elite eine folgenreiche Abneigung sowie den Wunsch nach Genugtuung aus. Bei der Ermordung Lumumbas war Belgien an mehreren Stellen ganz unmittelbar beteiligt (vgl. de Witte 2001: 120-218)¹⁹. So befahl der belgische Afrika-Minister, Harold d'Aspremont-Lynden, der bereits in einem Memo vom 8. Oktober 1960 die "definitive Eliminierung" von Lumumba befürwortet hatte, am 16. Januar 1961 per Telegramm die Überstellung des entmachteten Premiers und seiner zwei Vertrauten an Katanga. Nach ihrer Ankunft wurden die Gefangenen dort in Anwesenheit und auf Geheiß belgischer Offiziere gefoltert. Auch bei der Ermordung waren belgische Offiziere zugegen. Schließlich wurden die Leichen von zwei Belgiern verstümmelt und beseitigt.

Im Februar 1961 eskalierte die Lage militärisch: Attacken gegen das UN-Personal nahmen zu, die Rebellion in Stanleyville weitete sich aus, und Tshombé ging gegen die Baluba im Norden Katangas vor. Vor diesem Hintergrund beschloß der Sicherheitsrat mit Resolution 161 vom 21. Februar 1961 ein deutlich "robusteres" Mandat – wobei Frankreich und die Sowjetunion sich der Stimme enthielten. Zur Verhinderung eines Bürgerkrieges wurde "the use of force, if necessary, in the last resort" (Ziff. 1) autorisiert. Der Sicherheitsrat forderte – mit Ausnahme der UN-Blauhelme – alle ausländischen Truppen, Berater und Söldner auf, sich umgehend zurückzuziehen (Ziff. 2). Schließlich wurde ONUC ermächtigt, "to take vigorous action including the requisite measures of force". Mit diesem Beschluß war – wie Ansprenger (1996: 138-139) treffend feststellt – der "im August 1960 vom Sicherheitsrat verordnete Spagat zwischen Regime-Stabilisierung und Nicht-Intervention (...) ad absurdum geführt".

Trotz des nunmehr energischeren Eingreifens blieb das Land zunächst in einer schweren Verfassungskrise gefangen. Kasavubu und Mobutu beanspruchten in Léopoldville die Macht. Der Lumumbist Gizenga hatte zudem in Stanleyville eine Gegenregierung gebildet. Er erhielt von den kommunistischen Staaten sowie verschiedenen afrikanischen Staaten

19 Auf de Wittes Buch hin setzte das belgische Parlament eine Untersuchungskommission ein, um die Umstände des Mordes zu klären. Auch wenn der Ausschuß keine wirklich neuen Erkenntnisse hervorbrachte und kein unmittelbares Schuldeingeständnis verabschiedete, so stellte er immerhin eine "moralische Verantwortung" Belgiens für den Mord fest.

Unterstützung, die sich aus ONUC zurückzogen²⁰. In Katanga trieb Tshombé mit Hilfe belgischer Söldner weiterhin die Sezession voran. Und Albert Kalonji bemühte sich gegenüber Tshombé and Kasavubu um Autonomie für die Kasai-Provinz. Im August 1961 gelang es unter Mitwirkung der UNO, die schwere Verfassungs- und Machtkrise zu lösen, indem eine neue Regierung unter Cyrille Adoula (1961-64) gebildet wurde. Kasavubu, Tshombé und Kalonji erkannten sie als legitim an (vgl. Bennett 1995: 169-170). Die Gegenregierung in Stanleyville löste sich auf: Zum Teil arrangierte sie sich mit Adoula, zum Teil gingen die Mitglieder ins Exil oder bereiteten eine Rebellion vor (vgl. Somerville 1990: 19-20; Durch 1993a: 328).

3. Die "robuste" Phase von ONUC: Niederschlagung der Katanga-Sezession und fragile Stabilisierung der Verfassungskrise

Bis August 1961 waren die UN-Truppen nicht gegen die Katanga-Sezession vorgegangen, die durch belgische Truppen direkte Unterstützung erhielt. Die Situation wurde aber immer prekärer. Auffälligerweise rekrutierte sich die Spitze der Katanga-Gendarmerie zunehmend aus Mitgliedern der *French OAS*, die unter Führung von Colonel René Falques standen. Es handelte sich dabei um Rechtsextreme, die sich de Gaulles Algerienpolitik widersetzten und im April 1961 in Frankreich einen Staatsstreich versucht hatten (vgl. Durch 1993a: 340). Die Vereinten Nationen nahmen in zahlreichen Entschlüssen explizit Bezug auf das Söldner-Problem²¹.

Am 28. August 1961 gelang es ONUC, in einem Überraschungsschlag unter dem Namen "Rum Punch" 338 der 442 europäischen Katanga-Söldner einzukesseln. Doch die angeheuerten Kämpfer kehrten bald zurück. Vor diesem Hintergrund führten UN-Truppen unter Leitung des tunesischen Kommandeurs Mahmoud Khiray zwei Wochen später die "Operation Morthor" durch. Ihre Legitimation war umstritten – zumal Hammarskjöld sozusagen auf dem Weg in den Kongo war und zeitgleich

20 Ghana, Guinea, Mali und Marokko erkannten die Gegenregierung an. Sie stellten mehr als ein Drittel von ONUC. Bis Mitte März 1961 zogen nahezu alle diese Länder ihre Truppen ab; nur Ghana verblieb in der Mission, verminderte seine Truppenstärke aber auf ein Drittel (vgl. Durch 1993a: 327).

21 So forderte Resolution 4741 (XVI) der Generalversammlung explizit die Entfernung von Söldnern. In Kabalo wurden am 30. April 1961 30 südafrikanische Söldner festgenommen. Die Verhöre offenbarten, daß es ein weitverzweigtes Rekrutierungsnetz gab, das von verschiedenen südafrikanischen und europäischen Städten ausging (vgl. Rikhye 1995: 223). Dieses Netz gibt es übrigens auch heute noch. Bob Denard und andere "dogs of war" beteiligten sich in den folgenden Jahrzehnten in verschiedenen afrikanischen Ländern an Aufständen, Putsch- und Umsturzversuchen. Siehe ausführlicher zur Söldnerproblematik im Katanga-Konflikt Mockler 1985: 27-55.

die Regierung einen Haftbefehl gegen Tshombé ausstellte. Die Militärunternehmung scheiterte nach acht Tagen heftiger Kämpfe. Noch einschneidender aber war, daß Hammarskjöld bei seiner Mission ums Leben kam. Am 18. September 1961 wollte er in der nordrhodesischen Grenzstadt Ndola Tshombé treffen (vgl. Rikhye 1995: 212-213). Beim Anflug stürzte sein Flugzeug unter immer noch ungeklärten Umständen ab.

Vier Tage später, am 21. September 1961, wurde trotz des Vorfalles ein Waffenstillstand vereinbart. Doch hielt die Vereinbarung nicht lange. Die Vereinten Nationen standen nun unter Druck, ihre Position zu verändern. Dabei spielte eine große Rolle, daß sowohl die USA als auch die UdSSR Interesse an einer Beendigung der Katanga-Sezession hatten. Am 24. November 1961 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat bei Enthaltung Frankreichs und Großbritanniens eine Resolution, die das Ende der Katanga-Sezession forderte und den neuen Generalsekretär U Thant ermächtigte, notfalls auch mit Gewalt die Söldner zu vertreiben und auswärtige Unterstützung zu verhindern.²²

ONUC sorgte zunächst dafür, daß die belgischen Streitkräfte Katanga verließen. Anschließend wurden die belgischen Mitglieder aus Tshombés Offizierskorps und die Söldner entfernt. Im Dezember 1962 führten die Vereinten Nationen dann eine großangelegte und militärisch erfolgreiche Offensive durch, für die sogar Kampfflugzeuge bewilligt worden waren. Ausschlaggebend war ein Positionswechsel innerhalb der US-Regierung, die "hinter den Kulissen" erheblichen Einfluß auf die kongolesische Politik nahm. Hatte die Kennedy-Administration zunächst auf eine Annäherung von Adoula und Tshombé gesetzt, so sah sie nunmehr die Gefahr, daß Adoula bei einem Mißerfolg in Katanga als verlässlicher Schützling ausfallen würde. Entsprechend gab der Nationale Sicherheitsrat in seiner Sitzung vom 17. Dezember 1962 "Grünes Licht für die Operation Grand Slam der ONUC und das Ende des unabhängigen Katanga" (Ansprenger 1996: 143). Tshombé erklärte kurz darauf, nämlich am 15. Januar 1963, seinen Sezessionsversuch für beendet.²³

4. Einschätzung und Folgen des ONUC-Einsatzes

Wie läßt sich der Einsatz rückblickend einordnen und einschätzen? Der Schutz von Zivilisten, die Rückführung von Flüchtlingen sowie medizinische und andere humanitäre Hilfe finden unter informierten Beobachtern breite Anerkennung (siehe hierzu Gordenker/Weiss 1990: 12; 1993a: 345-347). Hinsichtlich des politischen Konzeptes und des militärischen Verlaufs äußert sich die große Mehrheit der Experten jedoch skept-

22 Vgl. zu diesem Absatz Rikhye 1995: 214; Durch 1993a: 328, 341; Bennett 1995: 170-171.

23 Vgl. zu diesem Absatz Bennett 1995: 170, Durch 1993a: 322; Somerville 1990: 20, Bardehle 1991: 29, Rikhye 1995: 214-215.

tisch bis sehr kritisch²⁴. Die Kongo-Operation agierte mit weitreichenden Polizeiaufgaben in einem Umfeld erodierender Zentralgewalt. Psychologisch schlecht vorbereitet sowie ohne klares Konzept und ausreichende Ressourcen blieb ONUC überfordert. Jarat Chopra (1995: 77-78) schreibt treffend:

"It could not bridge the gap between, on one hand, the vacuum of central authority and the challenge of anarchical modes of authority and, on the other hand, the UN capabilities and mandate."

ONUC wandelte angesichts dieses Spagats im Verlauf des Einsatzes mehrfach seine Funktion. Während die Mission formell nur zur Unterstützung der Zentralregierung etabliert worden war, wurde sie mehr und mehr zur einzig wirksamen Autorität im Lande. Hierauf mußte der Sicherheitsrat mit einem erweiterten Mandat reagieren, ohne aber ein wirklich klares Konzept zu verfolgen (vgl. Chopra 1995: 77).

William J. Durch weist darauf hin, daß der Einsatz allen Kriterien widersprach, die man heute als Voraussetzung für einen Erfolg einer Friedensoperation ansieht: "namely, effective support from the Great Powers, consistent support of all local parties, a clear mandate, stable and adequate funding, and sufficiently good command, control, communications and logistics" (Durch 1993a: 345). Vor allem der Gewalteininsatz nach Februar 1961 sowie die aktive Unterstützung der Zentralregierung sieht er als problematisch an.

Nicht zuletzt muß auch die Rolle Hammarskjölds kritisch beleuchtet werden. Sicher, er setzte sich engagiert für eine Konfliktlösung ein. Doch sein Verhalten war offenbar in erheblichem Maße durch implizite oder explizite Parteilichkeit geprägt. So zögerte Hammarskjöld beispielsweise lange, gegen die von belgischen Offizieren und Söldnern unterstützte Katanga-Sezession vorzugehen. Außerdem behandelte er den gewählten Premier Lumumba und den völkerrechtlich kaum legitimierten Sezessionisten Tshombé als quasi gleichberechtigte Verhandlungspartner, was den Premier sehr erboste (vgl. de Witte 1991: 45, 47). Stark von – auch persönlicher – Abneigung geprägt war insbesondere Hammarskjölds Verhältnis zu Lumumba. Die Animositäten steuerten zwischen dem 14.

24 Persönlichkeiten, die an führender Stelle an der Operation beteiligt waren oder den Vereinten Nationen nahestanden, hoben demgegenüber die immanenten Erfolge hervor. So wies F.T. Liu (1990: 25; vgl. auch Liu 1991: 45) in einer verhalten-positiven Einschätzung darauf hin, daß ONUC durch Schutz und humanitäre Hilfe zahlreiche Menschenleben gerettet habe, zur Zeit des Abzuges ausländische Truppen und Söldner das Land verlassen hatten und der Sezessionsversuch Katangas ohne große Verluste niedergeschlagen worden war. Dies alles könne als Beitrag zu internationaler Stabilität gewertet werden. Ähnlich äußerte sich Indar Jit Rikhye (1995: 216-225), der aber als Defizite auch erhebliche Probleme bei Truppenstruktur, Logistik und Befehlsketten konstatiert und vor allem das Fehlen eines verdeckt ermittelnden Aufklärungssystems monierte.

und 16. August 1960 auf ein offenes Zerwürfnis zu (vgl. de Witte 1991: 49). Als Lumumba von Kasavubu abgesetzt wurde, ermunterte Hammarskjöld in verklausulierter Sprache am 5. September den SRSG vor Ort, Andrew W. Cordier, die ONUC-Truppen sollten auf eigene Verantwortung die Flughäfen und Radiosender sperren. Damit trug er zur Entmachtung des Premiers bei. Denn er unterband mit dieser Maßnahme die von der UdSSR beabsichtigte Unterstützung Lumumbas und nahm dem rhetorisch brillanten Politiker zudem die Möglichkeit, sich mit dem Massenmedium Radio an die Bevölkerung zu wenden (vgl. de Witte 2001: 57-58; Ansprenger 1996: 147-150).

Über den konkreten Konflikt hinaus war der ONUC-Einsatz in zunehmendem Maße auch eine ernsthafte Belastung für die Weltorganisation geworden. Nachdem der Sicherheitsrat die Mission zunächst autorisiert hatte, gab es zunehmende Kritik – insbesondere seitens der Sowjetunion. Die Fortführung der Operation war zeitweise nur durch Bezug auf die "Uniting for Peace"-Resolution, d.h. durch Entschließungen der UN-Generalversammlungen, möglich. Die UdSSR verweigerte – zusammen mit anderen Staaten – die Beitragsleistungen²⁵ (vgl. Fetherston 1994a: 15). Innerhalb der UN kam es zu einem Machtkampf, als die Sowjetunion Hammarskjöld mit einer Sicherheitsresolution auffordern wollte, den ONUC-Streitkräftekommandierenden zu ersetzen. Auf einer Sondersitzung der Generalversammlung, die unter der "Uniting for Peace"-Resolution²⁶ zusammentrat, forderte Nikita Chruschtschow den Rücktritt von Hammarskjöld und die Einsetzung einer Troika zur Führung der Vereinten Nationen. Die Generalversammlung gab dem Generalsekretär aber mit Resolution 4510 (XV) vom 20. September 1960 Unterstützung für weitere Vermittlungsbemühungen (vgl. Rikhye 1995: 210).

25 Sowohl Frankreich als auch die Sowjetunion und die übrigen Warschauer Vertragsstaaten verweigerten die Zahlungen. Folglich wurde die Finanzierung durch Ausgabe von Bonds ermöglicht. Im Dezember 1962 ersuchte die Generalversammlung den IGH um eine "advisory opinion". Dieses nicht verbindliche Rechtsgutachten bestätigte im Juli 1962, daß es sich um obligatorische "expenses of the Organization" handele. Dennoch mußte ONUC weiterhin durch Bonds und freiwillige Beiträge finanziert werden. Die Gesamtkosten beliefen sich auf 408 Mio. US-\$, was in Preisen von 1991 etwa 2 Mrd. US-\$ entspricht (vgl. Durch 1993a: 330-331). Als Kompromiß einigte man sich 1964 auf die Errichtung des *Special Committee on Peacekeeping (C-34)*, das in der Folgezeit verbindliche Richtlinien für Peacekeeping-Operationen entwickelte.

26 Die UN-Generalversammlung hatte am 3. November 1950 im Zusammenhang des Korea-Krieges Resolution 377 (V) verabschiedet. Darin beanspruchte das UN-Organ – im Unterschied zu den wörtlichen Regelungen der UN-Charta – die Autorität, eine Friedensbedrohung bzw. einen Akt der Aggression festzustellen und kollektive Maßnahmen einschließlich des Einsatzes militärischer Mittel zu veranlassen, wenn der Sicherheitsrat hierzu aufgrund einer Blockade nicht in der Lage sei. In den Folgejahren kam die Generalversammlung zu verschiedensten Anlässen unter den Bestimmungen dieser "Uniting for Peace"-Resolution zusammen.

Auch innerhalb der truppenstellenden Staaten gab es einen Dissens über das Vorgehen²⁷: So forderten Ägypten, Libyen, Marokko, Guinea und Ghana mit Unterstützung von Ceylon und Indonesien, einen Termin zu setzen, nach dem man Zwangsmaßnahmen ergreifen sollte. Die frankophoneren Staaten Afrikas favorisierten hingegen – mit Ausnahme Guineas und Malis – den vorsichtigeren Ansatz der Schlichtungskommission (*Conciliation Commission*), der Kasavubu stärken sollte (vgl. Rikhye 1995: 211).

Schließlich hat der ONUC-Einsatz nicht ansatzweise die politischen Konflikte im Kongo geregelt und kann daher kaum beanspruchen, Strukturen gefördert zu haben, die den Schutz essentieller Menschenrechte ermöglichten²⁸. Nachdem die UN-Truppen am 30. Juni 1964 das Land verlassen hatten, blieb die Lage vielmehr instabil. In einem politischen Schachzug ernannte Kasavubu Tshombé zum Ministerpräsidenten. Dieser heuerte erneut Söldner an und wurde von Belgien, Großbritannien und den USA unterstützt. Die drei Staaten intervenierten am 24. November 1964 mit Fallschirmjägern in Stanleyville, um westliche Geiseln aus der Gewalt von Aufständischen zu befreien. Als es Ende 1965 erneut zu innenpolitischen Auseinandersetzungen kam und Tshombé von Kasavubu des Amtes enthoben wurde, führte Generalstabschef Mobutu am 25. November 1965 seinen zweiten Staatsstreich durch und übernahm diesmal auch formell die Macht²⁹ (vgl. Billing 1991: 48-51). 1971 wurde im Rahmen einer Kampagne für kulturelle "Authenzität" die (kolonial "vorbelastete") Staatsbezeichnung "Kongo (Kinshasa)" durch Zaire ersetzt³⁰.

Zaire blieb in den 70er Jahren ein Unruheherd, der durch Destabilisierung und Intervention gekennzeichnet war. Besonders deutlich wurde dies in den beiden Shaba-Krisen 1977/78. Im März 1977 hatten die *Congolese National Liberation Front* (FNLC) sowie Flüchtlinge in Nord-Angola

27 Vgl. die italienisch-amerikanischen Auseinandersetzungen im Rahmen der Somalia-Operation (siehe Teil D) sowie die Konflikte, die sich während der Liberia-Intervention innerhalb der *Economic Community of West African States* (ECOWAS) abspielten (siehe Kapitel F.II).

28 Skandalös war aus menschenrechtlicher Sicht, daß marokkanische UN-Truppen im November 1960 nach Gefechten mit Angehörigen der Volksgruppe der Baluba einige Gefangene an katangesische Truppen übergaben, die diese umgehend und ohne jegliches Verfahren umbrachten (vgl. de Witte 2001: 69-70).

29 In den Folgejahren wurde er von den USA und Belgien unterstützt, später erhielt er auch bundesdeutsche und französische Militärhilfe (vgl. Somerville 1990: 21).

30 Nach dem Sturz Mobutus durch Laurent Désiré Kabila im Mai 1997 wurde Zaire in Demokratische Republik Kongo (*Democratic Republic of Congo*, DRC) umbenannt. Im Verlauf dieser Arbeit (insbesondere in Teil E) verwende ich an verschiedenen Stellen die Bezeichnung Kongo-Zaire. Sie hat den Vorteil, als eine Art Oberbegriff für verschiedene Herrschaftsphasen dienen zu können, in denen die Staatsbezeichnungen des Landes wechselten.

Teile des Westlichen Shaba erobert – angeblich mit sowjetischer und kubanischer Unterstützung. Am 7. April 1977 flogen französische Transall-Maschinen 1.500 marokkanische Soldaten zusammen mit 65 französischen Militärberatern nach Zaire. Die USA leisteten militärische, logistische und finanzielle Hilfe. Belgien entsandte ebenfalls Militärberater. Diese vereinte Militärunterstützung trug maßgeblich zum Sieg der Regierung bei.

Als zur Jahreswende 1977/1978 die FNLC und Überbleibsel der Katanga-Gendarmen eine zweite Invasion aus Angola und Zambia starteten und mindestens 45 europäische Zivilisten in Kolwezi ums Leben kamen, wurden die Rebellen durch eine großangelegte Intervention zurückgeschlagen³¹ (vgl. Gambari 1995: 226). Frankreich entsandte 400 Fallschirmjäger der Fremdenlegion sowie Ingenieure und Techniker nach Kolwezi; Belgien schickte 1.000 Soldaten; die USA leisteten logistische Unterstützung für die Operation³². Die Katanga-Gendarmen wiederum waren von der marxistisch orientierten *Movimento Popular de Libertação de Angola* (MPLA) unterstützt worden³³, da Mobutu in den innerangolanischen Auseinandersetzungen auf Seiten der *Frente Nacional de Libertação de Angola* (FNLA) von Holden Roberto stand.

Das unzureichende Konzept, der problematische Verlauf, die weltpolitischen Verwicklungen und die unbefriedigenden Ergebnisse führten dazu, daß eine breite Öffentlichkeit ONUC als Fehlschlag einschätzte, der sich nicht wiederholen sollte. Die UN konzentrierten sich daraufhin wieder auf traditionelles Peacekeeping wie in den Fällen Sinai, Zypern oder Libanon (vgl. Chopra 1995: 78). Für die UN-Politik in Subsahara-Afrika war ONUC – wie Durch (1993a: 348) richtig schreibt – ein "Trauma". Erst 25 Jahre später wurde in Namibia mit der *UN Transition Assistance Group* (UNTAG) wieder eine Blauhelm-Mission auf den Kontinent geschickt. Der ONUC-Einsatz ist aus heutiger Sicht aber auch hochinteressant, insofern er in vielen Punkten eine Art Vorläufer für die UN-Einsätze in Afrika der 90er Jahre bildete³⁴. David N. Gibbs (2000: 361) hat darauf

31 Dabei spielten verschiedene Motive eine Rolle: die Absicherung des Mobutu-Regimes, das als pro-westlich galt und zu dem es, wollte man Zentralafrika nicht im Chaos versinken lassen, keine Alternative zu geben schien; die Rettung von 600 Europäern, die in der Region lebten; nicht zuletzt die Interessen an den Kupferminen.

32 Da Frankreich nicht dauerhaft mit Truppen involviert sein wollte, nutzte es den franko-afrikanischen Gipfel vom Mai 1978, um eine 1.500 Mann starke afrikanische Streitmacht zusammenzustellen. Marokko, Togo, Senegal, Elfenbeinküste und Gabun brachten Truppen ein, während Frankreich, Belgien und die USA logistische und finanzielle Unterstützung gaben (siehe Somerville 1990: 103).

33 Dies entbehrt nicht einer gewissen Ironie, da bereits Portugal die Sezessionsversuche Tshombés unterstützt hatte.

34 Die Anregung, den ONUC-Einsatz aus diesen Gründen in die Analyse mit einzubeziehen, verdanke ich Prof. Dr. Volker Matthies.

verwiesen, daß die Auslöser der Kongo-Krise erstaunliche Ähnlichkeiten mit aktuellen Konflikten aufweisen:

"The factors that triggered the Congo Crisis and led to the involvement – state fragility, lack of central government authority, and ethnic and regional fragmentation – bear comparison with recent African crises requiring peacekeeping forces."

Auch im Verlauf der Operation sowie in der institutionellen Verarbeitung des Mißerfolgs lassen sich manche Parallelen bis ins Detail nachvollziehen – insbesondere zum Somalia-Einsatz (vgl. Gibbs 2000: 377-378, siehe auch Teil D)³⁵. Angesichts der zahlreichen *lessons learned*-Studien, die seit Mitte der 90er Jahre vom *UN Department of Peace-keeping Operations* (DPKO) veranlaßt wurden, ist ein Blick zurück hilfreich: Auch nach der Kongo-Operation gab es eine Vielzahl von Empfehlungen. Doch waren sowohl das UN-Sekretariat wie auch die Mitgliedsstaaten weniger an einer tatsächlichen Reform der Friedenssicherung als vielmehr daran interessiert, ähnliche Einsätze in Zukunft zu vermeiden (vgl. Durch 1993a: 349).

II. Die besondere Rolle der UNO im südlichen Afrika

Eine besondere Rolle spielten die Vereinten Nationen im südlichen Afrika³⁶. Bereits kurz nach Gründung der Weltorganisation schafften es die asiatischen und seit den 60er Jahren die afrikanischen Staaten, einen breiten Konsens gegen die Apartheidpolitik Südafrikas zu mobilisieren. Insbesondere bewirkten sie, daß die UN-Generalversammlung die Mitgliedsstaaten zu Sanktionen aufrief und der Sicherheitsrat schließlich auch Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta beschloß. Auch der Druck auf Rhodesien wurde über die verschiedenen UN-Organen verschärft. Der Sicherheitsrat verhängte sein erstes verbindliches Wirtschaftsembargo, als sich das Siedlerregime von Großbritannien lossagte und der Bevölkerungsmehrheit dabei die politische Mitsprache versagte. Der Übergang in das unabhängige Zimbabwe gelang dann mit dem Lancaster-House-Abkommen von 1979 – eine Vereinbarung, die nicht von einer UN-Blauhelmtruppe, sondern durch den effektiv durchgeführten Einsatz einer *Commonwealth Monitoring Force* (CMF) überwacht wurde.

Aus Sicht der Friedens- und Konfliktforschung besonders interessant ist der komplexe Verhandlungsprozeß, der zur Unabhängigkeit Namibias führte. Die Carter-Administration hatte Ende der 70er Jahre bewußt den UN-Rahmen für eine Lösung der Namibia-Frage gesucht. Demgegen-

35 Auch hinsichtlich der privatisierten Kriegführung finden sich im Kongo-Krieg zahlreiche Parallelen zu den heutigen Kriegen in Liberia, Sierra Leone, Angola, Kongo-Brazzaville und Kongo-Zaire.

36 Siehe als kondensierte Übersicht jüngst Meyns 2000: 52-54.

über verfolgte die Reagan-Regierung ab 1981 – zum Teil gegen den Widerstand der europäischen Verbündeten – eine Verhandlungsstrategie, die sich stark an ihren geopolitischen Interessen orientierte und die Beendigung des Namibia-Konfliktes mit dem Abzug kubanischer Truppen aus Angola verband (*linkage*-Politik). Dennoch gelang es, im Dezember 1988 die Angola-Namibia-Vereinbarungen zu erzielen – nicht zuletzt aufgrund des gemeinsamen Interesses der Supermächte an einem Disengagement. Der Übergang Namibias wurde dabei durch die *UN Transition Assistance Group* (UNTAG) begleitet – den ersten Blauhelmeinsatz in Afrika seit dem Scheitern der Kongo-Mission. Zugleich bedeutete UNTAG den Übergang zu multidimensionalen Friedenssicherungseinsätzen und markierte die Schwelle zu den neuen Herausforderungen der 90er Jahre.

1. Südafrika: Der Kampf gegen die Apartheid

Die Rassendiskriminierung in Südafrika war seit Bestehen der Vereinten Nationen ein Thema für die Weltorganisation. 1946 brachte Indien wegen der Behandlung der asiatischen Minderheit eine Beschwerde ein, der sich 1947 Pakistan anschloß. 1952 kam die Apartheid gegenüber der schwarzen Bevölkerungsmehrheit auf die Agenda. Ab 1962 wurden beide Aspekte zusammen im "Ausschuß für Fragen der Apartheid" behandelt. Neben der Generalversammlung mußte sich auf Druck der neuen afrikanischen UN-Mitglieder auch der Sicherheitsrat mit der Frage befassen. Die OAU bewährte sich hier als mobilisierende Kraft³⁷ (vgl. Bennett 1995: 128).

Als 1960 in Sharpeville 250 Schwarze, die gegen die "Paßgesetze" demonstriert hatten, getötet oder verwundet wurden, befaßte sich der Sicherheitsrat mit der Apartheidfrage. Am 1. April 1960 erklärte er in Resolution 134, daß die Fortsetzung der südafrikanischen Rassenpolitik "might endanger international peace and security" (Ziff. 1). Damit wurde zum ersten Mal ein völkerrechtlich relevanter Beschluß gefällt, der die Verletzung einer menschenrechtlichen Fundamentalnorm mit der Frage einer Friedensbedrohung nach Kapitel VII UN-Charta in Verbindung brachte. 1962 forderte die Generalversammlung die Mitgliedsstaaten zu umfangreichen Sanktionen auf, die den Abbruch der diplomatischen Beziehungen, ein Handels- und Waffenembargo sowie die Verweigerung von

37 Verschiedene Resolutionen forderten Südafrika zur Änderung seiner Politik auf, riefen die Mitgliedsstaaten zu Vergeltungsmaßnahmen auf und richteten Untersuchungskomitees ein. Der Sicherheitsrat wurde aufgefordert, Wirtschaftssanktionen zu verhängen und den Ausschluß Südafrikas aus der UNO zu erwägen. Die südafrikanische Regierung verweigerte seit 1955 in vielfältiger Art und Weise ihre Mitarbeit in der UNO. Umgekehrt wurde ab 1970 die Legitimität der südafrikanischen Delegation nachdrücklich in Frage gestellt und Südafrika am 12. November 1974 für den Rest der 29. Sitzungsperiode aus der Generalversammlung ausgeschlossen (vgl. Bennett 1995: 129).

Hafen- und Landrechten umfaßten. Am 7. August 1963 rief der Sicherheitsrat mit Resolution 181 zu einem freiwilligen Rüstungsembargo auf, nahm jedoch nicht auf Kapitel VII Bezug, das Zwangsmaßnahmen zur Folge gehabt hätte (vgl. Barber/Baratt 1990: 61). Am 12. November 1974 wurde Südafrika für den Rest der 29. Sitzungsperiode aus der Generalversammlung ausgeschlossen. Der öffentliche Druck wurde im Laufe der Jahre noch dadurch verstärkt, daß der *African National Congress* (ANC) ebenso wie die *South West African People's Organization* (SWAPO) die Anerkennung der UN-Generalversammlung und Beobachterstatus erhielten.

Nach dem Massaker von Soweto 1976 nahmen die Forderungen zu, Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta zu ergreifen (vgl. zum folgenden Bennett 1995: 130; Pape 1997: 162). Entsprechende Beschlüsse des Sicherheitsrats waren nicht zuletzt in Art. VI des "Internationalen Übereinkommens über die Bekämpfung und Ahndung des Verbrechens der Apartheid" vom 30. November 1973 vorgesehen. In Resolution 418 vom 4. November 1977 verurteilte der Sicherheitsrat dann Südafrika für seine Unterdrückungs- und Apartheidpolitik sowie die Angriffe gegen die Nachbarstaaten³⁸ und beschloß ein verbindliches Waffenembargo³⁹. Die USA und Großbritannien verhinderten weitergehende Sanktionen. Dennoch bildete der permanente normative Druck der Vereinten Nationen einen wichtigen Faktor bei der internationalen Isolierung des Apartheidregimes⁴⁰. Er trug mit dazu bei, daß insbesondere die industriellen Eliten des Landes Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre einlenkten und einen Systemwandel einleiteten⁴¹.

38 Vgl. Abs. 6 der Präambel von SR-Res. 418 (4. November 1977).

39 SR-Res. 591 vom 28. November 1986 erweiterte das Embargo auf "Waffen und dazugehöriges Material".

40 So beschloß der UN-Sicherheitsrat im Februar 1986 bei Enthaltungen Großbritanniens und der USA eine Resolution, die das Ende der Aggression gegenüber den Nachbarstaaten sowie das Ende von Repression und Apartheid und den Übergang zu einer demokratischen Gesellschaft forderte. Drei Monate zuvor hatten die USA und Großbritannien eine weitergehende Resolution verhindert, die selektive Sanktionen gegenüber dem Apartheidstaat verhängen sollte. Nachdem seit 1989 ein grundlegender politischer Wandel in Südafrika eingesetzt hatte, hob die UN-Vollversammlung im Oktober 1993 alle Sanktionen gegenüber Südafrika auf. Die Wahlen vom April 1994, aus denen Nelson Mandela und der ANC als Sieger hervorgingen, wurden durch die 2.000 Personen umfassende *UN Observer Mission in South Africa* (UNOMSA) beobachtet. Kurz darauf beendete der Sicherheitsrat mit Resolution 919 vom 25. Mai 1994 auch das Waffenembargo gegenüber Südafrika.

41 Das Apartheidregime war zugleich Ende der 80er Jahre durch den Krieg in Angola geschwächt, insofern ihm hier in seiner militärischen Vorherrschaft Grenzen aufgezeigt wurden (siehe Unterkapitel 3.4 und 3.5). Daneben spielten interne Faktoren eine wichtige Rolle: So war das bisherige Akkumulationsmodell, das wesentlich auf der Ausbeutung der – oftmals nur gering qualifizierten – schwarzen Bevölkerungsmehrheit basierte, auf immanente Grenzen gestoßen.

2. Der Übergang vom rhodesischen Siedlerregime zum "neuen Zimbabwe"

Eine konsequente Linie verfolgten die Vereinten Nationen von Beginn an gegenüber Rhodesien. Als sich das Siedlerregime am 11. November 1965 von London lossagte und seine Unabhängigkeit erklärte, reagierte die Generalversammlung noch am gleichen Tag in Resolution 2024 (XX) mit einer scharfen Verurteilung. Auch der Sicherheitsrat äußerte sich prompt. In Resolution 216 vom 12. November 1965 stellte er fest, daß die Fortdauer der Situation "a threat to international peace and security" (Ziff. 1) darstelle. Er forderte alle Staaten auf, die Wirtschaftsbeziehungen zu Rhodesien abzubrechen (Ziff. 8). Am 9. April 1966 autorisierte er mit Resolution 221 Großbritannien, das Ölembargo gegenüber Rhodesien gemäß Kapitel VII UN-Charta gewaltsam durchzusetzen.

Resolution 232 vom 16. Dezember 1966 weitete die Sanktionen gem. Art. 41 UNO-Charta noch aus⁴². Ähnlich wie im Falle Südafrikas stellte der UN-Sicherheitsrat auch bei Rhodesien einen Zusammenhang zwischen der inneren Repression und der notwendigen Verhängung von Zwangsmaßnahmen her (vgl. Kapitel A.III). In besonders deutlicher Sprache verurteilte Resolution 253 vom 29. Mai 1968 die Unterdrückungsmaßnahmen "which violate fundamental freedoms and rights of the people of Southern Rhodesia" (zit. nach Pape 1997: 160-161).

Das Siedlerregime mußte Ende der 70er Jahre dem militärischen Druck der *Zimbabwe African National Union* (ZANU) sowie der *Zimbabwe African People's Union* (ZAPU) nachgeben. Auch die UN-Sanktionen dürften, obwohl ihre Durchsetzung nicht "wasserdicht" war, einen Beitrag geleistet haben (vgl. Minter/Schmidt 1988). Die beiden Befreiungsbewegungen waren nach dem Ende der portugiesischen Kolonialherrschaft von Mosambik militärisch unterstützt worden. Die wichtigsten Modalitäten der Kriegsbeendigung sowie der Unabhängigkeit Zimbabwes wurden unter Vermittlung des britischen Außenministers Lord Carrington ausgehandelt und im Lancaster-House-Abkommen niedergelegt (vgl. Liu 1990: 31)⁴³.

Ein auf Massenkaukraft gründender wirtschaftlicher Aufschwung war nicht möglich.

42 Insbesondere Großbritannien verhinderte aber, daß der Sicherheitsrat militärische Zwangsmaßnahmen gegen Rhodesien ergriff.

43 Das Abkommen ist in der einschlägigen Literatur eingehend analysiert worden (z.B. Stedman 1991) und hat insgesamt große Zustimmung in Forschung und Politik erfahren. Eine Untersuchung in "revisionistischer" Absicht hat im Unterschied dazu jüngst Norma Kriger (1998) vorgelegt und kritisiert, daß bei den Lancaster-House-Verhandlungen die Rivalitäten innerhalb der Befreiungsbewegung ausgeblendet worden seien. Kriger geht davon aus, daß der auf den anti-kolonialen Widerstand verengte Vermittlungsansatz die vorhersehbaren gewaltsamen Auseinandersetzungen ausblendete.

Die Unabhängigkeit war ein großer Erfolg für die Patriotische Front (*Patriotic Front*), zu der sich auf Druck der Frontstaaten hin ZANU und ZAPU vereint hatten (vgl. Meyns 2000: 59). Ihre Führer, Robert Mugabe und Joshua Nkomo, hatten sich während der Verhandlungen jedoch nicht mit dem Vorschlag durchsetzen können, den Übergangsprozeß unter dem Dach der Vereinten Nationen durch eine Blauhelm-Truppe überwachen zu lassen. Statt dessen wurde der Wandel vom weißen Siedlerregime Rhodesien zum "neuen Zimbabwe" (Reichert 1984) durch die *Commonwealth Monitoring Force* (CMF) abgesichert⁴⁴; die wichtigsten politischen Vollmachten hatte ein von Großbritannien eingesetzter Gouverneur (vgl. MacKinlay 1990: 40).

Den Kern der CMF bildeten die britischen Truppen und der britische Kommandeur. Auf Verlangen der *Patriotic Front* (PF) wurde der rein britische Charakter aber insofern modifiziert, als die Truppe um kleine Kontingente aus Australien (150 Mann), Fidschi (24), Kenia (50) und Neuseeland (74) angereichert wurde (vgl. MacKinlay 1990: 41-42; Gordenker/Weiss 1990: 12-13). Das CMF-Mandat war auf die Zeit von Dezember 1979 bis März 1980 begrenzt. Die *Monitoring Force* führte die Demobilisierung offensichtlich mit Geschick und Effizienz durch. Sie sammelte dabei Erfahrungen, auf die in der Peacekeeping-Literatur erstaunlicherweise nur selten Bezug genommen wird⁴⁵. Die CMF hatte den Vorteil, daß sie auf eingespielte Prozeduren, funktionierende Logistik, einen reichen Erfahrungsschatz der Teilnehmer sowie eine gemeinsame Sprache aufbauen konnte (vgl. MacKinlay 1990: 58). Sie kann somit durchaus als Beispiel dafür gelten, daß konsensuales Peacekeeping auch außerhalb des UN-Rahmens wirkungsvoll und erfolgreich durchgeführt werden kann.

3. Die Namibia-Frage und der Angola-Konflikt

Die Auseinandersetzungen um die Namibia-Frage sind aufgrund der komplexen und wechselnden Struktur von Konflikt und Vermittlungsbemühungen ein Lehrbuchbeispiel internationaler Diplomatie⁴⁶. Die Konfliktbearbeitung hatte stets eine multilaterale Dimension, die jedoch in den verschiedenen Phasen ihre Bedeutung änderte. Zunächst waren die Vereinten Nationen das Forum, in dessen Rahmen nach 1945 die völ-

44 Auf Einladung der britischen Regierung wurden jedoch eine UN- und eine OAU-Beobachtermission zu den Wahlen entsandt.

45 Beispielsweise wurde darauf geachtet, daß die gemeinsamen Beobacherteams von Regierung und Patriotischer Front nicht nur aus Führungspersonen gebildet wurden, sondern verschiedene Ebenen der Kommandostrukturen integrierten. Außerdem wurden Regierungs- und Rebellentruppen vor der Demobilisierung nicht in klar abgegrenzten Gebieten disloziert, sondern über bestimmte Regionen verteilt. Dadurch war es schwierig, innerhalb kurzer Zeit Kampfformationen zu bilden (vgl. MacKinlay 1990: 41-42, 58).

46 Vgl. insbesondere die Detailanalyse bei Jabri 1990. Siehe zu Namibias Weg in die Unabhängigkeit auch Melber 1992.

kerrechtlichen und diplomatischen Auseinandersetzungen über Status und Zukunft Namibias ausgefochten wurden. In einer zweiten Phase schlossen sich ab April 1977 die Vertreter derjenigen westlichen Staaten, die zu dieser Zeit im Sicherheitsrat vertreten waren, zur sog. Westlichen Kontaktgruppe (*Western Contact Group, WCG*) zusammen. Ergebnis war eine multilaterale Verhandlungsinitiative, die allerdings im Januar 1981 bei der *Geneva Pre-Implementation Conference* erlahmte. Eine dritte Phase umfaßte eine energische und an den geopolitischen Interessen der USA orientierte Verhandlungsführung des Afrika-Beauftragten Chester Crocker, die bis zur Aussetzung der Verhandlungen 1985 reichte. In einer abschließenden Phase 1987/88 wurde dann die Angola-Namibia-Abkommen abgeschlossen und Namibias Weg in die Unabhängigkeit geebnet.

3.1 *Von der Auseinandersetzung um das Völkerbund-Mandat bis zur Etablierung der Westlichen Kontaktgruppe*

Beim Namibia-Konflikt ging es vornehmlich um eine (verspätete) Dekolonisierung⁴⁷. Südafrika hatte im Verlauf des Ersten Weltkriegs die ehemalige deutsche Kolonie unter seine Kontrolle gebracht. 1920 erteilte der Völkerbund Südafrika gemäß Artikel 22 der Völkerbundsatzung ein Mandat zur Administration Namibias. Dieses Mandat fiel in die "Klasse C". Demnach konnte Südafrika das Territorium zwar als integralen Bestandteil des eigenen Territoriums verwalten, doch mußte es dem Wohlergehen und der Entwicklung der indigenen Bevölkerung dienen. Außerdem erlaubte ein Mandat der Klasse C – entgegen südafrikanischen Vorstellungen – keine Annexion (vgl. Fetherston 1994a: 60).

Verschiedenste UN-Organe waren kurz nach Gründung der Weltorganisation mit der Namibia-Frage und der mißbräuchlichen Ausübung des Völkerbund-Mandats durch Südafrika befaßt. Zuvor hatte die *Permanent Mandates Commission* des Völkerbundes bereits wiederholt Kritik an der Behandlung der Bevölkerung und an der Verletzung von Pflichten durch

47 Daneben spielte auch der territoriale Status von Walvis Bay eine Rolle. Der Hafen war 1878 von Großbritannien annektiert und seit 1884 von der Kolonie am Kap verwaltet worden. Die territoriale Souveränität über Walvis Bay blieb auch beim Abkommen vom 22. Dezember 1988 ein kontroverser Punkt. Südafrika beanspruchte den Hafen. UN-Sicherheitsratsresolution 432 (1978) hingegen wollte die Frage durch Verhandlungen zwischen einem unabhängigen Namibia und Südafrika geklärt wissen. Die UN-Generalversammlung und der *UN Council for Namibia* betrachteten Walvis Bay hingegen als Teil Namibias. Die Angelegenheit wurde auch dadurch prekär, daß sich in Walvis Bay eine größere Militärbasis befand und Resolution 435 vom 29. September 1978 nicht ausdrücklich untersagte, südafrikanische Truppen dorthin zurückzuziehen (vgl. Asante/Asombang 1989: 4). Für Namibia war der politische Wandel in Südafrika ein großer Gewinn. Die neue Regierung gab die Enklave Walvis Bay an Namibia zurück und erließ zudem die Schulden aus der südafrikanischen Kolonialzeit (vgl. Weiland 1995: 74-75).

Südafrika geäußert (vgl. Jabri 1990: 38-39). Die Generalversammlung empfahl 1946, Namibia unter das UN-Treuhandsystem zu stellen. Sie verweigerte damit Südafrika den Wunsch, Südwestafrika als fünfte Provinz zu vereinnahmen. Dennoch verstärkte die südafrikanische Regierung nach der Machtübernahme durch die Nationalistische Partei (NP) 1948 ihre Bemühungen, das Territorium zu annektieren, indem es den weißen Namibiern eine Vertretung im südafrikanischen Parlament einräumte (vgl. Jabri 1990: 38-39). 1949 unterbrach Südafrika zudem seine Berichterstattung an die Vereinten Nationen und weigerte sich, Petitionen aus dem Territorium an die UNO weiterzuleiten (vgl. Bennett 1995: 197).

Auf Antrag der UN-Generalversammlung erstellte der Internationale Gerichtshof (IGH) im Juli 1950 eine sog. *advisory opinion*. Südafrika war demzufolge nach wie vor an die Verpflichtungen aus dem Völkerbundmandat gebunden. Zugleich war es aber nicht gezwungen, das Territorium unter das Treuhandsystem gemäß Kapitel XII UN-Charta zu stellen (vgl. Bennett 1995: 197). 1960 setzten Äthiopien und Liberia ein IGH-Verfahren in Gang, um über Südafrikas Mandatsverletzungen zu befinden. 1962 erklärte der IGH mit einer knappen Mehrheit von 8 gegen 7 Stimmen die Klage für zulässig. Nach einer personellen Veränderung wies das Gericht dann aber am 18. Juli 1966 die Klage ab. Die formelle Begründung lautete, daß nur die (nicht mehr bestehenden) Organe des Völkerbundes, nicht aber einzelne Mitglieder ein Recht auf Durchsetzung der einschlägigen Bestimmungen geltend machen könnten⁴⁸.

Trotz dieses Rückschlages blieb die Namibia-Frage ein prominentes Thema innerhalb des UN-Systems. Die Dekolonisierungswelle führte zu einem Wandel der Zielvorstellungen. Nun ging es nicht mehr darum, Namibia unter das UN-Treuhandsystem zu stellen, sondern vielmehr um die Unabhängigkeit des Landes. Die Generalversammlung widerrief mit Resolution 2145 (XXI) vom Oktober 1966 das südafrikanische Mandat zur Verwaltung Südwestafrikas mit der Begründung, Südafrika habe nicht – wie gefordert – das Wohl der indigenen Bevölkerung in den Mittelpunkt gerückt (vgl. Jabri 1990: 40-41; Fetherston 1994a: 60). 1968 benannten die Vereinten Nationen Südwestafrika in Namibia um (vgl. Hampson 1992: 125). Mit einigen Jahren Verspätung erklärte auch der Sicherheitsrat am 25. Januar 1968 in Resolution 245, daß die südafrikanische Besetzung Namibias illegal sei und die Praxis der Apartheid gegen das ursprüngliche Mandat verstoße⁴⁹. Die Entscheidung wurde am 21. Juni 1971 durch eine erneute *advisory opinion* des IGH bestätigt, die der Sicherheitsrat im

48 Vgl. V.C. Knight 1989: 225; Barber/Baratt 1990: 86-88. Siehe ausführlicher Kaela (1996: 49-60) und Slonim (1973), der sowohl die Begründung der Entscheidung (S. 282-290) wie auch die abweichenden Voten (S. 291-298) eingehend analysiert.

49 1969 forderte er Südafrika auf sich zurückzuziehen.

Juli 1970 mit Resolution 284 in Auftrag gegeben hatte. Der IGH korrigierte damit letztlich seine fragwürdige Entscheidung von 1966⁵⁰.

Einen wichtigen Schritt in Richtung eines unabhängigen Namibia wurde am 12. Dezember 1973 gegangen: Die UN-Generalversammlung erkannte mit Resolution 3111 die 1960 gegründete *South West African People's Organization* (SWAPO)⁵¹ als "sole and authentic representative of the Namibian people" an (A/RES/38/3111). Die OAU hatte dies bereits 1968 getan. 1975 erhielt die SWAPO Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen.

Der außenpolitische Druck auf Südafrika erhöhte sich 1974 mit der sog. Nelkenrevolution in Portugal, die zur Unabhängigkeit Angolas und Mosambiks führte. Außerdem verurteilte der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 366 vom 17. Dezember 1974 einstimmig die illegale Okkupation Namibias sowie die illegale und willkürliche Anwendung der rassendiskriminierenden und repressiven Gesetze Südafrikas auf Namibia. (vgl. Jabri 1990: 40-41). Die Hartnäckigkeit, mit der auf UN-Ebene die Frage verfolgt wurde, zeigte sich darüber hinaus, als die Generalversammlung 1975 mit Resolution 2248 (XXX) den *UN Council for Namibia* einrichtete. Das Gremium hatte zwar keine Macht im eigentlichen Sinne, doch trug es dazu bei, für den Unabhängigkeitskampf Unterstützung zu mobilisieren⁵² (vgl. Green 1995: 206). Über den *UN Fund for Namibia* erhielt die SWAPO zudem Gelder für Bildungsmaßnahmen und die Rückführung von Flüchtlingen (vgl. Jabri 1990: 47). Mit Resolution 385 vom 30. Januar 1976 forderte der UN-Sicherheitsrat schließlich den Rückzug Südafrikas, die Etablierung einer UN-Übergangspräsenz sowie freie Wahlen unter Aufsicht und Kontrolle der Vereinten Nationen (vgl. Jabri 1990: 42).

Die zunehmende militärische Schlagkraft der SWAPO wie auch die eigene internationale Isolierung veranlaßten die Regierung Südafrikas zu ei-

50 Siehe hierzu Jabri 1990: 39; Fetherston 1994a: 60-61; V.C. Knight 1989: 225-226.

51 Die SWAPO stützt sich wesentlich auf die Bevölkerungsmehrheit der Ovambo und ging aus dem *Ovambo People's Congress* hervor. Sie nahm 1966 ihren bewaffneten Kampf auf, nachdem der Internationale Gerichtshof – wie erwähnt – eine Entscheidung gegen Südafrika abgelehnt hatte. Daneben hatte sich die *South West African National Unity* (SWANU) herausgebildet, die vor allem unter den urbanen Herero Unterstützung fand. Die SWANU unternahm keinen Guerillakampf. Im Ausland war sie kurzzeitig, zwischen 1963 and 1965, von der OAU anerkannt. Vgl. hierzu u.a. Green 1995: 203.

52 Zweck des *UN Council for Namibia* als legaler Verwaltungsbehörde war auch, die fortdauernde Ausbeutung namibischer Rohstoffe durch ausländische Konzerne zu erschweren. Die wichtigsten Handelspartner Südafrikas erkannten jedoch die Autorität des UN-Rates nicht an und waren – trotz anderslautender Aufforderung durch die UN-Generalsversammlung – nach wie vor an der Ausbeutung der Ressourcen beteiligt (u.a. Diamanten, Uran, Kupfer und weitere Mineralien). Großbritannien war hier führend (vgl. Jabri 1990: 49-50).

ner deutlichen Aufstockung ihrer Truppen⁵³. Andererseits versuchte sie, einen Prozeß für eine "interne Lösung" in Gang zu setzen, der insbesondere die SWAPO ausschließen sollte. Eine zentrale Rolle spielte die sog. Turnhallenkonferenz, die erstmals am 24. September 1975 in Windhoek abgehalten wurde. Ziel war es, auf ethnischer Grundlage eine Übergangsregierung zu etablieren und eine Verfassung auszuarbeiten. Anfang 1977 lag ein Verfassungsentwurf vor, der ein dreigeteiltes Regierungssystem entlang ethnischer Zuordnungen vorsah (vgl. Hampson 1992: 130-131). Ihm blieb jedoch die internationale Anerkennung versagt. Südafrika wandelte daraufhin die Versammlung in die Demokratische Turnhallenallianz (*Democratic Turnhalle Alliance, DTA*) um und kündigte für 1978 Wahlen ohne internationale Überwachung an. Die SWAPO, die *Namibia National Front* und die internationale Gemeinschaft wiesen diese Anliegen umgehend zurück (vgl. V.C. Knight 1989: 226). Deutlichen Protest äußerten UN und SWAPO auch, als Südafrika im August 1977 eine formelle Annexion Namibias vornehmen wollte (vgl. Jabri 1990: 40-42).

3.2 *Multilaterale Diplomatie im Rahmen der Westlichen Kontaktgruppe (1977-80)*

Die Situation war festgefahren, zugleich wuchs der internationale Druck, die Namibia-Frage endlich zu lösen. Vor diesem Hintergrund formierte sich am 5. April 1977 die Westliche Kontaktgruppe⁵⁴. Sie bestand aus wichtigen Handelspartnern Südafrikas und wurde treffend als "an interested, coalition intermediary" bezeichnet (Jabri 1990: 117, 121-122, 72-74). Neben den ständigen Sicherheitsratsmitgliedern USA, Großbritannien und Frankreich waren in der Gruppe auch die Bundesrepublik Deutschland und Kanada vertreten, die zu diesem Zeitpunkt nicht-ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrats waren (vgl. V.C. Knight 1989: 226). Die Idee zur Etablierung einer Westlichen Kontaktgruppe ging von der Carter-Administration aus; UN-Botschafter Andrew Young und sein Nachfolger Donald F. McHenry spielten in diesen Jahren eine zentrale Rolle⁵⁵.

53 Die südafrikanische Truppenpräsenz in Namibia nahm von 45.000 Soldaten (1976) auf 80.000 (1981) zu. Die südafrikanische Destabilisierungspolitik unter P.W. Botha muß dabei auch vor dem Hintergrund interner Auseinandersetzungen betrachtet werden. 1982 spaltete sich die *Conservative Party* unter Führung von Dr. Treurnicht ab und schuf weiteren Druck von rechts (vgl. Jabri 1990: 141).

54 Vivienne Jabri (1990: 1) hat die Vermittlung durch die Westliche Kontaktgruppe detailliert untersucht. Dabei bezieht sie einen wichtigen Aspekt ein, der in der Mediationsforschung häufig vernachlässigt wird: die Entscheidungsprozesse innerhalb von Drittparteien, die maßgeblich die konkreten Antworten auf situative Herausforderungen mitbestimmen.

55 Siehe zu den Interessen der einzelnen WCG-Mitglieder Jabri 1990: 62-71.

Die WCG wurde letztlich von beiden Seiten als Vermittler akzeptiert. Die Verhandlungen bezogen Südafrika, die "Gruppe der Frontstaaten" (*Front Line States*), Nigeria und die SWAPO ein (vgl. Jabri 1990: 58-61, Fetherston 1994a: 61).

Nach schwierigen Verhandlungen erarbeitete die Westliche Kontaktgruppe Eckpunkte für eine künftige Friedensregelung. Sie fanden sich in einem Bericht des UN-Beauftragten für Namibia, Marti Ahtisaari, wieder. Auf dieser Grundlage verabschiedete der UN-Sicherheitsrat am 29. September 1978 Resolution 435. Sie sah im wesentlichen eine Waffenruhe, den Rückzug der südafrikanischen Truppen, die Stationierung einer UN-Blauhelmtruppe sowie freie und faire Wahlen unter UN-Aufsicht vor. Die südafrikanische Regierung lehnte den Plan jedoch ab. Sie hielt UNTAG mit 7.500 Soldaten und 1.500 Zivilisten für zu groß bemessen und drängte auf eine rasche Regelung zu ihren Gunsten. Nachdem P.W. Botha Ende September 1978 John Voster als Premierminister abgelöst hatte, verschärfte sich die Lage auch militärisch. Ungünstigerweise konzentrierte sich Großbritannien 1979 vorrangig auf die Verhandlungen um die Unabhängigkeit von Rhodesien/Zimbabwe; die US-Politik stand im Zeichen des Wahlkampfes von 1980. So gelang es nicht, das durch Resolution 435 verabschiedete Konzept in politisches Handeln umzusetzen (vgl. Hampson 1992: 132-133). Auf der *Geneva Pre-Implementation Conference* vom Januar 1981, bei der auch ein Treffen zwischen Vertretern von SWAPO und DTA stattfand, konnte keine Einigkeit erzielt werden. Strittig blieb v.a. die Frage, ob in der Übergangsphase der UN-Sonderbeauftragte oder der südafrikanische Generaladministrator über die zentralen Kompetenzen verfügen sollte (vgl. Jabri 1990: 99-101, 128).

3.3 "*Constructive Engagement*" und "*linkage*"-Politik der Reagan-Administration (ab Februar 1981)

Mit dem Wechsel von der Carter- zur Reagan-Administration wandelte sich der Charakter der Westlichen Kontaktgruppe grundlegend. Die US-Verhandlungsführung wurde innerhalb des Außenministeriums vom *Bureau of International Organisation Affairs* auf das *Africa Bureau* verlagert, das unter Leitung von Chester Crocker, dem *Assistant Secretary of State for African Affairs*, stand. Die Vereinten Nationen büßten ihre Funktion als Forum des Verhandlungsprozesses ein. Immer wieder gab es nun von US-amerikanischer Seite Versuche, Resolution 435 aufzuweichen (vgl. Jabri 1990: 103).

Die Reagan-Administration wandte sich von der multilateralen Diplomatie der Carter-Regierung ab und verfolgte gegenüber Südafrika einen zunehmend bilateralen Ansatz, den sie als "*constructive engagement*"⁵⁶

56 Das dahinter liegende Kalkül hat Chester Crocker, der zugleich Vordenker und Umsetzer dieser Politik war, an vielen Stellen aus seiner Sicht erläutert (z.B. Crocker 1992: 74-82); kritisch äußern sich u.a. Manning/Green 1988: 166-167; G.

bezeichnete. Dabei wurden Drohungen weitgehend durch das Angebot militärischer und diplomatischer Hilfe ersetzt. Diese waren an die recht vage Bedingung geknüpft, daß sich Südafrika gegenüber einer Verhandlungslösung aufgeschlossen zeigen müsse (vgl. Rich 1993: 81-85). Zum zweiten führten die USA das *linkage*-Konzept ein, das die Unabhängigkeit Namibias an den Rückzug kubanischer Truppen aus Angola koppelte (vgl. Crocker 1992: 63-74). Dieser Ansatz, der in einem – zunächst geheimen – *State Department Memorandum* vom 7. Februar 1981 festgelegt war, sollte stärker als bislang die geostrategischen US-Interessen zum bestimmenden Faktor beim Konfliktmanagement machen (vgl. Dreyer 1994: 145-166). Als das Memorandum Chester Crockers im Sommer 1982 an die Öffentlichkeit gelangte, war offenkundig, daß die WCG nicht mehr die Stimme der westlichen Diplomatie war (vgl. Hampson 1992: 133). Die französische Staatsführung, die sich 1981/82 unter Präsident Mitterrand den Frontstaaten Angola und Mosambik angenähert hatte, erklärte im Dezember 1983 ihren Rückzug aus der WCG, die damit quasi auseinanderbrach. 1985 wurden die Verhandlungen endgültig ausgesetzt.

Die neue Politik der Reagan-Administration ermunterte die südafrikanische Regierung zu verschärfter Repression: Sie führte in Namibia eine *South West Africa Territorial Force* ein, die auf Zwangsrekrutierung beruhte. Im August 1981, im Oktober 1981 und im März 1982 intervenierte diese Truppe massiv in Angola. Die SWAPO reagierte im April 1982 mit einer Gegenoffensive (vgl. Holness 1988: 133; Jabri 1990: 102). Die USA weigerten sich, die südafrikanischen Attacken konsequent zu verurteilen.

Im Februar 1984 kam es dann unter Vermittlung von Chester Crocker in Lusaka zu einer Vereinbarung zwischen Angola und Südafrika (vgl. Crocker 1992: 187-196; kritischer: G. Wright 1997: 115-117). Die angolansische Regierung garantierte, daß in bestimmten Gebieten, die im wesentlichen den westlichen Teil der Grenze betrafen (Cuene Province), weder SWAPO noch kubanische Truppen länger agieren würden; im Gegenzug verpflichtete sich Südafrika auf den Rückzug seiner Truppen. Zur Überprüfung der Vereinbarung wurde auf bilateraler Ebene zwischen Angola und Südafrika eine *Joint Monitoring Commission* gebildet, an der US-Beobachter beteiligt waren. Ziel des Abkommens war nach dem Kalkül Crockers (1992: 187), "to create a climate of reduced violence and greater confidence so that Angola would table a proposal on Cuban troop withdrawal". Die südafrikanischen Truppen zogen sich zunächst nur langsam, im April 1985 dann jedoch weitgehend zurück (vgl. Hanlon 1986: 160-162).

Wright 1997: 99-102. Minter (1994: 147-150) weist darauf hin, daß Crocker gegenüber Hardlinern im Reagan-Lager, insbesondere dem CIA-Direktor William Casey, zahlreiche Konzessionen machen mußte, um seine Position zu festigen und zu behaupten.

Die Reagan-Administration war in dieser Phase in erheblichem Maße in den Konflikt involviert. Sie erreichte im August 1984, daß der US-Kongreß das sog. "Clark Amendment" zurücknahm, das Hilfe an die UNITA untersagt hatte. Nunmehr gewährte die US-Regierung der angolischen Rebellenorganisation offene Unterstützung (vgl. Jabri 1990: 108-110, 154-155). Im April 1986 stellte sich heraus, daß die US-Regierung nicht nur humanitäre Hilfe im Werte von 27 Mio. US-\$ geleistet, sondern auch Stinger-Raketen an die UNITA geliefert hatte. Die Politik des "konstruktiven Engagements" im südlichen Afrika verlor in der Folgezeit erheblich an innenpolitischer Unterstützung. Dies wurde besonders offensichtlich, als der US-Kongreß am 2. Oktober 1986 ein Veto des Präsidenten überstimmte und Sanktionen über Südafrika verhängte (vgl. Hampson 1992: 133-145).

3.4 Der Weg zu den Abkommen (April 1987 – Dezember 1988)

Die über viele Monate blockierten Gespräche über eine Lösung des Angola-Namibia-Konflikts kamen allmählich wieder in Gang, als die USA und Angola im April 1987 ihre Diskussionen wieder aufnahmen. Die angolische Regierung war in dieser Phase in eine Position der Schwäche geraten, da die Öleinnahmen innerhalb von zwei Jahren von 2 Mrd. auf 700 Mio. US-\$ p.a. gefallen waren (vgl. Pazzanita 1991: 95). Der "Wendepunkt" hin zu einer Konfliktregelung lag in der zweiten Hälfte des Jahres (vgl. Crocker 1992: 363-369). Im Oktober 1987 bekundete auch Südafrika Interesse, zu einer Lösung zu kommen. Ab Januar 1988 liefen die Vorbereitungen für offizielle Verhandlungen auf Hochtouren (vgl. Dreyer 1994: 169-173). Am 3./4. Mai 1988 nahmen Südafrika, Kuba, Angola und die USA in London formell Verhandlungen auf. Sie umfaßten neun weitere Runden, die in Kairo, New York, Genf und Brazzaville stattfanden (vgl. Rich 1993). Weder die SWAPO noch die UNITA nahmen direkt an den Gesprächen teil.

Entscheidend für das neue Momentum war die Änderung der weltpolitischen Rahmenbedingungen gewesen. Kurze Zeit nach dem Amtsantritt von Michail Gorbatschow wurde in der sowjetischen Außenpolitik ein "neues Denken" propagiert und umgesetzt, das auf Kooperation mit dem Westen und ein schrittweises Disengagement in den außereuropäischen Regionen setzte. In der sowjetischen Afrikapolitik gab es dementsprechend einen "neuen Realismus", der von ideologischen Bindungen Abschied nahm (vgl. Kühne 1988; 1991). Als Meilenstein konnte Gorbatschows Rede vor der UN-Vollversammlung vom 8. Februar 1988 angesehen werden, die auf eine kooperative Regelung weltweiter Konflikte abzielte (vgl. Crocker 1992: 409-421; G. Wright 1997: 132).

Chester Crocker erkannte rechtzeitig, daß es – ähnlich wie im Falle Afghanistans – eine "Konvergenz der Interessen" gab und die Kooperation der Supermächte zum kritischen Erfolgsfaktor werden könnte. Er lud deshalb die Sowjetunion ein, bei dem Auftakttreffen in London am 3.

Mai 1988 als "externer Berater" teilzunehmen und außerhalb der offiziellen Verhandlungen für alle Parteien ansprechbar zu sein. Die UdSSR übernahm in der Folgezeit diese Rolle (vgl. Dreyer 1994: 183 ff.)⁵⁷. Sie konnte so in einen intensiven Dialog mit Südafrika eintreten und insbesondere Druck auf Angola und Kuba ausüben⁵⁸. Als Angola im Juni 1988 dem Abzug kubanischer Truppen zustimmte, ohne diese Entscheidung an die Beendigung der US-Unterstützung für die UNITA zu koppeln, war der erste mögliche Stolperstein für eine Konfliktregelung ausgeräumt. Ein weiterer Durchbruch gelang zwischen dem 11. und 13. Juli in New York, als sich die beteiligten Parteien in den "14 Principles for a Peaceful Settlement in Southwestern Africa" auf die Kernpunkte einer Konfliktregelung einigten (vgl. Dreyer 1994: 181).

Parallel zur Wiederaufnahme von Gesprächen hatte es eine dramatische Eskalation der militärischen Lage gegeben, die letztlich – insbesondere auf südafrikanischer Seite – die Bereitschaft zu einer Kompromißlösung erhöhte (vgl. Dreyer 1994: 169-173). Der Apartheidstaat war mit zunächst 3.000 eigenen Soldaten und 1.500-2.000 schwarzen Angehörigen der *South West African Territorial Force* auf angolanisches Gebiet vorgestoßen, um UNITA-Stützpunkte gegen eine Offensive der Regierungsarmee (FAPLA, in engl.: *Popular Armed Forces for the Liberation of Angola*) abzuschern. In Mavinga mußte die FAPLA, die bei ihrem Vorstoß massiv durch sowjetische Militärberater und Waffen unterstützt worden war, hohe Verluste hinnehmen. Die südafrikanischen Truppen setzten den angolanischen Streitkräften nach und stießen bis zur Garnisonsstadt Cuito Cuanavale vor, die 160 km weiter nördlich in der Provinz Kuano Kubango liegt und etwa 300 km von der namibischen Grenze entfernt ist. Die dahinter liegenden Ziele sind in der Literatur umstritten (vgl. hierzu Breytenbach 1997: 59). Eine Meinungsrichtung geht davon aus, daß Südafrika im Rahmen einer weiträumigen Sicherheitszone in Cuito Cuanavale einen Stützpunkt der UNITA errichten wollte, um der Rebellenorganisation die Bildung einer Übergangsregierung zu ermöglichen. Eine andere Argumentation läuft hingegen darauf hinaus, daß die SADF primär die Flugplätze in Cuito Cuanavale neutralisieren wollte, um einen Angriff der FAPLA auf Jamba zu verhindern und der UNITA die politische Konsolidierung in dieser Hochburg zu ermöglichen⁵⁹.

57 Im Mai 1998 fanden mehrere Treffen zur wechselseitigen Information und Abstimmung zwischen Chester Crocker und Anatoly Adamishin, dem stellvertretenden sowjetischen Außenminister, statt (vgl. Papp 1993: 183).

58 Siehe hierzu Stultz 1992: 91-92; Hampson 1992: 141; O'Neill/Munslow 1995: 187.

59 Die UNITA verkündete am 24. März 1988 in Jamba tatsächlich eine provisorische Regierung unter Führung von Premierminister Jeremias Chitunda (vgl. O'Neill/Munslow 1995: 186-187). Dieser Umstand gibt freilich keinen Hinweis darauf, welche der beiden "Denkschulen" mit ihren Einschätzungen richtiger liegt.

Die angolanischen Regierungstruppen hielten mit Hilfe kubanischer Unterstützung einer mehrmonatigen Belagerung stand⁶⁰. Die Kubaner erhöhten ihre Truppenstärke in Angola auf bis zu 50.000 Mann und begannen eine Gegenoffensive. Dafür nutzten sie neben moderner Artillerie insbesondere neueste sowjetische Radarabwehr-Technologie sowie MiG-21- und MiG-23-Kampfflugzeuge, die den Mirage II-Kampffjets der Südafrikaner überlegen waren. Unter Führung von General Ochoa Sanchez, der bereits 1975/76 im angolanischen Unabhängigkeitskrieg die südafrikanischen Streitkräfte geschlagen hatte, konnte den Südafrikanern die Lufthoheit streitig gemacht werden⁶¹. 4.000 Soldaten der *South African Defense Force* (SADF) drohten in der Regenzeit in Angola eingekesselt zu werden. Außerdem hatten die südafrikanischen Truppen Verluste erlitten, die die politisch-psychologische Toleranzschwelle einer breiten südafrikanischen Öffentlichkeit überschritten (vgl. Stultz 1992: 84).

Südafrika hatte zwar keine militärische Niederlage erlitten; je nachdem, welche Invasionsziele man unterstellte, konnten die südafrikanischen Entscheidungsträger in den Kämpfen 1987/88 neben Rückschlägen zudem einige militärische Erfolge reklamieren (vgl. Breytenbach 1997: 59-60). Dennoch: Wie nie zuvor waren dem Apartheidstaat die Grenzen seiner militärischen Macht und Handlungsfähigkeit aufgezeigt worden. Außerdem konnte Kuba angesichts des propagandistisch gut "verkauften" Teilerfolges ohne Prestigeverlust in Gespräche über die Beendigung seiner Truppenpräsenz in Angola eintreten (vgl. Meyns 2001: 118). Vor diesem Hintergrund einigten sich Vertreter Südafrikas, Angolas und Kubas nach Verhandlungen auf der Insel Sal (Kapverden) im Juli 1988 auf einen Waffenstillstand, der am 8. August 1988 verkündet wurde. Bis zum 1. September 1988 waren die südafrikanischen Truppen vollständig aus Angola abgezogen (vgl. O'Neill/Munslow 1995: 186-187).

Der Waffenstillstand und der Rückzug südafrikanischer Truppen aus Angola ebneten auch den Weg für die Angola-Namibia-Vereinbarungen. Am 22. Dezember 1988 unterzeichneten hochrangige Vertreter Angolas, Kubas und Südafrikas in New York zwei Abkommen, die den friedliche Übergang Namibias in die Unabhängigkeit, die Beendigung der Feindseligkeiten zwischen Südafrika und Angola sowie einen Zeitplan für den Abzug der kubanischen Truppen aus Angola zum Inhalt hatten⁶². Das erste Abkommen sah im wesentlichen die Umsetzung von Sicherheits-

60 Eine eindrucksvolle journalistische Beschreibung des Zustandes in Cuito Cuanavale findet sich unter dem Titel "Hitching to Africa's Stalingrad" in Maier 1996: 19-33.

61 Die Offensive gegen die UNITA-Stellungen in Mavinga vom August 1987 wurde von General Konstantin Shaganovich dirigiert (vgl. O'Neill/Munslow 1995: 184-185, 189-190; Pazzanita 1991: 103-106).

62 Siehe u.a. Berridge 1991: 71-85; Hampson 1992: 136; Stultz 1992: 80; Martin 1989: 247.

ratsresolution 435 (29. September 1978) vor, die am 1. April 1989 unter Überwachung der UNTAG beginnen sollte. Demnach sollten die südafrikanischen Truppen von 50.000 auf 1.500 Soldaten reduziert werden. Am 1. November 1989 sollten Wahlen zu einer verfassungsgebenden Verhandlung abgehalten und eine Woche nach Verkündung der Ergebnisse alle südafrikanischen Truppen das Land verlassen haben. Die Unabhängigkeit Namibias war für April 1990 vorgesehen. Das zweite Abkommen zwischen Angola und Kuba schrieb den stufenweisen Rückzug der insgesamt 50.000 Personen umfassenden kubanischen Truppen bis zum 1. Juli 1991 fest⁶³.

3.5 Was führte letztlich zum Abschluß der Angola-Namibia-Abkommen?

In der politischen wie wissenschaftlichen Debatte gab es eine spannende Kontroverse, was den Ausschlag für die Unterzeichnung der Angola-Namibia-Vereinbarungen und insbesondere für das Einlenken Südafrikas gegeben hatte (vgl. als Übersichten Stultz 1992: 81-82; Hampson 1992: 126-129). Konsens bestand darüber, daß die Interessenkonvergenz und Kooperation der Supermächte einer der Schlüsselfaktoren für den Verhandlungserfolg waren. Denn die USA und insbesondere die UdSSR setzten ihre regionalen Klienten angesichts des nachlassenden Systemgegensatzes verstärkt unter Druck, einer Konfliktregelung zuzustimmen. Die sowjetische Führung unter Gorbatschow war an einem baldigen Disengagement interessiert, um politische und ökonomische Freiräume für den eigenen Transformationsprozeß zu gewinnen⁶⁴. Kuba konnte sich dieser Entwicklung "erhobenen Hauptes" bzw. ohne "Gesichtsverlust" einpassen, da es – nicht ganz zu Unrecht – für sich reklamierte, sich erfolgreich für die angolansische "Revolution" eingesetzt, als Bollwerk gegen die südafrikanische Destabilisierung gewirkt und zur Unabhängigkeit Namibias beigetragen zu haben (vgl. Rothchild/Hartzell 1995: 184)⁶⁵.

Strittiger ist die Einschätzung des "constructive engagement". Vertreter der US-Administration und insbesondere Chester Crocker (1989: 153) ar-

63 Zugleich bemühte sich Mobutu Sese Seko um Versöhnungsgespräche zwischen den angolansischen Kriegsparteien. Ein wichtiges Ergebnis war das Protokoll von Brazzaville, das im Dezember 1988 kurz vor der Namibia-Angola-Vereinbarung von New York unterzeichnet wurde. Siehe hierzu Hampson 1992: 135; O'Neill/Munslow 1995: 194; Stultz 1992: 80.

64 Allerdings konnte die UdSSR aus Prestige Gründen den Kriegsschauplatz nicht einfach verlassen. Deshalb verfolgte sie eine Doppelstrategie: Einerseits unterstützte sie die angolansische Regierung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre – auch militärisch – massiv, andererseits drängte sie aber zu einer politischen Regelung (vgl. O'Neill/Munslow 1995: 190).

65 Siehe zur Rolle Kubas ausführlicher auch Domínguez 1992 sowie Brittain 1998: 34-43. Eine Analyse der Interessen der Konfliktparteien sowie eine Einschätzung der Gewinner und Verlierer der Angola-Namibia-Vereinbarungen findet sich bei O'Neill/Munslow 1995: 196 und bei Stultz 1992: 90.

gumentierten, daß erst diese Belohnungsstrategie Südafrika an den Verhandlungstisch gebracht habe. Kritiker des US-Ansatzes gingen hingegen davon aus, daß die Abkehr von Sanktionsdrohungen und die Abkehr vom multilateralen Vorgehen die Südafrikaner in ihrer starren Haltung bestärkte⁶⁶. Ohne "constructive engagement" und *linkage* hätte demnach schon früher eine Vereinbarung erzielt werden können⁶⁷.

Gerade in der "realistisch" ausgerichteten Konfliktforschung wird häufig argumentiert, ein "schmerzhaftes Patt" (*hurting stalemate*) habe maßgeblich zum Abschluß der Angola-Namibia-Abkommen beigetragen. Dieses Argument lehnt sich an I. William Zartmans (1986) Ausführungen zur "Reife" ("ripeness") von Konflikten an. Demnach kann ein "schmerzhaftes Patt" oder eine bevorstehende Katastrophe zu einem Einlenken der Konfliktparteien beitragen (siehe auch Kapitel C.II). Voraussetzung ist, daß ihnen ein passender Verhandlungsrahmen geboten wird, der eine akzeptable Lösungsformel und damit einen Ausweg eröffnet⁶⁸.

Das Konzept der "Reife" bewegt sich freilich an der Grenze zur Tautologie, wenn es sinngemäß besagt: "Eine Vermittlung kann gelingen, wenn die Konfliktparteien zu einer Lösung bereit sind und sich ein Verhandlungsdesign anbietet." Gegen die Überbetonung der "Reife" spricht auch, daß es bereits 1979/80 gute Voraussetzungen gegeben hatte, den Namibia-Konflikt zu lösen (vgl. Hampson 1992: 127, 138-139) – die Aussagekraft des Theorems erscheint mithin beschränkt. Dennoch kann mit dem

66 Südafrika zeigte während der gesamten Verhandlungen wenig Kompromißbereitschaft. Nachdem in den USA Präsident Ronald Reagan sein Amt übernommen hatte, setzte die südafrikanische Führung vielmehr darauf, der angolanschen Regierung einen expansionistischen Marxismus-Leninismus vorzuwerfen, amerikanische Ängste vor einer kubanischen Einflußnahme zu nutzen und einen "total onslaught" zu beschwören (vgl. Green 1995: 211). Als "Gegenkonzept" war in dem *Defense White Paper* von 1977 bereits die "total national strategy" entwickelt worden, die auf die umfassende Mobilisierung einheimischer Ressourcen und die Destabilisierung der Nachbarstaaten setzte, um das Apartheidsystem zu verteidigen (vgl. Hanlon 1996: 7-9; siehe auch Meyns 1987: 12-15; Minter 1994: 37-39, 120-126).

67 Siehe hierzu Blight/Weiss 1992: 239, Stultz 1992: 81, 93-94.

68 Außerdem ist es hilfreich, wenn die Konfliktparteien durch Persönlichkeiten vertreten werden, die auch wirklich Entscheidungen treffen und umsetzen können. Die von Zartman genannten Bedingungen (schmerzhaftes Patt, bevorstehende Katastrophe, hochrangige Vertreter, Vorhandensein eines Lösungsweges) müssen nicht alle vorliegen, um von einer "Reife" zu sprechen (vgl. Zartman 1986: 217-218). Anhand der internationalen Vermittlung in Zimbabwe (1974-80) hat Stedman (1991) das Konzept der "Reife" in interessanter Weise fortentwickelt. Er macht darauf aufmerksam, daß die Vermittler und Konfliktparteien nicht als einheitliche, sondern als vielschichtige Akteure verstanden werden müssen. Vor diesem Hintergrund würden auch interne Änderungen bei einer Streitpartei zur "Reife" beitragen – ein Umstand, auf den Vermittler Einfluß nehmen könnten (vgl. Stedman 1991: 26-28, 235-242). Siehe zur Frage von Reife und Konfliktbeilegung auch Haass 1988.

Begriff des "hurting stalemate" die Wirkung von Cuito Cuanavale recht gut beschrieben werden. Diese Schlacht hat offenbar insbesondere bei Südafrika maßgeblich zur Kompromißbereitschaft beigetragen, worauf nicht nur kubanische Politiker, Diplomaten und Experten (vgl. Domínguez 1992: 70-71), sondern auch westliche Analytiker verwiesen haben⁶⁹. Insbesondere wurde die Verwundbarkeit des südafrikanischen Militärs deutlich (vgl. Maier 1996: 32). Zugleich waren auch Kuba die hohen Kosten eines weiteren militärischen Engagements deutlich geworden (vgl. Breytenbach 1996: 60).

Die Bedeutung von Cuito Cuanavale darf nicht losgelöst von der umfassenderen Regionalstrategie Südafrikas (siehe hierzu Clough/Herbst 1989: 7) interpretiert werden. Die südafrikanische Destabilisierungspolitik war nicht nur durch den Verlust militärischer Überlegenheit an Grenzen gestoßen. Vielmehr ergab sich durch das "neue Denken" in Moskau, die damit verbundene amerikanisch-sowjetische Annäherung sowie die internationale Aufwertung Angolas und insbesondere Mosambiks der Zwang, die bisherige Politik neuen globalen Rahmenbedingungen anzupassen. Hinzu kam, daß sich ein Einstellungswandel in der südafrikanischen Geschäftswelt, Politik und Öffentlichkeit abzeichnete. Dies hatten nicht zuletzt die andauernden internationalen Sanktionen sowie die befürchtete Verhängung weiterer Strafmaßnahmen durch den US-Kongreß bewirkt⁷⁰. Moderate Kräfte, die eine Reform des Apartheidsystems und eine kooperative Politik gutnachbarschaftlicher Beziehungen favorisierten, gewannen an Bedeutung – auch wenn der vergleichsweise gemäßigte Frederik Willem de Klerk den Hardliner Pieter Willem Botha erst zehn Monate nach der Unterzeichnung der Angola-Namibia-Abkommen in New York ablöste (vgl. Hampson 1992: 140). Schließlich wurde die hohe ökonomische Belastung durch den Krieg immer deutlicher, der 1988 pro Tag 1 Mio. US-\$ kostete. Angesichts einer wirtschaftlichen Rezession und angesichts von Auslandsschulden in Höhe von 21 Mrd. US-\$ geriet die südafrikanische Ökonomie in Gefahr, zur isolierten Kriegsökonomie zu degenerieren (vgl. Stultz 1992: 88-89).

Welchen Beitrag haben die Vereinten Nationen und die Westliche Kontaktgruppe bei der Lösung der Namibia-Frage geleistet? Trotz ihres Auseinanderbrechens im Dezember 1983 kann die Westliche Kontaktgruppe durchaus auf Erfolge verweisen. Insbesondere hat sie frühzeitig die Grundzüge der Friedensvereinbarung festgelegt – mithin das, was I. Wil-

69 Siehe z.B. C. Brown 1990: 337, 349; Stultz 1992: 80-81; Green 1995: 212 ff.; O'Neill/Munslow 1995: 184-185.

70 Von Bedeutung waren zum einen umfangreiche Maßnahmen, die das *Commonwealth* im Oktober 1985 verabschiedet hatte. Zum anderen hatte der US-Kongreß den "Comprehensive Anti-Apartheid Act" in Kraft gesetzt und dabei auch das Veto des Präsidenten überstimmt. Schließlich drohte eine Entschließung, die sich in umfassender Weise gegen Investitionen in Südafrika gewendet hätte (vgl. Hampson 1992: 140).

liam Zartman als "resolving formula" (Lösungsformel) bezeichnet (vgl. Hampson 1992: 137). Das UN-System selbst bildete den Rahmen, in dem die wichtigsten Normen der multilateralen Diplomatie vereinbart wurden. Zudem leistete das UN-Sekretariat in verschiedenen Phasen immer wieder Gute Dienste. Schließlich sollte nicht unterschätzt werden, daß zahlreiche afrikanische Staaten die Vereinten Nationen als Forum nutzen konnten, um Unterstützung für die Unabhängigkeit Namibias zu mobilisieren.

C. Namibia, Angola, Mosambik: Von der Abwicklung des Ost-West-Konflikts zum komplexen Konfliktmanagement im südlichen Afrika

Die New Yorker Vereinbarungen, auf die sich Südafrika, Angola und Kuba unter Vermittlung der USA und unter Beteiligung der UdSSR im Dezember 1988 verständigt hatten, markierten für das südliche Afrika einen historischen Einschnitt: Die Konfliktkonstellationen wurden nicht länger durch den Supermacht Konflikt zwischen den USA und der Sowjetunion überlagert. Denn die Antagonisten des Ost-West-Konflikts verständigten sich auf ein Disengagement, das bald auch die anderen Regionen Subsahara-Afrikas betraf. Zugleich läuteten die Abkommen das Ende der südafrikanischen Destabilisierung ein. Die Vereinten Nationen fungierten in dieser Phase als Forum und Instrument, dessen sich die beteiligten Großmächte und weiteren Staaten bedienten.

Die Folgen für die Region waren äußerst ambivalent. Einerseits führten die Namibia betreffenden Regelungen zur kolonialen Unabhängigkeit des von Südafrika völkerrechtswidrig besetzten Landes. Die Vereinten Nationen sicherten mit der *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG) nach einem mißglückten Start erfolgreich die Übergangsphase zur Eigenstaatlichkeit und die ersten freien Wahlen ab. Der andere Teil der Vereinbarungen, der sich auf Angola bezog, erwies sich als weniger sorgfältig vorbereitet und folgenreich. Zwar gelang unter Aufsicht der *United Nations Angola Verification Mission* (UNAVEM I) der Abzug kubanischer Truppen aus Angola. Doch war damit noch nicht der Konflikt zwischen der angolanschen Regierung und der Rebellenorganisation UNITA (*União Nacional para a Independência total de Angola*) beigelegt. Vielmehr wurde schon bald offenkundig, daß der vermeintliche Stellvertreterkrieg auch tiefreichende interne Wurzeln hatte. Hinzu kam, daß die südafrikanische Unterstützung für die UNITA auf informellen Kanälen fort dauerte. Die im Mai 1991 erzielte Friedensvereinbarung von Bicesse sollte unter Beteiligung von UN-Truppen (UNAVEM II) implementiert werden; doch litt dieser "Spareinsatz" (Kühne 1994a) bereits unter dem nachlassenden Interesse der internationalen Gemeinschaft und war den Herausforderungen nicht angemessen. Als es im Oktober/November 1992 zum erneuten Kriegsausbruch kam, reagierte die Weltorganisation umsichtiger und mit größerem Engagement. Doch Angola machte auf bestürzende Art deutlich, wie begrenzt die Wirkung globalen Engagements in Konflikten ist, in denen die Kriegsparteien über wenig Versöhnungsbereitschaft und umfangreiche Ressourcen zur Perpetuierung des Konflikts verfügen.

Konfliktbeendigung und Konflikttransformation in Mosambik bieten im Unterschied zu Angola gleich in mehrfacher Hinsicht ein interessantes Fallbeispiel für einen vergleichsweise gelungenen Versuch kooperativer Friedenssicherung nach dem Ende der Bipolarität. Bei der Konfliktbeile-

gung spielte mit der *Comunita Sant'Egidio* ein nicht-staatlicher Akteur eine zentrale Rolle und konnte durch eine geschickte, von Italien und dem Vatikan unterstützte Diplomatie die entscheidenden staatlichen Akteure sowie die UNO einbinden. Mit der *Operações das Nações Unidas em Moçambique* (ONUMOZ) unternahm die Weltorganisation einen komplexen Einsatz, der wesentliche Funktionen auf dem Weg zur Friedenskonsolidierung (Vorbereitung der Wahlen, Demobilisierung etc.) wahrnahm. Eine Analyse dieses Falles arbeitet heraus, welches die Erfolgsfaktoren waren. Ich benenne aber auch die – mitunter beschönigten – Defizite des Einsatzes, so insbesondere die schlecht vorbereitete Zivilpolizei-Komponente und den unausgegorenen Versuch, die humanitäre Unterstützung über ein eigens eingerichtetes UN-Büro zu koordinieren. Das humanitäre Hilfesystem für Mosambik ist zugleich eine problematische Variante von Global Governance: Denn hier fand aus Mißtrauen gegenüber der Regierung sowie aus Rücksichtnahme gegenüber der Rebellenorganisation RENAMO (*Resistência Nacional Moçambicana*) eine sehr weitreichende Internationalisierung öffentlicher Wohlfahrt statt, die staatliche Institutionen zum Teil bewußt an den Rand drängte. Welche Folgen diese Ausrichtung für die Erfordernisse dauerhafter Friedenskonsolidierung hat, verdient deshalb besondere Aufmerksamkeit.

I. Die verspätete Dekolonisierung Namibias: Ein gelungener Übergang unter internationaler Begleitung

Die *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG) bildete eine interessante Mischung aus "alten" und "neuen" Elementen der Friedenssicherung. Sie sicherte die Dekolonisierung des Landes ab – eine Aufgabe, bei der die Vereinten Nationen eine gute Bilanz aufwiesen und über ein hohes Renommee verfügten. Zugleich beschränkte sie sich bei der Umsetzung dieses Ziels nicht allein auf die "klassische" Überwachung eines Waffenstillstandes, sondern war auch an der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen sowie an der Begleitung und Kontrolle des institutionellen Wandels beteiligt¹.

1. Mandat und Struktur von UNTAG

Das Mandat von UNTAG leitete sich im wesentlichen aus Sicherheitsratsresolution 435 vom 29. September 1978 und verschiedenen weiteren UN-Dokumenten zur Umsetzung des Friedensplans ab (siehe hierzu Hearn 1999: 57-76; Kaela 1996: 96-110). Die wichtigsten Elemente von Resolution 435 waren:

1 Die Mission soll hier nur kurz behandelt werden, da die Lösung des Namibia-Konfliktes noch weitgehend in die Zeit des Ost-West-Konflikts fiel.

- die Vereinbarung eines Waffenstillstands;
- die Rücknahme diskriminierender Gesetze;
- die Freilassung aller politischen Gefangenen und die Rückkehr der Flüchtlinge;
- freie und faire Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung;
- die Begleitung und Überwachung der Regelungen durch die UNTAG-Mission, für die eine zivile und eine militärische Komponente vorgesehen war.

UNTAG operierte vom 1. April 1989 bis zum 21. März 1990. Sie hatte auf dem Höhepunkt der Wahlen einen Umfang von etwa 8.000 Personen, davon 3.500 Zivilisten und 4.493 Militärs; das Budget umfaßte 373 Mio. US-\$ (vgl. Ahtisaari 1994: 64; Bennett 1995: 175). Das Militärpersonal war insbesondere im Norden stationiert. Es umfaßte 300 Militärbeobachter, drei Bataillone à 850 Mann aus Kenya, Malaysia und Finnland sowie logistische Einheiten mit insgesamt etwa 1.700 Personen. Im November 1989 war die Maximalzahl von 4.493 Soldaten erreicht². Die Hauptaufgabe von UNTAG bestand darin, den Waffenstillstand und den Rückzug südafrikanischer Truppen zu überwachen. Außerdem sollte die Auflösung der von Südafrika gebildeten Kommandoeinheiten und ethnisch strukturierten Streitkräfte kontrolliert und eine Infiltration an den Grenzen verhindert werden.

Der UN-Sonderbeauftragte, Marti Ahtisaari, leitete die zivile Komponente von UNTAG. Diese umfaßte neben seinem Büro eine Rechtsabteilung, den *UN High Commissioner for Refugees* (UNHCR), die Wahlabteilung, die Verwaltungsabteilung und die Zivilpolizei (*Civilian Police*, CIVPOL).

Ahtisaari handelte mit dem südafrikanischen Generaladministrator, Louis Pienaar, und den Konfliktparteien die Details des Übergangs aus. Gemäß Resolution 435 hatte der von Pretoria ernannte Generaladministrator weitreichende Vollmachten während der Übergangszeit und war mit Unterstützung der südwestafrikanischen Polizei insbesondere auch für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit verantwortlich (vgl. Asante/Asombang 1989: 4; Hearn 1999: 63-65). Die kleine Wahlabteilung wurde unmittelbar vor den Wahlen auf 885 Personen aus 27 Ländern aufgestockt. Die zentrale Aufgabe der Zivilpolizei-Komponente bestand darin, die *South West African Police* (SWAPOL) zu überwachen. Nachdem CIVPOL zunächst aus 500 Polizisten bestand, wurde das Personal Ende Oktober 1989 auf 1.500 Beamte aufgestockt.

2 Eigentlich waren 7.500 Soldaten geplant gewesen, doch reduzierte der Sicherheitsrat den genehmigten Umfang dann auf 4.650 Personen (vgl. Melber 1990: 89).

2. Implementierung der Vereinbarungen durch UNTAG

UNTAG hatte einen äußerst schlechten Start. Aufgrund von Abstimmungsproblemen und von Uneinigkeit im New Yorker UN-Sekretariat waren bis zum 1. April 1989 nur 1.000 Mann angekommen, die zudem ungenügend ausgerüstet waren. Dies war um so problematischer, als am 1. April SWAPO-Einheiten die angolansische Grenze überquerten. Es kam zu blutigen Auseinandersetzungen mit südafrikanischen Sicherheitskräften, die entgegen dem Abkommen ihre Basen verließen. Bei den zweiwöchigen Kämpfen wurden mehr als 300 SWAPO-Kämpfer getötet. Die Hintergründe für die SWAPO-Aktion sind nach wie vor unklar; möglicherweise wollte die Befreiungsbewegung in Ovamboland sichtbare Präsenz zeigen. Auf jeden Fall bestand aber zwischen beiden Seiten in dieser prekären Übergangsphase noch erhebliches Mißtrauen (vgl. Harnett-Sievers 1990: 7-8).

Reginald Herbold Green (1995: 215-216) gibt an, daß die SWAPO die Aktion angekündigt habe und sich 1.500 bis 2.000 SWAPO-Kämpfer bei den Sammlungsstellen der UNTAG hätten melden wollen. Die Vereinten Nationen akzeptierten demgegenüber die südafrikanische Erklärung, daß es sich um einen irregulären Übertritt gehandelt habe und ein Eingreifen notwendig gewesen sei. Am 9. April wurde eine Vereinbarung über den Rückzug der SWAPO-Truppen unter UNTAG-Begleitung abgeschlossen, doch dauerte es bis Mitte Mai 1989, bis die SWAPO-Einheiten sich zurückgezogen hatten und auch die Soldaten der *South African Defense Force* (SADF) wieder in ihren Basen waren. Ein Teil der SWAPO-Kämpfer war nach Abschluß der Kämpfe unmittelbar wieder zurück nach Angola verbracht worden (vgl. Green 1995: 216), ein anderer Teil fand sich an den Sammlungspunkten ein oder verschwand einfach (vgl. Griffiths 1996: 474-475). Die Glaubwürdigkeit von UNTAG war zunächst insbesondere auf Seiten der SWAPO erschüttert, der Übergangsprozeß schien gefährdet. Die Autorität von UNTAG konnte aber mit der vollen Dislozierung ab Mitte Mai 1989 allmählich wiedergewonnen werden³.

Nur mäßig erfolgreich war zunächst auch die Zivilpolizei-Komponente. Die südwestafrikanische Polizei SWAPOL verweigerte fast vollständig die Kooperation. Besonders bedrohlich war, daß nach wie vor die *Koevoet* – eine *counter-insurgency*-Einheit der SWAPOL – fortbestand. Sie hielt eine Atmosphäre der Angst und Einschüchterung aufrecht. Erst nach erheblichem Druck aus Windhoek und New York und angesichts sich häufender Berichte über die Aktivitäten der *Koevoet* wurde die Einheit aufgelöst (vgl. Hearn 1999: 63-65; Fetherston 1994a: 63-64, 67).

Trotz des anfänglichen Debakels und des schwierigen Verhältnisses zu SWAPOL und *Koevoet* gelang es UNTAG schließlich, die südafrikanische Politik der Destabilisierung zu beenden und den Weg in die Unabhän-

3 Vgl. Fetherston 1994a: 65-66; Hampson 1992: 136; Green 1995: 216; Griffiths 1996: 474-475.

gigkeit zu ebnen. Eine "Erfolgsgeschichte" stellten die Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung dar. Zwischen dem 3. Juli und 23. September wurden 700.000 Wähler registriert. Der UN-Beauftragte Ahtisaari handelte v.a. mit dem Büro des südafrikanischen Generaladministrators aus, daß wesentliche Vorgänge und Streitigkeiten sowohl von UNTAG als auch vom Generaladministrator überprüft wurden. Außerdem gelang es ihm, mit den Führern der neun politischen Parteien einen Verhaltenskodex zu vereinbaren.

An den Wahlen vom 7. bis 11. November 1989 nahmen 97 Prozent der Stimmberechtigten teil; nur 1,4 Prozent der Stimmen war ungültig. Die SWAPO erhielt 57% der Stimmen und gewann 41 der 72 Sitze in der Verfassungsgebenden Versammlung. 21 Sitze gingen an die DTA; sie erreichte 29% der Stimmen⁴. Die übrigen Sitze fielen an einige kleinere Parteien. Keine der Parteien hatte somit die Zweidrittelmehrheit erlangt. Die Verfassung wurde mit Bezug auf die Verfassungsprinzipien von 1982 in kürzester Zeit konsensual ausgehandelt und im Februar 1990 angenommen⁵. Daß dies so rasch ging, hing zum einen mit der klaren SWAPO-Mehrheit zusammen. Die anderen Parteien, die sich ohnehin aus der starken Loyalität zu Südafrika gelöst hatten, waren dadurch zum Kompromiß gezwungen. Zugleich strebte die SWAPO eine schnelle Unabhängigkeit an. Sie kam deshalb den Forderungen der Opposition (und insbesondere der weißen Bevölkerung) entgegen und stimmte weitreichenden Garantien bei sozialen, politischen und Eigentumsrechten zu (vgl. Green 1995: 217). Die Unabhängigkeit wurde am 21. März 1990 erklärt. Am gleichen Tag zog die UNTAG ab⁶.

3. Bewertung von UNTAG: Ein "ziviler Blauhelmeinsatz" mit beschränkten Kompetenzen und hoher Abhängigkeit von der Kooperation Südafrikas

In operativer Hinsicht wies die Namibia-Mission einige deutliche Defizite auf. Die schleppende Stationierung begünstigte den erwähnten Zusammenstoß zwischen zurückkehrenden Kämpfern der Befreiungsbewegung SWAPO und Einheiten der südafrikanischen Armee. Auch die Kommunikationswege funktionierten nur unzureichend. Insbesondere berichteten auf lokaler Ebene die Streitkräftekommandeure nicht den politischen Beamten, sondern nur dem Oberkommandierenden in Windhoek. CIVPOL war zudem nur begrenzt wirksam und litt unter mangelnden Durchsetzungsmöglichkeiten. So konnten CIVPOL-Beamte

4 Eine ausführliche Analyse der Wahlen findet sich bei Harneit-Sievers 1990: 24-36.

5 Vgl. Fetherston 1994a: 69-70; Hampson 1992: 136; Harneit-Sievers 1990: 36-42.

6 Kurz zuvor hatte sie noch Berichte für den ständigen UNDP-Vertreter in Namibia vorbereitet. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen setzte dann bestimmte Aspekte der zivilen Arbeit von UNTAG fort.

bei Vergehen der lokalen Polizei über diese Vorfälle nur berichten, nicht aber einschreiten. Erst recht konnte CIVPOL-Personal nicht unmittelbar reagieren, wenn ihm gewaltsame Vorfälle gemeldet wurden. Dennoch gibt es Hinweise, daß sich die Präsenz von CIVPOL konfliktmindernd ausgewirkt hat (vgl. Hearn 1999: 150-164). Auch die Überwachung der Wahlen hatte Grenzen. So verfügten der hiermit beauftragte irische Völkerrechtler Sean O'Linn und seine Kommission nicht über die Kompetenz, Verurteilungen – zum Beispiel bei Wahlbetrug – auszusprechen (vgl. Chopra 1995: 79-80)⁷.

Insgesamt kann der Einsatz aber als Erfolg gewertet werden. Henning Melber (1990) spricht recht treffend von einem "Modell mit Schönheitsfehlern". Denn UNTAG war trotz zahlreicher Komplikationen in mehrfacher Hinsicht richtungsweisend. Zum einen handelte es sich um die erste UNO-Friedensmission in Subsahara-Afrika, seitdem ein Vierteljahrhundert zuvor die ONUC-Mission (1960-64) gescheitert war. Zweitens war UNTAG der Vorläufer für ein *second generation peacekeeping*, das im Sinne multidimensionaler Friedenssicherung über rein militärische Aufgaben hinausging und mit der Vorbereitung von Wahlen und der Kontrolle der Polizei explizit Elemente des *peace-building* und *institution building* einbezog. Mit anderen Worten: "[UNTAG] paved the way for future UN interventions in Cambodia, Central America and Mozambique" (Hearn 1999: 219). Die UNTAG-Mitglieder waren dabei unter anderem mit der Aushandlung von Erklärungen, mit der Unterstützung lokaler Versöhnungsbemühungen sowie mit der Beobachtung von Polizeiuntersuchungen befaßt (vgl. Fetherston 1994a: 70-71). Eine wichtige Rolle spielte UNTAG insbesondere bei der Formulierung der Wahlgesetze. Außerdem achtete die Mission darauf, daß die Regelungen von der südafrikanischen Administration auch tatsächlich umgesetzt wurden (vgl. Chopra 1995: 79).

Innerhalb von UNTAG traten zwischen den zivilen und militärischen Komponenten durchaus Schwierigkeiten auf. Der Militärkommandeur war zwar formell dem UN-Sonderbeauftragten untergeordnet, doch gab es zwischen den beiden Funktionsträgern erhebliche Abstimmungsprobleme. Außerdem war das zivile Element nur unzureichend ausgestattet. Dennoch gelang es dem UN-Sonderbeauftragten, Einfluß zu nehmen. Er hatte zwar gegenüber dem südafrikanischen Generaladministrator nur begrenzte Kompetenzen, doch konnte er als Barriere gegen Entscheidungen auftreten, die dem Friedensprozeß entgegenliefen. Über seine 42 politischen Büros vor Ort machte er zudem auf Verstöße gegen Vereinbarungen aufmerksam und konnte diese im Zweifelsfall an den UN-Generalsekretär und den UN-Sicherheitsrat weiterleiten (vgl. Chopra 1995: 79).

7 Siehe auch Green 1995: 218-219; Melber 1991: 3; Weiland 1995: 63-65.

Die Begleitung Namibias in die Unabhängigkeit sowie zu einem politischen System mit demokratischen Verfahren erbrachte genau den Beitrag, den die internationale Gemeinschaft zum Ende des Ost-West-Konflikts und angesichts der sich anbahnenden Transformation des Apartheidregimes in Südafrika leisten konnte. Belohnung und Anreiz für weitere Einsätze mit multidimensionalem Charakter war nicht zuletzt der verheißungsvolle Start der jungen afrikanischen Demokratie, die die meisten Beobachter zu Beginn der 90er Jahre nachdrücklich begrüßten. Ein Jahrzehnt später – dies soll hier nicht unerwähnt bleiben – ist diese Einschätzung großer Ernüchterung gewichen. Auch wenn Namibia nach wie vor über formaldemokratische Strukturen verfügt, so hat die regierende SWAPO unter Führung von Partei- und Regierungschef Sam Nujoma doch – ähnlich wie andere afrikanische Regierungsparteien – ein klientelistisches Herrschaftssystem gebildet und eine "Entwicklung zum faktischen Ein-Partei-Staat" (Melber 2000: 168) vorangetrieben. Die frühere Befreiungsbewegung genießt zwar nach wie vor große Unterstützung in der Bevölkerung, doch ist der politische Alltag zunehmend durch Patronage und Elemente der Repression geprägt. Die Regierung wird nur in sehr begrenztem Rahmen durch eine insgesamt noch schwache Zivilgesellschaft und Presse kontrolliert (vgl. Weiland 1999)⁸.

Diese Entwicklung verändert nicht die Einschätzung von UNTAG, sie wirft aber Licht auf zwei Aspekte: Zum einen kann das für den Übergangsprozeß wichtige Bekenntnis der SWAPO zu demokratischen Spielregeln, das im Einklang mit global anerkannten Normen stand, nicht vorbehaltlos als authentische Willensbekundung, sondern muß auch als taktisches Instrument auf dem Weg zum Machterwerb gewertet werden. Zweitens zeigt sich, daß die internationale Gemeinschaft selbst bei gelungenem Engagement Staaten immer nur in bestimmten Phasen ihrer Entwicklung effektiv unterstützen kann. Die Tragfähigkeit der in dieser Zeit gefundenen Arrangements wird dann maßgeblich von der politischen Kultur im Lande selbst bestimmt.

8 Der zunehmend autoritäre Regierungsstil in Namibia weist gewisse Parallelen zu den jüngsten Entwicklungen in Zimbabwe auf, wo der ehemalige Befreiungskämpfer und langjährige Präsident Robert Mugabe sich zum Despoten entwickelt hat und rücksichtslos Gewalt gegen regimekritische und oppositionelle Kräfte schürt und ausübt. In Namibia werden rechtsstaatliche Spielregeln aber noch in größerem Umfang eingehalten.

II. Angola: Wechselhaftes Konfliktmanagement und das Scheitern an tiefverwurzelten Kriegsstrukturen

Eng mit dem Namibia-Einsatz verbunden war die *United Nations Verification Mission in Angola* (UNAVEM I). Sie überwachte zwischen Januar 1989 und Juni 1991 den Abzug der kubanischen Truppen aus Angola, der vereinbarungsgemäß vonstatten ging. Damit war jedoch der innerstaatliche Konflikt in Angola nicht beigelegt. Erst im Mai 1991 vermittelte Portugal zwischen der angolanschen Regierung und der Rebellenorganisation UNITA (*União Nacional para a Independência total de Angola*) das Abkommen von Bicesse, an dem die USA und die Sowjetunion als Garantemächte beteiligt waren. Es sah die Demobilisierung der Ex-Kombattanten, die Bildung einer neuen Armee und die Abhaltung von Wahlen vor. Die erst spät einbezogenen Vereinten Nationen begleiteten diesen Prozeß mit einem Peacekeeping-Einsatz (UNAVEM II), der nur sehr unzureichend ausgestattet war. Der Friedensprozeß scheiterte nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom September 1992. UNITA-Chef Jonas Savimbi erkannte den Erfolg der Regierungspartei MPLA (*Movimento Popular de Libertação de Angola*) und von Präsident José Eduardo dos Santos nicht an. Die heftigen Kämpfe mündeten in eine humanitäre Katastrophe, der 1993/94 mehrere hunderttausend Menschen zum Opfer fielen.

Die Vereinten Nationen übernahmen vor diesem Hintergrund die Federführung im Konfliktmanagement und entschlossen sich zu einem umfangreicheren Engagement. Im November 1994 vermittelten sie das Lusaka-Abkommen, mit dem die Konfliktparteien das Ergebnis der Wahlen vom Herbst 1992 anerkannten und einer überarbeiteten Friedensvereinbarung zustimmten. UNAVEM II wurde daraufhin im Februar 1995 in UNAVEM III umgewandelt und auf bis zu 7.000 Soldaten ausgeweitet. Die mit Ablauf der Mission im Juni 1997 verzeichneten Fortschritte bei der Bildung einer "Regierung der Einheit und Nationalen Versöhnung" (GURN) und der Demobilisierung waren jedoch brüchig. Vor allem die UNITA, die sich aus dem illegalen Diamantenverkauf finanziert, verstieß immer wieder gegen die Vereinbarungen. Die UNAVEM-Nachfolgeoperation MONUA (*United Nations Observer Mission in Angola; Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola*) konnte mit ihren ca. 1.000 Polizisten, Soldaten und Beobachtern nicht verhindern, daß das Land immer weiter in einen erneuten Krieg abglitt. Die Mission wurde am 26. Februar 1999 beendet.

Im folgenden sollen zunächst die kolonialen Hintergründe des Konflikts und die Formierung der Konfliktparteien im Dekolonisationskrieg skizziert werden. Ohne diesen Kontext lassen sich weder die Probleme der Staatsbildung in Angola noch die soziale, ethnische und regionale Basis des Konflikts verstehen. Anschließend behandle ich den "internationalisierten Bürgerkrieg" seit der Unabhängigkeit von 1975, der durch starke externe Intervention geprägt war. Mit den Angola-Namibia-Abkommen

vom 22. Dezember 1988⁹ wurde der Konflikt von der Supermächtekonkurrenz abgekoppelt, konnte aber in seinen Kernelementen nicht gelöst werden. Wie Portugal in den Folgejahren unter US-amerikanischer und sowjetischer Beteiligung eine interne Konfliktregelung herbeizuführen suchte, schildert das dritte Unterkapitel. Das vierte Unterkapitel geht auf das im Mai 1991 vereinbarte Bicesse-Abkommen ein, dem eine Fehleinschätzung der tiefverwurzelten Kriegsstrukturen zugrunde lag, wie der erneute Kriegsausbruch im Oktober 1992 dramatisch unter Beweis stellte.

Fünftens untersuche ich, wie die Vereinten Nationen in der heißen Kriegsphase 1993/94 die Federführung bei den internationalen Vermittlungsbemühungen übernahmen. In einem mit Sanktionsdrohungen gegen die UNITA untermauerten Kraftakt wurde das Lusaka-Protokoll vom 20. November 1994 erreicht. Warum das Abkommen trotz des vergleichsweise gut vorbereiteten UNAVEM III-Einsatzes scheiterte und die Vereinten Nationen schließlich mit dem MONUA-Mission nur noch ihr vorheriges Engagement abwickelten, erörtert das sechste Unterkapitel. Seit dem Abzug von MONUA unterhält die UNO nur noch ein kleines Büro in Luanda. Dieses weitgehende Disengagement der Weltgemeinschaft fällt zeitlich mit dem Ausbruch der dritten Kriegsrunde seit 1975 zusammen, die im Dezember 1998 begann. Das siebte Unterkapitel geht hierauf ein. Zugleich hat die Weltorganisation aber im Juli 1998 das Sanktionsregime gegen die UNITA verschärft und insbesondere das Diamantengeschäft in den Blick genommen. Dieser erste ernstgemeinte Versuch der Weltorganisation, gezielte Sanktionen (*targeted sanctions*) gegen die Rebellenorganisation zu unternehmen und dabei auch Verstöße aufzudecken sowie Sanktionsbrecher zu benennen, findet im achten Unterkapitel ebenso Beachtung wie eine veränderte US-Politik, die Ende der 90er Jahre mehr und mehr auf ein Containment der UNITA und eine Aufwertung der angolanischen Regierung setzte. Das abschließende Fazit faßt zusammen, wie globale Einmischung an tiefverwurzelten Kriegsstrukturen und an einem verflochtenen regionalen Konfliktsystem scheitern kann.

1. Kolonialherrschaft und Dekolonisation

Der Angola-Krieg begann 1961 als Befreiungskampf gegen die portugiesische Kolonialherrschaft, die sich im Laufe der Jahrhunderte vom transatlantischen Sklavenhandel zum Siedlerregime entwickelt hatte. Die Ursprünge der kolonialen Inbesitznahme reichen bis in das 15. Jahrhundert zurück (vgl. Somerville 1986: 7-15). 1483 entdeckten Portugiesen die Region um Luanda, die südlich des Kongo-Flusses liegt. 1575/76 gründeten sie die Küstenstadt Luanda. Sie bildete den Ausgangspunkt für die De-

9 Vgl. Agreement among the People's Republic of Angola, the Republic of Cuba and the Republic of South Africa. New York: United Nations (Security Council Document S/20345, 22 December 1988).

portation von schätzungsweise 3 Mio. Sklaven – vor allem nach Brasilien. Die Grenzen des heutigen Angola wurden 1884/85 auf der "Berliner Kon-go-Konferenz" vereinbart. Danach begann die Eroberung des Landesinneren, die erst 1920 abgeschlossen war. Ab 1928 forcierte das Regime von António Oliveira Salazar in Portugal die Auswanderung und baute Angola systematisch zur Siedlerkolonie aus. Die Kolonialmacht eignete sich Land und Besitz an, beutete die Rohstoffressourcen des Landes aus und preßte die einheimische Bevölkerung durch Zwangsarbeit aus – was sie mit ihrer "zivilisatorischen Mission" rechtfertigte (vgl. Meyns 1997a: 113). Die Zahl der weißen Siedler stieg von 80.000 (1950) auf 170.000 (1960) und umfaßte zur Zeit der Unabhängigkeit etwa 300.000¹⁰.

Der koloniale Staat in Angola war repressiv und autoritär. Die kapitalistische Durchdringung unternahm der portugiesische Kolonialismus jedoch im Vergleich zu Frankreich und Großbritannien erst spät und mit vergleichsweise geringem Erfolg (vgl. Pereira 1994: 6). Staats- und Nationenbildung nach der Unabhängigkeit standen in Angola von daher vor einem dreifachen Problem: Erstens hinterließen die portugiesischen Kolonialbeamten und Siedler beim überstürzten Ende der Kolonialherrschaft vergleichsweise leistungsschwache Strukturen. Zweitens gab es eine starke ethno-regionale Separierung, die zum Teil in der Kolonialzeit verschärft worden war und bis heute relevant ist. Die größte ethnische Gruppe bildeten und bilden dabei die Ovimbundu, die im zentralen Hochland und in der entsprechenden Küstenregion siedeln und etwa 38% der Gesamtbevölkerung stellen. Es folgen mit 23% die Kimbundu, die die Hauptstadt Luanda dominieren und auch größere Teile des Landesinneren besiedeln. Die drittgrößte Gruppe sind schließlich die Bakongo, die im Nordwestangola sowie in der Exklave Cabinda wohnen und etwa 13% der Bevölkerung stellen (vgl. Meyns 1993b: 320-321; Pereira 1994)¹¹.

Drittens war die soziale Zusammensetzung bzw. Klassenstruktur am Ende der Kolonialzeit deutlich durch die Merkmale einer Siedlerkolonie geprägt, bei der die einheimische Bevölkerung selbst in mittleren Positionen kaum vertreten war. Die oberste Schicht der Großgrundbesitzer, Geschäftsleute, Kolonialbeamten und Militäroffiziere bestand fast ausschließlich aus Portugiesen. Ebenso setzte sich die städtische Mittelklasse überwiegend aus Weißen zusammen. Allerdings hatten gebildete Afrikaner hier einige Positionen eingenommen. Die große Mehrzahl der Afrikaner lebte in Subsistenzökonomie oder kleinbäuerlicher Marktwirtschaft (vgl. Sogge 1992; Guimarães 1998: 23-30)¹².

10 Vgl. Pereira 1994: 4-5; Cleary 1999: 143.

11 Insgesamt geht man von mindestens neun ethno-kulturellen Gruppen aus, die zum Teil auch Siedlungsgebiete und Verbindungen in den Nachbarländern haben (vgl. Meyns 1993b: 320-321; Pereira 1994: 2 [Map 1]).

12 Die 350.000 bis 400.000 Weißen dominierten die moderne Ökonomie und die devisa bringende Exportproduktion. Eng mit ihnen verbunden waren 100.000

Der antikoloniale Widerstand formierte sich vor diesem Hintergrund vorrangig entlang ethno-regionaler und ethno-sozialer Linien (vgl. Sommerville 1986: 21-45). Er begann 1956, als sich unter Führung von Agostinho Neto mit der *Movimento Popular de Libertação de Angola* (MPLA) die erste Befreiungsbewegung gründete, die am 4. Februar 1961 den bewaffneten Kampf aufnahm. Die MPLA stützte sich auf die städtischen Mbundu und Mestizen (*mestiços*), wurde aber vor allem von *assimilados* geprägt. Dabei handelt es sich um nicht-weiße Nachkommen der multi-rassischen Bourgeoisie, die sich im 19. Jahrhundert in Luanda und Benguela herausgebildet und deren Reichtum sich im wesentlichen auf den Sklavenhandel gegründet hatte. Ihre Stellung wurde insbesondere durch die massive portugiesische Immigration nach dem Zweiten Weltkrieg untergraben. Als weitere Gruppe bildeten sich die neuen *assimilados* heraus. Sie zeichneten sich weniger durch ihren materiellen Besitzstand als vielmehr durch ihre Bildung aus, die sie häufig in Missionsschulen erworben hatten. Die Spannungen zwischen Mestizen sowie neuen und alten *assimilados* wurden innerhalb der MPLA durch eine inklusive Ideologie überlagert. Freilich hatte der dabei propagierte Marxismus-Leninismus wenig Bezug zu den realen "Klassenverhältnissen"¹³. Außerdem gelang es der MPLA nicht, über die *petite bourgeoisie* sowie die Ethnie der Kimbundu hinaus maßgebliche Unterstützung – insbesondere in den ländlichen Gebieten – zu erhalten (vgl. Cleary 1999: 143).

Neben der MPLA wurde 1962 die *Frente Nacional de Libertação de Angola* (FNLA) ins Leben gerufen, in der verschiedene Vorgängerorganisationen mündeten. Die FNLA stützte sich hauptsächlich auf die agrarische Bakongo-Bevölkerung im Nordosten des Landes. Diese lehnte nicht nur die weißen Siedler ab, sondern wandte sich 1961 in einem Aufstand auch gegen *mestiços* und *assimilados*. Die FNLA pflegte enge Beziehungen zum Mobutu-Regime in Kongo-Zaire. Ihr Anführer, Holden Roberto, war ein Schwager des zairischen Präsidenten. Mobutu hatte bei der Unterstützung der FNLA unter anderem strategische Interessen. Insbesondere ging es ihm um die Sicherung der Benguela-Bahnlinie, über die Rohstoffe aus der Provinz Katanga zu den atlantischen Seehäfen gebracht wurden. Außerdem beabsichtigte er, den von angolanischem Territorium aus operierenden Shaba-Sezessionisten den Rückhalt zu nehmen.

bis 150.000 Mestizen sowie ca. 150.000 *assimilados*, die formell gleichgestellt waren. Über 90% der Bevölkerung lebten jedoch in einer kleinbäuerlichen Landwirtschaft. Durch Zwangsarbeit, Enteignung, den Zwang zum Anbau von Exportgütern (z.B. Baumwolle, Kaffee, Sisal, Zuckerrohr, Weizen, Rizinus), die Einführung von Kopfsteuern und die Untergrabung traditioneller Autoritäten durch Kolonialverwaltung und Mission wurde die ländliche Bevölkerung mit dem kolonialen Marktsektor in Verbindung gebracht. Vgl. Pössinger 1992: 98-99; Meyns 1993b: 321-322; siehe auch ausführlich Sogge 1992.

13 Vgl. Pereira 1994: 7; siehe auch Fituni 1995: 149-150; Gunn 1992: 40, 46.

1966 konstituierte sich eine dritte politische Kraft: Unter Führung von Jonas Savimbi spaltete sich die UNITA von der FNLA ab. Sie stützte sich im wesentlichen auf die ländliche Bevölkerung der Ovimbundu (vgl. Gunn 1992: 47; MacQueen 1998: 402-403). Hintergrund der Abspaltung war, daß die Ovimbundu nicht angemessen in den von Bakongo dominierten FNLA-Führungsstrukturen repräsentiert waren. Die Führung der UNITA rekrutierte sich zunächst aus den neuen *assimilados* und sprach sich für einen "chinesischen Sozialismus" aus – nicht zuletzt, um Unterstützung seitens der VR China zu erhalten. Ab 1974 verfolgte sie freilich eine deutlich anti-kommunistische Ideologie (vgl. Gunn 1992: 40-41). Vor allem aber setzte sie auf einen Ethno-Populismus, der den afrikanischen "Traditionalismus" der Ovimbundu gegen die vermeintlich fremdbestimmte Mestizen-Herrschaft der MPLA in Luanda ausspielte (vgl. Pereira 1994: 7-8). Neben den Ovimbundu waren auch Cabindas, Bakongos, Lunda-Chokwes, Nganguelas und andere Volksgruppen in den UNITA-Führungsstrukturen vertreten (vgl. Cleary 1999: 143).

Bereits im Dekolonisationskrieg (1961-74) hatte es tödlich ausgetragene Feindschaften zwischen den drei Befreiungsbewegungen MPLA, FNLA und UNITA gegeben. Immer wieder kam es zu blutigen Auseinandersetzungen, sobald Guerilla-Kämpfer einer Befreiungsbewegung das Territorium einer anderen nutzten. Die MPLA beschuldigte in dieser Zeit die UNITA, mit den portugiesischen Sicherheitskräften auf Kosten der MPLA zu kooperieren (vgl. Somerville 1993: 58). Die Rivalitäten wurden durch externe Einmischung weiter entfacht. So operierte die FNLA von Kongo-Zaire aus. Die CIA versorgte auf Drängen zairischer Führungszirkel die FNLA ab 1962 mit Waffen und Geld (vgl. Stockwell 1978: 58-59). Nach einem Protest Portugals wurde die Hilfe 1969 weitgehend zurückgefahren. Ab 1973 ersuchte die FNLA daraufhin die VR China um Unterstützung, die sich in einer Reihe von Dritte Welt-Konflikten als Gegenspieler der Sowjetunion profilieren wollte (vgl. Gunn 1992: 40, 47; Papp 1993: 164). Die UNITA wurde im Machtkampf der verschiedenen anti-kolonialen Bewegungen ebenso wie die FNLA durch die CIA unterstützt¹⁴. Sie wurde zudem vor 1974 in begrenztem Maße durch die VR China gefördert und war eng mit Zambia verbunden (vgl. Somerville 1993: 58). Die MPLA wiederum hatte seit 1963 Unterstützung durch die Sowjetunion, andere osteuropäische Staaten und vor allem Kuba empfangen.

14 Ein öffentlich zugängliches CIA-Dokument, das CIA-Waffen- und Materiallieferungen an FNLA und UNITA in dieser Zeit auflistet, ist bei Stockwell (1978: 265-266, Appendix 5) abgedruckt. Zur CIA-Unterstützung gehörte auch die Entsendung von Militärberatern, die offiziell als "intelligence gatherers" bezeichnet wurden, sowie die Rekrutierung von Söldnern. Der US-Kongreß wurde hinsichtlich dieser Aktivitäten Mitte der 70er Jahre bewußt in die Irre geführt (vgl. Stockwell 1978: 176-190; 220-226; 227-239).

Trotz dieser Rivalitäten gelang es den verschiedenen Bewegungen Mitte der 70er Jahre, die Kolonialherrschaft abzuschütteln. Zusammen mit den anti-kolonialen Befreiungsbewegungen in Mosambik und Guinea-Bissau forderten die Kämpfe in Angola den portugiesischen Staat bis an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit heraus. Dies war ein Grund für den Staatsstreich, den am 25. April 1974 junge Offiziere in Portugal vornahmen¹⁵ und der die koloniale Unabhängigkeit in Afrika ermöglichte (vgl. Pereira 1994: 8-9).

2. Von der Unabhängigkeit bis zu den Angola-Namibia-Abkommen (1975-1988)

In Mosambik hatte die neue portugiesische Führung die Macht unmittelbar an die dortige Befreiungsbewegung FRELIMO unter Führung von Samora Machel abgegeben (siehe hierzu Kapitel C.III). In Angola zögerte sie jedoch, da es hier nicht – wie in Mosambik – ein relativ konsolidiertes Gegenüber gab, sondern drei untereinander zerstrittene Befreiungsbewegungen. Kurz vor ihrem Abzug vermittelten die Portugiesen im Januar 1975 das Alvor-Abkommen. Es sah eine Machtteilung zwischen den Konfliktparteien, eine Übergangsregierung und einen Wahlprozeß vor. Doch die Vereinbarungen brachen nach wenigen Wochen zusammen (vgl. Hampson 1992: 129; Somerville 1986: 41), da die in Auflösung befindliche portugiesische Kolonialverwaltung bereits jegliche Kontrolle verloren hatte. Es entstand ein Machtvakuum, das Angola in den Jahren 1974 bis 1976 für Supermachtintervention und regionale Destabilisierung äußerst anfällig machte (vgl. Gunn 1992: 45-46; MacQueen 1998: 403).

Die Unterstützung der verschiedenen Konfliktparteien in diesem "internationalisierten Bürgerkrieg" (Pereira 1994) muß angesichts der weltpolitischen Änderungen Mitte der 70er Jahre verstanden werden. Die US-Hegemonie hatte durch die Ölpreiskrisen, die Aufhebung des Gold-Dollar-Standards und vor allem die Niederlage in Vietnam erhebliche Risse bekommen. Die Einnahme Saigons durch nordvietnamesische Truppen im April 1975 verstärkte bei amerikanischen Entscheidungsträgern die Angst, Moskau könne die globale Schwäche der USA ausnutzen. Und tatsächlich forderte die UdSSR die USA in Afrika offen heraus. Insbesondere Henry A. Kissinger, Nationaler Sicherheitsberater von US-Präsident Richard Nixon, war von der Vorstellung gefangen, Moskau wolle durch kleinste Gewinne die amerikanische Entschlossenheit testen. Angola war in dieser Logik der nächste Schauplatz für die globale Macht- und Systemkonkurrenz (vgl. Gunn 1992: 51).

15 Sie waren in der MFA (*Movimento das Forças Armadas*) zusammengeschlossen, einer Gruppe portugiesischer Offiziere, die das militärische Engagement in Übersee beenden und die Regierung von Premierminister Marcello Caetano stürzen wollten. Nach mehreren vergeblichen Anläufen gelang dies am 25. April 1974 in der sog. Nelkenrevolution (vgl. Gunn 1992: 40).

Das Land im südlichen Afrika wurde vor diesem Hintergrund zum Stellvertreterkriegsland *par excellence*. Neben den USA und der Sowjetunion mischten sich Kuba, die VR China sowie Zaire und Südafrika ein (vgl. Guimarães 1998: 85 ff.). Der Konflikt war – wie Phyllis M. Martin (1989: 229) zutreffend feststellte – natürlich auch in hohem Maße intern verursacht, "but it would never have reached such proportions or endured so long without foreign intervention from four continents, including Africa". Als die MPLA am 11. November 1975 die staatliche Unabhängigkeit erklärte und Antonio Agostinho Neto zum ersten Präsidenten ernannte¹⁶, war der post-koloniale Krieg bereits im Gange. Holden Robertos FNLA hatte dabei die Rückendeckung einer Schar externer Mächte: der VR China, der USA, Rumäniens und Zaires (vgl. Somerville 1990: 95-96). Unter direkter Beteiligung von 1.500 regulären zairischen Soldaten und gepanzerten Fahrzeugen marschierte die FNLA im September 1975 auf Luanda zu. Zugleich rückten ab dem 14. Oktober 1975 6.000 südafrikanische Soldaten auf Seiten der UNITA vom Süden her auf das MPLA-Gebiet vor¹⁷.

Die MPLA geriet also in einen Zangenriff. Daraufhin startete am 7. November 1975 das Unternehmen "Carolota": Mit sowjetischer Unterstützung wurden 10.000 bis 12.000 kubanische Soldaten mit Flugzeugen nach Angola gebracht und dort mit modernem Kriegsgerät ausgestattet¹⁸. Sie schlugen die Angriffe zurück und nahmen bis Anfang 1976 wichtige Stellungen von UNITA und FNLA ein. Der Großteil der verbliebenen Portugiesen flüchtete in diesen Monaten außer Landes¹⁹.

16 Agostinho Neto starb im September 1979 in einem Moskauer Hospital an Krebs. Sein Nachfolger wurde José Eduardo dos Santos, der seit dem 20. September 1979 angolischer Präsident ist.

17 Südafrika war bereits unter portugiesischer Kolonialherrschaft im August 1966 sowie 1972 auf angolisches Gebiet eingedrungen. Diese Angriffe hatten der Schwächung der SWAPO gedient (vgl. Stultz 1992: 82). Nunmehr ging es der südafrikanischen Regierung darum, eine ihr möglichst freundliche Regierung in Angola zu installieren (vgl. Gunn 1992: 50).

18 Ein wichtiger Faktor für die Intervention war, daß die politisch-militärische Elite Kubas über langjährige persönliche Verbindungen zur MPLA-Spitze verfügte. Dieser "subjektive Faktor" verband sich bei der Interventionsentscheidung mit historischen Erwägungen (gemeinsame Wurzeln mit Angola durch transatlantischen Sklavenhandel) und ideologischen Motiven (Marxismus-Leninismus, Anti-Imperialismus) des Castro-Regimes. Außerdem wollte Castro sich vermutlich durch die Intervention auch bei Entwicklungsländern und Blockfreienbewegung als "Dritte-Welt-Führer" profilieren. Mittlerweile herrscht weitgehend Konsens darüber, daß die kubanische Initiative ohne vorherige Abstimmung mit Moskau entschieden wurde, die Sowjetunion mithin nicht der treibende Faktor war, sondern durch den verbündeten Karibik-Staat unter Druck geriet (vgl. Gunn 1992: 49; siehe auch Rothchild/Hartzell 1995: 180; Breytenbach 1997: 58).

19 Innerhalb eines Jahres (1975-76) flohen 90% der Portugiesen, die die Führungsschicht unter Geschäftsleuten, kommerziellen Farmern, öffentlichen Bediensteten

Seit der Niederlage verübte die FNLA nur noch einzelne Attacken. Nachdem Angola und Zaire 1978 ein Abkommen zur Wiederannäherung unterzeichnet hatten, ließ Mobutu die FNLA fallen. Sie verschwand gänzlich von der politischen Bühne (vgl. Somerville 1993: 58). Der Krieg zwischen MPLA und UNITA ging jedoch in den folgenden Jahrzehnten mit unveränderter Brutalität weiter. David Sogge (1992: 27, Table 2.1) schätzt, daß zwischen 1975 und Mitte 1991 insgesamt 853.000 Tote zu beklagen waren; darunter befanden sich 88.000 Kombattanten, 32.000 Zivilisten, die unmittelbar in Kampfhandlungen ums Leben kamen, sowie 733.000 Zivilpersonen, die indirekt – z.B. durch Unterernährung und Krankheit – den Tod fanden²⁰. Durch kriegsbedingten Hunger, Krankheit etc. sollen darüber hinaus bis zu 1 Mio. Menschen gestorben sein. Angola und Mosambik waren nach UNICEF-Angaben die einzigen Länder weltweit, in denen sich die Kindersterblichkeit in den 80er Jahren erhöhte (vgl. Sogge 1994: 92)²¹.

Der Krieg wurde mit enormem materiellen und finanziellen Aufwand geführt: Schätzungen gehen davon aus, daß die angolansische Regierung allein zwischen 1985 und 1987 sowjetische Waffenlieferungen im Wert von 3 bis 5 Mrd. US-\$ erhielt, darunter MiG-23-Kampfflugzeuge und modernste Luftabwehrtechnologie (vgl. Martin 1989: 231, O'Neill/Munslow 1995: 189). Angola gab zwischen 1975 und 1991 die Hälfte des Staatsbudgets für das Militär aus (vgl. Sogge 1992: 117-118; Martin 1989: 231); über 50% der Exporteinnahmen wurden für Rüstungsgüter aufgewendet (vgl. Martin 1989: 231).

Von zentraler Bedeutung für die Fortdauer des Krieges waren auf Regierungsseite die Erdöleinnahmen, die Ende der 80er Jahre knapp die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts und über 90% der Ausfuhren ausmachten. Bemerkenswert ist, daß 70% der Erdöl-Ausfuhren über die Cabinda Gulf Oil Company liefen – eine Firma, die dem US-Konzern Chevron Oil Company gehört. Damit wurde der Krieg gegen die von den USA unterstützte UNITA kurioserweise maßgeblich durch Ölverkäufe in die Vereinigten Staaten finanziert – eine seltsame "marriage of convenience", wie

ten, Ingenieuren, Ärzten, Lehrern und Geschäftsinhabern gestellt hatten. Vgl. Hodges 1993: 160; siehe auch Gunn 1992: 43; Fituni 1995: 146-147 sowie – für einen Bericht aus erster Hand – Kapuscinski 1987.

20 Siehe zu den Kriegsfolgen in den 80er Jahren mit besonderem Blick auf die Lage der Kinder die UNICEF-Studie "Children on the Front Line" (1989: 35-38, zit. nach Meyns 1992: 74; Meyns 1997a: 119). Sie kommt zu dem Ergebnis, daß Angola auch ökonomisch am stärksten unter der südafrikanischen Destabilisierungspolitik litt. Es trug allein die Hälfte der auf insgesamt 60 Mrd. US-\$ geschätzten Kosten.

21 Vgl. zu den staatsdirigistisch wie kriegswirtschaftlich bedingten ökonomischen Strukturen in Angola auch Sogge (1994: 100), der auf die große Bedeutung von "Parallel-Märkten" verweist, auf denen sich ein Vielfaches der staatlich festgesetzten Preise erzielen läßt.

Phyllis M. Martin (1989: 232) treffend meinte²² (siehe auch O'Neill/Munslow 1995: 189).

Auch die Entwicklungshilfe spielte bei der Stabilisierung des Kriegsregimes eine gewisse, wenn auch nachrangige Rolle. Sie bewegte sich mit 7 bis 15 US-\$ pro Kopf auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Wirkliches Engagement zeigten nur Kuba (bis 1990) und Schweden (vgl. Sogge 1994: 104). Die Hilfe hatte zum Teil positive Wirkungen, insofern sie zum Überleben der ärmsten Stadtbewohner beitrug. Doch diente sie auch der Bereicherung gut situerter Bevölkerungsschichten in einer repressiven Kriegswirtschaft. Schließlich setzte die Regierung die Auslandsunterstützung ein, um sich die Loyalität der eigenen Klientel zu sichern. So kamen die Gelder vor allem den Bewohnern Luandas und anderer Küstenstädte zugute, die *quasi* in Enklaven lebten. Der armen Landbevölkerung, die tendenziell eher der UNITA zuneigte, wurde demgegenüber kaum Beachtung geschenkt (vgl. Sogge 1994: 105).

Die UNITA erhielt ihre Revenuen für die Kriegführung vorrangig durch den Verkauf von Diamanten²³. Außerdem zwang sie die lokale Bevölkerung, Nahrung für ihre Rebellen zu produzieren (vgl. Africa Watch 1991). Schließlich versuchte die UNITA, ihre Position gegenüber der Regierung dadurch zu verbessern, daß sie gezielt die Transport-, Kommunikations- und Elektrizitätsversorgung des MPLA-Staates sabotierte. Trotz dieser äußerst zerstörerischen Kriegführung blieb die militärische Kontrolle bis Ende der 70er Jahre im wesentlichen auf den Südosten des Landes beschränkt. Dies änderte sich, als die UNITA seit Anfang der 80er Jahre massive südafrikanische und zum Teil auch amerikanische Unterstützung erhielt²⁴. Durch finanzielle und militärische Hilfe konnte die Rebellenorganisation ihre Truppenstärke auf 50.000-70.000 Kämpfer ausweiten und ihre militärische Schlagkraft deutlich erhöhen. Die südafrikanische Armee (*South African Defense Force, SADF*) entsandte dabei nicht nur Militärberater, sondern intervenierte im August 1981 auch direkt in Angola, um SWAPO-Guerillatruppen zu verfolgen. Die SADF-Streitkräfte blieben bis 1988 militärisch präsent (vgl. Martin 1989: 230-231; Somerville 1993: 59).

22 Der Widerspruch ging zeitweise sogar noch weiter: Angolanische und kubanische Truppen schützten immer wieder die Ölförderanlagen der Cabinda Gulf Oil Company, die dem US-Konzern Chevron gehörten – und zwar nicht nur gegen Angriffe der separatistischen *Frente de Libertação do Enclave de Cabinda* (FLEC, engl. *Front for the Liberation of the Cabinda Enclave*), sondern auch gegen die von den USA finanzierte UNITA (vgl. Teege 1998).

23 Daneben spielte auch der Verkauf von Gold, Kaffee sowie – v.a. Ende der 80er Jahre – von wilden Tieren und Edelhölzern eine Rolle (vgl. Global Witness 1998b).

24 Bertie Howard (1992: 7) gibt an, daß die USA in den 80er Jahren der UNITA mehr als 300 Mio. US-\$ in Form verdeckter Hilfe zukommen ließen. Die Militärhilfe wurde dabei vom CIA koordiniert (siehe hierzu auch Crocker 1992: 293-296).

Der Machtzuwachs der UNITA wurde auch dadurch begünstigt, daß der US-Kongreß im Juli 1985 das *Clark Amendment* (1976) aufhob (vgl. G. Wright 1997: 118-128; siehe auch Kapitel B.II). Dieses hatte Militärhilfe an sämtliche angolansische Kriegsparteien verboten, solange nicht eine ausdrückliche Zustimmung des Kongresses vorlag. Nachdem Jonas Savimbi 1986 mit einer von Lobby-Organisationen²⁵ gut vorbereiteten Reise Washington besucht hatte, war für die Jahre 1986 bis 1988 der Weg für Militärhilfe in Höhe von 15 Mio. US-\$ pro Jahr frei (vgl. Martin 1989: 231; Brittain 1998: 29). Weitaus größere Summen wurden über weitere Kanäle an die UNITA geleitet, so durch Oliver North – einen Mitarbeiter des Nationalen Sicherheitsrates -, der die Erlöse aus Waffenverkäufen an den Iran u.a. für die Unterstützung der Rebellenorganisation verwandte (sog. "Irangate"-Skandal) (vgl. O'Neill/Munslow 1995: 192)²⁶. Schließlich gelang es der Reagan-Administration sowie rechten Lobby-Gruppen, in den amerikanischen Mainstream-Medien ein Bild von Jonas Savimbi aufzubauen, das ihn zum "Freiheitskämpfer" gegen sowjetisch dominierte Dritte Welt-Regime stilisierte (vgl. Windrich 1992: 29-41; Minter 1994: 151 ff.).

Die durch den Ost-West-Konflikt geprägten Kriegskonstellationen änderten sich grundlegend, als sich die Supermächte 1987/88 annäherten und das Interesse am Disengagement aus den "Stellvertreterkriegen" in Subsahara-Afrika teilten. Zudem war der politischen und ökonomischen Elite Südafrikas zunehmend deutlich geworden, daß die Politik der regionalen Destabilisierung an Grenzen stieß und in absehbarer Zeit modifiziert oder gar revidiert werden mußte (vgl. hierzu Kapitel B.II). Die Angola-Namibia-Abkommen vom Dezember 1988 regelten vor diesem Hintergrund erfolgreich den demokratisch legitimierten Übergang Namibias in die Unabhängigkeit sowie den Abzug kubanischer Truppen aus Angola²⁷. Beide Vereinbarungen sollten die Vereinten Nationen überwachen. Während mit dem UNTAG-Einsatz die Konfliktregelung für Namibia besiegelt wurde, war UNAVEM I (Januar 1989 – Mai 1991) jedoch Auftakt für ein zehnjähriges Engagement der Weltgemeinschaft in dem kriegszerrütteten Land. In dieser Zeit wurden verschiedene Vermittlungsmissionen unternommen und verschiedene Typen von Friedensmissionen eingesetzt. Doch als die UN-Truppen im Februar 1999 abzogen, war das Land nach wie vor in einen äußerst verlustreichen Krieg versunken und die politische Lage mindestens so verfahren wie eine Dekade zuvor.

25 Ausführlich und kritisch analysiert Windrich (1992: 43-62) die einflußreiche "Savimbi-Lobby" in den USA.

26 Gerüchten zufolge sollen dabei auch Stinger-Luftabwehrraketen über den Hafen Matadi und den Luftwaffenstützpunkt Kamina an die UNITA weitergeleitet worden sein (vgl. O'Neill/Munslow 1995: 193-194).

27 Siehe auch Berridge 1989; Pazzanita 1991.

3. Der UNAVEM I-Einsatz und der Weg zum Bicesse-Abkommen (Dezember 1988 bis Mai 1991)

Das UN-Engagement schien im Dezember 1988 noch recht überschaubar. Der UN-Sicherheitsrat hatte die Mission einstimmig durch Resolution 626 vom 20. Dezember 1988 etabliert. Grundlage war der Bericht des UN-Generalsekretärs vom 17. Dezember 1988 (S/20338). Aufgabe von UNAVEM I sollte es sein, den phasenweise vollzogenen Abzug von 50.000 kubanischen Soldaten zu überwachen. Es handelte sich mithin um eine "classic, old-type 'blue Beret' operation" (Anstee 1996a: 161), die unbewaffnete Militärbeobachter ("Blaumützen") umfaßte. Dabei war eine Dauer von 31 Monaten vorgesehen. Der Abzug konnte bereits am 25. Mai 1991 und damit einen Monat vor dem vereinbarten Datum abgeschlossen werden (vgl. UN-DPI 1995b; Fortna 1993b).

Die Angola-Namibia-Vereinbarungen hatten trotz ihrer technisch gelungenen Implementierung eine große Schwäche: Sie enthielten keine politische Lösung für den Angola-Konflikt. Vermutlich war der Charakter des Konfliktes sogar verkannt worden, weil die globalen Akteure angesichts der vielbeschworenen "Neuen Weltordnung" einem Wunschdenken erlagen:

"Angola was seen as a 'Cold War conflict' which with the passing of the Cold War would be largely self-resolving – or resolvable with minimal external input." (MacQueen 1988: 401)

Ein weiteres kam hinzu: Durch den Abzug der kubanischen Truppen wurde das militärische Kräfteverhältnis zuungunsten der angolischen Regierung verschoben. Folglich kam es in der Folgezeit nicht zu einer Abnahme, sondern zu einer Eskalation der Kämpfe. Die USA und die Sowjetunion unterstützten dabei weiterhin ihre Klienten – allein die UNITA erhielt 1989 etwa 50 Mio. US-\$²⁸ (vgl. Papp 1988). Südafrika hatte sich zwar verpflichtet, die Unterstützung für die UNITA einzustellen. Doch gab es zahlreiche Hinweise, daß die Rebellenorganisation auch nach 1991 massive Waffenlieferungen aus Südafrika erhielt. Es spricht nach Keith Somerville (1993: 67-68) viel dafür, daß diese nicht über die Regierung erfolgten, sondern Teile der SADF, der Polizei und des militärischen Geheimdienstes hierfür verantwortlich waren.

Zahlreiche afrikanische Führungspersonlichkeiten sowie die USA, die UdSSR und Portugal unternahmen zwischen 1989 und 1991 Vermittlungsinitiativen. Den Konfliktparteien war klar, daß eine Einigung von ihnen erwartet wurde. Doch lagen die politischen Positionen weit auseinander. Es gab eine ähnliche Konstellation wie im Mosambik-Konflikt: Die Regierung setzte darauf, die Rebellenorganisation über ein Amne-

28 Nach dem südafrikanischen Rückzug aus Namibia im Jahre 1989 wurden die USA für einige Jahre der wichtigste Patron der UNITA; siehe hierzu ausführlicher Minter 1991.

stieangebot weitgehend in das bestehende System zu kooptieren. Diese wiederum beharrte auf wirklicher Machtbeteiligung und der Schaffung eines Mehrparteiensystems. In dieser Situation versammelte Zaires Präsident Mobutu am 22. Juni 1989 in Gbadolite, seiner Heimatstadt im Norden des Landes, 18 Staatschefs aus dem lusophonen Afrika und aus Zentralafrika (vgl. Brittain 1998: 42; G. Wright 1997: 146-150)²⁹. Die Zusammenkunft war von den USA, Südafrika und der UNITA unterstützt worden und zeigte, daß die UNITA als diplomatischer Faktor ernstzunehmen war (Venâncio 1993a: 114-115). Zunächst schien der Gipfel von Gbadolite von Erfolg gekrönt: Angolas Präsident José Eduardo dos Santos und UNITA-Führer Jonas Savimbi vereinbarten ein Waffenstillstandsabkommen, das zum 24. Juni in Kraft treten sollte, und besiegelten es mit einem vorschnell als historisch bezeichneten Handschlag (vgl. Meldrum 1989). Außerdem sollte eine Kommission unter Vermittlung von Mobutu gebildet werden, um die "nationale Versöhnung" voranzubringen.

Doch kurz darauf wurde der Waffenstillstand bereits verletzt. Die Vereinbarungen brachen zusammen. Hintergrund war, daß bei den tagelangen und oftmals hektischen Verhandlungen keine klaren Ergebnisse fixiert worden waren und die Konfliktparteien äußerst unterschiedliche Wahrnehmungen und Interpretationen der Vereinbarungen hatten. Außerdem waren keine Regelungen zur Implementierung und Kontrolle des Waffenstillstandes festgelegt worden. Mitverantwortlich für das Scheitern war auch der Vermittler, Zaires Präsident Mobutu: U.a. hatte er bekanntgegeben, Savimbi werde vorübergehend ins Exil gehen – eine Regelung, von der der UNITA-Chef nicht unterrichtet war. Mehr und mehr stellte sich heraus, daß Mobutu sich zwar ernsthaft um eine Regelung bemühte, aber durch seine vielfältige Verstrickung in den Konflikt Teil des Problems war. Versuche, im August und September 1989 durch weitere Gipfel in Harare und Kinshasa das zeitweise positive Momentum von Gbadolite wiederaufzunehmen, scheiterten (vgl. Rothchild/Hartzell 1995: 189-192; Meyns 1997a: 122).

In den folgenden zwei Jahren gab es schwere Gefechte, die aber keiner Seite einen entscheidenden Vorteil brachten. Die Regierung hatte Anfang 1990 zunächst einige UNITA-Hochburgen erobern können. Die Rebellenorganisation reagierte mit einer massiven Gegenattacke und sabotierte immer wieder die Strom- und Trinkwasserversorgung Luandas³⁰.

29 Im Vorfeld hatten sich am 16. Mai die Staatschefs von acht Ländern – Zaire, Kongo-Brazzaville, Gabun, Mosambik, Zimbabwe, Zambia, São Tomé und Príncipe sowie Angola – in Luanda getroffen und einen Sieben-Punkte-Plan der angolischen Regierung unterstützt, der aber nur wenige Konzessionen an die UNITA enthielt. Der Gipfel verständigte sich außerdem darauf, daß Mobutu in den Folgemonaten die Rolle des Vermittlers übernehmen solle (vgl. Rothchild/Hartzell 1995: 188, 192; Williams 1993: 199-200).

30 Vgl. Somerville 1993: 60; O'Neill/Munslow 1995: 184.

Portugal, das sich bereits 1989 als Vermittler ins Spiel gebracht hatte, lancierte angesichts dieser Zuspitzung im April 1990 eine neue Vermittlungsinitiative (vgl. Venâncio 1993a). Sie war mit den USA und der Sowjetunion abgestimmt, die sich bilateral beraten hatten³¹. Neben den historischen Bindungen spielte wohl auch eine Rolle, daß sich Portugal bei einem Vermittlungserfolg einen internationalen Prestigezuwachs – nicht zuletzt in der Europäischen Gemeinschaft – erwartete. Insgesamt sechs Verhandlungsrunden fanden ab April 1990 unter Leitung des portugiesischen Außenministers José Durao Barroso statt (vgl. Williams 1993: 203). Parallel trieb das Zentralkomitee der MPLA intern seit 1987 Reformen voran und beschloß im Juni 1990, das Einparteiensystem abzuschaffen und von der Staatswirtschaft zu einer gemischten Ökonomie mit marktwirtschaftlichen Elementen überzugehen (vgl. Hampson 1992: 129-130). Zwischen dem 26. und 30. März 1991 wurden verschiedene Gesetze verabschiedet, die ein Mehrparteiensystem und die Garantie bürgerlicher Freiheitsrechte einführen sollten³². Freilich wurden die Reformen in vielen Fällen unterlaufen bzw. nicht mit dem nötigen Nachdruck verfolgt. So nutzte die Regierung nach wie vor den Staatsapparat und die von ihr dominierten Medien, um ihre politische Hegemonie zu erhalten. Im wirtschaftlichen Bereich wurde die Liberalisierung regelmäßig zu individueller Bereicherung und zu klientelistischer Herrschaftssicherung genutzt (vgl. Meyns 2001: 112; 121). Sie führte insofern nicht zu einem effektiveren Staat und mehr Marktwirtschaft, sondern vielmehr zu Staatszerfall, zur Ausweitung von Parallelmärkten und zur rapiden "Dollarisierung" der realen Ökonomie (vgl. Messiant 1995: 46).

Die Friedensverhandlungen wurden zudem durch Kampfhandlungen begleitet. Es zeichnete sich ein Muster ab, das auch im folgenden Jahrzehnt Gültigkeit behalten sollte: Militärische Rückschläge erhöhten bei den Kriegsparteien die Kompromißbereitschaft, Erfolge führten dagegen zur Verhärtung eigener Positionen (vgl. Meyns 2001: 119). Sowohl die Führung der UNITA als auch die MPLA-Elite profitierten persönlich und politisch von dem für die Bevölkerung prekären Zustand zwischen Krieg und Frieden – konnten sie in diesem Umfeld doch relativ unkontrolliert ihre ökonomischen und politischen Geschäfte verfolgen.

Auf dem Weg zum Bicesse-Abkommen war es insbesondere die Regierung, die militärisch in Bedrängnis geriet und Konzessionen machen mußte: Vor allem die verlorene Schlacht von Mavinga hatte der MPLA

31 Auch die UNITA hatte sich bemüht, Portugal zu einem aktiveren Engagement zu bewegen.

32 Vgl. Agence France Press, 2000: Angola's 25 Years of Civil War. 9 November 2000

<<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/angola/001109.htm>> (Zugriff am 06.05.01)

im Mai 1990 verdeutlicht, daß ihre Armee ohne kubanische Unterstützung zunächst einmal weitaus weniger schlagkräftig war³³.

Sechs Tage, nachdem die letzten kubanischen Truppen Luanda verlassen hatten, unterzeichneten Regierung und UNITA am 31. Mai 1991 in einem Vorort von Lissabon das Abkommen von Bicesse (vgl. O'Neill/Munslow 1995: 184; G. Wright 1997: 152-159). Die Vereinten Nationen waren erst in der Endphase der Verhandlungen mit einem Militärbeobachter beteiligt gewesen. Sie hatten von daher kaum Einfluß auf die Inhalte der Vereinbarung oder auf Verfahren zu ihrer Umsetzung nehmen können (vgl. Anstee 1996a: 161; MacQueen 1998: 401). Das Bicesse-Abkommen sah einen sofortigen Waffenstillstand vor, der durch die drei Garantiemächte USA, UdSSR und Portugal überwacht werden sollte. Zweitens vereinbarten Regierung und Rebellen, ihre Streitkräfte bis zu den Wahlen zu entwaffnen und zu demobilisieren. Zugleich war die Schaffung einer neuen Armee mit 40.000 Mann geplant. Sie sollte sich zur Hälfte aus den bisherigen Regierungs- und den UNITA-Truppen zusammensetzen (vgl. UN-DPI 1995b).

Den politischen Kern des Bicesse-Abkommens bildeten die "Fundamental Principles for the Establishment of Peace in Angola", die sieben Punkte enthielten (vgl. UN-DPI 1995b)³⁴. Die UNITA verpflichtete sich darin, bis zu den Wahlen den Präsidenten und die Regierung anzuerkennen. Andererseits erhielt die UNITA das Recht, nach Inkrafttreten des Waffenstillstandes als politische Kraft innerhalb einer Mehrparteiendemokratie aktiv zu werden. Die Verfassung und die Wahlgesetze sollten von der angolischen Regierung in Konsultation mit allen politischen Kräften ausgearbeitet, Menschenrechte und Grundfreiheiten garantiert und die Wahlen von internationalen Beobachtern überwacht werden. Eine "Gemeinsame Politisch-Militärische Kommission" von Regierung und

33 Die Kräfteverschiebung zugunsten der UNITA wurde zum Teil (aber nicht völlig) korrigiert, als die FAPLA ein Jahr später Mavinga zurückeroberte.

34 Das Abkommen umfaßt vier verbindliche Dokumente: die Waffenstillstandsvereinbarung (mit zwei Anhängen); die Grundprinzipien für die Herstellung von Frieden in Angola (mit einem Anhang zur *Joint Political Military Commission* [CCPM]); Konzepte zur Lösung der offenen Fragen zwischen der angolischen Regierung und UNITA; das Protokoll von Estoril. Im Anhang zu den Grundprinzipien wird die Errichtung der CCPM geregelt, deren Mitglieder sich aus Vertretern von Regierung und UNITA zusammensetzen und an der Repräsentanten Portugals, der USA und der UdSSR als Beobachter teilnehmen. Außerdem konnte ein Vertreter der Vereinten Nationen zu den Treffen eingeladen werden. Die Aufgabe bestand darin, auf der Grundlage konsensueller Entscheidungsfindung die Umsetzung aller politischen und militärischen Aspekte zu garantieren. Im Protokoll von Estoril sind verschiedene Regelungen zu den Wahlen, zur CCPM, zu Sicherheitsgarantien in der Übergangszeit, zu den politischen Rechten der UNITA, zu Verwaltungsstrukturen und zur Bildung der neuen angolischen Streitkräfte enthalten. Die in Bicesse vereinbarten "Peace Accords for Angola" (*Acordos de Paz*) vom 1./31. Mai 1991 sind in englischer Sprache dokumentiert in UN-DPI 1995b.

UNITA (*Joint Political Military Commission, CCPM*) sollte in Kooperation mit den drei Garantiemächten (*International Monitoring Group*) den Übergang bis zu Wahlen begleiten, die für die Zeit von September bis November 1992 vorgesehen waren. Die Vereinten Nationen würden mit einer neuen Friedensmission den Übergangsprozeß begleiten. Schließlich war vorgesehen, über beide Parteien ein Waffenembargo zu verhängen (vgl. Somerville 1993: 61).

4. "From Bicesse to the Battlefield via the Ballot Box" (Die erste Phase von UNAVEM II)

Das Bicesse-Abkommen vernachlässigte in beinahe fahrlässiger Weise die komplexe Konfliktstruktur in Angola. Unter der Folie der Supermacht-konkurrenz und der regionalen Destabilisierungspolitik hatten die beiden Kriegsparteien nicht nur ein hochgradig militaristisches Politikverständnis entwickelt, sondern auch politökonomische *vested interests* herausgebildet. Angesichts dieser Faktoren mußte eine nüchterne Analyse davon ausgehen, daß jede Entwicklung auf massiven Widerstand treffen würde, die einer der Parteien in nennenswertem Umfang Machtkontrolle und Bereicherungsmöglichkeiten nahm. Die internationale Gemeinschaft ging jedoch mit einer gewissen Naivität an das Konfliktmanagement heran. Offenbar wurden weder die Vereinbarungen hinreichend präzisiert noch ernsthaft Szenarien durchgespielt, wie sich der Konflikt weiterentwickeln könnte:

"There seemed to be little more than an assumption that the momentum for peace established at the time of the Namibian settlement would carry things through." (MacQueen 1998: 400-401)

Dieser Optimismus schien sich anfangs zu bestätigen, insofern ein Teil der Bicesse-Vereinbarungen reibungslos umgesetzt wurde. Sowohl die drei Garantiemächte als auch die spät hinzugezogene UNO unterschätzten in dieser Phase die potentielle Dramatik der Situation. Sie nahmen an, daß der Weg zum Frieden eher technisch zu regeln sei und in politischer Hinsicht alles auf eine "Regierung der Einheit und Nationalen Versöhnung" hinauslaufen würde. Probleme, die dieser Wahrnehmung widersprachen, wurden falsch interpretiert und als Zwischenfälle abgetan (vgl. Somerville 1993: 61-62)³⁵.

Die kurzsichtige Herangehensweise spiegelte sich bereits in der Etablierung von UNAVEM II wider. Der UN-Sicherheitsrat hatte am 30. Mai 1991 – auf ein offizielles Ersuchen der angolanischen Regierung hin – mit Resolution 696 Mandat und Umfang der Friedensmission festgelegt. UNAVEM II sollte bis zu den Wahlen vom Herbst 1992 im Land bleiben

35 Dies läßt sich sozialpsychologisch übrigens gut mit der Theorie der kognitiven Dissonanz erklären (vgl. Festinger 1978, siehe auch ausführlicher Kapitel E.V).

(vgl. UN-DPI 1995b; Fortna 1993c)³⁶. Von vornherein war eine nur geringe Stärke vorgesehen. Im Unterschied zu Namibia, wo zeitweise bis zu 8.000 UN-Blauhelme, zivile Mitarbeiter und Wahlbeobachter stationiert waren, bestand die *United Nations Angola Verification Mission II* (Juni 1991-Februar 1995) aus nur 350 Militär- und 90 Polizeibeobachtern. Kurz vor den Wahlen vom September 1992 kamen zusätzlich 400 Wahlbeobachter ins Land³⁷; die immerhin 5.820 Wahlbüros abdecken mußten. Das Budget lag bei 132 Mio. US-\$. Angesichts der räumlichen Größe des Landes und seiner Bevölkerung von 10-12 Mio. Einwohnern konnte die personelle und finanzielle Ausstattung eigentlich bereits *prima vista* als völlig unzureichend eingestuft werden (vgl. Somerville 1993: 61).

Zudem war die inhaltliche Rolle von UNAVEM II nicht oder nur äußerst vage bestimmt (siehe auch Kühne 1994a). Dies betraf insbesondere die Entwaffnung, die Bildung der neuen Armee und die Ausdehnung der Verwaltung auf das gesamte Land. In der Anfangsphase beinhaltete UNAVEM II weder eine humanitäre noch eine Wahlkomponente. Erst Ende 1991 wurde die Beobachtung und Verifizierung der Wahlen angebahnt. Weitere drei Monate vergingen, bis der Sicherheitsrat am 24. März 1992 mit Resolution 747 das Mandat von UNAVEM II entsprechend erweiterte (vgl. UN-DPI 1995b). Fast ein Dreivierteljahr fehlte der Mission zudem eine politische oder zivile Führung. Dieses Manko wurde am 6. Februar 1992 behoben, als Margaret J. Anstee zur *Special Representative of the Secretary-General (SRSG) for Angola* berufen und zugleich auch zur Leiterin von UNAVEM II bestellt wurde. Sie hatte damit die vollständige Verantwortung über die militärischen, polizeilichen, politischen, zivilen und humanitären Elemente der Mission (vgl. Anstee 1996a: 161-162).

Der Weg zu den Wahlen war steinig (vgl. Anstee 1996b: 85-157). Eine einheitliche Verwaltung des Landes kam nicht zustande. Die CCPM wurde ihrer Aufgabe kaum gerecht³⁸. Obwohl sich die Demobilisierung als zunehmend problematisch erwies und immer wieder gewaltsame Übergriffe früherer Soldaten und Rebellen bekannt wurden, spielten die UNO und die drei Garantiestaaten die Ereignisse herunter. Savimbis wiederholte Äußerungen, wenn alles mit rechten Dingen zuginge, könne bei den Wahlen nur ein klarer UNITA-Sieg herauskommen, wurden als

36 Grundlage waren die Empfehlungen, die der Generalsekretär in seinem Bericht vom 20. Mai 1991 (S/22627) sowie in seinem Zusatz (*addendum*) vom 29. Mai 1991 (S/22627/Add.1) ausgesprochen hatte.

37 Außerdem wurde die Zahl der Polizeibeobachter geringfügig auf 136 aufgestockt.

38 Die Lage spitzte sich zudem zu, als 1992 UNITA-Dissidenten Menschenrechtsverletzungen der Rebellenorganisation anprangerten. Miguel N'zau Puna, Generalsekretär und Innenminister der UNITA, sowie Tony da Costa Fernandes, der Außenminister der Rebellenorganisation, traten aus der Partei aus und warfen Savimbi vor, Kritiker aus den eigenen Reihen umgebracht zu haben. Beide Politiker gehörten nicht den Ovimbundu an (vgl. Somerville 1993: 62).

typische Rhetorik abgetan (vgl. Somerville 1993: 63-65)³⁹. Sorgfältige Vorkehrungen für den potentiellen Wahlverlierer wurden jedoch nicht getroffen. Problematisch war nicht zuletzt, daß politische Akteure jenseits von UNITA und MPLA wenig Gelegenheit erhielten, sich als mögliche "dritte Kraft" zu etablieren⁴⁰ (vgl. Meyns 1997a: 123). In der bipolaren Machtstruktur standen sich immer noch zwei *Kriegsparteien* gegenüber, nicht aber *politische* Parteien, die mit den Spielregeln – geschweige: der politischen Kultur – einer Demokratie vertraut gewesen wären⁴¹.

Unmittelbar vor den Wahlen häuften sich die Anzeichen, daß die Zeit noch nicht reif für Abstimmungen war. Insbesondere im militärischen Bereich mußte die Lage Ende September 1992 als niederschmetternd bezeichnet werden. Die Bildung der neuen Armee war in keiner Weise abgeschlossen. Nur 45% der Regierungs- und 24% der UNITA-Truppen waren demobilisiert⁴². Freilich hatte die Regierung systematisch paramilitärische Polizeieinheiten (*ninja*) ausgebaut, die sie – wie sich bald zeigen sollte – effektiv gegen politische Gegner einzusetzen wußte⁴³. Kurz vor dem Wahltag wurden übereilt Soldaten auf die neue Regierungsarmee eingeschworen. Doch waren weder die vertraglich geregelten Vorbedingungen für die Wahlen erfüllt, noch ließ sich für das weitgehend zerstörte Land eine Entwicklungsperspektive erkennen: Mehr als 300.000 Flüchtlinge befanden sich noch immer in den Nachbarländern, Landminen stellten ein enormes Problem dar (vgl. Pereira 1994: 15-17).

Die Troika aus USA, Portugal und Rußland versäumte es, die UNITA, die die "Spielregeln" verletzte, konsequent in die Schranken zu verweisen.

39 Savimbi hatte beispielsweise gegenüber einem US-Sender geäußert: "If UNITA does not win the elections, they have to have been rigged. If they are rigged, I don't think we will accept them." Karl Maier (1996: 72), der bei diesem Interview zugegen war, faßte seinen Eindruck bündig zusammen: "For one, I think, Savimbi is speaking from the heart."

40 Während der Wahlkampagnen gab es zwar keine größeren Ausschreitungen. Doch insbesondere die kleineren Parteien beschwerten sich über Einschüchterungsversuche durch UNITA und MPLA. Außerdem wurden Rundfunk und Fernsehen als parteiisch wahrgenommen (vgl. UN-DPI 1995b).

41 Vor den Wahlen war in verschiedenen Städten das Graffiti "MPLA gatunos, UNITA assesinos" ("MPLA stiehlt, UNITA tötet") zu lesen – wohl ein Ausdruck des weit verbreiteten Mißtrauens gegenüber den beiden von Skandalen gezeichneten Parteien (vgl. Krška 1997: 95).

42 Vgl. Anstee 1996a: 163; Paffenholz 1995b: 209-210. Am 27. September 1992 waren nach Angaben von UNAVEM II mit 96.620 Regierungssoldaten etwa 80% der Regierungsarmee (FAPLA, in engl.: *Popular Armed Forces for the Liberation of Angola*) demobilisiert, bei der FALA (in engl.: *Armed Forces for the Liberation of Angola*), dem militärischen Arm der UNITA, lag der Anteil deutlich niedriger. Die Schaffung einer nationalen Polizei war kaum vorangekommen (vgl. UN-DPI 1995b).

43 Sie sollen laut Ottaway (1998: 138) 10.000 bis 20.000 Elitesoldaten aus der FAPLA umfaßt haben. Cilliers (2000a: 349) gibt sogar eine Stärke von bis zu 40.000 Mann an.

Ähnliches galt für die UNO, die freilich in dieser Phase gegenüber der Troika eine untergeordnete Rolle einnahm. Im Unterschied beispielsweise zu Namibia und Kambodscha, wo die Weltorganisation in gewisser Weise eine Gesamtverantwortung für den jeweiligen Übergangsprozeß getragen hatte, war sie in Angola nur "eingeladen", die von dem *National Electoral Council* (NEC) durchgeführten Wahlen mit einem begrenzten Mandat zu überwachen (vgl. Pereira 1994: 14-15).

An den Wahlen vom 29./30. September 1992 nahmen mehr als 94% der registrierten Wähler teil – ein starkes Indiz dafür, wie sehr die Bevölkerung sich den Frieden wünschte (vgl. UN-DPI 1995b; Diederichsen 1993). Die Parlamentswahlen brachten ein klares Ergebnis: Die MPLA erzielte 53,74%, während die UNITA sich mit 34,10% begnügen mußte. Die 12 kleineren Parteien teilten sich die verbliebenen 12,16% und spielten keine nennenswerte Rolle⁴⁴. Bei den Präsidentenwahlen verfehlte dos Santos mit 49,57% nur knapp die für den ersten Wahlgang notwendige absolute Mehrheit. Dadurch wurde eine Stichwahl erforderlich. UNITA-Chef Savimbi schnitt mit 40,07 % deutlich besser als seine Partei ab, hatte im Vorfeld der Wahlen aber wohl mit einem sicheren Wahlsieg gerechnet⁴⁵.

Die Tage unmittelbar nach den Wahlen waren von großen Spannungen geprägt⁴⁶. Am 3. Oktober 1992 erhoben die UNITA sowie einige andere Parteien Vorwürfe wegen verbreiteter, massiver und systematischer Unregelmäßigkeiten und Fälschungen. Nachforschungen der Nationalen Wahlkommission und der Vereinten Nationen bestätigten die Beschuldigungen jedoch nicht (siehe UN-DPI 1995b). Es setzten verschiedene Vermittlungsmissionen ein. Die Vereinten Nationen, Südafrikas Außenminister Pik Botha, die drei Garantiemächte sowie eine OAU-Mission versuchten, den drohenden Krieg abzuwenden. Der Sicherheitsrat entsandte zwischen dem 11. und 14. Oktober 1992 eine Ad-hoc-Kommission, die sich aus Vertretern Kap Verdes, Marokkos, der Russischen Föderation und der Vereinigten Staaten zusammensetzte, aber kein Ergebnis erzielte (vgl. UN-DPI 1995b). Insbesondere Botha nahm eine Shuttle-Diplomatie zwischen Huambo und Luanda auf. Als sich die Hinweise häuften, daß die SADF nach wie vor Waffen und Munition an die UNITA

44 Eine regionale Auswertung der Wahlergebnisse zeigte, daß ethno-regionale Partikularismen eine nennenswerte Rolle spielten. Die MPLA schaffte es aber erstaunlicherweise, in den UNITA-Hochburgen immerhin 24% derjenigen Stimmen zu erzielen, die auf die beiden großen Parteien entfielen. Die UNITA schnitt dagegen in den MPLA-Stammprovinzen mit 15% deutlich schlechter ab. Für das Wahlergebnis ausschlaggebend war zudem, daß die MPLA in den entlegeneren Provinzen im direkten Vergleich zur UNITA mit 77% zu 23% der Stimmen (943.931 versus 317.394 Stimmen) einen eindrucksvollen Vorsprung erzielte.

45 Vgl. UN-DPI 1995b; Meyns 1993b: 336.

46 Eine ausführliche Beschreibung der Ereignisse im Oktober liefert – sozusagen aus erster Hand – Anstee 1996b: 199-238.

lieferte und die Rebellenorganisation südafrikanisches Militärpersonal rekrutierte, erklärten die angolanischen Behörden Botha jedoch am 6. November zur *persona non grata* (vgl. Somerville 1993: 65-66).

Die Wahlkommission und die Vereinten Nationen warteten angesichts der gewaltträchtigen Atmosphäre mit der offiziellen Verkündung der Resultate, um noch auf die UNITA Einfluß nehmen und sie davon überzeugen zu können, daß die Wahlen tatsächlich frei und fair verlaufen waren. Doch die Zeichen standen auf Krieg: Elf UNITA-Generäle einschließlich des Kommandeurs der UNITA-Streitkräfte zogen sich aus der gemeinsamen Armee zurück; am 5. Oktober berief General 'Ben Ben' sämtliche UNITA-Soldaten aus der nationalen Armee ab (vgl. UN-DPI 1995b). Savimbi verlegte das Hauptquartier von Luanda nach Huambo, von wo auch Truppenkonzentrationen gemeldet wurden. Am 11. Oktober feuerten UNITA-Mitglieder auf Polizeieinheiten (vgl. Somerville 1993: 65). Am 17. Oktober gab dann der Präsident des NEC die offiziellen Ergebnisse bekannt. Margaret J. Anstee erklärte am gleichen Tag, die Abstimmung sei trotz vereinzelter Unregelmäßigkeiten "generally free and fair" verlaufen (vgl. UN-DPI 1995b; Anstee 1996a: 164-165).

Trotz dieses Zertifikats begann mit den Wahlen vom September 1992 kein politischer Neuanfang. Jonas Savimbi erkannte das Ergebnis nicht an und wollte auch nicht zur Stichwahl gegen José Eduardo dos Santos antreten. Dies bedeutete den Kollaps eines ohnehin nur halbherzig verfolgten Friedensprozesses (siehe ausführlich Anstee 1996b). Die Wahlen erwiesen sich somit als Zwischenstation, um vom Bicesse-Abkommen zu einer Neuauflage des Krieges zu gelangen. Keith Somerville (1993: 65) hat diesen Sachverhalt treffend mit der alliterierenden Phrase "From Bicesse to the Battlefield via the Ballot Box" erfaßt. Letztlich trugen die Bicesse-Friedensvereinbarungen vom 31. Mai 1991 bereits den Kern ihres Scheiterns in sich, wie Anthony W. Pereira (1994: 14) festgestellt hat. Denn sie setzten auf ein schlecht vorbereitetes Demokratisierungsexperiment, das die machtpolitischen Realitäten nur unzureichend berücksichtigte:

"The Bicesse accords established the framework within which the Angolan experiment in democratisation would be attempted. In retrospect, one can conclude that they contributed to the eventual breakdown of the agreed transitional process because they ratified bipolarity of Angolan politics, failed to produce a power-sharing formula, were highly unrealistic in terms of the peace-keeping timetable, and enshrined a dangerous 'winner-take-all' formula into the political process." (Pereira 1994: 14)

Noch härter geht Christine Messiant (1995: 41) mit dem Friedensprozeß ins Gericht, der nach ihrer Ansicht ebenfalls zum erneuten Waffengang beigetragen hat:

"Il a été un facteur 'positif' du retour à la guerre. Et le rôle de la 'communauté internationale' dans ce processus et sa responsabilité politique dans son aboutissement ont été considérables."

Ihre Kritik entzündet sich zum einen daran, daß die drei Großmächte der UNO eine nur marginale Rolle bei der Implementierung zuwiesen. Vor allem aber wirft sie den beteiligten Vermittlern vor, sich gänzlich auf die beteiligten Kriegsparteien konzentriert zu haben. Die Abkommen ignorierten dementsprechend die "Angolais non armés" fast vollständig:

"Sinon qu'ils rappellent 'l'impérieuse nécessité que les autres forces politiques et la société participent', ils ne leur reconnaissent aucune place, ne prévoient pas même de lieu où elles puissent s'exprimer."
(Messiant 1995: 42; siehe auch ausführlicher Messiant 1994)

5. Die erneute Kriegsrunde ab Oktober 1992 und der Weg zum Lusaka-Protokoll vom November 1994 (Die zweite Phase von UNAVEM II)

Mit dem Rückzug von UNITA-Offizieren und Generälen aus den neuen angolanischen Streitkräften war es bereits Mitte Oktober zu zahlreichen Zusammenstößen zwischen UNITA, Polizei und Armee gekommen. Am 31. Oktober und 1. November 1992 brachen schwere Gefechte in der Hauptstadt Luanda aus. Als UNITA-Truppen am 31. Oktober 1992 den Flughafen einnehmen wollten, schlug die MPLA mit brutaler Härte zurück. Im Kampf um Luanda unternahm MPLA und die paramilitärische Polizei (*ninja*) regelrechte Verfolgungsjagden. Hohe UNITA-Persönlichkeiten wie der Vizepräsident Jeremias Chitunda wurden umgebracht.

Der UN-Generalsekretär handelte zwar für kurze Zeit einen Waffenstillstand aus. Außerdem entsandte er am 5. November 1992 mit Marrack Goulding seinen Untergeneralsekretär für friedenserhaltende Operationen nach Angola. Doch konnten diese Vermittlungsbemühungen die Kriegsmaschinerie nicht aufhalten. Außerhalb Luandas begann die UNITA mit etwa 40.000 Kämpfern eine großangelegte Offensive. Innerhalb kurzer Zeit nahm sie 60-70% des Landes ein und eroberte die meisten Provinzhauptstädte. Das Land erlebte einen Krieg, der an Intensität und Brutalität die vorhergehenden 16 Jahre noch übertraf. Insbesondere in Huambo, der Provinzhauptstadt im zentralen Hochland, sowie in Kuito kam es zu erbitterten Kämpfen (vgl. Brittain 1998: 68-79). Krieg und Hungersnot führten dazu, daß zwischen November 1992 und Ende 1994 in Angola eine enorm große Zahl von Menschen ums Leben kamen, so daß die Zerstörungsintensität weitaus höher war als in den ersten 16 Jahren des postkolonialen Krieges. Amnesty International (1996a: 7) schätzt,

daß in diesem Zeitraum zwischen 100.000 und 500.000 Menschen infolge des Krieges starben⁴⁷.

Die hohe Zahl der Kriegstoten erklärt sich aus einer Reihe von Faktoren (siehe v.a. Cleary 1999: 146):

- Die angolansische Regierung hatte nach Berechnungen des Human Rights Watch/Arms Project (1994a) Rüstungsgüter im Wert von über 3,5 Mrd. US-\$ angeschafft, darunter modernste Waffen.
- Von entscheidender Bedeutung dürfte zudem gewesen sein, daß die Regierung für ihre Gegenoffensive erstmals das südafrikanische Söldnerunternehmen Executive Outcomes (EO) angeheuert hatte⁴⁸. Die Geschäftsverbindungen zwischen Executive Outcomes und angolansischer Regierung stellte mit Heritage Oil and Gas eine Unternehmung her, die zur sog. Branch Group gehört und eng mit Executive Outcomes verbunden war. Im September 1993 soll ein einjähriger Kontrakt über 40 Mio. US-\$ zwischen angolansischer Regierung und EO unterzeichnet worden sein⁴⁹. Etwa 550 EO-Angestellte sollen 5.000 Soldaten und 30 Piloten der *Forças Armadas Angolanas* (FAA) ausgebildet haben (vgl. Howe 1998: 311-312).
- Zugleich baute auch die UNITA ihr Waffenarsenal aus und erhielt externe Unterstützung. Ob die UNITA in nennenswerter Weise auf Söldner zurückgegriffen hat, ist strittig⁵⁰.
- Schließlich veränderte sich die Art der Kriegführung; die Zivilbevölkerung – insbesondere in den strategisch wichtigen Provinzhauptstädten – wurde mehr und mehr zur Geisel der Kriegsparteien.

47 Weltweite Aufmerksamkeit erregte Margaret J. Anstee am 3. Juni 1993 in Genf mit der Äußerung, daß 1.000 Menschen täglich in Angola stürben. Dies bedeutete mehr Tote als irgendwo sonst auf der Welt – und es hatte vor dieser Äußerung kaum Medieninteresse für das Leid der angolansischen Bevölkerung gegeben (vgl. Anstee 1996a: 173-174). Siehe auch Maier 1996: 181, der von etwa 500.000 Toten als Folge des Krieges ausgeht, sowie zu den verheerenden ökonomischen Auswirkungen die tabellarischen Übersichten bei Cleary 1999: 164-165. Zum Vergleich: David Sogge (1992: 27, Table 2.1) nimmt – wie bereits erwähnt – an, daß der Krieg zwischen 1975 und Mitte 1991 insgesamt 853.000 Tote verursachte.

48 Als Gegenleistung wurden Firmen, die Executive Outcomes verbunden waren, u.a. in den Diamantengebieten Konzessionen angeboten (vgl. Grill/Dumay 1997).

49 Dies entsprach knapp 8% des gesamten Militärbudgets, das für 1994 auf 515 Mio. US-\$ geschätzt wurde (vgl. Howe 1998: 318).

50 Enrique Bernales Ballesteros, UN-Sonderberichterstatter für das Söldnerwesen, erwähnte in einem Bericht vom 14. Januar 1994 Hinweise, daß die UNITA beim Training und Transport von ausländischen Söldnern unterstützt worden sei (vgl. Ballesteros 1994: Ziff. 59). Sean Cleary (1999: 150, 168), der freilich einen gewissen *bias* zugunsten von UNITA erkennen läßt, zweifelt die Angaben Ballesteros an.

Der Konflikt wurde noch dadurch kompliziert, daß sich die Auseinandersetzungen zwischen MPLA und UNITA mit dem Cabinda-Konflikt verbanden. Die Exklave Cabinda liegt zwischen Kongo-Zaire und Kongo-Brazzaville und verfügt über reiche Erdölvorkommen, mit denen Angola 90% seiner Devisen erzielt. Bereits 1963 bildete sich die *Frente de Libertação do Enclave de Cabinda* (FLEC) heraus, die gegen die portugiesische Kolonialherrschaft und für Eigenstaatlichkeit kämpfte, aber lange Zeit keine maßgebliche Kraft darstellte. Seit der Unabhängigkeit Angolas führte die FLEC einen Kampf für die Sezession der Exklave, indem sie Attacken auf die angolansische Armee und ausländische Erdölfirmer unternahm (vgl. Teege 1998). Die FLEC zersplitterte in den 80er Jahren in verschiedenste Fraktionen. Die Lage wurde für die angolansische Regierung ab 1993 prekär, als die UNITA mit der FLEC-FAC (*Forces Armadas Cabindesas*) kooperierte.

UNAVEM II war angesichts der erneuten Kriegsrunde machtlos und versuchte zunächst, durch Evakuierung das eigene Personal in Sicherheit zu bringen. Die Mission wurde auf 50 Militärbeobachter, 18 Polizeibeobachter und 11 Militärsanitäter reduziert (vgl. UN-DPI 1995b). Sie konzentrierte sich nun auf Aufgaben, die ursprünglich gar nicht vorgesehen waren: Zum einen unterstützte sie humanitäre Hilfsleistungen, zu deren besserer Koordination Ende April 1993 die *Unidade de Coordenacao para Assistencia Humanitaria* (UCAH)⁵¹ unter Leitung von Dr. Manuel Aranda da Silva⁵² in Luanda eingerichtet wurde. Zum anderen leistete die UN-Sonderbeauftragte Anstee Gute Dienste und lancierte Vermittlungsinitiativen⁵³.

51 UCAH (engl. *United Nations Humanitarian Assistance Coordination Unit*) übernahm im wesentlichen fünf Koordinationsaufgaben: Zum einen wurde der Informationsaustausch zwischen bilateralen Gebern, UN-Agenturen und NGOs durch aktuelle Materialien und Berichte verbessert. Zweitens versuchte UCAH, bei direkten Verhandlungen zwischen Hilfsagenturen auf der einen und UNITA oder der Regierung auf der anderen Seite generelle Fragen wie strategische Planung und sicheren Zugang einzubringen. Drittens gab es wöchentliche Treffen mit den bilateralen Gebern, um diese bei der Einschätzung der Bedürfnisse einzubinden und die Mobilisierung von Ressourcen zu koordinieren. Viertens unterstützte UCAH NGOs in den Bereichen Kommunikation und Transport. Schließlich bemühte sich UCAH, alle Akteure in die Bedarfsermittlung einzubinden. Auch nach der Verhängung von UN-Sanktionen konnte UCAH die Kooperationsbereitschaft von UNITA erreichen (vgl. OECD 1996: 53, Box 13). Als politisch neutrale Einheit war UCAH in operativer Hinsicht von UNAVEM unabhängig. Es konnte dadurch direkt mit Regierung und UNITA verhandeln, um die bedürftige Bevölkerung zu identifizieren und den sicheren Zugang für Hilfslieferungen zu garantieren (vgl. OECD 1996: 52).

52 Dr. Manuel Aranda da Silva war früher ein mosambikanischer Minister gewesen und hatte zudem das WFP-Programm in Sudan unter schwierigen Umständen geleitet.

53 Vgl. Anstee 1996a: 165-166, 171-172; UN-DPI 1995b; OECD 1996: 52.

Die Mediationsversuche, die Margaret J. Anstee am 26. November 1992 in der südlichen Provinzhauptstadt Namibe sowie im Januar/Februar 1993 in Addis Abeba unternahm, fruchteten allerdings ebensowenig wie Bemühungen der Garantiestaaten. Insbesondere die UNITA erwies sich als unzuverlässiger Verhandlungspartner (vgl. Anstee 1996a: 165, 170; Anstee 1996b: 380-414). Mit Resolution 811 vom 12. März 1993 drängte der UN-Sicherheitsrat von daher nachdrücklich zu Gesprächen auf höchster Ebene. Am 12. April 1993 trafen die Konfliktparteien in Abidjan zu Verhandlungen unter der Leitung von Goulding und Anstee zusammen. Obwohl die Treffen gute Fortschritte brachten, mußten sie am 21. Mai 1993 ohne Erfolg abgebrochen werden. Kurz vor der geplanten Unterzeichnung des Abkommens zog die UNITA ihre Zustimmung zurück. Ein wichtiger Grund bestand darin, daß die Vereinten Nationen nicht zusagen konnten, mit einer größeren Truppenpräsenz das Abkommen zu überwachen. Denn hierzu waren die Supermächte nicht bereit, die ein dauerhaftes Engagement vermeiden wollten und stattdessen auf einen *quick fix* setzten (vgl. Anstee 1996c: 190; Anstee 1996b: 533). Rückblickend meinte Margaret J. Anstee in ihrer Analyse des "Abidjan Marathon" (1996b: 447-490):

"I believed then, and I believe now, that the only thing that might have tipped the balance in favour of an agreement was if I, as the UN mediator, had been able to offer even a token contingent of 'Blue Helmets', to arrive immediately and provide a symbolic international presence to monitor the initial stages of a ceasefire and act as a moral safeguard for the withdrawal of UNITA troops from the localities they had occupied and in which they would leave behind many civilian supporters." (Anstee 1996b: 486-487)

Die erforderliche Truppenstärke hätte nach Schätzungen von Anstees Militärberater bei 12.000-15.000 Mann gelegen. Kofi Annan, der damalige Leiter des DPKO, bedeutete der UN-Sonderbeauftragten jedoch, daß vor jeglicher Entscheidung über Truppen ein Abkommen nötig sei und eine Stationierung aufgrund erheblicher finanzieller und logistischer Probleme sechs bis neun Monate dauern könne (vgl. Anstee 1996b: 486-487).

Nach dem Abbruch der Gespräche legte Margaret J. Anstee, die immer wieder scharfen Verbalattacken der UNITA ausgesetzt gewesen und deren Verhandlungsstrategie durch zahlreiche Indiskretionen unterlaufen worden war, am 27. Mai 1993 ihr Amt nieder⁵⁴. Nachfolger wurde Aliou-

54 Ein Teil der Kritik an Anstee war gewiß unfair und gehörte zu den Sabotagestrategien der Konfliktparteien. Freilich gab es auch unter neutraleren Beobachtern eine weitverbreitete Skepsis an den Qualitäten Anstees als Vermittlerin. Moniert wurde zudem, daß sie bei der Personalauswahl an ein Quotensystem gebunden und offensichtlich nicht in der Lage war, ein schlagkräftiges Team zusammenzustellen (vgl. Jett 2001: 71-73).

ne Blondin Beye, ein früherer Außenminister Malis. Beye kannte – wie übrigens auch Boutros-Ghali – aus seiner früheren diplomatischen Tätigkeit Jonas Savimbi und hatte zu ihm offenbar ein recht gutes Verhältnis⁵⁵ (vgl. Windrich 1997a: 359, Cleary 1999: 158-159).

Die MPLA-Regierung hatte bei den Verhandlungen von Abidjan wiederholt ihre Friedensbereitschaft bekundet. Als eine Art Belohnung wurde sie am 19. Mai 1993 von den USA diplomatisch anerkannt (vgl. G. Wright 1997: 175-176). Diese Zäsur in der US-amerikanischen Einschätzung des Angola-Konflikts schlug sich auch auf der Ebene des UN-Sicherheitsrates nieder: Mit Resolution 834 machte das wichtigste Gremium der Weltorganisation am 1. Juni 1993 die UNITA für den Zusammenbruch des Friedensgespräche von Abidjan verantwortlich und forderte die Mitgliedsstaaten dringend auf, keine Militärhilfe an die UNITA zu leisten.

Die "Daumenschrauben" gegenüber der Rebellenorganisation wurden in der Folgezeit noch enger angezogen (vgl. G. Wright 1997: 182-184). Am 15. September 1993 klassifizierte der UN-Sicherheitsrat einstimmig in Resolution 864 das Verhalten der UNITA als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit und ordnete die UNITA-Attacken als Verletzungen des humanitären Völkerrechts ein⁵⁶. Folgerichtig verhängte er als Maßnahme unter Kapitel VII der UN-Charta ein Waffen- und Ölembargo⁵⁷. In Ziffer 26 erklärte das Gremium zudem seine Bereitschaft, weitere Maßnahmen – insbesondere Handelssanktionen und Reisebeschränkungen – gegenüber der UNITA zu ergreifen, wenn bis zum

55 Boutros-Ghali hatte zunächst den brasilianischen UN-Spitzenbeamten Sérgio Viera de Melo ernennen wollen, lenkte jedoch ein, als die UNITA wegen der brasilianischen Nähe zur MPLA-Regierung protestierte. Alioune Blondin Beye sprach bemerkenswerterweise weder Portugiesisch noch Spanisch, v.a. aber kein Englisch. Trotz dieses Handicaps eignete er sich jedoch, wie ihm zahlreiche Beobachter bescheinigten, schnell die Sachverhalte in diesem komplexen Konflikt an und baute als offenbar sehr umgänglicher Diplomat eine konstruktive Atmosphäre in den Verhandlungen auf (vgl. u.a Hare 1998: 15, 20-21; Brittain 1998).

56 Grundlage war der Bericht des Generalsekretärs vom 13. September 1993 (S/26434 und Add. 1). Zuvor hatten die drei Beobachterstaaten am 10. September 1993 in Lissabon eine gemeinsame Erklärung abgegeben. Außerdem hatte die OAU ein *Ad Hoc Committee on Southern Africa* gebildet; die Staatschefs der Nachbarstaaten bemühten sich um eine Wiederaufnahme des Friedensprozesses. Savimbi unterbreitete im August/September 1993 übrigens Waffenstillstandsangebote, die aber von der Regierung in Luanda zurückgewiesen wurden. Am 20. September 1993 verkündete er einen einseitigen Waffenstillstand (vgl. Cleary 1999: 157-158).

57 Vgl. Ziff. 19 der Resolution. Mit Ziff. 22 wurde ein Sanktionsausschuß eingerichtet, der für die effektive Implementierung der Maßnahmen sorgen sollte. Das Öl- und Waffenembargo sollte innerhalb von zehn Tagen in Kraft treten, wenn bis dahin kein Waffenstillstand und andere Übereinkommen erzielt würden.

1. November 1993 kein effektiver Waffenstillstand und keine Vereinbarung erreicht würde.

Die UNITA entzog sich dem zunehmenden Druck freilich, indem sie Verhandlungen immer wieder in die Länge zog und auf die gleichzeitige Absicherung ihrer militärischen Erfolge achtete. Dies wurde ihr um so leichter möglich, als der Sicherheitsrat in dieser Phase einen wichtigen Hebel gegenüber der Rebellenorganisation außen vor ließ: die Unterbindung des Diamantenverkaufs, der die zentrale Finanzierungsquelle für den Krieg bildete. Für die Durchsetzung eines derartigen Verbots wäre zweifelsohne erheblicher Druck auf Zambia sowie den Hauptumschlagplatz Zaire notwendig gewesen. Der UN-Sicherheitsrat war offensichtlich nicht in der Lage, eine derartige Strategie zu verfolgen, die zudem auch die polit-ökonomischen Interessen und traditionellen Bindungen seiner ständigen Mitglieder berührt hätte. Trotz seiner Halbherzigkeit leitete der Beschluß des UN-Sicherheitsrats aber eine erneute Veränderung der militärischen Kräfteverhältnisse ein. Denn nunmehr rüstete die angolansische Regierung mit Waffen aus Israel, Brasilien und Portugal auf.

Parallel zu dieser Kräfteverschiebung begannen unter Führung des UN-Sonderbeauftragten Beye neue Friedensverhandlungen. Diesmal hatten im Unterschied zu Bicesse die Vereinten Nationen das "Heft des Handelns" in der Hand – und mit dem Instrument der Wirtschaftssanktionen auch ein gewisses diplomatisches Druckmittel⁵⁸. Zwischen dem 25. und 31. Oktober 1993 führten MPLA und UNITA erste Erkundungsgespräche in Lusaka. Ein bedeutsames Ergebnis war, daß die UNITA sowohl die Bicesse-Vereinbarungen als auch die Ergebnisse der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom 29./30. September 1992 akzeptierte. Außerdem stimmte sie zu, ihre Truppen aus den Gebieten zurückzuziehen, die sie nach der Wiederaufnahme der Kämpfe im Oktober 1992 erobert hatte. Am 15. November 1993 begannen dann die offiziellen Verhandlungen, am 11. Dezember 1993 wurden erste Ergebnisse bei den militärischen Fragen erzielt. Boutros-Ghali empfahl daraufhin am 14. Dezember 1993 dem UN-Sicherheitsrat, die drohende Verhängung weiterer Sanktionen gegen die UNITA zu verschieben (vgl. UN-DPI 1995b).

Am 31. Januar 1994 erzielten die Verhandlungspartner Einigkeit über die Grundprinzipien einer politischen Lösung sowie über die Reform der Polizei. Ab dem 17. Februar 1994 spielte der Fragenkomplex "nationale Versöhnung" die ausschlaggebende Rolle. Im Unterschied zum Bicesse-Abkommen zielte das Lusaka-Arrangement auf eine horizontale und vertikale Machtteilung. Konkret ging es um die Frage der Postenverteilung.

58 Unterstützt wurde Beye u.a. von dem US-Sondergesandten Paul Hare, der über Erfahrung im südlichen Afrika sowie im Nahen und Mittleren Osten verfügte und früher Botschafter in Zambia gewesen war (vgl. Cleary 1999: 145). Hare war zwischen 1993 und 1998 US-Sonderbeauftragter für den angolansischen Friedensprozeß und hat die Verhandlungen, die zum Lusaka-Protokoll führten, anschaulich beschrieben (siehe Hare 1998).

lung auf nationaler Ebene sowie in den Provinzen und Kommunen. Die UNITA sollte demnach in einer "Regierung der Einheit und Nationalen Versöhnung" (GURN – *Governo de Unidade e Reconciliação Nacional*) vier Minister und sieben stellvertretende Ministerposten erhalten. Außerdem wurden ihr drei Provinzgouverneure und sieben stellvertretende Provinzgouverneure zugesagt⁵⁹. Schließlich sollten UNITA-Truppen nach einer Demobilisierung 50% der angolanischen Armee und 30% der Polizei stellen (vgl. Paffenholz 1995b: 210). Die angolanische Regierung stimmte im Mai 1994 den Vorschlägen der Vermittler zu; die UNITA akzeptierte nach zahlreichen Interventionen führender Persönlichkeiten im September 1994 die Regelung (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 301, Ziff. 835-836).

Die UNITA stand in dieser Zeit international unter starkem Druck, in eine umfassende Einigung einzuwilligen. So drohte der UN-Sicherheitsrat immer wieder, weitere Sanktionen zu verhängen, sollte die UNITA nicht dem "Plan zur Nationalen Versöhnung" zustimmen. Zudem legte der neue südafrikanische Präsident Nelson Mandela sein politisches Gewicht in die Schale, um die Verhandlungen zu einem Abschluß zu bringen (vgl. G. Wright 1997: 188; Hare 1998: 51-54). Seit Mitte 1994 geriet die Rebellenorganisation auch militärisch in Bedrängnis. Die FAA fügte ihr in einer Reihe von Großoffensiven erhebliche Niederlagen zu. Maßgebliche Unterstützung erhielt sie dabei von Executive Outcomes – also durch südafrikanische Söldner, die zuvor als Regierungssoldaten oftmals die UNITA beraten oder für sie gekämpft hatten und von daher aus erster Hand Wissen über den Gegner einbringen konnten⁶⁰ (vgl. Teege 1998; Cleary 1999: 146). Der erste Erfolg dieser Kooperation war die Eroberung von N'dalatando, einer strategisch wichtigen Stadt außerhalb Luandas. Anschließend brachte die Regierung mit Hilfe von EO die Diamantenfelder von Cafunfo und Suarimo unter ihre Kontrolle. Gerade als ein Abschluß des Abkommens in greifbare Nähe rückte, versuchte sie, sich eine

59 UNITA verlangte darüber hinaus den Posten des Gouverneurs von Huambo und die Vizeposten für die Malange-Provinz – zwei strategisch wichtige Positionen, wobei insbesondere in dem von Ovimbundu bewohnten Huambo UNITA-Kandidaten bei den Wahlen die Mehrheit erlangt hatten. Die MPLA schlug hingegen für Huambo einen neutralen Gouverneur vor (vgl. Fituni 1995: 154). Schließlich wurden der UNITA noch Botschafterposten in Kanada, Mexiko, Indien, Kap Verde und bei der UNESCO zugesagt (vgl. MacQueen 1998: 407).

60 Es handelte sich dabei um frühere Mitglieder des 32. SADF-Bataillons, der Aufklärungskommandos der Fallschirmspringer-Brigade sowie der namibischen Sonderpolizei *Koevoet* – allesamt Instrumente der Destabilisierung durch Südafrika während der 80er Jahre. Das 32. Bataillon hat eine bemerkenswerte Geschichte. Seine Mitglieder wurden zunächst aus FNLA-Truppen rekrutiert. Die auch als "Buffalo Bataillon" ("Büffelbataillon") bekannte Einheit wurde insbesondere zur Unterstützung der UNITA herangezogen. Der Stellvertretende Kommandeur der Aufklärungseinheit dieses Bataillons, Eben Barlow, war zugleich Gründer und bis Juli 1997 Geschäftsführer von Executive Outcomes (vgl. Howe 1998: 310).

militärisch günstige Ausgangsposition zu verschaffen. Sie konnte dabei mit der Region um Soyo das Erdölzentrum im Nordwesten Angolas zurückerobern und im November sogar die UNITA-Hochburg Huambo sowie Uíge und Cuíto Cuanavale einnehmen (vgl. MacQueen 1998: 405). Die Rebellenorganisation befand sich militärisch in enormer Bedrängnis und war entsprechend zu Konzessionen bereit.

Unter Vermittlung des UN-Sonderbeauftragten Alioune Blondin Beye und in Gegenwart der drei Beobachterstaaten USA, Rußland und Portugal unterschrieben am 20. November 1994 UNITA und MPLA das Lusaka-Protokoll. Es besteht aus insgesamt zehn Anhängen, die am 31. Oktober von den Delegationsleitern paraphiert worden waren⁶¹. Diese Anhänge regeln unter anderem den Waffenstillstand⁶², die Demobilisierung, die Polizeireform, die Vollendung des abgebrochenen Wahlprozesses, das UN-Mandat, die Rolle der Beobachterstaaten und der Gemeinsamen Kommissionen sowie einen Zeitplan für die Umsetzung des Lusaka-Protokolls⁶³ (vgl. UN-DPI 1995b). Unter dem Oberbegriff "nationale Versöhnung" wurde die bereits erwähnte horizontale und vertikale Machtteilung festgeschrieben. Präsident dos Santos bot darüber hinaus Jonas Savimbi am 6. Mai 1995 beim ersten Gipfeltreffen in Gabun die Position des Vizepräsidenten an. Nachdem Boutros-Ghali zwischen dem 14. und 16. Juli 1995 zu Gesprächen nach Angola gereist war und dabei auch Savimbi in dessen Hauptquartier in Bailundo besucht hatte⁶⁴, wurde noch im gleichen Monat die Verfassung so geändert, daß zwei Vizepräsidenten bestimmt werden konnten (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 304, Ziff. 842)⁶⁵.

61 Der Text ist als UN-Dokument S/1994/1441 (Annex) am 22. Dezember 1994 veröffentlicht worden.

62 Obwohl im Lusaka-Protokoll für den 22. November 1994 ein Waffenstillstand vereinbart worden war, gingen die Kämpfe in vielen Teilen des Landes weiter. Die Beteiligten spielten die Auseinandersetzungen zwar als Scharmützel herunter, doch spiegelten sie bereits sehr deutlich den mangelnden Friedenswillen der Konfliktparteien wider (vgl. Fituni 1995: 154; Teege 1998).

63 Aus menschenrechtlicher Sicht ist das Lusaka-Protokoll problematisch. Zwar wurden in verschiedenen Anhängen Menschenrechte und Freiheiten erwähnt, doch eröffnete Anhang 6 die Option, sich der Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen zu entziehen.

64 Offenkundig verstand es Savimbi, diesen Besuch als Zeichen der Anerkennung für die UNITA darzustellen. Vor seinen Anhängern soll er nach der Abreise Boutros-Ghalis geprahlt haben: "This has been a great day for us. (...) The most important man in the world came to honour our movement. Now we are being taken seriously." Zit. nach Chris Simpson: Profile: Jonas Savimbi, Unita's local boy, in: BBC News Online 1999, Special Report: The Angolan Conflict. London (1 February 1999), S. 2.
<http://news.bbc.co.uk/hi/english/special_report/1999/01/99/angola/newsid_263000/26409..> (Zugriff am 06.05.01).

65 Beim Gipfeltreffen vom August 1995 wiederholte dos Santos das Angebot, das freilich an Savimbis Friedensbereitschaft gebunden war. Mitte 1996 lehnte Sa-

Im Unterschied zu den Bicesse-Vereinbarungen sah das Lusaka-Protokoll eine größere Rolle für die UN vor. In Anhang 8 wurden die Vereinten Nationen ersucht, nicht nur ihre Guten Dienste und ihre Vermittlung anzubieten, sondern auch die vollständige Implementierung der Vereinbarungen zu überwachen⁶⁶. Die Gemeinsame Kommission (*Joint Commission*) von Vertretern der angolischen Regierung und der UNITA stand unter dem Vorsitz des UN-Sonderbeauftragten. Zusätzlich sollten die drei Beobachterstaaten an den Sitzungen aller wichtigen Gremien im Implementierungsprozeß teilnehmen (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 302-303, Ziff. 840).

Unterzeichner des Lusaka-Protokolls waren der angolische Außenminister Venâncio de Moura sowie der Generalsekretär und Chefunterhändler der UNITA, Eugénio Manuvakola. Der angolische Präsident war bei der Zeremonie zugegen, an der auch mehrere Staatsoberhäupter und Außenminister teilnahmen. Jonas Savimbi war jedoch – wie er sagte: aus Sicherheitsgründen – nicht in die zambische Hauptstadt gereist. Daß das Abkommen nicht auf "Chef-Ebene" unterzeichnet wurde, stellte bereits einen Indikator für wechselseitiges Mißtrauen und fortbestehenden Zwiß sowie ein schlechtes Omen für die anstehende Umsetzung der Friedensvereinbarung dar.

6. UNAVEM III und MONUA: Das Scheitern multilateralen Peacekeepings

Auf die gewachsene Rolle der Vereinten Nationen hatte der UN-Sicherheitsrat zunächst mit Resolution 966 vom 8. Dezember 1994 reagiert. Sie verlängerte das Mandat von UNAVEM II um zwei Monate und bezog inhaltlich die Überwachung der Lusaka-Vereinbarung ein. Am 8. Februar 1995 beschloß das Gremium dann auf der Grundlage eines Berichts, den Boutros-Ghali am 1. Februar vorgelegt hatte, mit Resolution 976 die Einrichtung von UNAVEM III. Die Operation sollte bis zu 7.000 Infanteristen sowie 350 Militär- und 260 Polizeibeobachter umfassen⁶⁷. Chef der Mission blieb der bisherige Leiter von UNAVEM II und UN-Sonderbeauftragte Alioune Blondin Beye. Zum Streitkräftekommandant wurde Generalmajor Philip Valerio Sibanda (Zimbabwe) benannt (vgl. UN-DPI 1997a: 2; Vines 1994).

vimbi die Offerte ab, woraufhin das Parlament am 13. November 1996 den Posten des Vizepräsidenten wieder abschaffte. Schließlich erhielt Savimbi im Frühjahr 1997 den Titel "Leader of the Largest Opposition Party" (vgl. MacQueen 1998: 413-414).

66 Vgl. Amnesty International 1996a: 2; Boutros-Ghali 1995b: 301, Ziff. 837.

67 Die Stationierung der Infanterieeinheiten wurde dabei an den erkennbaren Willen der Konfliktparteien gebunden, die Bestimmungen des Lusaka-Protokolls zu erfüllen. Die Mission sollte bis zum Februar 1997 abgeschlossen sein (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 302, Ziff. 839; UN-DPI 1997a: 1).

Dieser Friedenseinsatz umfaßte ein komplexes Aufgabenspektrum:

- Gute Dienste und Konfliktvermittlung;
- Verifikation des Verwaltungsaufbaus und der nationalen Versöhnung;
- Überwachung der militärischen Vereinbarungen (Waffenruhe, Demobilisierung, Entwaffnung, Vorankündigung von Truppenbewegungen, Bildung einer neuen Armee);
- Überprüfung der angolanischen Polizei und verschiedenster Sicherheitsbestimmungen (u.a. der Einquartierung der *Rapid Reaction Police*);
- Koordination humanitärer Aktivitäten, die mit dem Friedensprozeß verbunden waren, durch die *Unidade de Coordenacao para Assistencia Humanitaria* (UCAH);
- Beteiligung an der Minenräumung⁶⁸;
- Unterstützung, Verifikation und Überwachung der nachzuholenden Stichwahlen zum Präsidentenamt⁶⁹ (vgl. UN-DPI 1997a: 1; Boutros-Ghali 1995b: 302, Ziff. 839).

UNAVEM III lag ein multidimensionales Verständnis von Peacekeeping zugrunde, das gleich in mehrfacher Hinsicht die Erfahrungen bisheriger Einsätze einbezog: So war die Ausstattung weitaus besser als bei den unterdimensionierten Missionen UNAVEM I und vor allem UNAVEM II. Außerdem wurde die unangemessene Orientierung am traditionellen Aufgabenspektrum friedenserhaltender Maßnahmen zugunsten der Einbeziehung neuer Aufgabengebiete überwunden. Zugleich war die Operation nach den ernüchternden Erfahrungen mit der Somalia-Intervention (vgl. Teil D) konsensorientiert angelegt und versuchte in gewisser Weise, die Merkmale des relativ erfolgreichen ONUMOZ-Einsatzes in Mosambik zu übertragen (vgl. hierzu Kapitel C.III). So wurde das Engagement wiederholt daran gekoppelt, daß beide Kriegsparteien ihren deutlichen Willen zum Frieden dokumentierten und durch praktische Schritte unter Beweis stellten (vgl. Tharoor 1996: 28). Genau dieser Punkt stellte ein gravierendes Problem dar. Denn er machte deutlich, daß die Vereinten Nationen keine adäquaten Reaktionsmöglichkeiten auf Regelverletzungen vorbereitet hatten, sondern nur mit dem (von

68 Manche Beobachter gehen davon aus, daß Angola das weltweit am meisten von Landminen betroffene Land ist. Verschiedene Schätzungen gehen von bis zu 10-15 Mio. Minen aus; 70.000 Angolaner sollen durch Minenexplosionen Gliedmaßen verloren haben (vgl. Pearce 1999; siehe auch Teege 1999).

69 In das Mandat von UNAVEM III wurde auch die Menschenrechtsbeobachtung einbezogen. Zuständig war die *Human Rights Unit* (HRU); auch die 225 Zivilpolizisten sollten die Menschenrechtsfrage in ihrer Arbeit berücksichtigen. Die HRU war für Informationskampagnen und Vertrauensbildung in der Bevölkerung zuständig. Insgesamt hatte diese Arbeit aber offenbar geringe Priorität (vgl. Amnesty International 1996a: 4).

den Konfliktparteien nicht unbedingt als Strafe empfundenen) Rückzug drohten.

Die UNAVEM III-Einsatz lief vergleichsweise erfolgversprechend an. Zwar hatte es im November und Dezember 1994 – also noch vor Stationierung der neuen Mission – auf lokaler Ebene Verletzungen der Waffenstillstandsvereinbarung gegeben. Die alten UNAVEM II-Einheiten waren unzureichend ausgestattet und konnten auf diese Verstöße kaum antworten. Außerdem gab es unter den Hardlinern beider Seiten Unmut über das Abkommen. Doch gingen die kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen MPLA und UNITA ab Januar 1995 deutlich zurück. Auch in Cabinda ließen die Kampfhandlungen nach, obwohl dieser Konflikt nicht im Lusaka-Protokoll vom November 1994 geregelt war⁷⁰ (vgl. Teege 1998).

Allerdings war die relative Ruhe an der Kriegsfront trügerisch, wie die folgenden Entwicklungen zeigen sollten (siehe u.a. Vines 1998). Das tief-sitzende Mißtrauen der beiden Kontrahenten bestand fort. UN-Generalsekretär Boutros-Ghali setzte sich deshalb seit März 1995 mit Nachdruck für die Schaffung eines diplomatischen Momentums ein und bemühte sich um ein Gipfeltreffen zwischen dos Santos und Savimbi. Der UN-Sicherheitsrat unterstützte dies. Sein Präsident koppelte in einer Stellungnahme vom 13. April 1995 (S/PRST/1995/18) die vollständige Stationierung von UNAVEM III an das Zustandekommen eines derartigen Treffens. Außerdem wurde Druck auf diejenigen afrikanischen Staaten ausgeübt, die der UNITA nahe standen. Das Treffen fand Anfang Mai tatsächlich in Lusaka statt. Trotz der guten Atmosphäre gingen die Konfliktparteien jedoch keine konkreten Verpflichtungen ein. Dennoch wurde die erste Stationierungsphase von UNAVEM III mit 1.200 Bodentruppen, 339 Militärbeobachtern, 89 Stabsoffizieren und 210 Zivilpolizisten umgesetzt. (vgl. MacQueen 1998: 409).

In der gesamten Stationierungszeit von UNAVEM III blieben militärische Fragen auf der Agenda. Die Demobilisierung der Ex-Kombattanten und ihre Einquartierung in Lagern ging nur mit erheblichen Verzögerungen und in geringem Umfang voran. Mit der Androhung, aus dem Friedensprozeß auszusteigen, konnte die UNITA eine Änderung des ursprünglichen Zeitplans erwirken. Auch ein weiteres Gipfeltreffen zwischen dos Santos und Savimbi im März 1996 in Libreville (Gabun) brachte nur Lippenbekenntnisse. Die angolansische Regierung drohte im Folgemonat damit, nicht weiter in der Gemeinsamen Kommission mitzuarbeiten. Regional wie international geriet die UNITA nunmehr in die Isolation. Ein SADC-Gipfel, der Anfang Oktober 1996 in Lusaka stattfand, drückte seine Unzufriedenheit aus. Der UN-Sicherheitsrat verurteilte mit Resolution 1075 vom 11. Oktober 1996 das Verhalten der UNITA und drohte ihr sogar erneute Sanktionen an (vgl. MacQueen 1998: 410-411).

70 1996 vereinbarten die FLEC-Renovada und die MPLA eine Waffenruhe.

In der Folge meldeten sich vermehrt UNITA-Kämpfer in den Sammellagern, so daß die Gesamtzahl innerhalb kurzer Zeit auf 69.000 Ex-Kombattanten anstieg; bis April 1997 wurden zudem 8.000 UNITA-Soldaten sowie zehn UNITA-Generäle in die neue Armee integriert (MacQueen 1998: 412). Doch erwies sich bei näherer Betrachtung der Prozeß in vielen Fällen als Farce. Viele der scheinbar Demobilisierten waren einfache Farmer gewesen, die die UNITA zur Erfüllung von Quoten und zur Abschöpfung von Prämien rekrutiert hatte. UNAVEM III sammelte mit 34.425 Stück einen Bruchteil der in Umlauf befindlichen Waffen ein (vgl. Gamba/Cornwell 2000: 158). Die Hälfte der abgelieferten Waffen war nicht funktionsfähig. Außerdem schlossen sich viele demobilisierte Rebellen umgehend wieder der UNITA an. Schließlich hatten UNITA-Truppen nach wie vor strategisch und kriegsökonomisch wichtige Gebiete unter ihrer Kontrolle⁷¹ und Savimbi seine Eliteeinheiten samt moderner Bewaffnung nach wie vor zur Verfügung. Die UN-Mission wiederum hatte nicht die nötigen Ressourcen, um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten. Die wiederholt von Boutros-Ghali vorgetragene Drohung, bei mangelndem Friedenswillen der Konfliktparteien UNAVEM III zurückzuziehen, erzielte keine Wirkung. Vor allem fehlte auf der Ebene des Sicherheitsrats die Bereitschaft zu einem Durchgreifen vor Ort; denn dies hätte eine "robustere" Mission – mit allen damit verbundenen Risiken und Fallstricken – erfordert.

Die Vereinten Nationen bemühten sich, die oberflächlichen Fortschritte bei der Demobilisierung als Zeichen einer tatsächlichen Entmilitarisierung zu deuten und die Bildung einer Regierung der Nationalen Einheit voranzutreiben⁷². So wurden am 9. April 1997 70 UNITA-Kandidaten als Abgeordnete des Parlaments vereidigt. Außerdem wurde am 11. April 1997 in Gegenwart zahlreicher afrikanischer Staatsoberhäupter – unter ihnen der südafrikanische Präsident Nelson Mandela – die "Regierung der Einheit und Nationalen Versöhnung" (GURN) eingesetzt, der auch UNITA-Minister angehörten. Für Jonas Savimbi war zudem eigens der Status des "Führers der größten Oppositionspartei" eingerichtet worden. Savimbi kam aber nie nach Luanda. Sicher lag dieses Verhalten auch in berechtigten Sicherheitsbedenken begründet. Doch vorrangig dokumentierte Savimbi damit seine Abneigung, sich politisch einbinden zu lassen. Außerdem verstieß die UNITA immer wieder gegen die Vereinbarungen (vgl. MacQueen 1998: 414-415).

71 Im März 1997 soll die UNITA immer noch die De-facto-Hoheit über 50% des angolanischen Territoriums und 20% der Bevölkerung gehabt haben. Mindestens 8.000, möglicherweise gar bis zu 20.000 der erfahrensten UNITA-Kämpfer nahmen nie an Demobilisierungsmaßnahmen teil (vgl. Simon 1998: 497-499).

72 Zugleich wurde bei offenkundigen Verstößen gegen die Abmachungen immer wieder mit dem Abzug von UNAVEM III gedroht. UN-Generalsekretär Kofi Annan reiste in der letzten Märzwoche 1997 zu einem offenen Gedankenaustausch mit Savimbi in dessen Hauptquartier in Bailundo.

Die formellen Erfolge waren denn auch brüchig. Als die UNAVEM III-Mission im Juni 1997 auslief, zeigte sich, daß sie wie ihre Vorgängermis- sion letztlich nur Bestandteil einer Zwischenphase gewesen war, die zu einer erneuten Kriegsrunde führte. Carrie Manning (1999: 210) sprach mit Bezug auf das Lusaka-Protokoll insofern treffend von "a cat and mouse peace". Noch im gleichen Monat brachen heftige Kämpfe zwi- schen Regierungstruppen und UNITA-Rebellen aus, bei denen es um die Kontrolle von Diamantengebieten, von Grenzregionen und von wichti- gen Städten im zentralen Hochland (v.a. Andulo und Bailundo) ging. Offenkundig hatten beide Seiten ihre Waffenarsenale wieder gut gefüllt und auch ihre Truppen neu ausgebildet und strukturiert (vgl. Corn- well/Potgieter 1998). Außerdem hatte die UNITA nie ihre Kontrolle über die Diamantenfelder im Nordosten des Landes aufgegeben (vgl. MacQueen 1998: 415). Der UN-Sicherheitsrat reagierte am 28. August 1997 in Resolution 1127 mit Sanktionen gegen die Rebellenorganisation, die nach einigen Verschiebungen am 30. Oktober 1997 in Kraft traten, aber keine nachhaltige Wirkung zeitigten⁷³. Die UNAVEM- Nachfolgeoperation MONUA (*Missão de Observação das Nações Unidas em Angola*)⁷⁴, die der UN-Sicherheitsrat am 30. Juni 1997 mit Resolution 1118 einrichtete, war mit ihren ca. 1.000 Polizisten, Soldaten und Beobach- tern⁷⁵ von Ausrüstung und Mandat her nicht in der Lage, das erneute Abgleiten des Landes in die Gewalt zu verhindern. Es stellt eine gewisse Ironie der Geschichte dar, daß just in dem Moment, als die Kämpfe wie- der aufflammten, die Peacekeeping-Truppe durch eine kleinere und schlechter ausgestattete Beobachtungsmission abgelöst wurde⁷⁶.

7. Die erneute Kriegsrunde seit Dezember 1998 und das Disen- gagement der Weltgemeinschaft

Die erneute Kriegsrunde begann Ende 1998 und hatte sich bereits in vor- herigen Kampfhandlungen angebahnt. Sie hatte insofern eine neue

73 Die Sanktionen waren in Resolution 1127 vom 28. August 1997 angedroht und mit Resolution 1135 vom 29. Oktober verhängt worden. Siehe auch die Stel- lungnahme, die der Präsident des UN-Sicherheitsrates am 23. Juli 1997 (S/PRST/1997/39) abgegeben hatte, sowie den Bericht von UN-Generalsekretär Kofi Annan (S/1997/640), auf dem der Sanktionsbeschluß beruhte.

74 Die englische Missionsbezeichnung lautet *United Nations Observer Mission in Angola*.

75 Insgesamt war eine Stärke von bis zu 1.800 Personen autorisiert worden.

76 Daß die UNITA sich durch Rekrutierung, Training und Neugruppierung auf einen größeren Krieg vorbereitete, stellte der MONUA- Streitkräftekommandierende, Generalmajor P.V. Sibanda, bereits kurz nach Amtsantritt in einem Bericht fest. Vgl. Electronic Mail & Guardian from 5 Sep- tember 1997 ("Behind the Angola War Clouds").
<<http://www.mg.co.za/mg/news/97sept1/5sep-angola.html>>
(Zugriff am 06.05.01)

Qualität, als sie in besonderer Weise in das subregionale Konfliktsystem Südliches Afrika/Zentralafrika eingebunden war, das sich seit 1996 in einer Spirale der Gewalt befand. Kurzum: Der Angola-Krieg geriet in den Strudel regionaler Destabilisierung und leistete dem Fragmentierungsprozeß selbst auch Vorschub⁷⁷. Ab Mitte 1996 bereiteten sich in Cabinda die zwei wichtigsten Fraktionen der *Frente de Libertação do Enclave de Cabinda*, die FLEC-Renovada unter Führung von Antonio Lopez und FLEC-FAC unter Führung von Henrique Nzita Tiago, mit Rückendeckung des kongolesischen Präsidenten Lissouba auf militärische Operationen vor. Intern setzten sich Hardliner in den Guerilla-Organisationen durch. Als sich dann im Juni 1997 die Auseinandersetzungen zwischen MPLA und UNITA intensivierten, kam es auch in Cabinda zu größeren Kampfhandlungen zwischen FLEC-FAC und der angolanischen Regierungarmee. Sie forderten mehrere hundert Todesopfer.

In dieser Phase wurden 20.000 angolanische Soldaten nach Cabinda verlegt, von denen 3.000 Mann im Oktober 1997 zur Unterstützung von Lissoubas Gegenspieler Sassou-Nguesso nach Kongo-Brazzaville geschickt wurden. Außerdem intervenierten angolanische Truppen zugunsten Kabilas in Kongo-Zaire – nicht zuletzt, um der UNITA Rückzugsgebiete zu entziehen. Die UNITA wiederum kämpfte auf Seiten Lissoubas und Mobutus (vgl. Teege 1998).

Nach dem Sturz Mobutus im Mai 1997 verlegte die UNITA ihre Waffenlager und ihre Nachschubroute zunächst nach Pointe Noire in Kongo-Brazzaville. Mit der Niederlage Pascal Lissoubas im Oktober 1997 mußte sie dann nach Côte d'Ivoire, Burkina Faso und Togo ausweichen (vgl. Prendergast 1999: 3). Außerdem suchte sie sich mit Rwanda und Uganda ab 1998 neue Verbündete (siehe hierzu auch Teil E). Dennoch ging ihr zweifelsohne ein zentraler subregionaler Rückhalt verloren.

Für die Regierung der nationalen Einheit bedeutete dies das zwangsläufige Ende. Die MPLA entthronte die UNITA-Minister im September 1998 ihrer Posten, nachdem die UNITA wiederholt gegen das Lusaka-Abkommen verstoßen hatte. Gemäßigte UNITA-Minister unter Führung des ehemaligen UNITA-Generalsekretärs Manuvakola (der, wie erwähnt, 1994 anstelle von Savimbi das Lusaka-Protokoll unterzeichnet hatte) gründeten im gleichen Monat die UNITA-Renovada, die sich von Savimbi distanzierte und um ein Arrangement mit der Regierung bemühte. Doch änderte diese Abspaltung nichts an den militärischen Machtverhältnissen. Der Friedensprozeß wurde weiter dadurch untergraben, daß der SRSG Alioune Blondin Beye im Juni 1998 bei einem Flugzeugabsturz in Côte d'Ivoire unter mysteriösen Umständen ums Leben gekommen

77 Diese Auswirkungen des Angola-Kriegs sind nicht auf Kongo-Zaire und Kongo-Brazzaville beschränkt. UNITA soll 1998 den Separatisten in Namibias Caprivi-Streifen Munition geliefert haben – nicht zuletzt, weil die SWAPO-Regierung eng mit der angolanischen Regierung zusammenarbeitet (vgl. Prendergast 1999: 3).

war. Ende 1998 wurden zudem zwei UN-Flugzeuge abgeschossen; die genauen Zusammenhänge sind nach wie vor ungeklärt. Diese Ereignisse symbolisierten besonders deutlich, wie verwundbar die Arbeit der Weltorganisation war.

Ende 1998 begannen massive Kämpfe zwischen Regierungsarmee und UNITA. Mitte Dezember lancierte Jonas Savimbi mit seiner gut ausgerüsteten Truppe von 60.000 Mann einen Großangriff auf Regierungsgebiete. In relativ kurzer Zeit nahm die Rebellenarmee Territorium ein und stieß von den ländlichen Gebieten auf die Städte vor. Strategische Ziele waren die Provinzhauptstädte Huambo und Kuito, die die UNITA zeitgleich angriff; außerdem Malange. Die UNITA nahm die Städte jedoch bewußt nicht ein, da dies die Verpflichtung zur Versorgung bedeutet hätte, die bei der Regierung bleiben sollte. Im Unterschied zu früheren Schlachten konnte die Rebellenarmee auf Panzerdivisionen zurückgreifen und setzte auch mobile, weitreichende Artillerie ein (vgl. ACTSA 2000: 5). Mithin wurde deutlich: Trotz Sanktionen sowie der vereinzelt Übergabe moderner Waffen hatte es die Rebellenorganisation geschafft, sich in den "Jahren des Friedens" mit modernen und schweren Waffensystemen aufzurüsten. Dabei hatte sie sich vor allem auf dem Waffenmarkt des früheren Ostblocks bedient und Rüstungsgüter aus der Ukraine und insbesondere Bulgarien bezogen⁷⁸. Hussein Solomon (2000)⁷⁹ schreibt zu dieser qualitativen Veränderung der Rebellenorganisation:

"Between February 1998 and April 1999, UNITA transformed itself from a guerilla movement into a conventional force. Two reasons account for this. The first reason relates to UNITA's acquisition of sophisticated conventional systems such as 6 Russian MI-25 combat helicopters; 6 MiG-23 aircraft, 50 tanks, 75 armoured troop carriers, major mobile artillery and hand-carried satellite telephones. The second reason relates to UNITA forces receiving assistance in 'training and logistics' from South African and Ukrainian mercenaries who also operate the new equipment on behalf of UNITA."

Die Klarheit, mit der UN-Generalsekretär im Januar 1999 das Scheitern des Friedensprozesses auf "UNITA's refusal to comply with basic provisions of the Lusaka Protocol" zurückführte, kam zu spät, als daß sie etwas hätten bewirken können (vgl. ACTSA 2000: 2). Als die MONUA-Mission am 26. Februar 1999 beendet wurde, hinterließ sie nicht nur ein kriegszerrüttetes Land, sondern auch ein Gefühl von Ohnmacht und Ratlosigkeit: Zehn Jahre nach dem Disengagement der Supermächte und Kubas

78 Zugleich hatte sich auch die FAA massiv mit neuen Waffen ausgerüstet. Allein die Einnahmen, die Ölkonzerne der Regierung für ihre Explorationsrechte bezahlen (sog. *signature bonuses*), sollen der Regierung Ende der 90er Jahre knapp 1 Mrd. US-\$ jährlich eingebracht haben (vgl. Prendergast 1999: 2).

79 Dieser Beitrag ist nur per Internet zugänglich (siehe zum Fundort das Literaturverzeichnis). Deshalb erscheinen Zitate aus diesem Text ohne Seitenzahl.

symbolisierte sie *de facto* das Disengagement der Weltgemeinschaft; ein Umstand, der von den Kriegsparteien – ihrem Verhalten nach zu urteilen – gewünscht wurde. Die verschiedenen Friedensmissionen, die zeitweise (v.a. im Rahmen von UNAVEM III) einen beträchtlichen Umfang erreichten – hatten keinen nachweisbaren positiven Einfluß erzielt. Die UN sind seitdem nur noch mit dem *United Nations Office in Angola* (UNOA) präsent, das 30 Mitarbeiter beschäftigt.

Im April 1999 wiederholten sich mit der Belagerung und Bombardierung von Huambo, Malange und Kuito Bilder, die von der brutalen Kriegsführung des Jahres 1993 bekannt waren. Etwa zwei Millionen Menschen sollen zu Binnenvertriebenen geworden sein; insbesondere Frauen und Kinder waren betroffen. Nicht umsonst stellten die Vereinten Nationen fest, daß ein in Angola geborenes Kind den schlimmsten Lebensbedingungen weltweit ausgesetzt sei (vgl. ACTSA 2000)⁸⁰.

Nachdem die Regierung mit ihren Militäroperationen zunächst erfolglos geblieben war, startete sie im September 1999 eine groß angelegte Gegenoffensive, die "Operation Restoration" (Solomon 2000). Sie konnte sich neben zwangsrekrutierten Soldaten insbesondere auf neu beschaffte Waffensysteme und eine bessere Ausbildung stützen (vgl. Teege 1999). Zur Finanzierung der Aufrüstung kam ihr der spürbare Anstieg der Ölpreise seit 1999 zugute. Die FAA nahm im zentralen Hochland sämtliche Orte von strategischer Bedeutung ein, so die Militärbasis bei Andulo, Savimbis politisches Hauptquartier in Bailundo und seine Rückzugsstellung in Jamba (vgl. ACTSA 2000). Außerdem gelang es, zentrale Diamantenfelder zu erobern, insbesondere bei Mungo, Nharea und am Kwanza River. Das in Andulo ausgehobene Waffenlager der UNITA enthielt eine große Menge von Rüstungsgütern: Panzer, Mörser, Mörsergranaten, Kanonen, Abschußvorrichtungen für Artillerieraketen, Munition, Minen, Anti-Panzer- und Anti-Flugzeug-Raketen etc. (siehe die Auflistung bei ACTSA 2000: 6-7). Für die UNITA bedeutete diese Regierungsoffensive einen nennenswerten Rückschlag. Sie ist seitdem vermehrt zu einer *hit-and-run*-Taktik übergegangen, bei der kleinere Gruppen von 10 bis 15 Mann ausgewählte Ziele und die Zivilbevölkerung attackieren. Diese können zwar die Bevölkerung und Regierungstruppen empfindlich treffen. Doch die angolansische Regierung bemühte sich in jüngster Zeit erfolgreich, durch Sicherheitsarrangements mit den Nachbarstaaten die UNITA nach und nach zu isolieren⁸¹.

80 Die Kindersterblichkeit betrug nach UN-Angaben 40%; 1999 sollen täglich 200 Menschen infolge des Krieges ums Leben gekommen sein (vgl. Teege 1999). Angola belegte nach den Daten des Jahres 1997 laut UNDP (1999) beim Human Development Index Platz 160 von insgesamt 174 Ländern.

81 Hierin ist mittlerweile auch Zambia einbezogen. So schlossen Angola und Zambia im Juni 1999 einen Freundschaftsvertrag ab, an dessen Entstehung Südafrika beteiligt war; vgl. Stratfor.Com (Strategic Forecasting) vom 22. Januar 2000 ("Evidence Supports South African Rejection of UNITA"),

8. Das verschärfte Sanktionsregime gegen die UNITA und die Veränderungen in der US-Angolapolitik

Der offenkundige Unwillen der UNITA, die Anforderungen des Lusaka-Protokolls zu erfüllen, führte auf UN- wie US-Seite dazu, zunehmend auf eine Marginalisierung der Rebellenorganisation zu setzen und damit letztlich die Legitimität und politisch-militärische Position der angolischen Regierung zu stärken. Dieser schrittweise bereits seit Mai 1993 vollzogene Politikwechsel der Clinton-Regierung (vgl. G. Wright 1997: 171-204) wurde in deren zweiter Amtszeit weiter vorangetrieben und äußerte sich in zwei wichtigen Entwicklungen: einer Verschärfung des UN-Sanktionsregimes sowie der zunehmend regierungsfreundlichen Ausrichtung der US-Angolapolitik.

8.1 Verschärfte Sanktionen und der Fowler-Bericht

Der Sicherheitsrat setzte mit Resolution 1173 vom 12. Juni 1998 angesichts der offenkundigen Abkehr der UNITA vom Lusaka-Prozeß zum 1. Juli 1998 weitere Zwangsmaßnahmen in Kraft. Sie unterbanden den Handel mit all jenen angolischen Diamanten, die nicht mit einem Ursprungszertifikat der Regierung versehen waren⁸². Außerdem wurde der Verkauf von Minenausrüstung an die Rebellenorganisation untersagt und ein Einfrieren der UNITA-Bankkonten gefordert. Es handelte sich bei diesem Beschluß um die dritte Stufe des UN-Sanktionsregimes. In der bisherigen Analyse wurde bereits auf die ersten beiden Stufen eingegangen; sie seien aber der Übersichtlichkeit halber noch einmal kurz rekapituliert:

- Nachdem die UNITA die Friedensverhandlungen von Abidjan hatte scheitern lassen, hatte der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 864 vom 15. September 1993 ein Waffen- und Ölembargo verhängt.
- Das zweite Sanktionspaket war geschnürt worden, als die UNITA wiederholt gegen ihre Verpflichtungen aus dem Lusaka-Protokoll – insbesondere zur Demobilisierung und Übergabe von Waffen – verstieß. Vor diesem Hintergrund hatte der UN-Sicherheitsrat am 28.

<<http://www.stratfor.com/MEAF/commentary/m0001220010.htm>> (Zugriff am 16.05.01).

Nach Angaben der Panafrikan News Agency vom 11. Februar 2001 kamen Angola, Namibia und Zambia überein, eine dreiseitige Kommission einzurichten, um die Sicherheit an den Grenzen zu garantieren; vgl. Stratfor.Com (Strategic Forecasting) vom 15. Februar 2001 ("Angola: In Southern Africa's Backseat No Longer"),

<<http://www.stratfor.com/MEAF/commentary/0102152200.htm>> (Zugriff am 16.05.01)

82 Vorausgegangen waren die SR-Res. 1149 (27. Januar 1998), 1157 (20. März 1998) und 1164 (29. April), die die Bereitschaft zu weiteren Zwangsmaßnahmen untermauert hatten.

August 1997 mit Resolution 1127 die Verhängung weiterer Maßnahmen angedroht, v.a. die Schließung von ausländischen UNITA-Vertretungen, die Unterbindung unautorisierter Flüge in UNITA-Gebiet und – mit wenigen Ausnahmen – die Unterbindung von internationalen Reismöglichkeiten hochrangiger UNITA-Offizieller. Die Sanktionen waren am 30. Oktober 1997 in Kraft getreten.

Diese beiden Sanktionsbündel hatten zwei Nachteile: Zum einen wurden sie nur sehr unzureichend und mit zahlreichen Verzögerungen durchgesetzt. Zum anderen ließen sie – erstaunlich lange – den wichtigsten Hebel gegen die Rebellenorganisation außen vor: den illegalen Diamantenhandel⁸³. Dieser Sachverhalt war seit Anfang 1993 allgemein bekannt und von NGOs wie Action for Southern Africa (ACTSA 2000: 11) und Global Witness⁸⁴ immer wieder in Informationskampagnen hervorgehoben worden. Insbesondere nach dem Wegfall US-amerikanischer und südafrikanischer Unterstützung finanzierte sich die Rebellenorganisation maßgeblich und zunehmend über die Ausbeutung der Diamantenvorkommen⁸⁵. Global Witness (1998a; 1998b) schätzt, daß UNITA zwischen 1992 und 1998 60-70% der angolanischen Diamantenproduktion kontrollierte und 3,7 Mrd. US-\$ aus dem Diamantenverkauf einnahm⁸⁶. UNITA-Diamanten sollen zeitweise bis zu 10% der weltweit gehandelten Rohdiamanten ausgemacht haben⁸⁷.

83 Neben der Erschwerung des Diamantenverkaufs dürfte eine Durchsetzung des Ölembargos das zentrale Instrument gegen die Rebellenorganisation darstellen. Hierdurch könnte in relativ kurzer Zeit die militärische Kapazität der UNITA lahmgelegt werden. Dies gilt um so mehr, nachdem die UNITA seit September 1999 durch die Regierungsoffensive wichtige Lagerstätten verloren hat.

84 Beide Organisationen haben in London ihren Sitz. ACTSA ging aus der Anti-Apartheidbewegung hervor. Global Witness machte sich vor der Diamanten-Kampagne insbesondere dadurch einen Namen, daß sie sich mit Nachforschungen und Lobby-Arbeit gegen den illegalen Handel mit Edelhölzern in Kambodscha engagierte. In Deutschland hat sich v.a. medico international in der Frage engagiert.

85 Eine detaillierte Analyse von Angolas Kriegsökonomie – inklusive der UNITA-Logistik, des Ölgeschäfts der Regierung, der Rolle transnationaler Konzerne und der humanitären Hilfe – bieten die Beiträge in Cilliers/Dietrich 2000.

86 Global Witness (1998b) geht von folgenden Jahreseinnahmen aus: jeweils 600 Mio. US-\$ in den Jahren 1992, 1993 und 1994; 320 Mio. US-\$ in 1995, jeweils 700 Mio. US-\$ in 1996 und 1997; schließlich 200 Mio. US-\$ im Jahre 1998. Siehe auch Prendergast (1999: 2), demzufolge die UNITA in den 90er Jahren Diamanten im Wert von 4 Mrd. US-\$ verkauft hat.

87 Eine zentrale Rolle bei der Vermarktung spielten De Beers und seine Central Selling Organisation (CSO). Das britisch-südafrikanische Unternehmen kontrolliert seit 60 Jahren den Weltmarkt für Diamanten mit einem Anteil von 60-80%. Im Jahr 2000 lag der Umsatz bei 5,67 Mrd. US-\$ (vgl. <http://www.medico.de/Kampagne/fatal/fatal_falt.htm> [Zugriff am 15.04.01]). Aus den Jahresberichten von De Beers geht hervor, daß das Unternehmen in den 90er Jahren einen maßgeblichen Teil der angolanischen Diamantenpro-

Vor diesem Hintergrund bildete erst die dritte Sanktionsstufe vom Juli 1998 einen Durchbruch, insofern nun die kriegsökonomische Basis des Savimbi-Kriegsfürstentums in den Blick genommen wurde. Die UNITA-Sanktionen sind damit das erste Beispiel für die systematische Verhängung von "smart", "intelligent" bzw. "targeted sanctions", die gezielt die Kriegsparteien und nicht die gesamte Bevölkerung treffen sollen⁸⁸. Daß dieses Regime politische Aufmerksamkeit erhielt, ist maßgeblich dem kanadischen UN-Botschafter Robert Fowler zu verdanken, der im Januar 1999 zum Vorsitzenden des UN-Sanktionsausschusses zu Angola ernannt wurde. Fowler trieb die Durchsetzung der Maßnahmen energisch voran. Er setzte sich – wie vor ihm wohl kein Vorsitzender eines Sanktionsausschusses – aktiv für die Durchsetzung des Embargos ein. Am 7. Mai 1999 genehmigte der Sicherheitsrat mit Resolution 1237 sowohl einen Besuch Fowlers in Angola als auch die Ernennung eines Experten-Panels, das Informationen über Sanktionsverletzungen sammeln und untersuchen, Sanktionsbrecher identifizieren und Maßnahmen zur Durchsetzung der Zwangsmaßnahmen empfehlen sollte. Das Experten-Panel befaßte sich mit Sanktionsbrüchen in fünf Bereichen⁸⁹:

- Waffen und Militärausrüstung;
- Öl und Ölprodukte;
- Diamanten;
- Finanzen und Vermögen;
- UNITA-Vertretungen und Reisen von UNITA-Offiziellen im Ausland.

Am 15. März 2000 präsentierte das *UN Panel of Experts on Violations of Security Council Sanctions Against UNITA* – so die offizielle Bezeichnung der Kommission – dem Sicherheitsrat seinen Bericht, den sog. Fowler Report (S/2000/203). Seine Gliederung orientierte sich an den genannten fünf Be-

duktion aufkaufte. Da diese zu etwa zwei Dritteln unter UNITA-Kontrolle stand, war De Beers mutmaßlich stark in die Vermarktung von UNITA-Diamanten verwickelt.

88 Die erstmals für Angola praktizierte Bekämpfung des illegalen Diamantenhandels wurde mittlerweile auch auf einen anderen Konflikt ausgeweitet, in dem Diamanten für die Kriegsfinanzierung eine zentrale Rolle spielen: Mit Resolution 1306 vom 5. Juli 2000 forderte der UN-Sicherheitsrat von allen Staaten Maßnahmen, um den direkten oder indirekten Import von Rohdiamanten aus Sierra Leone zu verbieten. Außerdem sollte die Regierung von Sierra Leone ein wirksameres Regime für Ursprungszertifikate entwickeln. Siehe generell zum Thema "Intelligente Sanktionen" das entsprechende Themenheft von "Die FriedensWarte" (72. Jg., [1997], H. 4).

89 Das Panel umfaßte zehn Mitglieder. Vorsitzender war Anders Möllander, ein hochrangiger Beamter des schwedischen Außenministeriums, der zuvor Botschafter in Angola gewesen war. Es bestand zunächst aus zwei Kommissionen. Da sich die Trennung in verschiedene Themenkomplexe jedoch rasch als künstlich erwies, wurden die beiden Kommissionen gleich beim ersten Treffen zusammengelegt.

reichen. Der Bericht stellt einen Markstein für das UN-System dar: Nicht nur, daß der Report offenkundig gut recherchierte Informationen und präzise Details enthielt; er benannte auch "Roß und Reiter"⁹⁰. Außerdem scheute er sich nicht, in insgesamt 39 Empfehlungen konkrete und weitreichende politische Schlußfolgerungen zu formulieren. Durch diese Klarheit und Entschiedenheit hebt sich das Dokument von zahlreichen anderen Berichten ab, die in der Regel das UN-Sekretariat zu aktuellen Konflikten verfaßt. Das Experten-Panel warf zudem ein in dieser Form einmaliges Licht auf die regionale und globale Verknüpfung der angolanischen Kriegsstrukturen und die Notwendigkeit, bei ihrer Bekämpfung unterschiedlichste Akteure und Handlungsebenen einzubeziehen.

Was waren die wichtigsten Ergebnisse des Fowler-Berichts? Im folgenden sollen aus der Vielzahl sehr detaillierter Erkenntnisse nur sieben Punkte hervorgehoben werden, die als besonders aufschlußreich gelten können und auf die regionale wie globale Einbindung des Angola-Konflikts verweisen:

- Bei der Beschaffung von Rüstungsgütern stellte der Bericht fest, daß neben südafrikanischen Waffenhändlern hochrangige Regierungsmitglieder oder offizielle Stellen in Zaire, Burkina Faso, Kongo-Brazzaville, Rwanda, Zambia und Togo in Waffengeschäfte mit der UNITA verwickelt waren. Bis zu seinem Sturz im Mai 1997 versorgte insbesondere Zaires Präsident Mobutu die UNITA mit Endverbraucher-Zertifikaten. Ab Mitte 1997 übernahm dann die sog. *Togo Connection* unter direkter Beteiligung von Präsident Gnassingbe Eyadema diese Funktion (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 15-38).
- Als wichtige Quelle der UNITA-Waffenbeschaffung wurde die sog. "surplus weaponry" aus Osteuropa ausgemacht – also Rüstungsgüter, die die früheren Ostblockstaaten aufgrund des KSE-Vertrages⁹¹ oder aber aufgrund ihrer Neuorientierung an NATO-Standards billig abstoßen wollten. Neben möglichen, aber nicht hinreichend bestätigten Waffen-

90 Beispielsweise wirft er zwei amtierenden afrikanischen Präsidenten, nämlich Gnassingbe Eyadema (Togo) und Blaise Compaoré (Burkina Faso) unumwunden vor, in das Diamanten-Waffen-Öl-Geschäft verwickelt zu sein. Zu Recht stellte eine Gruppe internationaler NGOs, die sich am 14. April 2001 an den Präsidenten des UN-Sicherheitsrats wandten, fest: "We welcome the report's specific and direct style, which makes it a UN landmark for clarity and purpose." Vgl. NGO Letter, 2000: NGO Letter to the Security Council Concerning Sanctions Against UNITA from 14 April 2000. By 13 non-governmental organizations, including Action for Southern Africa, Africa Policy Information Center et al.
<<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/angola/angola44.htm>> (Zugriff am 06.05.01).

91 Der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) wurde am 19.11.1990 in Paris unterzeichnet. Das rechtlich bindende Übereinkommen enthält Bestimmungen, die zwischen den damals bestehenden Bündnissen ein militärisches Gleichgewicht auf niedrigerem Rüstungsniveau erreichen sollten.

lieferungen aus der Ukraine soll Bulgarien spätestens seit 1997 das wichtigste Ursprungsland für UNITA-Waffen gewesen sein. Außerdem gab es Hinweise, daß 1996 UNITA-Mitglieder, die mit zairischen Pässen reisten, in Bulgarien ausgebildet wurden (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 39-46).

- Besonders brisant war die Aufdeckung der rwandischen Verwicklung in die Kriegsgeschäfte der UNITA (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 25-26, 50). Obwohl sich die UNITA und die *Rwandan Patriotic Army* (RPA) 1997 bei Laurent Kabilas Vormarsch auf Kinshasa feindlich gegenüberstanden hatten, näherten sie sich nach Erkenntnissen des Fowler-Berichts im August 1998 einander an – also nachdem sich Kabila gegen seine Sponsoren aus Rwanda und Uganda gewandt hatte und Truppen aus Zimbabwe, Angola und Namibia auf seiner Seite in den Krieg eingegriffen hatten (siehe hierzu auch Teil E). Auslöser dieser Kooperation war offenbar, daß zwei rwandische Bataillone im westlichen Kongo-Zaire in eine Falle geraten waren. Die UNITA hatte damals laut Fowler-Bericht offenbar den RPA-Truppen auf Bitten Kigalis einen Rückzug nach Nordangola ermöglicht⁹², von wo aus ein Teil der Soldaten zurück nach Rwanda verbracht worden sei. Danach habe sich eine engere Zusammenarbeit entwickelt:

"This cooperation included the despatch by Savimbi of a battery of UNITA anti-aircraft crews (SAM 16) to aid Rwandan backed rebels in the DRC. The Rwandans for their part are reported to have allowed UNITA to operate more or less freely in Kigali for the purposes of arranging diamond sales and meetings with weapon brokers." (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 26)

- Zwischen 1996 und 1998 konnte die UNITA trotz Sanktionen ihre Benzinzufuhr v.a. über das Mobutu-Regime in Zaire und das Lissouba-Regime in Kongo-Brazzaville decken. Kritisch machte die Expertenkommission darauf aufmerksam, daß die Rebellenorganisation infolge mangelhafter Kontrollen und korrupter Behörden auch nennenswerte Käufe innerhalb Angolas tätigen konnte (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 62, 69, 73). Seit 1999 sollen Lieferungen von Benzin und anderen Erdölprodukten über Burkina Faso, Zambia, Togo, das kongolesische Rebellengebiet unter Herrschaft von Jean-Pierre Bemba und möglicherweise auch über Botswana geleitet worden sein (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 62 ff.). Erneut gab es Hinweise auf Verkäufe innerhalb Angolas. Längere Flüge in das und aus dem UNITA-Gebiet sollen in der Hauptsache in Libreville

92 Siehe auch Felix Osike: UNITA Assists Congo Rebels, in: New Vision (Kampala), 17 March 2000, <<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/angola/angola42.htm>> (Zugriff am 06.05.01).

(Gabun) aufgetankt worden sein; dies betraf insbesondere die Angola-Osteuropa-Route⁹³.

- Diamantengeschäfte tätigte die UNITA v.a. in dem von ihr kontrollierten Territorium (v.a. in Andulo) sowie in Antwerpen, aber auch in einer Reihe von Drittstaaten – insbesondere Burkina Faso, Zaire (bis zum Sturz Mobutus) und Rwanda (ab 1998) (Fowler Report 2000: Ziff. 82 ff.). Schmuggelrouten für Rohdiamanten liefen zudem über Namibia, Südafrika und Zambia. Scharf griff der Fowler-Bereich den *Hoge Raad voor Diamant* (HRD) in Antwerpen an – die Kontrollbehörde am global führenden Umschlagplatz für Rohdiamanten (der jährliche Umsatz wird in Antwerpen auf ca. 5 Mrd. US-\$ geschätzt). Das Panel monierte, "that the extremely lax controls and regulations governing the Antwerp market facilitate and perhaps even encourage illegal trading activity" (Fowler Report 2000: Ziff 87)⁹⁴.

- Rohdiamanten stellen das zentrale Zahlungs- und Wertbewahrungsmittel der UNITA dar – dies nicht zuletzt, weil die Rebellenorganisation offenbar eine "general aversion for banks and normal banking channels" (Fowler Report 2000: Ziff. 119) hat. Dennoch soll die UNITA im Ausland auch einige Bankkonten unterhalten und Investitionen getätigt haben, so in Togo, Côte d'Ivoire und Marokko.

- Trotz Sanktionen existieren in zahlreichen Staaten nach wie vor informelle UNITA-Auslandsvertretungen. Die Fowler-Kommission unterscheidet dabei zwischen Ländern, in denen die Behörden dies direkt unterstützen, und solchen Ländern, in denen die Regierungen die Rebellenorganisation nicht fördern, aber vermutlich über deren Aktivitäten wissen. Zur ersten Kategorie zählen Zaire (bis zu Mobutus Sturz), Togo, Burkina Faso und Côte d'Ivoire. In die zweite Rubrik fallen Belgien, Portugal, Frankreich, die Schweiz und die USA (wo die UNITA sowohl in New York als auch in Washington aktiv ist) (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 132 ff.). Die Sanktionen im Bereich der UNITA-Auslandsarbeit werden auch dadurch unterlaufen, daß UNITA-Offizielle offenbar unter falschen Namen und mit Pässen aus Togo, Côte d'Ivoire und Burkina Faso relativ ungehindert reisen können (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 137 ff.).

Nicht nur die verschiedenen Erkenntnisse und Einordnungen des Fowler-Berichts enthielten politischen "Zündstoff", sondern auch die politi-

93 Ähnliche Sanktionsbrüche gab es offenkundig auch in anderen Ländern: "There is credible evidence that Togo provided such facilities and that planes sometimes also refuelled at Entebbe (Uganda) and in Kigali before continuing on to Andulo." (Fowler Report 2000: Ziff. 67)

94 Auch die belgische Regierung wurde ohne diplomatische Umschweife in die Pflicht genommen: "The Belgian authorities failed to establish an effective import identification regime with respect to diamonds. Nor has any effective effort been made to monitor the activities of suspect brokers, dealers and traders – virtually all of whom appear to be able to travel freely and operate without hindrance." (Fowler Report 2000: Ziff. 90)

schen Empfehlungen. So wurden EU und NATO – v.a. mit Blick auf Bulgarien – aufgefordert, bei der Aufnahme neuer Mitglieder in ihre jeweilige Organisation die Beachtung des Sanktionsregimes einzubeziehen (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 56). Außerdem schlug die Kommission vor, Sanktionsbrecher dadurch zu bestrafen, daß in ihren Ländern keine internationalen Konferenzen abgehalten werden und diese Länder keinen *Chairman in Office* bei internationalen Organisationen stellen sollen (Fowler Report 2000: Ziff. 37). Schließlich sollen Länder, die gegen das Waffenembargo verstoßen, einem dreijährigen Moratorium für Rüstungsverkäufe unterworfen werden (Fowler Report 2000: Ziff. 52).

Der Fowler-Bericht löste eine erhitzte Debatte aus. Eine wichtige – und umstrittene – Quelle des Berichts bildeten neben Gesprächen in 30 afrikanischen und europäischen Ländern (sowie in den USA und Israel) Interviews mit hochrangigen UNITA-Dissidenten. Zahlreiche afrikanische und europäische Staaten stellten die Validität der Methoden und Beweise in Frage. Tatsächlich konnte der Bericht für einige Behauptungen keine "harten Beweise" vorlegen – was freilich auch der kurzen Untersuchungsdauer von sechs Monaten geschuldet war. Besonders kritisch wurde beurteilt, daß sich die brisantesten Erkenntnisse stark auf die Befragung von UNITA-Abtrünnigen stützten⁹⁵. Zugleich verwiesen aber Kommissionsmitarbeiter darauf, daß diese Interviews nur der Bestätigung von Informationen gedient hätten, die schon anderweitig vorgelegen hätten⁹⁶.

Vor und nach Erscheinen des Fowler-Berichts, der kurz vor seiner offiziellen Übergabe über BBC an die Öffentlichkeit gelangt war, verneinten Offizielle aus Togo, Burkina Faso, Uganda und Rwanda in harschen

95 Als Schlüsselfiguren können dabei General Jacinto Bandua (ehemals zuständig für Waffenbeschaffung der UNITA), Oberst Alcides Lucas Kangunga ("Kallias", ehemaliger hochrangiger Geheimdienstexperte der UNITA), Oberstleutnant Jose Antonio Gil (verantwortlich für den Luftverkehr über dem UNITA-Territorium), Oberst Aristides Kangunga (verantwortlich für die UNITA-Telekommunikation) sowie Araujo Sakaita (ein Sohn Savimbis) gelten. Robert Fowler befragte sie im Januar 2000. Die Interviews wurden per Video aufgezeichnet und dem Sicherheitsrat von Fowler am 19. Januar 2000 präsentiert (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 9 und Anhang; siehe auch Panafrican News Agency vom 19. Januar 2000). Alle Informationen, die das Panel erlangte, wurden durch mindestens eine weitere glaubwürdige Quelle geprüft (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 11). Siehe zum Fowler-Bericht auch Panafrican News Agency from 12 January 2000 ("Fowler Briefs UN On How UNITA Bursts Sanctions"), <<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/angola/01-19-00.htm>> (Zugriff am 06.05.01).

96 Vgl. Barbara Crossette: Report on Angola Sanctions is Challenged in the UN, in: *The New York Times*, 16 March 2000, <<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/angola/report2.htm>> (Zugriff am 06.05.01).

Worten die Verwicklungen ihrer Regierungen⁹⁷. Bulgarien stritt die Beschuldigung ab, UNITA-Mitglieder im Waffengebrauch ausgebildet zu haben. Freilich räumte das Wirtschaftsministerium ein, daß Waffen an das togoische Verteidigungsministerium geliefert worden seien – laut Fowler-Bericht der wichtigste Umschlagsplatz für Waffen nach Verhängung des Waffen- und Ölembargos von 1993⁹⁸. Auch die belgische Regierung, der vorgehalten worden war, sie sei "unwilling or unable", den Handel mit illegalen Diamanten zu unterbinden, verwahrte sich gegen die Anschuldigungen.

Der Report erhielt aber auch Zustimmung und hatte positive Folgen: Zum einen machte der Fowler-Bericht im Unterschied zu vielen Untersuchungen des Sekretariats deutlich, daß die Weltorganisation unter Verzicht auf diplomatische Rücksichtnahmen bis hin zu Staatspräsidenten diejenigen benennt, die gegen verbindliche Zwangsmaßnahmen verstoßen. Zweitens zeigte er in bisher ungekannter Weise auf, wie komplex eine Sanktionsstrategie angelegt sein muß, die in Zeiten regionaler und globaler Unterstützungsnetze für Kriegsparteien Erfolg haben will. Sie darf nicht nur die unmittelbar Beteiligten umfassen, sondern auch Nachbarstaaten, Staaten außerhalb der Region, vielfältige internationale Organisationen sowie weltweit agierende Konzerne. Hier deutet sich ein neues Verständnis von Friedenssicherung an, das über eine traditionelle Auffassung von multilateraler Friedenssicherung hinausreicht.

Nicht zuletzt übte der Bericht Druck auf die am Diamantengeschäft Beteiligten aus und ergänzte damit die professionelle Lobby- und Medienarbeit zahlreicher NGOs. Zu erwähnen ist insbesondere die Internationale Diamantenkampagne "Fatal Transactions", zu der sich im Herbst 1999 medico international, Global Witness und andere Organisationen zusammengeschlossen haben⁹⁹. Kurz vor Veröffentlichung des Fowler-Berichts gab Belgien am 4. März 2000 neue und strengere Regeln für den Diamantenverkauf bekannt. Anfang 2000 hatte die angolansische Regierung bereits mit SODIAM eine zentrale Behörde zum An- und Verkauf von Diamanten eingerichtet. Zusammen mit zwei ausländischen Unter-

97 Vgl. BBC News from 12 March 2000 ("Governments Deny Aiding UNITA"), <<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/angola/unita.htm>> (Zugriff am 06.05.01).

98 Vgl. Yugoslavia Today/Reuters from 14 March 2000 ("Bulgaria Denies Breaking Sanctions on Angola"), <<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/angola/angola39.htm>> (Zugriff am 06.05.01).

99 Nähere Informationen zur Kampagne finden sich unter <<http://www.medico.de/kampagne/fatal/index.htm>> (Zugriff am 19.05.01). Global Witness (2000) hat im Juni 2000 unter dem Titel "Conflict Diamonds: Possibilities for the Identification, Certification and Control of Diamonds" einen detaillierten Bericht vorgelegt, der sehr praktische Forderungen und Empfehlungen für staatliche Produzenten/Exporteure, staatliche Händler/Importeure sowie Diamantenhändler/-polierer/-fabrikanten und -verkäufer enthält.

nehmen bildet SODIAM die Angola Selling Corporation (ASCORP). Außerdem werden nunmehr die Ursprungszertifikate auf fälschungssicherem Papier gedruckt. Schließlich kündigte De Beers an, keine angolischen Diamanten mehr zu verkaufen, die aus Rebellengebiet stammen oder gegen UN-Resolution 1173 verstoßen¹⁰⁰. Freilich lagert De Beers vermutlich noch nennenswerte Diamantenbestände, die von UNITA in den Jahren bis 1998 auf den Markt gebracht worden waren und die von dieser Ankündigung nicht betroffen sind.

Wie groß die Auswirkungen der "targeted sanctions" und des Fowler-Berichts sein werden, muß sich noch erweisen¹⁰¹. In den ersten eineinhalb Jahren nach Verhängung der Sanktionen ging zumindest der illegale Diamantenhandel in nennenswertem Umfang weiter, worauf u.a. die Action for Southern Africa (ACTSA 2000: 12) hinweist:

"De Beers have suggested figures of \$250 million in 1998, and \$100 million in 1999. A recent assessment suggests these may be conservative. Using wider trade sources, it is probable that the figure for UNITA's trade in 1999 is at least \$150 million, and could be as much as \$200 million."¹⁰²

Dennoch ist nunmehr erstmals auf globaler Ebene das Instrumentarium verfügbar, um eine wichtige kriegsökonomische Quelle in einem hartnäckigen Konflikt zumindest teilweise versiegen zu lassen.

100 Außerdem erklärte De Beers, mit Ausnahme einer angolischen Mine, bei der der Konzern über Sonderkonzessionen verfügt, keine Diamanten mehr aus Angola aufkaufen zu wollen. Hintergrund dürfte freilich weniger eine neue "ethische Bergbaupolitik", sondern vielmehr der Umstand sein, daß die angolische Regierung De Beers weitgehend aus dem Diamantengeschäft ausmanövriert hatte. Aufsehen erregte in diesem Zusammenhang ein Vertrag, in dem die angolische Regierung dem israelischen Geschäftsmann Lev Leviev den Aufkauf praktisch der gesamten Diamantenproduktion in Höhe von bis zu 1 Mrd. US-\$ pro Jahr einräumte (vgl. ACTSA 2000: 14).

101 Auch nach Veröffentlichung des Fowler-Berichts verfolgt der UN-Sicherheitsrat bis heute die Sanktionsfrage weiter: Am 18. April 2000 etablierte er mit Resolution 1295 einen *Monitoring Mechanism*. Fünf Experten unter Leitung des chilenischen Botschafters Juan Larrain erhielten den Auftrag, relevante Informationen über mögliche Sanktionsbrüche zu sammeln sowie Nachforschungen anzustellen. Dabei sollen insbesondere solche mutmaßlichen Sanktionsverletzungen behandelt werden, die das Experten-Panel erwähnte, aber nicht hatte weiter untersuchen können. Der Mechanismus hält zudem den Druck auf die verschiedenen Akteure aufrecht, denen der Fowler-Bericht Empfehlungen gab. Erste Zwischenergebnisse legte der *Monitoring Mechanism* in einem detaillierten Bericht vom 21. Dezember 2000 vor (vgl. *Monitoring Mechanism 2000*). Das zunächst auf sechs Monate beschränkte Mandat wurde mehrmals verlängert.

102 Eine ähnliche Einschätzung findet sich bei *Monitoring Mechanism 2000*: Ziff. 171.

8.2 UNITA-Containment und die US-Politik im südlichen Afrika

Die erneute Verschärfung des Sanktionsregimes gegen die UNITA erklärte sich auch aus einer Weiterentwicklung der US-Angolapolitik. Die Clinton-Regierung hatte sich bereits im Mai 1993 mit der Anerkennung der MPLA-Regierung deutlich von der UNITA distanziert. In ihrer zweiten Amtszeit unterstützte sie eine Art Containment der Rebellenorganisation. Dieses wurde durch eine kontrollierte Zusammenarbeit mit der angolanischen Regierung komplementiert.

John Prendergast, Mitarbeiter des Nationalen Sicherheitsrats in der Clinton-Administration und von Oktober 1999 bis Ende 2000 Sonderberater von Susan Rice, der *Assistant Secretary for African Affairs*, hat innerhalb eines Interregnums als unabhängiger Experte eine Studie mit dem Titel "Dealing with Savimbi's Hell on Earth" verfaßt. Sie skizziert das mögliche Kalkül einer Politik, die sich von Savimbi abwendet. Grundüberlegung ist, daß Savimbi kaum mehr als glaubwürdiger Verhandlungspartner angesehen werden kann¹⁰³. Zugleich aber wird eine vollständige militärische Niederlage der UNITA kaum zu erreichen sein. Von daher schlägt Prendergast eine dritte Option vor "in which other elements of UNITA beneath Savimbi are engaged diplomatically in order to lay the foundation for a future agreement beyond Savimbi's capacity to destroy" (Prendergast 1999: 2).

Bei diesen Teilen von UNITA könnte es sich zum einen um die UNITA-Abgeordneten in Luanda handeln, die sich unter Führung von Abel Chivkuvuku zur "Plattform der Verständigung" zusammengetan hatten; zweitens um die bereits erwähnte UNITA-Renovada von Eugenio Manuvakola. Daneben gilt es laut Prendergast (1999: 5-6) aber auch, die – noch sehr schwachen – Ansätze in der angolanischen Zivilgesellschaft zu stärken, die sich nachdrücklich für den Frieden einsetzen¹⁰⁴. Seit 1989 haben dabei die Kirchen an Gewicht gewonnen, die sich verstärkt gegen Menschenrechtsverletzungen wandten und die *Angola Civic Association* ins Leben riefen. Gerade in den letzten Jahren haben die Kirchen ihre Stimmen lauter erhoben. So appellierten die katholischen Bischöfe im März 2000 an die Vereinten Nationen, sich effektiver für einen Dialog

103 Die angolanische Regierung hatte bereits im September 1999 verkündet, daß Savimbi kein tragfähiger Gesprächspartner für eine Friedenslösung sei und sogar eine Kampagne unternommen, ihn als Kriegsverbrecher zu brandmarken (vgl. Prendergast 1999: 5).

104 Eine Kurzanalyse zur Bedeutung von NGOs und Kirchen in Angola, die auch praktische Vorschläge zur Unterstützung friedensfördernder Aktivitäten enthält, findet sich bei Smock/Prendergast 1996. Das Problem der meisten NGOs ist, daß sie über nur wenige Ressourcen verfügen und relativ staatsnah sind. Ein wichtiges Ereignis für die zivilgesellschaftlichen Friedensbemühungen war, daß im Juli 1999 Gewerkschafter und Intellektuelle ein "Friedensmanifest" verabschiedeten (vgl. Solomon 2000).

zwischen den Konfliktparteien einzusetzen¹⁰⁵. Im April 2000 erklärten die *Angolan Episcopal Church*, die *Protestant Council of Christian Churches* and die *Angolan Evangelical Alliance* in einer gemeinsamen Erklärung, daß sie als Vermittler zur Verfügung stünden, und setzten für diese Zwecke ein zwölköpfiges Komitee ein (vgl. Solomon 2000). Ein weiteres hoffnungsvolles Zeichen war ein Friedensmarsch, den das im Mai 2000 gegründete *Comite Intereclesial para a Paz em Angola* (Coiepa) im Juni 2000 in Luanda organisierte und an dem mehrere tausend Menschen teilnahmen. Einen Monat später kamen an Luandas katholischer Universität zudem mehr als 20 Kirchen sowie einige Politiker und NGOs zu einem Friedenskongreß zusammen, der sich für eine Verbreiterung des nationalen Dialogs und für die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure einsetzte (vgl. Cilliers 2000b: 34-348).

Schließlich soll – so die Vorstellungen – die angolansische Regierung bei Transparenz und *good governance* unterstützt werden – ein nicht unproblematisches Unterfangen, wie Prendergast (1999: 9) selbst einräumt. Denn das Regierungshandeln ist nach wie vor durch Menschenrechtsverletzungen geprägt. Im Unterschied zur quasi-totalitär agierenden UNITA versteht es die MPLA jedoch, ihre Repressionsmacht auch dosiert einzusetzen und gewisse Freiheiten zuzulassen, solange diese nicht substantiell ihre Macht in Frage stellen (vgl. Messiant 1995: 48).

Hinzu kommt eine ausufernde und geradezu "unverschämte" Korruption. Die "Nomenklatura" (Messiant 1995: 46) um Präsident dos Santos hat sich in den zurückliegenden Jahren und Jahrzehnten ebenso wie hochrangige Militärs in erheblichem Maße an Erdöleinnahmen und Explorations- und Förderkonzessionen bereichert. Global Witness (1999: v.a. 11-12) hat *en détail* auf das fein gesponnene Netzwerk zur Selbstbereicherung und Kriegsfinanzierung zwischen Regierung, Ölindustrie, Banken und Waffenhändlern hingewiesen und gefordert, daß sich das Engagement der internationalen Gemeinschaft nicht allein auf die UNITA konzentrieren solle, sondern auch Rechenschaftspflicht und Transparenz des Regierungshandelns einfordern müsse. Denn der Präsidentenpalast ("Futungo") zweigt einen nennenswerten Teil der Gelder, die beim Abschluß von Förderkonzessionen fällig werden, für Patronage, Luxusgüter und Waffenkäufe ab. Die quasi-oligarchische Herrschaftsclique, deren Kern aus dreizehn Familien bestehen soll (vgl. Sogge 2000), ist mittlerweile von den Sorgen, Nöten und Lebensbedingungen der Bevölkerung weit entfernt. Sie profitiert sogar von den immer bedeutsameren Parallelmärkten, da sie durch privilegierte Zuteilungen über Güter verfügt, die sie dort mit erheblichem Gewinn verkaufen kann. In Verruf steht auch die *Fundação Eduardo dos Santos*, auf deren Konto internationale Unternehmen "Spenden" zahlen und mit deren sozialen Projekten sich

105 Die Hierarchie der katholischen Kirche war und ist in ihrer friedenspolitischen Funktion nicht zuletzt dadurch blockiert, daß sie politisch entlang der vorherrschenden Konfliktlinien gespalten ist.

der Staatschef innenpolitisch profiliert (vgl. Meyns 2001: 130; Messiant 1995: 47; Messiant 1999).

Transparenz fordern NGOs wie Global Witness übrigens auch für die transnationalen Ölkonzerne¹⁰⁶. Denn deren Geschäftsabschlüsse mit Regierung und Staatsunternehmen sind völlig undurchsichtig und begünstigen viele Profiteure. Vergleiche mit den Waffen-Diamanten-Öl-Geschäften der UNITA drängen sich auf – nur daß es sich im einen Fall um eine international anerkannte Regierung handelt, die über eine Art "Legalitätsbonus" verfügt (vgl. Meyns 2001: 129), und im anderen Fall um eine mittlerweile geächtete Rebellenorganisation, die UN-Sanktionen unterworfen ist. Nicht zuletzt hat die angolansische Armee maßgeblich zur Destabilisierung der Nachbarländer – insbesondere Kongo-Brazzaville – beigetragen.

Dieses Konzept war kein offizielles Dokument der US-Regierung, spiegelte aber durchaus die Leitlinien der Jahre 1999/2000 wider, in denen sich die US-Diplomatie durch hochrangige Besuche und zahlreiche öffentliche Äußerungen klar auf die Seite der angolansischen Regierung stellte (vgl. Sogge 2000). Zusammen mit dem Sanktionsregime zeigte dies, daß Ende der 90er Jahre beim Konfliktmanagement in Angola eine Abkehr vom Ansatz "unparteilicher Friedenssicherung"¹⁰⁷ stattfand. Stattdessen wurde bewußt die Legitimität einer Kriegspartei erhöht und die politökonomische wie militärische Kapazität der anderen Seite geschwächt. Dabei unterlag die hochproblematische Selbstbereicherung und die fortdauernde Finanzierung der Kriegsmaschinerie aus den Öleinnahmen im Unterschied zum UNITA-Diamantenhandel weder Sanktionen noch folgenschwerer Kritik.

Hintergrund für einen derartigen Wandel des Engagements der Vereinigten Staaten dürfte eine Neubewertung der Tatsache gewesen sein, daß immerhin 7% der US-Ölimporte aus Angola stammen. Dieser Anteil wird angesichts der steigenden Ölproduktion in Angola in den nächsten Jahren ansteigen. Dies ist vor allem auf Tiefseefunde zurückzuführen. Allein für die Entwicklung des Lower Congo Basin müssen in der ersten

106 Im November 1999 waren sieben Unternehmen in der angolansischen Ölproduktion engagiert. Chevron und Elf hatten zusammen einen Anteil von 85%, der vermutlich bis 2003 auf 93% ansteigen wird (vgl. Global Witness 1999: 5). Die Verwicklungen von Elf Aquitaine in Korruption, Günstlingswirtschaft, verdeckte Diplomatie und Waffenschiberei (siehe auch Global Witness 1999: 10) sind mittlerweile auch Gegenstand von Gerichtsprozessen in Frankreich. Dabei gestand der frühere Geschäftsführer, André Tarallo, im Juli 2000 ein, persönliche Zahlungen an afrikanische Führer – unter ihnen Präsident dos Santos – geleistet zu haben (vgl. Cilliers 2000b: 359).

107 Einen lesenswerten Beitrag zur "Delusion of Impartial Intervention" hat Richard K. Betts (1994) verfaßt. Anhand der Beispiele Bosnien, Somalia und Haiti stellt er die These auf, externe Akteure müßten bei militärischen Interventionen ein klares Konzept dazu haben, welche Konfliktpartei am Ende die Macht ausüben solle.

Dekade des 21. Jahrhunderts schätzungsweise 40-60 Mrd. US-\$ investiert werden (vgl. Prendergast 1999: 3). Angesichts der Unzuverlässigkeit Savidis lag es für die US-Regierung nahe, die angolische Regierung zu unterstützen, zugleich aber marktwirtschaftliche und rechtsstaatliche Reformen von ihr einzufordern. Eine derartige "Doppelstrategie" konnte ein gewisses Maß an Stabilität für ausgewählte Wirtschaftszonen absichern und war zugleich vor der eigenen Öffentlichkeit zu rechtfertigen¹⁰⁸.

9. Fazit: Scheitern an hartnäckigen Kriegsstrukturen und die Grenzen multilateraler Friedenssicherung

Das Krisen- und Konfliktmanagement in Angola zeigt die begrenzten Möglichkeiten konstruktiver Einflußnahme in einem langanhaltenden Krieg auf, in dem die Kriegsparteien sich ihre eigenen Machtstrukturen und kriegsökonomischen Reproduktionsmöglichkeiten aufgebaut haben und in ein subregionales Netz kriegsfördernder Unterstützung und wechselseitiger Destabilisierung eingebunden sind. Multilaterale Friedenssicherung, die vorrangig auf die Umsetzung von Friedensvereinbarungen setzt und die Selbstbereicherungs- und Kriegslogik der Beteiligten nicht in ihrer Tragweite erkennt und benennt, ist unter diesen Bedingungen wirkungslos. Konzepte der "Unparteilichkeit" und "Neutralität" bleiben als politische – und möglicherweise auch humanitäre – Leitbilder unzulänglich. Ihre Berechtigung wird grundsätzlich in Frage gestellt, wenn sie nicht mit der konsequenten Verurteilung von Verstößen gegen Friedensvereinbarungen sowie Menschenrechtsverletzungen einhergehen.

9.1 *Hartnäckige Kriegsstrukturen, regionale Verflechtungen und die Konkurrenz externer Akteure*

Die Auseinandersetzungen zwischen MPLA und UNITA waren im Verlauf der Jahrzehnte in unterschiedliche ideologische Kleider gehüllt worden, die den Kern des Konfliktes verdeckten: Dabei hatte die MPLA zunächst eine am Sowjetmarxismus orientierte Staatsvorstellung vertreten. Die UNITA wechselte in der Suche nach externer Unterstützung von einer zunächst maoistischen zu einer anti-kommunistischen Rhetorik. Nachdem sich die MPLA mit dem Ende des Systemgegensatzes eine an Marktwirtschaft und westlicher Demokratie orientierte Programmatik verordnet hatte, ließ sich auf ideologischer Grundsatzebene kein gewichtiger Gegensatz mehr schaffen. Die UNITA akzentuierte vor diesem Hintergrund und angesichts ohnehin nachlassender externer Unterstützung verstärkt ihren stets vorhandenen Ethno-Populismus. Er mobili-

108 Ob die seit Anfang 2001 im Amt befindliche Regierung von US-Präsident George W. Bush diese Linie fortsetzt, läßt sich noch nicht beurteilen.

sierte die eher ländlichen Ovimbundu gegen die städtischen Mestizen. Savimbi gelang es (wie zahlreichen anderen Führern auch) eine despotische Version des afrikanischen "Traditionalismus" als ideologisches Leitbild durchzusetzen. Er verband es – je nach politischer Opportunität – mit Versatzstücken maoistischer oder westlicher Ideologie (vgl. Heywood 1998)¹⁰⁹. Der Konflikt erweist sich damit mehr als ein Vierteljahrhundert nach der kolonialen Unabhängigkeit in seiner Substanz als hartnäckig: Er dreht sich um Eroberung und Verteidigung zunehmend kriegsökonomisch abgesicherter Machtpositionen und besitzt eine starke ethno-soziale und ethno-regionale Komponente.

In kriegsökonomischer Hinsicht verfügen beide Seiten über eine gut gesicherte Ressourcenbasis. Die Regierung stützt sich maßgeblich auf die Einnahmen aus der Ölförderung, v.a. aus der Exklave Cabinda. Nach Nigeria ist Angola der zweitgrößte Ölproduzent Subsahara-Afrikas. Die Oleinnahmen machen schätzungsweise 40% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und über 90% der Regierungseinkünfte aus¹¹⁰. Global Witness (1999: 6-8) geht davon aus, daß die angolische Regierung in den 90er Jahren zwischen 1,8 und 3,0 Mrd. US-\$ durch den Ölsektor einnahm und diese Einkünfte für den Zeitraum 2001-2003 auf 2,9 bis 3,2 Mrd. US-\$ jährlich ansteigen werden. Die Erlöse aus der Erdölförderung, die sich in der zweiten Jahreshälfte 1999 auf 770.000 Barrel pro Tag belief (vgl. Global Witness 1999: 5), investiert die Regierung in nennenswertem Umfang in den Krieg¹¹¹. In Anbetracht ihres internationalen Prestigegewinns seit

109 Schon zu Beginn der 90er Jahre brachten UNITA-Abtrünnige Gerüchte in Umlauf, daß Savimbi auf indigene Glaubensmuster und Rituale Bezug nehme und sich sogar an Hexenprozessen beteilige (vgl. Heywood 1998: 146-148). Dies erscheint nicht gänzlich ausgeschlossen, insofern in der Ovimbundu-Tradition Politik sich auch durch die Ausübung und Kontrolle magischer und übernatürlicher Elemente auszeichnet. Die Verfolgung von Hexerei – die im übrigen auch gut zur Denunzierung politischer Gegner taugt – kann in dieser Tradition die Legitimität des politischen Führers erhöhen (vgl. Heywood 1998: 151, 165-166). Linda M. Heywood (1998: 166-167) hat zurecht darauf wiesen, daß der von Savimbi kultivierte Ovimbundu-Nationalismus ein ernstzunehmendes Hemmnis für tragfähige Friedensarrangements darstellt: "The African-influenced nationalism which UNITA promoted is sure to present formidable obstacles to the full integration of the Ovimbundu and other rural populations into a modern Angolan state."

110 Vgl. Stratfor.Com (Strategic Forecasting), Today's Global Intelligence Update from 12 March 2001 ("Angola: Military Shake-up Threatens Security"), <<http://www.stratfor.com/SERVICES/giu2001/031201.asp>> (Zugriff am 16.05.01).

111 Angesichts von Tiefseefunden, die der französische Konzern Elf Aquitaine 1996 machte (insbesondere das Girassol-Ölfeld), ist es durchaus denkbar, daß die Produktion zwischen 2008 und 2010 2 Mio. Barrel pro Tag erreichen wird. Vgl. Nick Shaxson: Fuelling the War: Diamonds and Oil, in: BBC News Online 1999, Special Report: The Angolan Conflict. London (28 January 1999). <http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/special_report/1999/01/99/angola/newsid_263000/26422..> (Zugriff am 06.05.01).

der diplomatischen Anerkennung durch die USA im Mai 1993 und der seit Juni 1993 UNITA-kritischen Politik des UN-Sicherheitsrats hat sie keine Sanktionen zu gegenwärtigen. Die UNITA verfügt trotz internationaler Isolierung und UN-Sanktionen nach wie vor über eine nennenswerte Ressourcenbasis und Finanzquellen. Die BBC-Afrika-Korrespondentin Jane Standley meinte vor diesem Hintergrund treffend:

"Angola's curse is to be just too rich – to have such a lot to fight over."¹¹²

Daß der Konflikt nach dem Disengagement der Supermächte und Kubas nicht beigelegt werden konnte, sondern sich sogar verschärfte, hängt neben der Hartnäckigkeit der internen Kriegsstrukturen damit zusammen, daß er in ein eng verflochtenes regionales Konfliktsystem eingebunden ist. Dieses ermöglicht die kriegsökonomische Reproduktion verschiedenster *war constituencies*. Neben dem UNITA-Umschlagplatz Zambia spielten dabei Kongo-Zaire und Südafrika die zentralen Rollen. Kongo-Zaire blieb auch nach dem Bicesse-Abkommen vom Mai 1991 eine wichtige Drehscheibe für Waffenlieferungen an die UNITA und den Diamantenschmuggel (vgl. Somerville 1993: 68)¹¹³. Mit dem Sturz Mobutus durch Laurent Desirée Kabila wechselte die Staatsführung Zaires dann zwar die Fronten, doch änderte dies nichts an der Kriegslogik: Die seit 1997 angebahnte und Ende 1998 voll ausgebrochene dritte Kriegsrunde seit 1975 war nun völlig in das regionale System von Destabilisierung und Intervention eingebunden, das sich von der Region der Großen Seen über Kongo-Zaire bis nach Kongo-Brazzaville und Angola erstreckte und bis heute erstreckt (siehe hierzu Prunier 1997a).

Auch südafrikanische Akteure blieben in den 90er Jahren in vielfältiger Weise in den Angola-Krieg involviert, in einer Übergangsphase 1992/93 möglicherweise sogar auf beiden Seiten gleichzeitig. In den Folgejahren verkehrten sich die Welten vollkommen: War die UNITA seit Ende der 70er Jahre systematisch von der SADF gestärkt worden, so schützte nun die Söldnerfirma Executive Outcomes, die ihr Personal sich in großem Umfang aus der südafrikanischen Armee rekrutierte, die Ölquellen in Cabinda vor UNITA-Angriffen. Executive Outcomes nahm in gewisser Weise Funktionen wahr, die von Mitte der 70er bis Anfang der 90er Jahre

112 Jane Standley: Angola's Forgotten Conflict, in: BBC News Online 1999, Special Report: The Angolan Conflict. London (28 January 1999), <http://news.bbc.co.uk/hi/english/special_report/1999/01/99/angola/newsid_263000/26339..> (Zugriff am 06.05.01).

113 Die De Beers Diamond Company schätzte Anfang der 90er Jahre, daß jährlich Diamanten im Wert von 500 Mio. US-\$ aus Angola geschmuggelt wurden. Das Mobutu-Regime schöpfte hier erhebliche Gelder ab, um den eigenen Regierungs- und Sicherheitsapparat zu finanzieren (vgl. Somerville 1993: 68). Außerdem führte Mobutu in den 90er Jahren seine seit Anfang der 60er Jahre laufende Unterstützung für die separatistische FLEC in Cabinda fort und trug damit zur Kriegseskalation im Jahre 1993 bei.

die kubanischen Truppen erfüllt hatten. Hatten in Zeiten der bipolaren Weltordnung noch die Antagonisten des Kalten Krieges durch finanzielle und militärische Unterstützung Einfluß auf den Kriegsverlauf, so war in den 90er Jahren entscheidend, wer sich auf dem "Markt privater Sicherheitsanbieter" bedienen oder diesen prägen konnte (siehe hierzu Cleary 1999)¹¹⁴.

Dabei versuchen auch Regierungen, über die Sicherheits- und Söldnerunternehmen ihrer Länder Einfluß zu nehmen. Dies gilt seit Mitte der 90er Jahre insbesondere für die US-Politik, die im südlichen Afrika und in Zentralafrika neben der Rivalität mit Frankreich (siehe hierzu Teil E) durch eine gewisse Konkurrenz zu Südafrika geprägt ist. Der Bereich privater Sicherheitsdienstleister stellt in Fällen, in denen eine Entsendung regulärer Truppen ausgeschlossen wird, ein zunehmend bedeutendes Instrument der US-Außenpolitik dar¹¹⁵. So blieb der Einsatz des südafrikanischen Unternehmens Executive Outcomes in Angola auch deshalb zeitlich eng befristet, weil US-Präsident Clinton sein angolantisches Gegenüber dos Santos zu diesem Schritt drängte (vgl. Cleary 1999: 163; Howe 1998: 313, 319; Bendrath 1998a: 18). Nachdem EO sein Personal offiziell am 15. Januar 1996 abgezogen hatte¹¹⁶, übernahm bezeichnenderweise die US-amerikanische Firma Military Professional Resources Inc. (MPRI) einen Teil der Aufgaben, nämlich die Sicherung der Soyo-Ölfelder. Die Sicherung der Förderanlagen in der Exklave Cabinda wurde ebenfalls von einer US-amerikanischen Firma übernommen, AirScan, die sich insbesondere auf die Luftüberwachung versteht¹¹⁷ (vgl. Venter 1997).

114 Das Kriegshandwerk bildet dabei nur die Spitze eines allgemeineren Trends zur "Privatisierung der Sicherheit" (vgl. Lock 2001). In Angola sind private Sicherheitsdienste für wohlhabende Politiker, Militärs, Geschäftsleute sowie transnationale Konzerne zur Selbstverständlichkeit geworden. Die Zahl der Sicherheitsfirmen soll in Luanda innerhalb von nur vier Jahren von zwei (1992) auf 70 (1996) angestiegen sein. Unter ihnen finden sich Unternehmen wie Defence Systems Limited (DSL), Gray Security Limited, Alpha 5 Lda und Tele Service Sociedade de Telecomunicações, Segurança e Serviços (TeleServices). Allerdings ist nur EO zu militärischen Dienstleistungen im engeren Sinne in der Lage (vgl. Cleary 1999: 147).

115 Private Sicherheitsfirmen mit Sitz in den USA sind bei ihren Einsätzen eng an die Genehmigung durch das *State Department* gebunden. Sie dienen insofern – wie Ralf Bendrath (1998a: 10) richtig feststellt – "als Mittel der außenpolitischen Gewalt in Fällen, in denen ein Einsatz von US-Truppen als nicht opportun erachtet wird".

116 Freilich gab es Hinweise, daß EO-Mitarbeiter in anderen Funktionen nach wie vor in Angola verblieben waren.

117 Vgl. Al J. Venter: US Forces Guard Angola Oilfields. American forces are taking over where Executive Outcomes left off, in: *Weekly Mail & Guardian* (Johannesburg) from 10 October 1997.

<<http://web.sn.apc.org/wmail/issues/971010/NEWS15.html>>
(Zugriff am 10.05.01)

9.2 Die Grenzen multilateraler Friedenssicherung

Die strukturellen Merkmale des Konflikts, das Geflecht externer Einflußnahme sowie militärischer und kriegsökonomischer Interessen war letztlich ausschlaggebend dafür, daß der Angola-Konflikt bislang als *intractable* gelten muß¹¹⁸. Die gängigen Ansätze der Mediationsforschung, die auf den Charakter des Vermittlers, den Zeitpunkt der Mediation oder den Verhandlungsstil abheben (siehe hierzu Bercovitch 1995), verfügen bei einer derartigen Konstellationen offenkundig über nur geringe Erklärungskraft. Angola ist zudem ein Beispiel für die begrenzte Aussagekraft, die das häufig zitierte Theorem des "ripe moment" hat (siehe auch Kapitel B.II). Es prognostiziert eine Vereinbarung für den Zeitpunkt, in dem beide Konfliktparteien unter starkem Druck sind und keine Aussicht auf einen militärischen Erfolg haben. Als die New Yorker Abkommen im Dezember 1988 zustande kamen, schien dieses Erklärungsmodell bestätigt. Doch war der Erfolg der Angola-Namibia-Vereinbarungen begrenzt. Ähnliche Konstellationen lagen bei der Bicesse-Vereinbarung vom Mai 1991 und beim Lusaka-Protokoll vom November 1994 vor. Beide Abkommen bedeuteten jedoch letztlich nur eine "Atempause" – oder besser "Regenerationspause" – bis zur jeweils nächsten, um so heftiger ausgetragenen Kriegsrunde (1993 bzw. 1998). Der Begriff des "ripe moment" müßte also in diesen Fällen korrekter als "reif für ein 'Luftholen'" bezeichnet werden.

Die Bicesse-Vereinbarung wies im übrigen einige eklatante Mängel auf. Die Hartnäckigkeit des Konflikts wie auch die Probleme der Implementierung waren unterschätzt worden; außerdem hatten die internationalen Akteure die Dynamik einer möglichen Wahlniederlage trotz mehrerer Warnzeichen nicht einkalkuliert. Diese Versäumnisse sind um so kritischer einzustufen, als sie bei einer historischen Analyse hätten verhindert werden können. Denn das Bicesse-Abkommen übernahm in gewisser Weise die Fehler der Alvor-Vereinbarungen von 1975: Während die Vermittler meinten, eine Konfliktregelung herbeigeführt zu haben, sahen die Konfliktparteien das jeweilige Abkommen als weiteren Baustein zur Machteroberung. Weitere Parallelen stechen ins Auge:

"Like the Alvor Agreement, Bicesse failed to tie the process of military integration and demobilisation to parallel political developments. Both accords set an unrealistically short period of preparation for elections. The winner-take-all character of the polls planned at

118 Kurzum: Das Theorem vernachlässigt, daß Friedensvereinbarungen beständig für die Kriegslogik der Konfliktparteien instrumentalisiert werden können. Ein tragfähiger Friedensschluß bedarf offenkundig zusätzlicher Bedingungen, die das Theorem nur unzureichend erfaßt und die sich für Angola recht präzise angeben lassen: eine Relativierung kriegsökonomischer Strukturen, ein gewisses Maß an regionaler Stabilität sowie eine politische Machtteilung, die auch dem potentiellen Verlierer von Wahlen eine attraktive politische oder ökonomische Zukunft beschert.

Bicesse was, like that envisaged for the 1975 process, inappropriate to the polarised nature of Angolan politics. Finally, the external supervision for both the 1975 and 1992 process was wholly insufficient." (MacQueen 1998: 403)

Das Lusaka-Protokoll von 1994 und seine Umsetzung waren demgegenüber besser vorbereitet und hatten die wichtige Unterstützung des UN-Sicherheitsrats. Die Vereinten Nationen waren zudem in der Lage, ein Abkommen zu implementieren, an dessen Aushandlung sie maßgeblich mitgewirkt hatten. Außerdem scheint die Zusammenarbeit der USA mit dem UN-Sekretariat – und hier bis Ende 1996 wohl auch mit Boutros-Ghali – besser funktioniert zu haben als im unglücklichen Zusammenspiel in Somalia und Rwanda (vgl. MacQueen 1998: 421; siehe Teil D und Teil E). Auch in den Folgejahren wurde immer wieder hervorgehoben, daß die UN-Diplomatie und insbesondere der SRSG Alioune Blondin Beye viel dazu beitrugen, den "guten Ruf" der Weltorganisation zumindest stückweise wiederherzustellen (vgl. MacQueen 1998: 400). Doch zeigte insbesondere Jonas Savimbi nie eine ernsthafte Bereitschaft, sich auf den Friedensprozeß zu verpflichten.

Die Reaktionsmöglichkeiten der Vereinten Nationen vor Ort waren begrenzt. Eine Militärtruppe, die die gut ausgerüsteten Kriegsparteien hätte unter Druck setzen können, stand angesichts des damit verbundenen Risikos nie ernsthaft zur Debatte – ein erhebliches Manko für die Vereinten Nationen. Ein weiteres Problem war aber auch, daß die Weltorganisation offenbar keine konsequente Linie verfolgte: Denn sie hätte ja die Schein-Demobilisierung abbrechen und bereits vor der Verhängung des dritten Sanktionspakets auf die *de facto* stattfindende Aufrüstung insbesondere der UNITA verweisen können. So war das Kalkül der Rebellenorganisation aufgegangen, in den vier Jahren nach dem Lusaka-Protokoll die UNO hinzuhalten, um zugleich ihre militärische Ausgangslage entscheidend zu verbessern. Diese Entwicklung war weder den Vereinten Nationen noch den Garantiestaaten und weiteren wichtigen Akteuren entgangen. Kritisch merkt die Action for Southern Africa (2000: 2) deshalb an:

"Extensive weaponry was acquired in defiance of UN sanctions and under the effective shield of a 'see-no-evil, speak-no-evil' UN mission that was supposed to ensure the implementation of the 1994 Lusaka peace accord signed by the Government and UNITA."

Kritikwürdig ist auch, daß sowohl die UN-Mission als auch die Garantiemächte sich bei der Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen sehr zurückhielten, was das Vertrauen in den Friedensprozeß nach und nach untergrub (vgl. Prendergast 1999: 7). Insgesamt erscheinen die 1,5 Mrd. US-\$, die im Laufe der Zeit in die UN-Friedensmissionen für Angola flossen, als Fehlinvestition (vgl. Jett 2001: 2) – eine nüchterne Wahrheit, die allerdings das ernsthafte Bemühen vieler Akteure, das es seit

dem Scheitern der Wahlen vom September 1992 gab, nicht denunzieren soll.

Die UN-Missionen seit 1991 haben nicht zur Stabilisierung beigetragen, sondern durch die Fixierung auf das taktische Spiel mit Vereinbarungen mitunter gar von den realen Aufrüstungs- und Kriegsvorbereitungen abgelenkt. Das internationale Engagement in Angola steht also vor einer wirklichen "Sinnkrise", insofern gleichermaßen das Grundkalkül wie auch Mitteleinsatz und Effektivität in Frage gestellt werden müssen. Diese "Sinnkrise" betrifft im übrigen auch die humanitäre Hilfe. Wie in anderen langandauernden Konflikten muß auch für Angola problematisiert werden, ob der Beistand in der Not in mittelfristiger Perspektive tatsächlich zur Linderung von Leid beigetragen oder nicht möglicherweise den Krieg eher verlängert hat (siehe hierzu auch die ausführliche Diskussion in den Fallstudien zu Somalia und Rwanda). Denn sicher ist: Der angolanischen Bevölkerung im zentralen Hochland geht es auch 25 Jahre nach Kriegsbeginn bzw. 20 Jahre nach Aufnahme der humanitären Hilfe so schlecht wie nie. Das Dilemma für humanitäre Akteure ist dabei offenkundig: Auf der einen Seite steht das ungeheure Leid der Bevölkerung – beispielsweise in den wiederholt belagerten Städten von Malange, Kuito und Huambo. Andererseits aber ist keine anhaltende Wirkung humanitärer Hilfe zu verzeichnen. Ein Teil der Gelder verschwindet über "dunkle Kanäle" und viele Hilfsgüter – etwa Nahrungsmittel oder Ausrüstungsgüter von NGOs und internationalen Organisationen – landen auf Schwarzmärkten. Bürokraten, Polizisten und Soldaten eignen sich die Hilfe durch Geschick und Gewalt an und verdienen daran. Angesichts der enormen Einnahmequellen sowohl der Regierung als auch der Rebellenorganisation stellt sich schließlich die Frage, ob die externe Unterstützung diese Akteure nicht von ihrer Verantwortung für die Bevölkerung entlastet und dazu beiträgt, daß sie Waffen statt Nahrungsmittel kaufen können¹¹⁹.

Dilemmata haben *per definitionem* die Eigenschaft, daß sie nicht auflösbar sind, sondern einen objektiven Zielkonflikt beschreiben. Aus eher distanzierter, politikwissenschaftlicher Perspektive wird jedoch jenseits der Handlungszwänge der Akteure deutlich, daß "Neutralität" und "Unparteilichkeit" in der angolanischen Konfliktkonstellation sowohl im Bereich der multilateralen Friedenssicherung als auch der humanitären Hilfe an offenkundige Grenzen gestoßen sind. Das verschärfte und einseitig gegen die UNITA gerichtete UN-Sanktionsregime, die Zusammenarbeit der Clinton-Administration mit der angolanischen Regierung, aber auch der verstärkte Einsatz von Söldnern und privaten Sicherheitsdienstleistern (der ebenfalls von humanitären NGOs in Erwägung gezogen wird)

119 Vgl. Mercedes Sayagues: Is Aid Keeping Angola's War Alive?, in: Daily Mail & Guardian, Johannesburg (South Africa), 5 October 1999, <<http://www.mg.co.za/mg/news/99oct1/5oct-angola.html>> (Zugriff am 06.05.01).

zeigten Ende der 90er Jahre, wie stark sich das ursprünglich von einem traditionellen Peacekeeping-Konzept dominierte Krisen- und Konfliktmanagement gewandelt hatte.

Die bilaterale Unterstützung der angolanischen Regierung in Zusammenhang mit der Anheuerung privater Sicherheitsdienstleister hat dabei offensichtlich mehr Einfluß auf den Konfliktverlauf gehabt als ein Jahrzehnt multilateraler Friedenssicherung, das über unzureichende Kapazitäten verfügte und letztlich auf den Friedenswillen der Konfliktparteien setzte. Mit dem Fowler-Bericht hat die Weltorganisation einen wichtigen Schritt gemacht, Ursachen und Verantwortliche für den fortdauernden Krieg zu benennen. Wirkliches Gewicht wird sie aber nur erlangen können, wenn sie bei der Durchsetzung von Sanktionen und Vereinbarungen entsprechende militärische Kapazitäten einzubringen hat. Wie noch aufzuzeigen sein wird (siehe Teil F), wird sie jedoch trotz ausgereifter Konzepte hierzu in absehbarer Zeit nicht in der Lage sein.

III. Kriegsbeilegung und Konflikttransformation in Mosambik: Kooperative Friedenssicherung in einem verarmten Krisenland

Im südlichen Afrika gibt es einen bemerkenswerten Kontrastfall zum fehlgeschlagenen Konfliktmanagement in Angola: die geglückte Beilegung des Bürgerkrieges zwischen der Rebellenorganisation RENAMO (*Resistência Nacional Moçambicana*)¹²⁰ und der regierenden FRELIMO (*Frente de Libertação de Moçambique*)¹²¹ in Mosambik. Fast zeitgleich mit den angolanischen Wahlen vom 29. September 1992, die statt einer tragfähigen Machtregelung zu einer erneuten Kriegsrunde führten, war unter Vermittlung der römischen Laiengemeinde Sant'Egidio am 4. Oktober 1992 ein Abkommen für Mosambik erzielt worden, das sich in seinen Grundzügen als tragfähig erwies. Die Vereinten Nationen waren an der Entstehung der Vereinbarung in nur geringem Maße beteiligt gewesen. Im Verlauf der Verhandlungen hatten jedoch die Rebellenorganisation RENAMO und ihr Führer Afonso Dhlakama darauf gedrängt, daß die Umsetzung des Abkommens durch die UNO begleitet werden sollte. Unter der umsichtigen und energischen Leitung des Italieners Aldo Ajello gelang es der *Operações das Nações Unidas em Moçambique* (ONUMOZ, engl. *United Nations Operation in Mozambique*), zwischen Dezember 1992 und Dezember 1994 ihre wesentlichen Aufgaben zu erfüllen: die Demobilisierung und Entwaffnung der Kombattanten und die Überwachung der Wahlen vom 27.-29. Oktober 1994, aus denen die re-

120 Mitunter werden für die RENAMO auch die Kürzel RNM oder MNR (für *Mozambique National Resistance*) verwendet.

121 Im Englischen wird auch die Bezeichnung *Mozambique Liberation Front* (MLN) verwendet.

gierende FRELIMO und Präsident Joaquim Chissano als Sieger hervorgehen.

Aufgrund der schlechten Erfahrungen mit UNAVEM II war ONUMOZ von vornherein größer dimensioniert worden und umfaßte etwa 6.500 Soldaten. Es gab im nachhinein Kritik an der mangelnden Professionalität der Zivilpolizei-Komponente und der fragwürdigen Integration einer humanitären Komponente (*UN Office for Humanitarian Assistance Coordination*, UNOHAC) in die Mission (vgl. Fandrych 1998: 79-84). Mit Makeln behaftet war zudem die Art, in der die Bewertung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen als "frei und fair" zustande gekommen war. Trotzdem wird ONUMOZ als überwiegend gelungener, multidimensional angelegter Blauhelmeinsatz gewertet.

Was sind die Erfolgsfaktoren dieser Mission? Wo liegen die Unterschiede zum gescheiterten Konfliktmanagement in Angola? Lassen sich verallgemeinerbare Lehren aus dem Fallbeispiel Mosambik ziehen? Das folgende Kapitel will Antwort auf diese Fragen geben. Ähnlich wie bei der Analyse des Angola-Krieges umreißt ich zunächst die kolonialen Hintergründe des Konflikts und die Formierung der Kriegsparteien. Dabei wird deutlich, daß es trotz vieler Ähnlichkeiten in den Konfliktkonstellationen Mosambiks und Angolas auch erhebliche Unterschiede gibt. Das zweite Unterkapitel untersucht, wie Mosambik in der postkolonialen Zeit von einer permanenten Staatskrise geprägt war. Neben internen Faktoren war hierfür auch der von außen forcierte Destabilisierungskrieg verantwortlich, der im unglücklichen Zusammenspiel mit Dürren das Kriegs- und Krisenland Mosambik zum ärmsten Staat der Welt werden ließ. Dies behandelt das dritte Unterkapitel.

Im März 1984 schlossen die mosambikanische und die südafrikanische Regierung in Nkomati einen Vertrag über wechselseitige Nichteinmischung ab, der aber nur wenige Fortschritte brachte. Zugleich drängten intern insbesondere die Kirchen auf Dialog und Kompromißbereitschaft. Das vierte Unterkapitel geht hierauf ein. Ab 1988 gab es dann Bewegung in dem festgefahrenen und verlustreichen Krieg. Das fünfte Unterkapitel zeigt auf, wie die Regierungspartei FRELIMO sich auf einen internen Prozeß der politischen und wirtschaftlichen Liberalisierung einließ und das zeitweise sehr angespannte Verhältnis zur Kirche normalisierte. Kenya versuchte dieses Momentum 1989 durch eine Vermittlungsinitiative zu nutzen, der sich Zimbabwe als Vertrauter der FRELIMO anschloß. Das sechste Unterkapitel befaßt sich damit, wie dieses Projekt ab einem gewissen Punkt ins Leere lief, zugleich aber als Vorstufe für einen formellen Verhandlungsprozeß zwischen FRELIMO und RENAMO angesehen werden kann.

Im Juli 1990 nahmen dann die Konfliktparteien in Rom offizielle Friedensverhandlungen auf. Mit welchen Strategien FRELIMO und RENAMO agierten, welche Rolle die Laiengemeinschaft Sant'Egidio als *facilitator* spielte und wie sich eine Vielzahl staatlicher Akteure in diesen

Prozeß einbrachte, analysiert das siebte Unterkapitel. Die Implementierung der Friedensvereinbarung überwachten die Vereinten Nationen von November 1992 bis Januar 1995 mit einem multidimensional angelegten Friedenseinsatz. Achters erörtere ich deshalb, welche Hindernisse sich in der Übergangsphase bis zu den Wahlen vom Oktober 1994 ergaben, wie diese politisch gemanagt wurden und wie – auch angesichts der Entwicklung in den Folgejahren – die Bilanz der ONUMOZ-Mission ausfällt. Im abschließenden Fazit wird Mosambik als gelungenes Beispiel kooperativen Konfliktmanagements herausgestellt, zugleich aber auch auf die begrenzten Möglichkeiten hingewiesen, die eher singulären Erfahrungen zu verallgemeinern.

1. Kolonialherrschaft und Dekolonisation

Ebenso wie Angola war Mosambik Ende des 15. Jahrhunderts unter portugiesischen Einfluß geraten und bald Ausgangspunkt des Sklavenhandels geworden (vgl. Abrahamsson/Nilsson 1995: 15-31). Eine systematische koloniale Durchdringung setzte erst Anfang des 20. Jahrhunderts ein. Insbesondere António Salazar, der sich im Jahre 1926 mit einem Militärcoup an die Macht gebracht hatte, versuchte, die Kolonie für die portugiesische Industrialisierung in Wert zu setzen (vgl. Hanlon 1984: 17-20). Die Einnahmen aus den Zucker- und Baumwollplantagen lösten nunmehr den Sklavenhandel als wichtigste Devisenquelle ab. Daneben produzierte die Kolonialwirtschaft weitere agrarische Exportprodukte (Cashew, Tee, Kokos, Zitrusfrüchte usw.) (vgl. Schoeller 1992: 54). Seit Ende des 19. Jahrhunderts bildeten sich Wanderarbeit in die Minen Südafrikas sowie der Transitverkehr (Häfen und Eisenbahnen) zu zentralen Deviseneinnahmen heraus. Vor allem britische und südafrikanische Unternehmen hatten einen großen Einfluß. Mosambik selbst verfügte, abgesehen von Kohlevorkommen, über keine nennenswerten mineralischen Rohstoffe. Seine wirtschaftliche Rolle ist vor diesem Hintergrund mit dem Begriff der "Dienstleistungsökonomie"¹²² umschrieben worden. Sie war – bis zur Schuldenkrise – geprägt durch Devisenüberschüsse, die durch die Einnahmen aus dem "unsichtbaren Handel" (sprich: Transportleistungen und Arbeitsmigration) entstanden. Dieser Devisenzufluß begünstigte vor der Unabhängigkeit den Aufbau von gewissen Ansätzen einer industriellen Infrastruktur, die neben Textilien zum Teil auch langlebige Konsumgüter, industrielle Grundstoffe und Ausrüstungsgüter für das Transportwesen und die Landwirtschaft umfaßte (vgl. Schoeller 1992: 55).

1951 wurde Mosambik formell zur portugiesischen ÜberseeProvinz mit der Hauptstadt Lourenço Marques (später: Maputo). Eine Politik der Rassentrennung sorgte dafür, daß nur 1% der schwarzafrikanischen Mosambikaner volle Bürgerrechte erhielt (vgl. Rupiya 1998). Als 1960 17 afri-

122 Vgl. Schoeller 1981; Hanlon 1996: 131-134; Abrahamsson/Nilsson 1995: 17-18.

kanische Staaten unabhängig wurden, beharrte Portugal darauf, sein koloniales Imperium aufrechtzuerhalten. Hintergrund war, daß das Land an der südwestlichen Peripherie Europas seine rückständige Ökonomie weiterhin durch Ausbeutung der Überseegebiete voranbringen wollte. Die Repression in Mosambik nahm zu und gipfelte in Massakern, so am 16. Juni 1960 in der Distriktstadt Mueda (Provinz Cabo Delgado): Als es dort zu Protesten gegen Polizeiwillkür und Zwangsarbeit kam, tötete das Militär bis zu 600 Menschen (vgl. Meyns 1979: 5).

Zu Beginn der 60er Jahre formierte sich der anti-koloniale Widerstand. Dr. Eduardo Mondlane hatte 1962 drei regional verwurzelte Befreiungsbewegungen vereint und gründete in Dar-es-Salaam die FRELIMO. Im Unterschied zu Angola konstituierte sich in den Folgejahren damit eine unangefochtene Befreiungsbewegung in Mosambik¹²³.

Ende der 60er Jahre kam es zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen dem bürgerlich-nationalistischen und dem marxistisch-leninistischen Flügel. Dabei konnten das Militär sowie radikale Politiker, die weitgehend aus dem Süden stammten, die Oberhand gewinnen. In dieser aufgeheizten Atmosphäre wurde Mondlane 1969 in Dar es Salaam durch eine Paketbombe ermordet (vgl. Hall/Young 1997: 14-18). Wer die Urheber des Attentats waren, blieb ungeklärt. Sowohl interne Dissidenten als auch der portugiesische Geheimdienst gerieten unter Verdacht (vgl. Accord 3/1998a). Nach weiteren internen Kämpfen übernahm 1970 Samora Machel die Macht. Mit ihm gewann der militärische Flügel in der FRELIMO die Oberhand (vgl. Rupiya 1998).

Den bewaffneten Kampf nahm die FRELIMO am 25. September 1964 auf; allerdings dauerte es mehrere Jahre, bis die Führung von sporadischer Gewalt zu einem konsistenten militärischen Befreiungskampf überging (vgl. Hanlon 1984: 27). Zwischenzeitlich hatte die Kolonialmacht ihre Truppenstärke von 30.000 auf 75.000 Soldaten erhöht. Die FRELIMO erreichte, daß das Land 1975 unabhängig wurde. Sie erhielt Unterstützung von afrikanischer, arabischer, osteuropäischer und chinesischer Seite. Ihre militärische Schlagkraft stellte die FRELIMO Ende der 60er Jahre mit einem Vorstoß in der nordwestlichen Provinz Tete unter Beweis. Die portugiesische Kolonialmacht antwortete 1970 in der Operation "Gordischer Knoten" mit großer Brutalität und soll dabei sogar Napalm eingesetzt haben. In den folgenden Jahren verübte sie umfangreiche Massaker.

Der Mosambik-Konflikt war von Anfang an eng mit den Auseinandersetzungen in Rhodesien/Zimbabwe verbunden. Seit 1972 agierten Kämpfer der *Zimbabwe African National Liberation Army* (ZANLA) von Mosambik

123 Hierzu trugen Mitte der 60er Jahre nicht zuletzt der tanzanische Präsident Julius K. Nyerere und der zambische Präsident Kenneth D. Kaunda bei, die sich um Einheit zwischen Eduardo Mondlane und seinem Konkurrenten – und Nachfolger – Samora Machel bemühten (vgl. Minter 1994: 92; Hall/Young 1997: 12-13).

aus gegen das rhodesische Minderheitensystem (vgl. Accord 3/1998a). Rhodesien und Südafrika wiederum unterstützten die portugiesische Kolonialmacht mit Truppen. Dem Dekolonisierungskrieg fielen insgesamt schätzungsweise 30.000 Menschen zum Opfer (vgl. Gantzel/Schwinghammer 1995).

2. Unabhängigkeit und Krise des Staates

Die Wende kam, als eine progressive Offiziersbewegung am 25. April 1974 in Portugal gegen die Regierung von Marcelo Caetano putschte. Portugals neuer Präsident, António de Spínola, bot der FRELIMO bald einen Waffenstillstand an. Statt einer zügigen Unabhängigkeit dachte er aber an einen langen Übergangsprozeß zur Selbstbestimmung der Kolonie. Die Lage in Mosambik war unübersichtlich: Kurz nach der portugiesischen "Nelkenrevolution" übernahmen kolonialistische Siedler die Radiostation in Lourenço Marques, um nach dem Vorbild des rhodesischen Siedlerregimes die einseitige Unabhängigkeit vom "Mutterland" zu erklären. Doch das Blatt wandte sich bald. Die Siedler konnten in Mosambik nicht die Oberhand gewinnen; und in Portugal setzte sich die Offiziersbewegung für einen Stop der Kämpfe und eine Übergabe der Kolonie ein (vgl. Hanlon 1984: 43-45). Am 7. September 1974 besiegelte die Lusaka-Vereinbarung das Ende der Kolonialherrschaft. Portugal zog seine 60.000 portugiesischen Soldaten sozusagen von heute auf morgen zurück (vgl. Rupiya 1998).

Samora Machel war auf die Machtübernahme gut vorbereitet. Schon früh hatte er eine Übergangsregierung gebildet. Die FRELIMO stellte damit die einzige *government-in-waiting* dar – als Alternative gab es nur einige verstreute Dissidenten (vgl. Schutz 1995: 114). Am 25. Juni 1975 wurde Mosambik auch formell unabhängig, Machel erster Präsident des Landes. Die Ausgangsbedingungen für den jungen Staat waren – auch im afrikanischen Vergleich – denkbar schlecht (vgl. Rupiya 1998). Die Führungsschicht aus der Kolonialzeit hatte im Rahmen eines regelrechten Exodus – 185.000 der 200.000 Portugiesen verließen das Land – Mosambik den Rücken gekehrt; es gab quasi keine ausgebildete einheimische Elite (vgl. Abrahamsson/Nilsson 1995: 27). Über 90% der Bevölkerung waren Analphabeten. Die physische Infrastruktur war nur in begrenztem Maße ausgebildet. Der in Ansätzen vorhandene industrielle Sektor brach nach der Unabhängigkeit fast vollständig zusammen (vgl. Schoeller 1992: 55-56).

Nach der Unabhängigkeit versuchte die FRELIMO, ihre Herrschaft politisch und ökonomisch zu konsolidieren. Zugute kam ihr, daß der Befreiungskrieg als sinnstiftendes Element zum *nation-building* beitrug. Ihren Führungsanspruch setzte die FRELIMO gegenüber Dissidenten und Oppositionskräften jedoch auch mit Repression durch (vgl. Vines 1991: 11-15). Ideologisch wandelte sie sich auf dem 3. Parteikongreß vom Februar 1977 in eine marxistisch-leninistische Avantgarde-Partei um. Regierung und Partei bauten in der Folgezeit die politischen wie militärischen

Beziehungen zur UdSSR und den osteuropäischen Ländern systematisch aus (vgl. Rupiya 1998). Die von der urbanen Elite dominierte Staatspartei suchte insbesondere, die Kontrolle über den ländlichen Raum zu erlangen. Gegen den Widerstand der Landbevölkerung unternahm sie Zwangsumsiedlungsprogramme, um sog. "communal villages" zu errichten. Statt die lokale bäuerliche Wirtschaft zu fördern, betrieb die Regierung die Vergesellschaftung und Kollektivierung von Landbesitz sowie die Schaffung agrarischer Staatsbetriebe (vgl. Alden/Simpson 1993: 123). Außerdem setzte sie traditionale Autoritäten ab und oktroyierte bereits ab Ende 1974 ein System staatlicher Kontrolle – die *grupos dinamizados* (GD). Dabei handelte es sich um Ad-hoc-Gruppen von acht bis zehn Mitgliedern, die in Städten, Dörfern und Betrieben errichtet wurden. Ihr Ziel war letztlich die zentralistische Durchdringung aller gesellschaftlichen Bereiche (vgl. Chingono 1996: 8-9; 36-38; Hall/Young 1997: 51-54)

Nicht zuletzt ging die FRELIMO-Regierung massiv gegen die katholische Kirche vor. In der Zeit des Unabhängigkeitskrieges hatten sich zwar einzelne Kirchenführer gegen die Gewalt des Kolonialregimes ausgesprochen, doch wurde die katholische Kirche nach wie vor mit der Kolonialherrschaft assoziiert (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998)¹²⁴, bei der sie tatsächlich eine wichtige Rolle gespielt hatte. Die neue Regierung schloß Gotteshäuser, schränkte die Religionsfreiheit ein und vertrieb Missionare aus dem Lande. Im Bildungs- und Sozialwesen drängte sie die römisch-katholische Kirche massiv zurück (vgl. Rupiya 1998). Private Schulen, Krankenhäuser, Priesterseminare und Missionen wurden verstaatlicht (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998).

Zugleich gelang es, durch ein landesweites Entwicklungsprogramm die soziale Grundversorgung deutlich auszuweiten (vgl. Hall/Young 1997: 54-60). In den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit konnten bezüglich Ernährungssicherheit, Bildung und Gesundheit Fortschritte erzielt werden. Der Destabilisierungskrieg der RENAMO sowie die fortschreitende Selbstbereicherung der mosambikanischen Staatsklasse machten diese Erfolge jedoch bald zunichte. Erfried Adam beschrieb den mosambikanischen Staat als "eine merkwürdige Symbiose und Potenzierung autoritär-bürokratischer portugiesischer Staatstradition und sozialistischer Herrschafts- und Planungsmethoden" (E. Adam 1992: 79-80). Wie viele andere afrikanische Staaten war er stark bei der Ausübung repressiver Herrschaft und schwach in seiner Rolle als Entwicklungsagentur.

Aus dieser Schwäche des Entwicklungsstaates¹²⁵ und der Selbstprivilegierung seiner Eliten resultierte eine umfassende Krise, die sich in Anlehnung an Ferdowsi (1993: 32-36) mit den Begriffen der *Penetrations-, Parti-*

124 Von protestantischer Seite erhielt die FRELIMO hingegen über das Programm des World Council of Churches (WCC) zur Bekämpfung des Rassismus Unterstützung (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998).

125 Siehe Weimer 1994: 18-19, 28 ff.; Kühne et al. 1995: 36; Paffenholz 1995b: 216.

zipations-, Identitäts-, Distributions- und Legitimitätskrise umschreiben läßt (siehe hierzu auch Fandrych 1997). Anders gesagt: Der mosambikanische Staat war nicht in der Lage, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Sphäre als Regelungs- und Entwicklungsinstanz zu durchdringen. Hall/Young (1997: 100) bezeichnen ihn als "overextended and underdeveloped". Die Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen blieb unzureichend. Bei der Verteilung gesellschaftlicher Wohlfahrt versagte der Staatsapparat. Dadurch bildete sich kein sinnstiftendes Gemeinschaftsgefühl auf gesamtstaatlicher Ebene heraus. Schließlich mangelte es der politischen Herrschaft an hinreichender Rechtfertigung – sei es durch traditionelle Bezüge, sei es durch Charisma oder formale Verfahren. Dies ist genau die Mischung, die afrikanische Länder in ihrer Entwicklung blockiert, sie für intern verursachten Gewaltaustrag und für externe Destabilisierung anfällig macht.

In Mosambik trat noch eine widersprüchliche Ideologie hinzu, die zwar einerseits die Partizipation breiter Bevölkerungsschichten forderte, andererseits aber von einem zentralistischen Staats- und Gesellschaftsverständnis geprägt war:

"At the heart of Frelimo's leadership style lay an apparent ambiguity between, on the one hand, a commitment to *poder popular*, mass participation and popular needs and, on the other, a puritanical and top-down vision of social progress and the hierarchical and centralised means to obtain it." (Hall/Young 1997: 74)

3. Destabilisierungskrieg, Dürren und Krisenökonomie

Unmittelbar nach dem erfolgreichen Dekolonisierungskampf befand sich das unabhängige Mosambik in einem erneuten Krieg. In ihm stand die marxistisch orientierte Regierung der RENAMO gegenüber¹²⁶. Die RENAMO war Ende 1975 von Exil-Mosambikanern gegründet worden, die sich mit der FRELIMO überworfen und schon früh Kontakte zum rhodesischen Geheimdienst aufgenommen hatten. Die RENAMO-Kämpfer rekrutierten sich aus schwarzen Eliteeinheiten der portugiesischen Kolonialarmee und aus Kräften des portugiesischen Geheimdienstes (vgl. Hall/Young 1997: 117-123).

Der erste Anführer der RENAMO, André Matsangaissa, kam im Oktober 1979 bei bewaffneten Auseinandersetzungen in der Nähe von Gorongosa ums Leben (vgl. Hume 1994: 13). Nach einem blutigen Nachfolgekampf wurde Afonso Dhlakama, ein früherer FRELIMO-Soldat, Chef der Rebellen (vgl. della Rocca 1997: 38-39; Msabaha 1995: 217). Seit 1977 trieb der rhodesische Geheimdienst (CIO), unter Führung von Ken Flower,

126 Eine konzise Analyse der Binnenstruktur und Ziele von FRELIMO und RENAMO findet sich bei Fandrych 1998: 23-33. Siehe ausführlicher zur RENAMO Vines 1991; 1996; Morgan 1990.

systematisch den Aufbau der Rebellenorganisation voran (vgl. Vines 1991: 15-17; Küppers 1996: 44-46). Er wollte die RENAMO dabei als Instrument nutzen, um die zimbabwische Befreiungsbewegung auf dem Territorium Mosambiks zu bekämpfen und Informationen über sie zu sammeln.

Weitaus intensiver und effektiver war freilich der Einfluß des südafrikanischen Geheimdienstes¹²⁷. Südafrika hatte – im Unterschied zu Angola – gegenüber der FRELIMO-Regierung zunächst einen vergleichsweise kooperativen Kurs gefahren. Mit der Unabhängigkeit Zimbabwes änderte sich aber die Linie – denn es war offenkundig geworden, daß die FRELIMO durchaus effektiv Befreiungsbewegungen (neben der ZANU-PF auch den ANC) unterstützte, die sich gegen das rhodesische Siedler- und das südafrikanische Apartheidregime richteten. Das *South African Military Intelligence Directorate* (MID) übernahm die RENAMO vom rhodesischen Geheimdienst als Klienten. Unter diesen Fittichen wuchs die RENAMO in kurzer Zeit von 500 auf 8.000 Kämpfer an. Auch wurden die militärischen Aktivitäten, die sich zuvor auf den Südosten und das Zentrum des Landes konzentriert hatten, auf den Süden und die Nordprovinzen ausgeweitet.

Die RENAMO konnte bei ihren Operationen auf die bereits erwähnte Unzufriedenheit in Teilen der Bevölkerung und Politik aufbauen: Schon vor Gründung der Rebellenorganisation hatte sich eine bürgerlich-nationalistische Opposition aufgrund ideologischer Differenzen von der FRELIMO abgespalten. Außerdem lehnten lokale Autoritäten den zentralistischen Einparteistaat und den Anti-Traditionalismus der FRELIMO ab (vgl. Geffray 1990). Die RENAMO konnte sich vor diesem Hintergrund profilieren, insofern sie "witch-doctors" und traditionelle Heiler rehabilitierte und ihnen wieder zu Einfluß verhalf (vgl. Chingono 1996; Morgan 1990: 613-614). Hinzu kamen Stadt-Land- sowie ethno-regionale Konflikte: Die FRELIMO wurde durch ihre Nähe zur Hauptstadt als südliche, Shangaan-dominierte Organisation wahrgenommen. Auch die ländliche Bevölkerung in den nördlichen Provinzen Cabo Delgado und Nampula entfremdete sich von der Einheitspartei. Die RENAMO wiederum rekrutierte sich hauptsächlich aus den Shona und Ndau, die im Zentrum des Landes wohnen. Die Führungsschicht um Afonso Dhlakama setzte sich maßgeblich aus den Shona-sprechenden Ethnien zusammen (vgl. Schutz 1995: 117; Accord 3/1998b).

Trotz dieser internen Konfliktursachen muß der Mosambik-Krieg jedoch primär als regionaler Destabilisierungskrieg bewertet werden, der von den benachbarten Siedler- und Apartheidregimes initiiert worden war. Zwischen Mosambik und Rhodesien hatte es in der zweiten Hälfte der 70er Jahre ein feindschaftliches Verhältnis gegeben. Der rhodesische Ge-

127 Vgl. Vines 1991: 17-31; Küppers 1996: 46-49; Schutz 1995: 116-117; Alden/Simpson 1993: 112; Rupiya 1998.

heimdienst baute, wie bereits erwähnt, die RENAMO auf. Die FRELIMO-Regierung schloß ihrerseits 1976 die Grenzen, um die Sanktionspolitik gegen das Siedlerregime zu unterstützen (vgl. Accord 3/1998a). In ihrer Politik gegenüber Rhodesien und Südafrika wurde sie von den Frontstaaten und insbesondere Zimbabwe unterstützt. 1981 vereinbarten die mosambikanische und die zimbabwische Regierung ein Verteidigungsabkommen, in dessen Rahmen Truppen aus Zimbabwe insbesondere den Beira-Korridor absicherten.

Die militärische Präsenz Zimbabwes begann offiziell 1982. *De facto* rührte sie aber aus den 70er Jahren. Zahlreiche Beobachter gehen davon aus, daß Kämpfer der *Zimbabwe African National Union* (ZANU) entgegen den Bestimmungen der Lancaster-House-Vereinbarung nach 1979 sozusagen als "Reserve" in Mosambik verblieben waren (vgl. Gonçalves 1998). Außerdem unternahmen ab 1978 Guerilla-Einheiten des *African National Congress* (ANC) Angriffe auf das südafrikanische Apartheid-Regime (vgl. Accord 3/1998a; Fandrych 1997).

In den 80er Jahren intensivierte sich der Destabilisierungskrieg erheblich und zerrüttete das Land weitgehend. Die mosambikanischen Streitkräfte (FAM), die aus den bewaffneten Gruppen der FRELIMO in Mosambik (FPLM) hervorgegangen waren, konnten auf etwa 80.000 Soldaten zurückgreifen. Die RENAMO weitete sich in den 80er Jahren auf etwa 20.000 Kämpfer aus (vgl. Fandrych/Weimer 1994: 14). Durch Terroranschläge, Kampfhandlungen sowie kriegsbedingten Hunger und Krankheit sollen bis zu 950.000 Menschen ums Leben gekommen sein (vgl. Gantzel/Schwinghammer 1995). 1981 wurde die RENAMO nahezu im gesamten Land aktiv, Ende der 80er Jahre kontrollierte sie 20-30% des Territoriums.

Ihre Kriegführung war dabei äußerst destruktiv. Sie zielte bei ihrer Strategie des *hit-and-run* oftmals auf die direkte Zerstörung staatlicher Einrichtungen, darunter auch Schulen und Krankenhäuser¹²⁸. Die Ausbeutung und Zwangsrekrutierung der Bevölkerung ging bis hin zum umfangreichen Einsatz von Kindersoldaten (vgl. Weissman 1999)¹²⁹. Zugleich griff die *South African Defence Force* (SADF) ANC-Stützpunkte in

128 Allerdings gibt es offenbar zunehmend Hinweise, daß sich auch die Regierung schwerer Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht hat. So gibt Vines (1996: 4) an, daß die Zerstörung von Städten in Zentralmosambik und in den Provinzen Zambezia und Nampula Ende der 80er Jahre auch durch Vergeltungsschläge und Plünderungen der Regierungsarmee verursacht worden sei.

129 Bereits beim Unabhängigkeitskrieg waren Kinder auf beiden Seiten zu finden. Allerdings wurden Kinder erst von der RENAMO bewußt als Kämpfer eingesetzt und ausgebildet. Oftmals waren diese erst 10 bis 12 Jahre alt; ihre Ausbildung in Lagern zielte auf eine Dehumanisierung und Brutalisierung der kindlichen Psyche. Die UN gingen von 7.000 bis 8.000 Kindersoldaten und einer noch weitaus höheren Zahl von für militärische Hilfstätigkeiten eingesetzten Kindern aus (vgl. Furley 1995b: 31-33).

Mosambik an. 1982/83 lösten Krieg und Dürre im Süden und Zentrum des Landes eine große Hungersnot aus, die bis 1984 zehntausenden Menschen das Leben kostete (vgl. Accord 3/1998a).

Angesichts der immer brutaleren Kriegführung der RENAMO vereinbarten Robert Mugabe und Samora Machel im Sommer 1985 eine höhere Truppenpräsenz Zimbabwes. Sie diente zunächst vorrangig der Absicherung des Beira-Korridors. Als jedoch die RENAMO-Angriffe zunahmen, beteiligten sich zimbabwische Truppen auch an Gegenoffensiven. Bis 1987 war ihre Stärke auf 20.000 angestiegen¹³⁰ (vgl. Gonçalves 1998). Zwischen 1985 und 1988 befanden sich zudem 7.000 tanzanische Soldaten in Mosambik, um die Transportkorridore zu verteidigen (vgl. Accord 3/1998b). Im August 1985 konnten die Regierungstruppen einen wichtigen Erfolg erzielen. Zusammen mit zimbabwischen und tanzanischen Truppen nahmen sie Casa Banana ein, das in Gorongosa (Sofala-Provinz) gelegene Hauptquartier der RENAMO¹³¹ (vgl. Gonçalves 1998).

Die Situation spitzte sich erneut zu, als die Regierung Malawis Ende 1986 RENAMO-Rebellen des Landes verwies. Auf diesen Schritt hatten die Frontstaaten (*Front Line States*, FLS) schon seit längerem gedrängt; zuletzt hatte es in dieser Angelegenheit im September 1986 einen hochrangigen Besuch von Machel, Mugabe und Kaunda in Blantyre gegeben (vgl. Hall/Young 1997: 161; Küppers 1996: 50). Ein wichtiger Faktor für Malawi war auch, daß Südafrika im Nkomati-Vertrag vom März 1984 zugesagt hatte, den RENAMO-Rebellen auf eigenem Territorium keine Rückzugsmöglichkeit zu geben. Vor diesem Hintergrund war nun auch für Malawi ein Positionswechsel leichter möglich. Die Entscheidung löste Flüchtlingswellen und verschärfte Gefechte im Norden Mosambiks aus. Die militärische Kooperation Mosambiks mit Tanzania und insbesondere Zimbabwe verstärkte sich daraufhin weiter. Im April 1987 entsandte sogar Malawi Truppen nach Mosambik, obwohl dessen militärische und administrative Elite seit Anfang der 80er Jahre die RENAMO unterstützt und zum Teil erheblich von internationalen Hilfslieferungen profitiert hatte (vgl. Accord 3/1998b; Gonçalves 1998). Zugleich unternahm die RENAMO in Kooperation mit der südafrikanischen *Buffalo Brigade* 1987 eine Offensive, die die Regierungsarmee nur durch die Hilfe tanzanischer und zimbabwischer Soldaten zurückschlagen konnte (vgl. Accord 3/1998a).

Gegenüber der regionalen Dimension spielte die Ost-West-Auseinandersetzung eine untergeordnete Rolle. Das Engagement der

130 Das Commonwealth-Sekretariat veröffentlichte 1989 unter dem Titel "Apartheid Terrorism" einen Bericht über die Destabilisierungspolitik Südafrikas. Hierin wurden die Kosten der Destabilisierung für die 80er Jahre allein für Zimbabwe auf insgesamt 2,844 Mrd. US-\$ geschätzt (vgl. Gonçalves 1998).

131 Zugleich wurde bei dem Erfolg aber auch deutlich, daß die RENAMO über hochentwickelte militärische Strukturen verfügte, die schwer zu besiegen waren.

Supermächte war weitaus geringer als im Angola-Konflikt. Die Sowjetunion unterstützte zwar die FRELIMO vor und nach der Unabhängigkeit. Doch war das Verhältnis stets distanzierter als zur MPLA. Nachdem die UdSSR 1981 den Aufnahmeantrag Mosambiks für den Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW bzw. COMECON) abgelehnt hatte, kühlten die Beziehungen weiter ab. Die Reagan-Administration wiederum bezeichnete die RENAMO im Unterschied zur UNITA nie offiziell als "Freiheitskämpfer" und behandelte sie mit Zurückhaltung. Allerdings konnte die RENAMO in Washington 1986 ein Büro eröffnen und die Gunst konservativer Kreise gewinnen – bis hin zur damaligen UN-Botschafterin Jeanne Kirkpatrick (vgl. Alden/Simpson 1993: 110-111).

1987/88 verlor die RENAMO jedoch zeitweise jegliche Reputation. Verantwortlich war vor allem ein Massaker vom Juli 1987, dem in der Kleinstadt Homoine 400 Menschen zum Opfer gefallen waren. Nachhaltige Wirkung hinterließ ein Bericht, den das *State Department* in Auftrag gegeben hatte. Robert Gersony, der die Federführung innehatte, klagte im April 1988 die brutalen Methoden der Rebellenorganisation an und bezeichnete die RENAMO gar als "Rote Khmer Afrikas"¹³².

Auch wenn diese Bezeichnung kontrovers blieb, so besteht doch kein Zweifel, daß die Bilanz des Leidens in Mosambik verheerend war (vgl. International Federation 1995: 69): In den 80er Jahren hatten Krieg, Dürre und Repression 5,2 Mio. Menschen entwurzelt; 1,7 Mio. waren ins Ausland geflohen. Die schätzungsweise 15,8 Mio. Einwohner hatten Anfang der 90er Jahre nur eine Lebenserwartung von 45 (Männer) bzw. 48 (Frauen) Jahren. Die Kindersterblichkeitsrate – d.h. der Anteil der Kinder die im Zeitraum von der Geburt bis zum fünften Lebensjahr sterben – lag bei 287 von 1000. Mehr als zwei Drittel der Bevölkerung über 15 Jahren waren Analphabeten. Das jährliche Pro-Kopf-Einkommen betrug 1991 nur noch 80 US- $\text{\$}$; Mosambik hatte den Status des ärmsten Landes der Welt erreicht.

Spätestens nachdem es 1982/83 aufgrund von Dürre und Krieg nahezu zum Zusammenbruch der Landwirtschaft gekommen war, ließ sich Mosambik als strukturelle Krisen- und Kriegsökonomie bezeichnen (vgl. Donini 1996b: 64)¹³³. Die Wirtschaft wurde durch Gewalt, Nahrungsmit-

132 Vgl. Gersony 1988; siehe auch Alden/Simpson 1993: 113-114; della Rocca 1997: 35; Minter 1994: 206-207.

133 Einen ungewöhnlichen Blickwinkel auf dieses Phänomen hat Mark F. Chingono eingenommen. Er geht davon aus, daß sich – jenseits der Selbstbereicherung von Kriegsparteien – auf Graswurzelebene kriegsökonomische Überlebensstrukturen herausgebildet haben, die in durchaus positiver Weise zu sozialer Differenzierung und zur Herausbildung von Klassen geführt und politische Folgen gezeitigt hätten: "Based on a hybrid economic system combining elements of traditional kinship (the economy of affection), socialist ethics, and market fundamentalism, the grass-roots war economy has provided the basis for an independent and strengthened civil society. Wealth generated within this

tel- und Katastrophenhilfe und Strukturanpassung (ab 1987) in erheblichem Maße umstrukturiert. Der Staats- und Verwaltungsapparat nutzte die Situation oftmals zur Selbstprivilegierung statt zur Bekämpfung des Elends. Eine vielbeachtete Studie von Gebauer (1991) kam im Sommer 1991 zu dem Ergebnis, daß staatliche Agenturen Grundnahrungsmittel in nennenswertem Umfang fehlleiteten. Die Hilfe kam Militärs und Teilen des Sicherheitsapparats zugute¹³⁴. Den größten Gewinn erzielten aber Staatsbeamte, die die Nahrungsmittel auf die Parallelmärkte leiteten.

Die RENAMO-Rebellen wiederum eigneten sich Nahrungsmittelhilfe durch Raub und Plünderung an. Im Ergebnis erreichten vermutlich nur 50% der Hilfe die bedürftige Bevölkerung (vgl. Oppenheimer 1996: 188). Keen/Wilson (1994: 212-213) wiesen in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Lieferung humanitärer Hilfe direkten Einfluß auf den Kriegsverlauf hatte. Als 1986-87 die Regierung nur spärliche Unterstützung erhielt, konnte die RENAMO ihre Territorialgewinne ausweiten. Mit dem Ansteigen der Hilfslieferungen 1987 und insbesondere nach 1990 gewann die mosambikanische Regierung hingegen die Kontrolle über den Norden des Landes zurück. Nach der schweren Dürre von 1991 wurde Mosambik in sehr weitgehendem Maße von äußerer Hilfe abhängig¹³⁵, wobei insbesondere der NGO-Sektor ein erhebliches Wachstum verzeichnete und an Einfluß gewann (vgl. Donini 1996b: 61-62)¹³⁶.

economy has been translated into political power, altering the overall distribution of power." (Chingono 1996: 10-11)

- 134 Vor diesem Hintergrund muß das zunächst zutreffende Argument relativiert werden, internationale Hilfsleistungen hätten die Staatsfunktionen untergraben.
- 135 Bereits 1988 hatte die öffentliche Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance*, ODA) 82% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) betragen. In den folgenden zwei Jahren sank der Anteil auf 71 bzw. 75 % ab. 1991 belief sich dann die Auslandshilfe erneut auf 82%, 1992 gar auf 148% des BIP (vgl. Weissman 1999: 258, Tabelle 1, auf der Grundlage von Weltbank- und OECD-Daten). 1991/92 wurden nur 10% der Nahrungsmittel im Lande produziert (vgl. Weissman 1999: 258).
- 136 Internationale NGOs hatten freilich schon vorher erheblichen Einfluß erlangt und sich eigene Strukturen aufgebaut. Diese verliefen häufig parallel zu staatlichen Organen und beeinflussten auch maßgeblich die Herausbildung lokaler NGOs, die insofern häufig weniger den mosambikanischen Staat als die internationale Hilfsgemeinschaft zum Bezugspunkt hatten. Zu dieser Thematik hat sich Hanlon (1991) ausführlich geäußert. Er stellt die These auf, daß internationale Geber in den 80er Jahren bewußt die Autorität der Regierung schwächten. INGOs seien zu "new missionaries" (Hanlon 1991: 293-219) geworden und hätten weitgehend als Vertragspartner der Geberregierungen gehandelt, nicht aber für die Unterstützung eines eigenständigen Entwicklungsmodells Mosambiks. Freilich berücksichtigt Hanlon bei seiner Kritik unzureichend, daß die FRELIMO-Regierung bereits 1982 weitgehend mit ihrer Agrarreform und ihren Umsiedlungsprogrammen gescheitert war (vgl. Msabaha 1995: 209).

4. Das Scheitern des Nkomati-Vertrages vom März 1984 und das interne Drängen auf eine Friedenslösung

Kurzfristige Hoffnungen auf eine Beendigung oder zumindest Abschwächung des Destabilisierungskrieges weckte der Nkomati-Vertrag, den die Regierungen Mosambiks und Südafrikas am 16. März 1984 abschlossen¹³⁷. Zentraler Inhalt war die gegenseitige Anerkennung der nationalen Souveränität sowie die Vereinbarung, nicht solche Kräfte zu unterstützen, die dem jeweils anderen Land feindlich gesonnen waren. Konkret sollte das eigene Gebiet nicht als Ausgangsbasis für fremde Rebellen genutzt werden können, der ANC also keine Durchgangsrechte in Mosambik und die RENAMO keine Hilfe mehr aus Südafrika erhalten (vgl. Meyns 1987: 23-27; Fandrych 1997).

Hintergrund für die Kompromißbereitschaft der mosambikanischen Regierung war zum einen ein verändertes Kräfteverhältnis. Südafrika hatte militärisch an Gewicht gewonnen und konnte nun auf eine regionale Ordnung nach eigenen Vorstellungen drängen (vgl. Meyns 1987: 1-3). Zudem stand die mosambikanische Regierung angesichts anhaltend starker Attacken der RENAMO sowie der zunehmenden Dürre im südlichen Afrika unter Druck (vgl. Alden/Simpson 1993: 112). Mit dem Nkomati-Vertrag sollte der RENAMO die Unterstützung abgegraben werden. Darüber hinaus sollte aber auch das "Wohlverhalten" die internationale Gebergemeinschaft und insbesondere die USA bewegen, in größerem Maße Hilfsgüter zu liefern (vgl. Gonçalves 1998). Die westliche Konditionierung von Hilfsleistungen hatte also durchaus Wirkung gezeigt und das taktische Kalkül der FRELIMO in Richtung eines Arrangements mit Südafrika verändert.

Die Nkomati-Vereinbarung war schließlich Baustein einer umfassenderen, strategischen Neuorientierung der mosambikanischen Regierung, die auf eine internationale diplomatische Aufwertung und Neupositionierung abzielte und nicht zuletzt den Zugang zu internationalen Krediten und Hilfgeldern im Blick hatte. Im Oktober 1983 reiste Samora Machel angesichts des ökonomischen Niedergangs nach Europa, wo ihm unter strengen Auflagen Hilfszusagen gemacht wurden (vgl. Hanlon 1991: 113-114). Die mosambikanische Führung nutzte ihr seit den Lancaster-House-Verhandlungen gutes Verhältnis zu Großbritannien, um über Margaret Thatcher die Haltung der Reagan-Administration zur FRELIMO zu beeinflussen (vgl. Hall/Young 1997: 144).

Als Mosambik Anfang 1984 nicht mehr den Schuldenzahlungen nachkommen konnte, mußte die Regierung am 30. Januar 1984 den Bankrott erklären. Am 18. April 1984 eröffnete der Ministerrat offizielle Verhandlungen mit IWF und Weltbank; das Parlament stimmte einem Wirtschaftsplan zu, der den Interessen der Gläubiger entgegenkam. Im Sep-

137 Siehe zum Nkomati-Abkommen ausführlich Meyns 1987; außerdem Crocker 1992: 236-244; Tandon 1987: 39-42; Zartman 1989: 219-222; Hanlon 1986: 142-150.

tember trat Mosambik den Bretton-Woods-Institutionen bei, im November 1984 wurde das erste Umschuldungsabkommen vereinbart (vgl. Hermele 1992: 25; Hall/Young 1997: 154)¹³⁸.

Die Regierung wollte sich durch Nkomati – wie Erfried Adam (1992: 85) feststellte – "als blockfreier, auf Interessenausgleich und friedliche Konfliktlösungen bedachter politischer Akteur" darstellen. Das Abkommen zahlte sich für die FRELIMO allerdings in sicherheitspolitischer Hinsicht kaum aus. Während die mosambikanische Regierung ihre Unterstützung für den ANC aufgab, wurde die RENAMO weiterhin von reaktionären Kreisen im südafrikanischen Sicherheitsapparat gefördert. Dieser Sachverhalt ist weitgehend unstrittig, seit nach der Einnahme des RENAMO-Hauptquartiers in Gorongosa vom 28. August 1985 entsprechende Dokumente – die Tagebücher von Joaquim Vaz, Dhlakamas Sekretär – gefunden wurden (vgl. Meyns 1987: 67-79; Vines 1991: 20-21; Hall/Young 1997: 129-130). Unklar ist allein die Frage, von wem genau und mit welchem Wissen die RENAMO Zuwendungen erhielt (vgl. della Rocca 1997: 33, 39; Accord 3/1998a). Südafrika gestand 1985 offen ein, daß es "technische Verletzungen" des Nichtangriffs-Abkommens gegeben habe (vgl. Rupiya 1998). Die Frontstaaten, die Nkomati von Anfang an skeptisch bis ablehnend gegenüber gestanden hatten, konnten sich insofern bestätigt fühlen.¹³⁹ Dies hatte auch diplomatische Folgen: "Mozambique's prestige as a regional political actor was severely damaged." (Hall/Young 1997: 147)

Hinzu kam, daß die RENAMO seit 1985 ihre Gewalt nicht verminderte. Im Gegenteil: Die *summa summarum* rückläufige Unterstützung durch Südafrika führte dazu, daß die Rebellenorganisation immer stärker zu einer Raub- und Plünderungsstrategie gegenüber der lokalen Bevölkerung überging¹⁴⁰. Millionen Menschen wurden zu Vertriebenen im eige-

138 Den ersten Weltbankkredit erhielt das Land 1985. 1987 wurde ein IWF-Reformprogramm umgesetzt, nachdem das Parlament am 14. Januar ein eigenes Strukturanpassungsprogramm beschlossen hatte. 1989 wurde ein Strukturanpassungspaket mit einem Umfang von 820 Mio. US-\$ aufgelegt (vgl. Accord 3/1998b).

139 Südafrika hatte zwar auch mit anderen Ländern (v.a. Botswana und Zimbabwe) sicherheitspolitische Vereinbarungen getroffen, doch nahmen diese nicht den juristischen Charakter von Abkommen an. Peter Meyns (1987: 1-3) weist darauf hin, daß Mosambik – einstmals tonangebende Kraft im regionalen Befreiungskampf – mit Nkomati endgültig in der Gruppe der Frontstaaten an Status verlor.

140 Fabrice Weissman (1999) zeigt in seinem Beitrag über "Krieg als Mittel der Bereicherung" gut auf, daß die RENAMO zeitweise auch durch ein Gewährenlassen traditioneller Autoritäten sowie über weniger drastische Mittel (Schutzgelderpressung, Zwangsabgaben) ihre Versorgung herstellen konnte. Ab 1987/88 brutalisierte sich ihre kriegsökonomische Reproduktion, was die RENAMO auch bei der ländlichen Bevölkerung viele Sympathien kostete.

nen Land bzw. flohen in die Nachbarstaaten (insbesondere Malawi) (vgl. Meyns 2000: 81).

Im Umfeld der Nkomati-Verhandlungen hatten übrigens Vertreter von FRELIMO und RENAMO 1984 Gespräche geführt, die von 'Pik' Botha und General van der Westhuizen vermittelt worden waren. 'Tiny' Rowland, der Hauptgeschäftsführer des multinationalen Konzerns Lonrho, hatte ebenfalls dazu beigetragen, daß die Treffen zustande gekommen waren. Er war auch bei späteren Friedensverhandlungen involviert¹⁴¹. Der FRELIMO war bei den Treffen v.a. an einem Waffenstillstand, der RENAMO an politischen Verhandlungen über die Zukunft Mosambiks gelegen. Die Gespräche endeten jedoch in großer Enttäuschung der Beteiligten¹⁴². Die RENAMO brach die Verhandlungen – angeblich auf Druck aus Portugal hin – ab (vgl. Msabaha 1995: 211-212). Das Verhältnis zwischen RENAMO und FRELIMO war zwischen 1984 und 1988 vollkommen verhärtet. Im Dezember 1987 bot die FRELIMO zwar eine Amnestie für Ex-Rebellen an, doch war sie nicht zu Verhandlungen bereit (vgl. della Rocca 1997: 34-35). Innenpolitisch nahmen indes Stimmen zu, die Verhandlungen forderten. So sprachen sich am 25. Oktober 1986 eine Reihe von Veteranen, die sich "Gründer der Republik" nannten, in einem Brief an Präsident Joaquim Chissano für eine politische Konfliktlösung aus. Der langjährige Außenminister hatte wenige Tage zuvor die Führung von Staat und Partei übernommen, nachdem Samora Machel am 19. Oktober 1986 auf dem Rückweg von einem Gipfel der Frontstaaten bei einem mysteriösen Flugzeugabsturz ums Leben gekommen war (vgl. Meyns 1987: 79-86). Einige Minister wirkten ebenfalls in die Richtung einer friedlichen Konfliktregelung.

Eine maßgebliche Rolle beim Drängen auf eine Verhandlungslösung kam den Kirchen zu¹⁴³. Bereits im Oktober und Dezember 1982 hatten sie sich mit einem Gesuch an Präsident Machel gewandt, die Todesstrafe abzuschaffen und einen Friedensprozeß in Gang zu setzen. Im Juli 1984 rief der protestantisch dominierte Mosambikanische Christenrat (*Mozambican*

141 Rowland verfügt im südlichen Afrika über exzellente Beziehungen zu Regierungs- und Oppositionseliten. Lonrho, dessen Sitz in Großbritannien liegt, war in Mosambik seit längerem in der Landwirtschaft und im Bergbau aktiv. Ab 1982 hatte Lonrho mit der RENAMO Schutzvereinbarungen abgeschlossen, die insbesondere eine Ölpipeline und andere kommerzielle Interessen betrafen. Außerdem heuerte Lonrho eine 3.000 Mann starke Sicherheitstruppe an, die von Gurkha-Söldnern geführt wurde (vgl. della Rocca 1997: FN 17, Kapitel VII, S. 218). Siehe zur Rolle von Tiny Rowland (Lonrho) auch Paffenholz 1996a: 234-237. Thania Paffenholz' Studie "Konflikttransformation durch Vermittlung" ist übrigens 1998 auch in Buchform erschienen (Paffenholz 1998a). Ich stütze mich im folgenden jedoch auf die ursprüngliche Fassung von 1996.

142 Interessant ist, daß erst 1990 die Verhandlungsdelegationen der beiden Seiten ausschließlich aus Schwarzen bestanden; vgl. della Rocca 1997: 33; Vines 1991: 22.

143 Vgl. Accord 3/1998b; Paffenholz 1996a: 238-254; Vines 1991: 120-122.

Christian Council, CCM)¹⁴⁴ in einem vertraulichen Memorandum zu einem Dialog auf – ein Schritt, den Machel jedoch ablehnte. Der CCM bildete im November 1984 eine Friedens- und Versöhnungskommission (*Peace and Reconciliation Commission*), die sich in der Folgezeit um die Aufnahme von Friedensgesprächen bemühte. In gewisser Weise agierten die Kirchen dabei als *partial insider* im Sinne von Paul Lederach¹⁴⁵, doch war ihnen zunächst kein Erfolg beschieden (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998). Am 3. April 1987 ermunterten schließlich die katholischen Bischöfe in dem Hirtenbrief "Der Frieden, den das Volk will" zu einem Dialog. Allerdings ernteten sie heftige Reaktionen der Regierung (vgl. della Rocca 1997: 37).

5. Politische Liberalisierung und wachsende Verhandlungsbereitschaft der Kriegsparteien seit Dezember 1987

Ein halbes Jahr später traten dann aber doch wichtige Veränderungen ein, die den Weg zu ernsthaften Friedensgesprächen anbahnten. Sie wurden von Joaquim Chissano vorangetrieben. Ein wichtiges Zeichen der politischen Liberalisierung war, daß sich das Verhältnis von Staat und Kirchen entspannte. Im Dezember 1987 empfing Chissano eine Delegation der CCM und begrüßte deren Friedensinitiative (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998).

Im Sommer 1988 ging Chissano einen großen Schritt auf die katholische Kirche zu und gab im Vorfeld des Besuches von Papst Johannes Paul II. zwischen dem 16. und 18. September 1988 die Rückgabe des verstaatlichten Kircheneigentums bekannt (vgl. Schneidman 1993: 228-229). Parallel setzte er auf Partei- und Staatsebene einen Reformprozeß in Gang. Auf ihrem V. Parteikongreß schwor die FRELIMO im Juli 1989 dem Marxismus-Leninismus ab. 1990 wurde eine neue Verfassung verabschiedet, die ein Mehrparteiensystem sowie bürgerliche Grundfreiheiten und Rechte vorsah¹⁴⁶.

144 Der CCM war 1948 ins Leben gerufen worden. In ihm sind Anglikaner, Baptisten, Reformierte, Methodisten und Freikirchen vertreten.

145 Der Begriff des *partial insider* bezeichnet eine Person, die bereits in einen Konflikt involviert ist und in einem gewissen Maße auch einer der Konfliktparteien nahesteht. Dieser Vermittlertyp unterscheidet sich insofern von dem in der angelsächsischen Literatur häufig anzutreffenden Typ des neutralen und unparteilichen Vermittlers, der von außen kommt. Insbesondere Lederach (1991) hat – u.a. am Beispiel des zentralamerikanischen Friedensprozesses in den 80er Jahren – auf die Vorteile des *partial insider* hingewiesen, der bei moralischer Integrität in besonderer Weise das Vertrauen der Konfliktparteien genießen kann und sich durch ein Eigeninteresse an der tatsächlichen Umsetzung von Vereinbarungen auszeichnet. Vgl. zur Vermittlung durch die mosambikanischen Kirchen als *partial insider* v.a. Paffenholz 1996a: 194-212.

146 Vgl. hierzu Rupiya 1998; Alden/Simpson 1993: 117; della Rocca 1997: 42; Accord 3/1998b; Schneidman 1993: 222-223.

Die interne Liberalisierung ging Hand in Hand mit einer wachsenden Verhandlungsbereitschaft der FRELIMO¹⁴⁷. Im April 1988 traf Chissano den Generalsekretär des kenyanischen Außenministeriums, Bethuel Kiplagat. Dieser erkundete die Möglichkeiten einer kenyanischen Vermittlung. Kiplagat, der zuvor stellvertretender Generalsekretär des Kenyanischen Christenrats gewesen war, half auch dabei, ein Kontaktnetz zwischen der RENAMO und Kirchenvertretern aufzubauen (vgl. della Rocca 1997: 53). Im Mai 1988 trafen erstmals mosambikanische Kirchenführer – darunter Jaime Gonçalves, der katholische Erzbischof von Beira – mit Dhlakama in seinem Hauptquartier in Gorongosa zusammen (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998; Venâncio 1993b: 145-147). Als im November 1988 die kirchliche Initiative öffentlich wurde, reagierte die Regierung nicht mit der üblicherweise zu erwartenden Verurteilung. Vielmehr beauftragte Chissano die Friedens- und Versöhnungskommission unter Führung des anglikanischen Bischofs Libombos Denis Sengulane, mit der RENAMO über ein Amnestie-Angebot zu sprechen (vgl. Accord 3/1998a).

Daneben bemühte sich Chissano gezielt um eine Verbesserung des Verhältnisses zu Südafrika. Im September 1988 traf er mit dem südafrikanischen Präsidenten P.W. Botha in Songo zusammen und erreichte eine Zusage, verstärkt auf die Einhaltung der Nkomati-Vereinbarung zu achten (vgl. Rupiya 1998). Die südafrikanische Unterstützung der RENAMO ließ daraufhin nach, auch wenn offensichtlich immer noch reaktionäre Kreise in den Streitkräften die Verbindungen zur Rebellenorganisation aufrechterhielten. Nach der Machtübernahme durch Präsident F.W. de Klerk im Jahre 1989 verbesserten sich die Beziehungen zwischen den Regierungen Südafrikas und Mosambiks weiter (vgl. Alden/Simpson 1993: 113).

Was waren die Hintergründe für die interne Liberalisierung und die sich anbahnende Verhandlungsbereitschaft der FRELIMO? Zunächst einmal machten globale Veränderungen eine innere und äußere Neuorientierung der mosambikanischen Politik notwendig: Als Moskau im Jahre 1981 die Aufnahme Mosambiks in den RGW ablehnte, war der FRELIMO-Führung bereits klar geworden, daß sie in den internationalen Beziehungen nicht mehr allein auf Moskau würde setzen können. Nach dem Amtsantritt Gorbatschows wandelte sich diese vorläufige Erkenntnis zur Gewißheit. Denn der neue sowjetische Staats- und Parteichef strebte nicht nur eine grundlegende Systemreform (*Perestroika*), sondern zur Bewältigung dieser internen Herausforderung auch ein weitgehendes Disengagement in den außereuropäischen Konfliktherden an¹⁴⁸.

147 Durch die Ankündigung, innerhalb von zwei Jahren würden die sowjetischen Militärberater das Land verlassen, unterstrich die mosambikanische Führung im Juni 1989 zudem ihren Willen zu einer eigenständigen Außenpolitik (vgl. Hall/Young 1989: 204).

148 Im Juni 1989 wurde dann auch der Rückzug sowjetischer Militärberater innerhalb von zwei Jahren verkündet.

Der mosambikanischen Führung drohte damit der Entzug militärischer, ökonomischer und diplomatischer Unterstützung im Krieg gegen die RENAMO. Noch grundlegender wurde durch die sowjetische Perestrojka aber für Mosambik die Frage der eigenen Systemreform aufgeworfen. Der allmähliche Wegfall der realsozialistisch geprägten "Zweiten Welt", wie auch der in den 80er Jahren begonnene globale Siegeszug von neoliberaler Ökonomie und Demokratie, förderte die Einsicht, daß eine Anpassung der politischen und ökonomischen Leitbilder geradezu unausweichlich war (vgl. Armon et al. 1998a).

Auf regionaler Ebene stieß die Bereitschaft zu einer fortdauernden Unterstützung Mosambiks ebenfalls auf Grenzen. In Zimbabwe wurde wiederholt die hohe ökonomische Belastung – insbesondere zur Verteidigung des Beira-Korridors – thematisiert. Die mosambikanische Regierung sah sich Ende der 80er Jahre zudem einer völlig kriegszerrütteten Wirtschaft gegenüber. Während der Zuspitzung der humanitären Notlage im Frühsommer 1989 stand das Land regelrecht vor dem Abgrund. Trotz umfangreicher Hilfeleistungen zeichnete sich eine zunehmende Ungeduld der Geberstaaten ab. Sie waren immer weniger bereit, das Kriegsland fortdauernd zu alimentieren.

Schließlich war nach der massiven RENAMO-Offensive von 1987 breiten Teilen der politischen und militärischen Führung deutlich geworden, daß sie selbst bei erhöhten Ressourcenaufwendungen keinen militärischen Sieg würde erreichen können (vgl. Gonçalves 1998). Die Rebellenorganisation hatte durch gezielte Anschläge auf Straßen und Brücken die Provinzen völlig abgeschnitten; auch die Verbindungen zu den Nachbarstaaten waren unterbrochen. Ein wichtiger Indikator für den Kontrollverlust war, daß sich um 1990 kommunale Wehrgruppen herausbildeten: die *Napramas*, die sich "unwiderstehliche Kraft" zumaßen. Sie wurden inspiriert durch Manuel António und vertrauten auf spirituelle Kräfte; relativ erfolgreich konnten sie in der Zambézi-Provinz "neutrale Zonen" errichten, die sich der Vereinnahmung durch Regierung wie Rebellen widersetzen¹⁴⁹.

Mosambik war Anfang der 90er Jahre ein implodierender Staat. Militärische Macht allein konnte über das Territorium keine einheitliche Kontrolle mehr herstellen. An Verhandlungen mit der RENAMO führte für die Regierung also kein Weg mehr vorbei. Innenpolitisch ließ sich diese Option

149 Vgl. Accord 3/1998b; Alden/Simpson 1993: 122-123. Weissman (1999: 264-267) wertet den Erfolg der *Napramas* auch als Indiz für das Scheitern der RENAMO-Raubökonomie. Denn zuvor hatte sich eher die RENAMO in ihrer kultisch-exzessiven Gewaltanwendung auf "Geister" und "Zauber" bezogen. Nunmehr richtete sich der revitalisierte Spiritualismus der ländlichen Bevölkerung aber auch gegen die Rebellen. Wie groß die Bedrohung war, zeigte sich auch daran, daß Manuel António am 6. Dezember 1991 von der RENAMO umgebracht wurde. Danach wurde die Bewegung immer stärker von der Regierung kooptiert (vgl. Vines 1996: 119).

nach 1987 insofern besser vorbereiten, als auch im Militär die Erkenntnis Oberhand gewann, daß der Krieg nicht zu gewinnen war (vgl. Alden/Simpson 1993: 115-117).

Für die Anbahnung ernsthafter Vermittlungsinitiativen war natürlich ebenso eine Kompromißbereitschaft der RENAMO bedeutsam. Diese hatte durch die Offensive von 1987, die Südafrika direkt unterstützt hatte, ihre militärische Position stark ausbauen können. Doch geriet sie seit 1988 diplomatisch wie militärisch unter Druck. Der bereits erwähnte Gersony-Report vom April 1988 hatte ihr internationales Ansehen – insbesondere in den USA – nachhaltig beschädigt. Südafrika zog seine Hilfe nach den Songo-Gesprächen zwischen Chissano und Botha vom September 1988 merklich zurück¹⁵⁰. Zugleich unternahm die mosambikanische Regierung zusammen mit 10.000 Soldaten aus Zimbabwe 1988/89 erfolgreiche Gegenoffensiven in Zambézia, Tete und der Provinz Nampula. Auch die RENAMO war also offenkundig nicht in der Lage, den Krieg zu ihren Gunsten zu entscheiden. Von daher mußte sie sich von einer Rebellenarmee zu einer politischen Organisation umwandeln, die als adäquates Gegenüber zur Regierung Friedensverhandlungen aufnehmen konnte. Im Juni 1989 läutete ein Nationalkongreß der RENAMO diese Transformation ein (vgl. Alden/Simpson 1993: 114).

6. Die kenyanisch-zimbabwische Initiative von 1989 und die Konkurrenz potentieller neuer Vermittler

Die Zeit war nunmehr reif für eine ernsthafte Vermittlungsbemühung. Kenya ergriff 1989 die Initiative – ein Versuch, den Kiplagat seit April 1988 eingefädelt und mit den kirchlichen Initiativen verkoppelt hatte (vgl. Accord 3/1998a). Anfang 1989 trafen mit kenyanischer Hilfestellung in Nairobi Kirchenleute mit RENAMO-Vertretern zusammen. Da Kenya der RENAMO nahestand¹⁵¹, schaltete sich Zimbabwe als Vertrauter der mosambikanischen Regierung parallel in den Vermittlungsprozeß ein und nahm in Harare ebenfalls Kontakte mit RENAMO-Repräsentanten auf (vgl. Patel 1993: 120-127).

Die Nairobi-Verhandlungen fanden vom 10. bis 12. August 1989 statt. Die Delegationen der beiden Seiten trafen sich nie direkt, sondern kommunizierten über Mittelsmänner¹⁵². Diese wurden von den Kirchen oder aber von Kenya und Zimbabwe gestellt (vgl. della Rocca 1997: 55). Bereits im Vorfeld hatte die FRELIMO am 8. Mai 1989 eine Liste mit "12 Prinzipien"

150 1989/90 wurde die Rebellenorganisation nur noch von einigen Hardlinern im südafrikanischen Sicherheitsapparat unterstützt (vgl. Vines 1996: 31).

151 Die RENAMO erhielt auf verschiedenste Weise durch Kenya Hilfe, die offensichtlich bis hin zu Waffenlieferungen und militärischem Training reichte.

152 Für die RENAMO war Raul Manuel Domingos, Sekretär für auswärtige Beziehungen, federführend (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998).

in die Verhandlungen gebracht (vgl. Msabaha 1995: 218). Die "12 Prinzipien" interpretierten den Konflikt zunächst aus regierungsoffizieller Sicht, insofern Destabilisierung und Terrorismus als dessen wichtigste Merkmale hervorgehoben wurden. Die Regierung forderte, die bestehende staatliche Ordnung anzuerkennen und einen Waffenstillstand zu vereinbaren. Eine politische Neuorientierung war aber insofern erkennbar, als auf der Grundlage eines politischen Dialogs die Verfassung des Landes umgestaltet und der Weg in ein Mehrparteiensystem geöffnet werden sollte. Die RENAMO wurde jedoch noch nicht als politische Kraft akzeptiert. Vielmehr stellte die FRELIMO die Beendigung der Gewalt und das Angebot einer Amnestie in den Vordergrund.

Die RENAMO reagierte am 14. August 1989 mit einer "16-Punkte-Erklärung". Kernforderungen bildeten der Abzug ausländischer Truppen, die nationale Versöhnung, eine Verfassungsreform sowie freie und faire Wahlen (vgl. della Rocca 1997: 58-59). Außerdem beanspruchte die RENAMO die Anerkennung als "aktive politische Kraft in Mosambiks politischer Arena" (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998; della Rocca 1997: 61-62). Chissano ließ sich hierauf zunächst nicht ein. Von positiver symbolischer Bedeutung war allerdings, daß er 1989 nicht mehr den bis dahin gebräuchlichen Ausdruck "bewaffnete Banditen"¹⁵³ verwandte, sondern die RENAMO mit ihrem selbstgewählten Namen bezeichnete (vgl. Gonçalves 1998).

Im Dezember 1989 fanden verschiedene Gespräche in Nairobi statt, bei denen es zunächst keine nennenswerten Fortschritte gab. Das US-Außenministerium, das die Verhandlungen begleitete, unterbreitete am 7. Dezember 1989 einen 7-Punkte-Vorschlag, der sich insbesondere an Dhlakama richtete. Er sah die Anerkennung der staatlichen Institutionen und der Verfassung des mosambikanischen Staates als Voraussetzung einer friedlichen Konfliktlösung vor. Andererseits betonte das Papier aber auch, daß Demokratie und nationale Aussöhnung zentrale Bestandteile einer Streitbeilegung sein müßten (vgl. Accord 3/1998a).

In der ersten Jahreshälfte 1990 wurde deutlich, daß die Nairobi-Gespräche nicht von der Stelle kamen. Nun wurden verschiedenste Kommunikationskanäle parallel aktiviert, um Bewegung in den embryonalen Friedensprozeß zu bringen. Auch setzte eine Konkurrenz darüber ein, wer in Fortführung der offenkundig begrenzten kenyanisch-zimbabwischen Initiative die Vermittlung übernehmen würde¹⁵⁴. Mehrmals schaltete sich Tiny Rowland als Makler ein. Zwischen Juli 1989 und Oktober 1990 förderte er eine von Robert Mugabe und Daniel arap Moi

153 Dieser – als politische Pejorative benutzte – Begriff war auch auf rein sachlicher Ebene unzutreffend, insofern es sich bei der RENAMO nicht um einen losen Zusammenschluß, sondern um eine militärisch durchorganisierte Rebellenbewegung handelte (vgl. Vines 1991: 3).

154 Vgl. zur Rolle Kenyas im späteren Verhandlungsprozeß auch Paffenholz 1996a: 120-128, zur Rolle Zimbabwes Paffenholz 1996a: 129-138.

inszenierte regionale Shuttle-Diplomatie. Außerdem stellte er eine Verbindung zwischen Kiplagat und dem südafrikanischen Außenminister Pik Botha her¹⁵⁵. Im Juni 1990 versuchte Tiny Rowland von sich aus, ein hochrangiges Treffen von FRELIMO und RENAMO in Blantyre (Malawi) zu arrangieren – neben den beiden Konfliktparteien sollten Zimbabwe und Kenya als offizielle Vermittler zugegen sein. Die Unternehmung scheiterte kurz vor Verhandlungsbeginn. Dhlakama, der am 11. Juni angereist war, flog am nächsten Tag mit dem Flugzeug gleich wieder ab und gab hierfür Sicherheitsgründe an (vgl. Msabaha 1995: 220)¹⁵⁶.

Die portugiesische Regierung, die über gute Kontakte zu Rowland verfügte, hatte in diesen Monaten Interesse gezeigt, ähnlich wie im Angola-Konflikt eine Vermittlerrolle zu übernehmen und Portugal zum Verhandlungsort zu machen (vgl. Venâncio 1993b: 154-155). Die RENAMO war dieser Option gegenüber aufgeschlossen. Chissano hingegen lehnte eine derartige Funktion für Portugal ab. Zugleich bemühte sich seit 1989 bereits ein anderer Akteur, eine eigene Verhandlungsschiene zu eröffnen: die römische Laiengemeinde Sant'Egidio. Sie war 1968 gegründet worden und hatte seit den 70er Jahren Beziehungen nach Mosambik aufgebaut. 1982-83 setzte Sant'Egidio sich für eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen Staat und katholischer Kirche ein. Ab dem Sommer 1984 engagierte sich die Laiengemeinschaft mit humanitären Hilfeleistungen (vgl. della Rocca 1997: 28-29; Hume 1994: 15-19). 1985 handelte sie mit der RENAMO die Freilassung entführter Missionare aus. Außerdem bereitete Sant'Egidio den Papstbesuch im Jahre 1988 mit vor.

Daß die Laiengemeinschaft ein ernsthaftes Vertrauensverhältnis zur FRELIMO aufgebaut hatte, zeigte sich im Juli 1989: Andrea Riccardi, der Präsident von Sant'Egidio, erhielt beim V. Kongreß der FRELIMO die Gelegenheit zu einer Rede. Großen Applaus erntete eine Passage, in der Riccardi die Friedenssehnsucht aller Mosambikaner betonte. Dies bedeutete Rückenwind für das Anliegen Sant'Egidios. Im März 1990 konkretisierte sich das Vorhaben einer Vermittlung. Afonso Dhlakama war nach Gesprächen mit dem malawischen Präsidenten Hastings Banda nach Rom gereist, um dort mit Vertretern von Sant'Egidio und des italienischen Außenministeriums zusammenzutreffen. In Washington sagte US-Präsident George Bush bei einem Treffen mit Chissano zu, Friedensverhandlungen zu unterstützen (vgl. Accord 3/1998a; Hume 1994: 26-32).

155 Einfluß auf den Verhandlungsprozeß hatte zudem die Freilassung Nelson Mandelas Anfang 1990, der umgehend die Einstellung jeglicher Militärhilfe für die RENAMO von der südafrikanischen Regierung forderte.

156 Bethuel Kiplagat war mit Dhlakama im gleichen Flugzeug gereist – was das Mißtrauen der mosambikanischen Regierung an der kenyanischen Neutralität verstärkte. Kiplagats weiteres Engagement im Verhandlungsprozeß war zudem schwer belastet, da er mehr und mehr als RENAMO-Berater wahrgenommen wurde (vgl. u.a. Schneidman 1993: 227).

Dies war der Moment, an dem Matteo Zuppi, der die Vermittlung auf Seiten Sant'Egidios maßgeblich vorbereitet hatte, mit Nachdruck und Durchsetzungsvermögen für Verhandlungen in Rom warb. Sant'Egidio konnte auf ein weitverzweigtes Beziehungsnetz verweisen, das zwischen der italienischen und mosambikanischen Politik bestand. Zudem war die diplomatisch versierte Laiengemeinde in der Lage, in Italien, im Vatikan und auf internationaler Ebene hochrangige Kontakte zu aktivieren¹⁵⁷.

7. Die Rom-Verhandlungen (Juli 1990 bis Oktober 1992)

Tatsächlich setzte sich Sant'Egidio mit seinem Angebot durch, die Gastgeberrolle für Verhandlungen zu übernehmen. Nach kurzer Zeit agierte die Laiengemeinschaft darüber hinaus als *facilitator*. Das in dieser Form neuartige Zusammenspiel von Nichtregierungsorganisationen, Kriegsparteien und internationalen Akteuren wurde als "italienische Formel" bezeichnet. Das Verhandlungsgeflecht war dabei flexibel genug, in den verschiedenen Phasen der Gespräche die Regionalstaaten Kenya und Zimbabwe, die Großmächte USA und Sowjetunion, das zeitweise konkurrierende Portugal¹⁵⁸, weitere interessierte Staaten und schließlich auch die UNO einzubinden. Zugleich mußten die Verhandler in Rom darauf achten, daß sie angesichts der Eröffnung diplomatischer Nebengleise durch andere die Kontrolle über den Vermittlungsprozeß nicht verloren.

Die italienische Regierung unterstützte die Vermittlungsbemühungen von Sant'Egidio, indem sie Kosten übernahm, diplomatische Arrangements ermöglichte und Formulierungshilfe für die militärischen Teile des Abkommens leistete¹⁵⁹. Sie investierte bis Oktober 1992 etwa 20 Mio. US-\$ in den Friedensprozeß und sicherte sich einen gewissen Einfluß: Als Vertreter der Regierung wirkte der sozialistische Parlamentsabgeordnete Mario Rafaelli an den Verhandlungen mit. Darüber hinaus verfolgte die italienische Regierung intensiv die Verhandlungen, indem sie unter anderem mit Hilfe ihres Geheimdienstes die Verhandlungen, wichtige Gespräche sowie Telefonate und Faxe abhörte (vgl. Vines 1998; Accord 3/1998b).

157 Siehe hierzu u.a. Accord 3/1998b; Paffenholz 1996a: 165-171; della Rocca 1997: 21, 68-70; Alden/Simpson 1993: 113.

158 Portugal versuchte auch während der Rom-Verhandlungen immer wieder, eine führende Rolle zu übernehmen. Alex Vines (1996: 143) umschrieb dies elegant: "During the Rome talks the Portuguese government played an important behind-the-scenes role, although not at all times constructive." Im Juni reisten Herman Cohen, *US Assistant Secretary of State*, und Mario Raffaelli sogar gemeinsam nach Lissabon, um die portugiesische Einmischung zu unterbinden.

159 Für die RENAMO stellte Italien zwischen 1990 und 1994 insgesamt 35 Mio. US-\$ zur Verfügung und setzte sich maßgeblich für die Einrichtung des UN-Treuhandfonds für die RENAMO in 1993 ein.

Am 8. Juli 1990 nahmen Delegationen der mosambikanischen Regierung und der RENAMO direkte Verhandlungen auf.¹⁶⁰ Die Regierungsseite wurde angeführt von Verkehrs- und Kommunikationsminister Armando Emílio Guebuza, die RENAMO-Emissäre von Raul Manuel Domingos, der für auswärtige Angelegenheiten verantwortlich war (vgl. Accord 3/1998a; della Rocca 1997: 71). Die Ausgangslage beider Delegationen war asymmetrisch. Während die FRELIMO über einen diplomatischen Apparat, kommunikative Kompetenz und Verhandlungskompetenz verfügte, war die RENAMO politisch weitgehend unerfahren. Dementsprechend war die Verhandlungsführung der FRELIMO versierter, die RENAMO setzte hingegen stärker auf das Mittel der Obstruktion. Der Rebellenorganisation war stets bewußt, daß ihr wichtigstes Faustpfand das militärische Instrument war, ohne das sie keine politischen Erfolge erzielen konnte. Die FRELIMO verfolgte deshalb von vornherein einen Waffenstillstand als vorrangiges Ziel, wohingegen die RENAMO aus einem entgegengesetzten Kalkül nie geneigt war, zunächst den Krieg zu beenden und erst dann strittige Fragen zu klären. Sie drängte vielmehr auf ihre politische Anerkennung (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998).

Es bedurfte insgesamt zwölf Verhandlungsrunden und des Engagements zahlreicher externer Akteure, um innerhalb von zweieinviertel Jahren zu einem Friedensabkommen zu gelangen. Während der Verhandlungen wurde – mit Unterbrechungen – weiterhin gekämpft, auch die humanitäre Lage spitzte sich zu. Um so größer war die Erleichterung im Lande, als im Oktober 1992 der Friedensvertrag unterzeichnet wurde. An seinem Zustandekommen hatten die Vereinten Nationen nur wenig Anteil (vgl. Fandrych 1998: 41-44). Insbesondere auf Drängen der RENAMO sollte die Weltorganisation aber bei der Implementierung eine wichtige Rolle übernehmen.

7.1 *Mühsame Fortschritte in Rom, Zuspitzung der humanitären Lage in Mosambik*

Die erste Verhandlungsrunde fand vom 8. bis 10. Juli im Kloster Trastevere statt. Frühzeitig machte die RENAMO dabei deutlich, daß sie Zimbabwe nicht in einer offiziellen Rolle als Vermittler akzeptieren würde; damit waren automatisch auch einem kenyanischen Engagement klare

160 Die Primärquellen zum mosambikanischen Friedensprozeß sind in englischer Sprache dokumentiert in Accord 3/1998c. Hier finden sich die beiden Vereinbarungen des Nkomati-Abkommens von 1984 (Nichtangriffs-Vertrag und Gemeinsame Erklärung zur Einstellung der bewaffneten Aktivitäten). Zweitens sind die Dokumente wiedergegeben, die im Umfeld der Nairobi-Verhandlungen 1989 eingebracht wurden (Zwölf Prinzipien der Regierung, Sechzehn-Punkte-Erklärung der RENAMO, Sieben-Punkte-Vorschlag der USA). Schließlich sind die zentralen Protokolle, Kommuniqués und Erklärungen der Rom-Verhandlungen einschließlich des *General Peace Agreement* vom 4. Oktober 1992 abgedruckt.

Grenzen gesetzt (vgl. Hume 1994: 34). Insgesamt verlief der Einstieg erfolgreich: Ergebnis war ein gemeinsames Schlußkommuniqué, in dem beide Seiten sich als "compatriotas e membros da grande família moçambicana" bezeichneten (vgl. della Rocca 1997: 75-85, 71). In der zweiten Verhandlungsrunde vom 11. bis 14. August 1990 einigte man sich nach zähem Ringen darauf, daß die bisherigen vier Beobachter zu Vermittlern würden: Andrea Riccardi und Matteo Zuppi als Vertreter der Gemeinschaft Sant'Egidio, der sozialistische Abgeordnete Mario Raffaelli, der sechs Jahre lang Staatssekretär im Außenministerium gewesen war, für die italienische Regierung¹⁶¹ und der katholische Bischof Jaime Gonçalves von Beira, der zweitgrößten Stadt Mosambiks (vgl. della Rocca 1997: 12)¹⁶². Wichtige internationale Akteure wie die USA¹⁶³, die Sowjetunion und Großbritannien signalisierten ihre Unterstützung für dieses Arrangement (vgl. Accord 3/1998a)¹⁶⁴. Insbesondere die RENAMO hatte sich dabei um eine stärkere und ausgleichende Rolle der USA und ihres Vertreters, Cameron Hume, bemüht¹⁶⁵.

Die dritte Verhandlungsrunde vom 9. November bis 1. Dezember 1990 drohte zunächst zu scheitern, da die Regierung eine Großoffensive auf das RENAMO-Hauptquartier in Gorongosa unternommen hatte. Sie brachte dann aber doch ein erstes Ergebnis. Die beiden Seiten vereinbarten einen partiellen Waffenstillstand für die Korridore von Beira und Limpopo. Als Gegenleistung zogen sich die Truppen Zimbabwes auf die Korridore und einen Umkreis von 3 km zurück¹⁶⁶. Das IKRK erhielt dadurch die Möglichkeit, im gesamten Land humanitäre Operationen zu unternehmen (vgl. Accord 3/1998a). Eine Gemeinsame Verifikationskommission (*Joint Verification Commission, JVC*), der neben Repräsentanten von RENAMO und FRELIMO auch acht internationale Vertreter angehörten, sollte die Vereinbarung überwachen¹⁶⁷. Der Vorsitz der sog.

161 Außerdem war der italienische Botschafter in Maputo, Manfredo Incisa di Camerana, an den Verhandlungen beteiligt.

162 Kenya würde weiterhin als Berater der RENAMO agieren. Außerdem sollte ein Komitee zur Überwachung der Übereinkünfte eingerichtet werden (vgl. della Rocca 1997: 90)

163 Vor allem der *US Assistant Secretary of State for African Affairs*, Herman Cohen, drängte ab November 1990 Dhlakama, sich ernsthaft an den Verhandlungen zu beteiligen.

164 Portugal spielte eine Sonderrolle, insofern es ja zeitweise als konkurrierender Aspirant auf die Vermittlerrolle aufgetreten war.

165 Siehe als Bericht aus erster Hand Hume 1994.

166 Außerdem einigte man sich, dem Roten Kreuz Immunität und Zugang zu den Kriegsgebieten zu gewähren – auch wenn die Vereinbarung in der Praxis wenig Anwendung fand.

167 Die RENAMO benannte dabei Kenya, Portugal, die USA und Zambia; die Regierung brachte Kongo-Brazzaville, Frankreich, Großbritannien und die UdSSR ein (vgl. Accord 3/1998b; siehe auch Hume 1994: 39).

Comive lag bei Incisa di Camerana, dem italienischen Botschafter in Maputo (vgl. Alden/Simpson 1993: 118-119; della Rocca 1997: 99).

Die dritte Verhandlungsrunde wurde zwischen dem 19. und 21. Dezember 1990 fortgesetzt. Die Vermittler wie auch außenstehende Beobachter stellten mit Besorgnis fest, daß sich in dieser Zeit die Lage der Menschen im Lande nicht verbessert hatte und die Konfliktparteien offenkundig keine Eile verspürten, im humanitären Bereich Fortschritte zu erzielen (vgl. Hume 1994: 49).

Schließlich fand vom 29. bis 31. Januar die vierte Runde statt. RENAMO und Regierung konnten sich auf "grundlegende Prinzipien" hinsichtlich der Frage politischer Parteien einigen. Doch stand bis zum Frühjahr 1991 die Frage der Korridore im Vordergrund. Immer wieder kam es zur Verletzung der Vereinbarung, wobei die Hauptverantwortung nach Ansicht der *Comive* bei der RENAMO lag (vgl. della Rocca 1997: 103-110).

Nach einer mehrmonatigen Verhandlungspause, in der die Konfliktparteien verschiedenste diplomatische Manöver zur eigenen Positionsverbesserung unternahmen (vgl. Hume 1994: 56-59), wurde am 6. Mai 1991 die fünfte Verhandlungsrunde aufgenommen, die bis zum 7. Juni andauerte. Am 28. Mai einigte man sich auf den weiteren Verhandlungsverlauf (vgl. della Rocca 1997: 111-114). Kontrovers blieben aber zentrale Fragen wie die Zukunft des Geheimdienstes *Snasp*, die Freilassung politischer Gefangener, die Flüchtlingsrückkehr und der Umgang mit den verschiedenen privaten Sicherheitskräften, die im Lande existierten (vgl. Hume 1994: 62).

In der sechsten Runde vom 1. bis 7. August 1991 gerieten die Gespräche ins Stocken. Hintergrund war, daß noch keine Formel für die wechselseitige Anerkennung der Konfliktparteien gefunden worden war. Während der siebten Verhandlungsrunde vom 1. bis 18. Oktober einigte man sich auf die Idee einer Präambel (vgl. Hume 1994: 71; della Rocca 1997: 117-129). Die beiden Konfliktparteien verständigten sich am 18. Oktober 1991 auf einen Wortlaut, der sowohl den Status der FRELIMO-Regierung als auch den Anspruch der RENAMO, eine maßgebliche politische Kraft zu sein, berücksichtigte. Dies bedeutete einen Durchbruch. Ein sehr praktischer Effekt war, daß RENAMO-Vertreter von nun an auch ohne Komplikationen ins Ausland reisen konnten und Ansprechpartner für die Vermittler und die *Comive* waren (vgl. della Rocca 1997: 132; Hume 1994: 74).

Ergebnis der achten Verhandlungsrunde vom 21. Oktober bis 13. November 1991 waren "Kriterien und Voraussetzungen für die Gründung und Zulassung von politischen Parteien". Die beiden Parteien erzielten auch Konsens, daß die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen gleichzeitig und unter Beobachtung von UNO und OAU stattfinden sollten (vgl. della Rocca 1997: 135-138). Zuvor hatte die RENAMO die Bildung einer Übergangsregierung gefordert, bei der zentrale Ministerien unter Kontrolle der Vereinten Nationen verwaltet werden sollten. Dies hatte

jedoch nicht nur die mosambikanische Regierung, sondern ebenfalls die UNO abgelehnt (vgl. Accord 3/1998a). Auch der Entwurf für ein Parteiengesetz, den die RENAMO am 6. November 1991 vorlegte, zielte darauf, das Legitimitäts- und Demokratiedefizit der FRELIMO bloßzustellen; er wurde erst nach einer Intervention von Cameron Hume (1994: 78) zurückgezogen.

In der neunten Verhandlungsrunde (17. bis 20. Dezember 1991) ging es um das Wahlgesetz. Die USA hatten mittlerweile ein Team vor Ort, das aus Militärberatern, Juristen und dem im *State Department* für Mosambik zuständigen Beamten bestand. Die Verhandlungsrunde wurde immer wieder fortgesetzt (20. Januar bis 5. Februar sowie 12. Februar bis 12. März 1992), doch gab es lange Zeit keine nennenswerten Fortschritte. Die Verhandlungsteams beider Konfliktparteien trafen zwar bei den formellen Zusammenkünften aufeinander, doch mangelte es an einer persönlichen Vertrauensbildung unter den Teilnehmern. Dhlakama brachte in dieser Phase immer offensiver die Forderung nach finanzieller Unterstützung der RENAMO ein (vgl. della Rocca 1997: 139-150; Hume 1994: 80-93). Deren Einnahmen beschränkten sich – neben Schutzgeldzahlungen etwa des multinationalen Konzerns Lonrho – auf den Verkauf von Holz und auf Zuwendungen von Geschäftsleuten in den von ihr kontrollierten Gebieten (vgl. Küppers 1996: 126).

7.2 "Multi-track diplomacy" und zunehmender Einigungsdruck

Im eklatanten Kontrast zum Taktieren in Rom hatte sich in Mosambik selbst die humanitäre Lage bereits seit Frühsommer 1991 durch eine verheerende Dürre und Hungersnot dramatisch zugespitzt¹⁶⁸. Die Kirchen versuchten nunmehr, national und international durch Unterschriftenkampagnen Druck auf die Verhandlungsparteien auszuüben. Im September 1991 schalteten sich auch Desmond Tutu, der anglikanische Erzbischof von Kapstadt, sowie der Generalsekretär des All African Council of Churches (AACC), José Chipenda, ein. Im März 1992 trafen hochrangige Kirchenvertreter auf Vermittlung Kiplagats in Blantyre (Malawi) sowie in Nairobi (Kenya) mit Dhlakama zusammen (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998).

Die Gespräche mußten nun eine neuartige Dimension erhalten, um in eine entscheidende Phase geraten zu können. Bei der zehnten Verhandlungsrunde (10. Juni bis 1. Juli 1992) gab es deshalb Änderungen im Verhandlungsdesign. Am 10. Juni 1992 wurden die USA, Großbritannien, Frankreich, Portugal und die UNO Beobachter der Verhandlungen, ohne

168 Übrigens äußerten eher basisorientierte Missionsgesellschaften auch Kritik an Sant'Egidio. Moniert wurde, daß sich die Laiengemeinde zu sehr auf die "hohe Diplomatie" konzentriere und das Leiden der Bevölkerung – insbesondere in den RENAMO-Gebieten – vernachlässige (vgl. Vines 1996: 130-131).

aber ein Mitspracherecht zu erhalten¹⁶⁹. Die westlichen Staaten waren bei den Verhandlungen in Rom insofern wichtig, als sie nach dem Disengagement Südafrikas Druck auf die RENAMO ausüben konnten. Insbesondere die USA brachten sich nun stärker ein.

Inhaltlich standen im Sommer 1992 die humanitären Hilfslieferungen und militärische Fragen (insbesondere die *Comive*) im Vordergrund (vgl. della Rocca 1997: 156-159; Hume 1994: 106-111). Obwohl sich gerade in einigen RENAMO-Gebieten die Dürre verheerend auswirkte, stieß die von den USA vorgeschlagene Einrichtung von "Friedenskorridoren" bei der Rebellenorganisation auf Widerstand. Schließlich unterzeichneten die beiden Parteien am 16. Juli 1992 die "Erklärung der Regierung der Republik Mosambik und der RENAMO über die Richtlinien für humanitäre Hilfen". Sie legte Erleichterungen des Flugverkehrs verbindlich fest, die Versorgung über den Landweg blieb aber nach wie vor unsicher.

1992 war angesichts der unberechenbaren Entwicklungen immer wieder die Idee eines Gipfeltreffens zwischen Chissano und Dhlakama ventiliert. Eine Schlüsselrolle spielte Mugabe. Unter Mithilfe von Tiny Rowland war er am 9./10. Januar 1992 in Blantyre (Malawi) und am 4. Juli 1992 in Gaborone (Botswana) mit Dhlakama zusammengetroffen und hatte offenbar ein vertrauensvolles Verhältnis zu ihm aufgebaut (della Rocca 1997: 160-162; Accord 3/1998a). Nunmehr drängte er zusammen mit Tiny Rowland darauf, daß sich die Protagonisten der beiden Seiten direkt zusammensetzten. Die Begegnung zwischen Chissano und Dhlakama fand dann vom 4. bis 7. August 1992 in Rom unter Beteiligung von Mugabe und Rowland statt; die Vermittler waren über dieses Vorgehen offenbar kaum unterrichtet. Während sich die RENAMO auf einen Frieden verpflichtete, gab die Regierung verschiedene Garantien zur Gestaltung der politischen Zukunft Mosambiks, zur Sicherheit der RENAMO-Mitglieder und zur Einbeziehung der internationalen Gemeinschaft (vgl. Hume 1994: 111-114).

Freilich waren wichtige Fragen offen geblieben: Eine zentrale Bedeutung hatten in den letzten beiden Verhandlungsrunden die Zukunft des Geheimdienstes *Sise* (früher *Snasp*) und die Umwandlung der RENAMO in eine politische Partei gespielt. Daneben waren auch die Schaffung einer gemeinsamen Armee, die genauen Modalitäten von Waffenstillstand und Demobilisierung, die Reform der Polizei und die Übergangsverwaltung in den RENAMO-Gebieten ungeklärt (vgl. della Rocca 1997: 166-167; Hume 1994: 118-124). Die RENAMO war in dieser Phase ein unberechenbarer Verhandlungspartner und stellte bereits getroffene Vereinbarungen immer wieder in Frage. Die beiden Präsidenten Mugabe (Zimbabwe) und Masire (Botswana) arrangierten vor diesem Hintergrund am 18. und 19. September 1992 in Gaborone (Botswana) ein weiteres Gipfel-

169 Kenya, Zimbabwe und Südafrika blieben in dieser Phase außen vor. Boutros-Ghali erklärte am 18. Juni 1992 die Bereitschaft der Vereinten Nationen, Beobachter zu den Verhandlungen zu schicken (vgl. Hume 1994: 102-103).

treffen, wobei Tiny Rowland erneut eine Rolle als *facilitator* spielte¹⁷⁰. Dhlakama und Chissano konnten sich zunächst offenbar in den wichtigsten Streitpunkten verständigen, doch erwies sich diese "Afrikanisierung der Verhandlungen" nicht als dauerhaft tragfähig. Dhlakama machte kurz nach dem Treffen einen "Rückzieher", weil er sich über die inhaltliche Tragweite der Kompromisse offenbar zuvor nicht im Klaren gewesen war. Bestand hatte nach diesem zweiten Gipfeltreffen nur die Vereinbarung, daß die neue Armee 30.000 Soldaten umfassen sollte .

Kurz vor Abschluß der Verhandlungen schien noch einmal das Gesamtpaket gefährdet. Als besonders schwieriger Gegenstand entpuppte sich neben der Demobilisierung und Integration der Truppen die Verwaltung der RENAMO-Gebiete. Dhlakama wünschte, daß das RENAMO-Personal bis zu den Wahlen in seinen Positionen bleiben sollte. Außerdem wollte er die für den 1. Oktober 1992 vorgesehene Unterzeichnung des Friedensabkommens hinausschieben. In einem 72stündigen Verhandlungsfinale gelang es aber zwischen dem 1. und 4. Oktober, die offenen Punkte zu klären¹⁷¹ (vgl. Hume 1994: 134-138; della Rocca 1997: 179-181). In der Endphase scheint insbesondere Rowland dazu beigetragen zu haben, daß Dhlakama schließlich den Vereinbarungen zustimmte (vgl. Vines 1998). Hinsichtlich der Übergangsverwaltung in den RENAMO-Gebieten einigte man sich darauf, daß nur Personen mit Wohnsitz in der jeweiligen Region eingesetzt werden dürften und für Streitfälle eine Schiedsstelle eingerichtet würde. Für Demobilisierung und Integration der RENAMO-Truppen wurde ein allgemeiner zeitlicher und technischer Rahmen vereinbart – auch wenn offenkundig war, daß die Parteien hier noch kaum ernsthaft die Details erörtert hatten (vgl. Hume 1994: 138-139).

7.3 Das Friedensabkommen vom 4. Oktober 1992

Am 4. Oktober 1992 wurde das Allgemeine Friedensabkommen unterzeichnet. In ihm waren die in Protokollen fixierten Verhandlungsergebnisse zusammengebunden und mit der bereits angesprochenen Präambel versehen (vgl. della Rocca 1997: 185; Vines 1998). Den politischen Kern des Abkommens bildete folgendes Arrangement: Die RENAMO akzeptierte formell die bestehende Regierung bis zur Abhaltung von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen. Diese wiederum sagte zu, in der Übergangsphase keine neuen Gesetze zu beschließen und somit keine *faits accomplis* zu schaffen. Vielmehr sollte die Transitionsperiode der Umsetzung des Friedensvertrags dienen, die durch eine Überwachungskommission verifiziert würde. Die Protokolle des Friedensvertrags ent-

170 Vgl. della Rocca 1997: 173-177; Accord 3/1998a; Hume 1994: 133.

171 Ein gewisser Unruhefaktor waren die Wahlen in Angola, bei denen erste Zwischenergebnisse auf eine Niederlage Savimbis hindeuteten (vgl. della Rocca 1997: 182)

hielten Vorgaben unter anderem zu folgenden Bereichen: Verabschiedung eines Parteiengesetzes und Funktionsweise der Parteien (Prot. II); Wahlgesetzgebung und Abhaltung von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen (Prot. III.); Amnestie für politische Gefangene (Prot. VI); Achtung der Menschen- und Bürgerrechte (Prot. II und III); Pressefreiheit (vgl. Fandrych 1997).

Im Hinblick auf Kriegsbeendigung und Wiederaufbau sah das Abkommen vor, daß spätestens am 15. Oktober 1992, dem sog. *E-Day*, ein Waffenstillstand in Kraft treten sollte. Danach würden die Truppen beider Seiten getrennt und in Sammelgebieten zusammengezogen. Die Demobilisierung sollte nach sechs Monaten abgeschlossen sein. Geplant war, daß beide Seiten zur neuen Armee jeweils 15.000 Soldaten beitragen. Bis zum 15. Oktober 1993 sollten schließlich Wahlen abgehalten werden (vgl. UN-DPI 1995aa). Eine Geberkonferenz hatte schließlich die Aufgabe, internationale Unterstützung für den Wiederaufbau zu mobilisieren (della Rocca 1997: 185-186).

Die UNO erhielt bei der Implementierung des Abkommens eine zentrale Rolle¹⁷². Ein multidimensionaler Blauhelmeinsatz sollte über klassische Peacekeeping-Aufgaben wie die Verifikation der Vereinbarungen hinaus auch für weitere Bereiche zuständig sein: Demobilisierung, humanitäre Hilfe, Flüchtlingsrückkehr, technische Hilfe für die Vorbereitung der Wahlen und Überwachung der Wahlen (vgl. Accord 3/1998b). Die mögliche Funktion der UNO im Friedensprozeß war zuvor in einer Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung umrissen worden¹⁷³ (vgl. Paffenholz: 1996a: 187-188). Die herausgehobene Rolle war insofern bemerkenswert, als die Vereinten Nationen erst im Sommer 1992 – also in einer späten Phase – als Beobachter an den Verhandlungen von Rom beteiligt worden waren und nur geringen Einfluß auf die Vertragsgestaltung ausüben konnten. Gerade die RENAMO, die am liebsten eine Art UN-Protectorat über Mosambik erreicht hätte, hatte immer wieder auf eine Einbeziehung der Weltorganisation gedrängt¹⁷⁴. Die mosambikanische Regierung hingegen hatte dies lange Zeit abgelehnt, da sie sich durch eine umfassende Beteiligung der UNO in ihrer Legitimität bedroht sah (vgl. Fandrych 1997; Jett 2001: 67-68).

172 Vgl. Paffenholz: 1996a: 191; Rupiya 1998; Sengulane/Gonçalves 1998; Accord 3/1998a.

173 FES-Vertreter in Maputo war zunächst Erfried Adam, anschließend Bernhard Weimer. Adam führte Gespräche mit RENAMO-Vertretern in Deutschland und Kenya und organisierte im Kolpinghaus in Köln ein Treffen mosambikanischer Oppositionsgruppen (inklusive RENAMO) mit der FRELIMO. Dabei wurde auch André Thomashausen, RENAMO-Berater, einbezogen, der zusammen mit Prof. Kaltefleiter Anfang der 80er Jahre Treffen der RENAMO in Deutschland organisiert hatte, um deren Außendarstellung zu verbessern (vgl. Paffenholz: 1996a: 221-226).

174 Für die UN nahm Romeo Ferreira und danach Tayeb Merchoug an den Verhandlungen teil.

7.4 Was gab den Ausschlag für den Friedensschluß?

Was bewog die Konfliktparteien letztlich zur Unterzeichnung der Rom-Vereinbarung? Zur Erklärung wird ähnlich wie im Falle Angolas gerne das Theorem der *ripeness* hinzugezogen. Ein "schmerzhaftes Patt" zwischen den Konfliktparteien oder auch eine bevorstehende Katastrophe kann demnach einen Konflikt der Vermittlung besonders zugänglich machen. Tatsächlich ließ sich die mosambikanische Situation 1992 in dieser Weise beschreiben: Die Regierung stand vor einer tiefgreifenden ökonomischen Krise, die nicht nur kriegsbedingt war. Mit dem Strukturanpassungsprogramm von 1987 hatten sich die sozialen Spannungen verschärft, die Alltagskriminalität nahm zu. Durch die Verzögerung sowjetischer Öllieferungen vom April 1991 stand die Regierung weiter unter Druck. Mit der Dürre seit Frühsommer 1991 wurde die Ernährungslage immer dramatischer. In den Streitkräften kam angesichts ausstehender Soldzahlungen Unruhe auf. Die internationalen Geber drängten auf eine politische Einigung. Die schwere Dürre entzog auch der RENAMO mehr und mehr die Möglichkeit, sich über die Ausbeutung der lokalen Bevölkerung zu versorgen (vgl. Alden/Simpson 1993: 126; Rupiya 1998).

Das Theorem vom *ripe moment* erfaßt also im wahrsten Sinne des Wortes einen "Moment", der zur Beilegung des Konflikts beigetragen hat. Doch ist das Theorem – ähnlich wie im Falle Angolas – zu eng konzipiert, als daß es die Gründe der Konfliktbeilegung in ihrer Substanz erfassen könnte. Vielmehr hatte sich das Kalkül der Kriegsparteien bereits 1988/89 einschneidend geändert. Im Unterschied zu Angola, wo sich Regierung und Rebellenorganisation über den Verkauf von Öl und Diamanten finanzieren konnten, hatte das Disengagement Moskaus und Pretorias für Mosambik unabweisbare Konsequenzen: Der Krieg konnte auf Dauer nicht fortgeführt werden, ohne daß eine völlige Implosion des jeweiligen Kontrollbereichs die Folge gewesen wäre. Die RENAMO stützte sich im Unterschied zur UNITA nicht auf eine autonome Kriegsökonomie, sondern auf eine Raub- und Plünderungswirtschaft, deren Ausbeutungspotential begrenzt war¹⁷⁵. Die von der Regierung kontrollierte Krisenökonomie wiederum speiste sich nicht aus Olexporten, sondern maßgeblich aus internationalen Hilfslieferungen, die jederzeit entzogen werden konnten.

Außerdem waren die Kriegsparteien geschickt in ein regionales und internationales Geflecht eingebunden worden, das auf eine Kriegsbeendi-

175 Daneben beherrschte die RENAMO auch die begrenzten mineralischen Ressourcen Mosambiks, so die drei Tantalitminen des Landes in der Provinz Zambezia. Außerdem hatte sie sich Kontrolle über Lagerstätten von Halbedelsteinen und von Goldsänden verschafft. Schließlich betrieb sie kriminellen Handel mit Elfenbein, Rhinozeroshörnern, Vieh und Devisen. Doch waren die Einnahmen nicht annähernd mit denen der UNITA in Angola vergleichbar (vgl. Weissman 1999: 267-268).

gung drängte und zugleich Anreize für eine Zukunft jenseits der Gewalt bot: Die Regierung hatte großes Interesse an internationalen Hilfsleistungen; der RENAMO wiederum wurden von Lonrho und der italienischen Regierung nennenswerte finanzielle Vergünstigungen in Aussicht gestellt, die ihre Friedensbereitschaft erhöhten¹⁷⁶. Schließlich vermochte das starke kirchliche Engagement den moralischen Druck auf die Friedensbereitschaft zu steigern (vgl. Paffenholz 1996a): Mit dem katholischen Bischof von Beira, Jaime Gonçalves, befand sich eine wichtige Vertrauensperson der RENAMO im Verhandlungsteam. Zudem mobilisierten die Kirchen immer wieder die Bevölkerung, die ihren Friedenswillen eindrucksvoll dokumentierte.

8. Die Implementierung der Friedensvereinbarungen und der ONUMOZ-Einsatz (November 1992 bis Januar 1995)

Die Umsetzung der Friedensvereinbarung von Rom stand unter dem Schatten des Fehlschlages von Angola. Dort war ein in vielen Punkten vergleichbares Friedensarrangement kurz nach den Wahlen vom September 1992 in einen erneuten Krieg gemündet. Das schlechte Omen hatte vermutlich eine positive Wirkung, insofern es eine besondere Alarmbereitschaft auslöste: Die UN und die interessierten Staaten mobilisierten viel Energie, um den Mißerfolg nicht zu wiederholen. Dies drückte sich in vier Entscheidungen aus, die allesamt zum Erfolg in Mosambik beitrugen. Erstens wurde der Blauhelm-Einsatz von vornherein multidimensional und deutlich größer als in Angola angelegt: Der UN-Sicherheitsrat stattete ONUMOZ am 16. Dezember 1992 in Resolution 797¹⁷⁷ mit einem Mandat aus, das die Überwachung und Verifizierung der politischen und militärischen Aspekte des Friedensabkommens, die Wahrnehmung humanitärer Funktionen, die Begleitung und Überwachung von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen umfaßte¹⁷⁸. Später wurde es um die Reform des Sicherheitssektors ausgeweitet. UN-Sonderbeauftragter wurde Aldo Ajello, der früher italienischer Parlamentarier, UNDP-Beamter und *Assistant Secretary-General* gewesen war (vgl. Synge 1997: 28).

ONUMOZ bestand aus bis zu 6.500 Mann. 350 Militärbeobachter sollten den Waffenstillstand und die Demobilisierung überwachen; fünf Infanteriebataillone standen zum Schutz der wichtigsten Verkehrsverbindungen zur Verfügung (vgl. Ajello 1996: 194-195)¹⁷⁹. Die gute Ausstattung ist um-

176 Vgl. Accord 3/1998b; Gonçalves 1998; Vines 1998.

177 Vorausgegangen war ein Bericht des UN-Generalsekretärs vom 3. Dezember 1992 (vgl. UN-DPI 1995aa).

178 Vgl. Boutros-Ghali 1995b: 275, Ziff. 756; Fandrych 1998: 53-60; Alden 1995b: 104-105.

179 Streitkräftekommandeur war Generalmajor Mohammad Abdus Salam (Bangladesh). Bangladesh stellte neben Italien das stärkste Kontingent.

so bemerkenswerter, als UN-Vertreter noch im August 1992, als die Vereinten Nationen in Rom beteiligt wurden, Sorge vor einem "overcommitment" hatten; denn zur gleichen Zeit beanspruchte der Kambodscha-Einsatz bereits erhebliche Ressourcen (vgl. Synge 1997: 20-22, 30-35).

Neben der guten Ausstattung von ONUMOZ machte sich der "Wille zum Erfolg" an einem zweiten Faktor bemerkbar: Die internationale Gemeinschaft mobilisierte erhebliche Mittel für humanitäre Hilfe und Wiederaufbau in Mosambik. Eine Geberkonferenz in Rom stellte etwa 400 Mio. US-\$ in Aussicht. Der RENAMO wurde die Friedensperspektive noch weiter "schmackhaft" gemacht, insofern die UNO im Februar 1993 einen speziellen Treuhandfonds einrichtete, um die Transformation der Rebellenorganisation in eine politische Partei zu unterstützen (vgl. Accord 3/1998a)¹⁸⁰.

Ein drittes Element zeigte die Entschlossenheit, das angolanische Debaekel nicht zu wiederholen: Mit Aldo Ajello wurde die Position des UN-Sonderbeauftragten und ONUMOZ-Chefs mit einer Persönlichkeit besetzt, die ihre Verantwortung zielstrebig wahrnahm und frühzeitig wichtige internationale Staaten als "aktive Spieler" einband (vgl. Kühne et al. 1995: 12)¹⁸¹. Eine besondere Bedeutung kam der "Gruppe der 5" zu. Sie umfaßte Frankreich, Italien, Großbritannien, Portugal und die OAU; später schloß sich auch Deutschland an. Ajello ordnete diese Gruppe als eine Art *Standing Committee* ein, das für die Steuerung des Friedensprozesses von großer Bedeutung war (vgl. Donini 1996b: 65)¹⁸². Viertens schließlich war bedeutsam, daß Italien auch nach der Rom-Vereinbarung eine Führungsrolle übernahm. Bei den ONUMOZ-Truppen war es mit einem größeren und gut ausgebildeten Kontingent von Gebirgsjägern vertreten. Bei der Geberkonferenz sagte es nennenswerte Finanzbeträge zu (vgl. della Rocca 1997: 191).

180 Dhlakama beharrte immer wieder darauf, daß ihm Italien 1990 offensichtlich umfangreiche finanzielle Unterstützung versprochen habe und diese Zusagen nur mit Abstrichen einhalte. Im Februar 1993 stimmte der Sicherheitsrat der Schaffung des UN-Treuhandfonds zu, durch den mehrere Millionen US-Dollar geleitet wurden (vgl. Harrison 1994: 434-435); die Gesamthöhe der Zuwendungen soll sich auf 14,2 Mio. US-\$ belaufen haben (vgl. Fandrych 1997). Vgl. zum *UN Trust Fund* auch Boutros-Ghali 1995b: 275, Ziff. 757; Synge 1997: 44-48.

181 Aldo Ajello war zunächst Interim-Sonderbeauftragter für Mosambik, um dann ab März 1993 offiziell die Funktion des *SRSG for Mozambique* zu bekleiden (vgl. UN-DPI 1995aa).

182 Ajello setzte sich im Zweifelsfall auch intern gegen Bedenkenträger durch. So ordnete er gegen den Rat des ONUMOZ-Militärkommandeurs an, den Weg Dhlakamas nach Maputo durch starke Truppen zu schützen, und vermittelte dem Rebellenführer so das nötige Sicherheitsgefühl (vgl. Jett 2001: 77).

8.1 Die Implementierung des Friedensabkommens durch die Vereinten Nationen

Die entscheidende politische Instanz bei der Verifikation der Friedensvereinbarungen stellte die Überwachungs- und Kontrollkommission (*Supervisory and Monitoring Commission, CSC*) dar (vgl. Fandrych 1998: 73). Die Leitung hatte Aldo Ajello inne. In der CSC waren neben Regierung und RENAMO ein OAU-Repräsentant sowie die offiziellen Beobachter (Frankreich, Großbritannien, Italien, Portugal, USA und ab Dezember 1992 auch Deutschland) vertreten. Die Mitglieder der CSC wurden am 4. November 1992 berufen¹⁸³ (vgl. UN-DPI 1995aa, Accord 3/1998b). Weitere Kommissionen unter Leitung der Vereinten Nationen befaßten sich mit dem Waffenstillstand, der Reintegration demobilisierter Soldaten sowie der Bildung der neuen Armee¹⁸⁴.

Die Überwachung der Polizei, des Geheimdienstes und der Vereinheitlichung der Verwaltungsstrukturen oblag demgegenüber zunächst Kommissionen, die allein von den Konfliktparteien besetzt wurden (vgl. Ajello 1996: 194). Dieses Verfahren erwies sich jedoch als Fehlschlag. In allen Fällen mußten die UN intervenieren, um Blockaden zu brechen und Lösungen herbeizuführen (vgl. Fandrych 1997). Außerhalb der formellen Strukturen spielte auf lokaler Ebene im übrigen die mosambikanische Kirche eine wichtige Rolle, um militärische und politische Spannungen abzubauen (vgl. Accord 3/1998a).

Kurz nach der Einrichtung der wichtigsten Gremien zur Überwachung des Implementierungsprozesses zeigte sich bereits, daß der ernsthafte Friedenswille der Kriegsparteien nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden konnte. In den ersten Monaten gab es gleich mehrere größere Verletzungen des Waffenstillstands (vgl. UN-DPI 1995aa). Um so bedenklicher war, daß der Start von ONUMOZ sehr zäh verlief. Ihrer Verantwortung, den Abzug der Truppen aus Malawi und Zimbabwe zu überwachen und anschließend die Sicherung wichtiger Infrastruktureinrichtungen und Verkehrsverbindungen zu übernehmen, wurde die Mission nur unzureichend gerecht.

Die meisten der bis zu 6.800 Blauhelme waren erst im April 1993 vor Ort. Während die ca. 1.000 italienischen Soldaten gut ausgestattet waren, ließ die Vorbereitung zahlreicher Kontingente aus Ländern des Südens zu wünschen übrig (vgl. Synge 1997: 42-44). Dennoch: Nunmehr galt es,

183 Den Vorsitz führten die Vereinten Nationen. Neben den Delegationen von Regierung und RENAMO waren Vertreter Italiens, Frankreichs, Großbritanniens, Portugals und der Vereinigten Staaten sowie der OAU beteiligt. Im Dezember 1992 stieß auch Deutschland dazu.

184 Außerdem gab es eine Reihe kleinerer Kommissionen, die ebenfalls von der UNO geleitet wurden: die *Cease Fire Commission* (CFC), die *Commission for Reintegration of the Demobilized Soldiers* (CORE) sowie die *Commission for the Formation of the Mozambican Defence Force* (CCFADM).

110.000 Soldaten in 49 Sammellagern zu kantonieren und anschließend größtenteils zu demobilisieren. Ein kleiner Teil sollte für die neue nationale Armee qualifiziert werden (vgl. Rupiya 1998). Die Einrichtung der Sammelzentren verzögerte sich jedoch erheblich (vgl. della Rocca 1997: 188). Neben der mühsamen Stationierung von ONUMOZ war hierfür vor allem die RENAMO verantwortlich: Sie setzte sowohl bei der Demobilisierung als auch bei der Einrichtung der verschiedenen Kommissionen ihre bereits während der Friedensverhandlungen erprobte Verzögerungstaktik ein. Oftmals wurde nur überaltertes Material abgegeben; weiterhin gab es zahlreiche verdeckte Waffenlager. Ende 1994 war die neue Armee erst zur Hälfte gebildet (vgl. Rupiya 1998)¹⁸⁵.

Neben der anfangs sehr unzulänglichen Umsetzung der Rom-Vereinbarung stellte sich auch bald heraus, daß das Abkommen selbst eine Reihe eklatanter Schwächen aufwies. Die Reform des Sicherheitsbereichs (Polizei, Geheimdienst) war nur unzureichend geregelt. Längerfristige Fragen der Friedenskonsolidierung, der Versöhnung sowie der horizontalen und vertikalen Machtteilung hatten kaum Berücksichtigung gefunden. Offen war auch geblieben, welches Mandat der UNO während der Übergangsphase im Sicherheitsbereich zustand, wie die RENAMO in eine politische Partei umgewandelt werden und wie die Integration der RENAMO-Gebiete in die gesamtstaatliche Verwaltung vonstatten gehen sollte¹⁸⁶. Nicht zuletzt ließ sich der äußerst ehrgeizig angesetzte Wahltermin Oktober 1993 nicht einhalten.

Nachbesserungen waren mithin unausweichlich. Nach vielen Verzögerungen kam es zwischen dem 23. August und dem 3. September 1993 in Maputo zu einem Gipfeltreffen zwischen Chissano und Dhlakama (vgl. Synge 1997: 55-56). Gegenstand war unter anderem ein veränderter Zeitplan, der die Wahlen auf Oktober 1994 verschob. Außerdem konnten die beiden Kontrahenten eine Reihe von Streitfragen ausräumen. Am 3. September 1993 wurden zwei Abkommen abgeschlossen. Das eine befaßte sich mit der einheitlichen Verwaltung des Landes sowie mit Stabilität und Aussöhnung. Es wurde im August 1994 durch das "Gesetz über den institutionellen Rahmen der Gemeinden" spezifiziert und sah für insgesamt 20 sog. Pilotgemeinden weitgehende Selbstverwaltungsrechte vor, die bis hin zur Einbeziehung traditioneller Autoritäten reichten – den *régulos* und *mambos* (vgl. Weimer 1995: 28-29). Das zweite Abkom-

185 Bis Ende September 1994 waren 52.108 Regierungssoldaten und 18.227 RENAMO-Kämpfer demobilisiert worden. Davon wurden 4.296 Regierungssoldaten und 3478 RENAMO-Kämpfer in ein Training für die neuen Streitkräfte einbezogen (vgl. Griffiths 1996: 475).

186 Vgl. Fandrych 1997; Kühne et al. 1995: 12; Rupiya 1998.

men sollte die Unparteilichkeit der Polizei absichern und räumte der UNO eine aktivere Rolle ein (vgl. della Rocca 1997: 188-189)¹⁸⁷.

Der UN-Sicherheitsrat reagierte auf das zweite Abkommen am 23. Februar 1994. Mit Resolution 898 (1994) stockte er die Zivilpolizei-Komponente (CIVPOL) innerhalb von ONUMOZ deutlich auf: von bislang 148 auf 1.114 Personen (vgl. UN-DPI 1995aa). Das Mandat wurde entsprechend ausgeweitet: CIVPOL sollte nun auch die Polizei überwachen, die *Police Commission* (COMPOL) unterstützen und bei der Reform des Sicherheitsbereichs helfen. Außerdem war vorgesehen, die Einhaltung der Menschenrechte zu beobachten und die Vorbereitung der Wahlen zu begleiten. Der eklatante Mangel an Landes- und Sprachkenntnissen verhinderte jedoch, daß diese wichtige Aufgabe angemessen wahrgenommen wurde (vgl. Fandrych 1997; Syngé 1997: 158-159). Die Leistung von CIVPOL wird insofern durchweg sehr kritisch eingeschätzt. Antonio Donini (1996b: 77) spricht in einem vernichtenden Urteil sogar von einer "unwillingness to go out of its way to investigate alleged political or human rights violations".

Neben der umfangreichen CIVPOL-Komponente wies ONUMOZ eine zweite Neuheit für Peacekeeping-Operationen auf: Innerhalb der Blauhelm-Mission wurde eine humanitäre Komponente (UNOHAC) integriert. In Maputo arbeiteten 24 internationale Mitarbeiter. Hinzu kamen mehr als 25 *field officers*. Verschiedene Organisationen stellten weitere Mitarbeiter für das UNOHAC-Büro ab (vgl. Donini 1996b: 68). Der (hochrangige) Direktor von UNOHAC, Felix Downes-Thomas, war unmittelbar dem SRSG verantwortlich. UNOHAC sollte Koordinierungsaufgaben zwischen Regierung und RENAMO sowie zwischen UN-Agenturen, bilateralen Gebern und – soweit möglich – NGOs übernehmen. Es war für die Informationssammlung und -aufbereitung sowie für die Ausarbeitung eines konsolidierten humanitären Hilfsprogramms zuständig. Neben dem Aufbau einer humanitären Grundversorgung engagierte sich UNOHAC bei der Rückführung und Reintegration von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, bei der Entminung und insbesondere bei der Demobilisierung von etwa 77.000 Ex-Kombattanten¹⁸⁸ (vgl. UN-DPI 1995aa; Ajello 1996: 197). Unter der Verantwortung von UNOHAC standen auch die Treuhandfonds, die für die Demobilisierung, die Minenräumung und die Umwandlung der RENAMO etabliert worden waren (vgl. Donini 1996b: 67-68).

Die humanitäre Arbeit im Verlauf der ONUMOZ-Mission kann Erfolgswerte vorweisen. So wurden beispielsweise 3 Mio. Binnenvertriebene

187 Ein Mosambikbesuch von Boutros Boutros-Ghali im Oktober 1993 trug dazu bei, weitere offene Punkte hinsichtlich von Wahlgesetz und Demobilisierung zu klären (vgl. Rupiya 1998).

188 UNOHAC übernahm insbesondere in den Sammlungscentren für Soldaten und Rebellen wichtige Funktionen bei der Versorgung mit Hilfsgütern sowie bei Trainings-, Beschäftigungs-, Kredit und Beratungsprogrammen.

und 1 Mio. Flüchtlinge zurückgesiedelt. Der Verdienst kommt freilich nicht primär UNOHAC, sondern vielmehr einem breiten Spektrum von Organisationen zu: So war UNHCR in enger Kooperation mit NGOs in der Flüchtlingsarbeit engagiert. UNICEF spielte eine maßgebliche Rolle in der Trinkwasserversorgung. WFP und zahlreiche NGOs sicherten die Nahrungsmittelversorgung. Und die *International Organization for Migration* (IOM) half maßgeblich, den Transport von Ex-Kombattanten zu bewältigen (vgl. Ajello 1996: 198-199). Ob die Einrichtung einer gesonderten humanitären Komponente angesichts des bereits bestehenden "Policy-Netzwerkes humanitäre Hilfe" (siehe hierzu ausführlicher Eberwein 1997) einen Mehrwert hatte, wird kontrovers, im Grundtenor jedoch skeptisch beurteilt. Viele Beobachter und vor Ort tätige Organisationen hätten es offenbar für besser gehalten, statt der Einrichtung von UNOHAC das seit mehreren Jahren im Lande tätige Büro des *UN Special Coordinator for Emergency Relief Operations* (UNSCERO) auszuweiten (vgl. Donini 1996b: 66)¹⁸⁹.

In der operativen Arbeit wird die Leistung von UNOHAC bei der Demobilisierung von verschiedenen Autoren honoriert (vgl. z.B. Alden 1995a). Erhebliche Kritik gab es jedoch an den Entminungsprogrammen. Insbesondere NGOs sahen das Konzept einer vorrangigen Räumung von asphaltierten Straßen (*priority roads*) als verfehlt an, da die meisten Minen entlang der Schotter- und Feldwege und in den Feldern lagen. Zum zweiten gab es nennenswerte Verzögerungen und große Intransparenz bei der Verteilung der Mittel an UNDP und eine kleine Privatfirma. Nachteilig wirkte sich aus, daß die Aufgabe der Entminung im Friedensabkommen keiner Kommission zugewiesen worden war¹⁹⁰.

UNOHAC konnte schließlich seine Koordinierungsfunktion nur in sehr begrenztem Maße entfalten, da es von den anderen Agenturen nicht hinreichend anerkannt wurde. Skepsis hatte bereits das überstürzte und wenig professionelle Rekrutierungsverfahren hervorgerufen. Darüber hinaus widersetzten sich andere UN-Agenturen, Teile ihres Personals für die neue Einheit abzustellen (vgl. Donini 1996b: 68-69). UNOHAC verfügte zudem über keine nennenswerten Anreize, die unterschiedlichsten Aktivitäten zu orchestrieren. In Maputo war das Büro darauf beschränkt, bestimmte Kommunikations- und Servicefunktionen zu erfüllen (vgl. Donini 1996b: 73). Auf Provinzebene erwies sich die Zusammenarbeit mit anderen multilateralen Agenturen offenbar als reibungslos und wurde oftmals unter Leitung der *field officers* von UNOHAC durchgeführt.

Die 250 NGOs, die sich Ende 1994 in Mosambik befanden, bildeten in gewisser Weise ein eigenes, zersplittertes Universum. Sektoral gab es einige funktionierende Koordinierungsmechanismen. Insgesamt blieb die

189 Synge (1997: 73) kommt zu dem vielsagenden Fazit: "UNOHAC aside, coordination among donors was generally efficient."

190 Vgl. Kühne et al. 1995: 24-25; Alden 1995a; Donini 1996b: 76; Synge 1997: 89.

Abstimmung aber sehr unbefriedigend; die NGO-Koordinierungseinheit "Link" stellte nur einige Basisdienstleistungen zur Verfügung. Die Kooperation von NGOs mit UNOHAC variierte sektoral, regional und im Zeitablauf. Ein grundlegendes Problem war, daß UNOHAC *de facto* nicht integraler Bestandteil von ONUMOZ war. So gab es beim SRSG Skepsis, ob UNOHAC sein Mandat konzentriert erfüllte. Die verschiedenen humanitären Akteure bemerkten dies: Und da UNOHAC offenkundig wenig Einfluß auf ONUMOZ hatte, wurde die Einheit mit der Zeit zum nachrangigen Bezugspunkt (vgl. Donini 1996b: 74-75; 80).

8.2 Die Wahlen vom 27. bis 29. Oktober 1994

Der mit zahlreichen Befürchtungen erwartete Lackmустest auf Erfolg oder Mißerfolg des ONUMOZ-Einsatzes waren die Wahlen vom Oktober 1994. Die Abstimmungen wurden durch die Nationale Wahlkommission vorbereitet (vgl. Ajello 1996: 195). Die Wahlabteilung der ONUMOZ unterstützte mit ihren 148 Mitarbeitern in Zusammenarbeit mit anderen UN-Agenturen und internationalen NGOs diese Vorbereitungen. Vor allem UNDP leistete durch technische Hilfe einen Beitrag zur Ausbildung von insgesamt 32.000 einheimischen Wahlhelfern (vgl. Fandrych 1997).

Den Wahlvorgang selbst verifizierte ONUMOZ mit 900 Beobachtern. Außerdem war die UNO mit der Koordinierung weiterer 1.400 internationaler Wahlbeobachter betraut. Die OAU, die EU, die *Association of European Parliamentarians for Southern Africa*, der Weltkirchenrat und weitere Organisationen sendeten dabei ihre eigenen Wahlbeobachtungsteams¹⁹¹.

Der Wahlkampf verlief zwar ohne gravierende Probleme, doch gab es eine Reihe von Zwischenfällen. Insbesondere militante Anhänger der FRELIMO, aber wohl auch der RENAMO, beeinträchtigten die Wahlveranstaltungen der jeweils anderen Seite; außerdem gab es verschiedenste Versuche zur Einschüchterung politischer Gegner (vgl. Weimer 1995: 6; Vines 1996: 158). Strukturell waren die Chancen zudem äußerst ungleich verteilt. Die FRELIMO konnte auf ihre jahrzehntelange Herrschaft über den Macht- und Medienapparat zurückgreifen (vgl. Jett 2001: 120-124). Die RENAMO wurde durch den Treuhandfonds zum Konkurrenten regelrecht "hochgepöppelt". Die anderen Parteien, die sich weitgehend aus Kleinunternehmern und einer gebildeten Mittelschicht rekrutierten, mußten sich hingegen mit minimaler Unterstützung zufrieden geben und blieben chancenlos¹⁹². Trotz dieser Einschränkungen attestierte Bernhard Weimer (1995: 7-8) der Nationalen Wahlkommission, ihrem Technischen Sekretariat und insbesondere dem Leiter, Dr.

191 Vgl. UN-DPI 1995aa; Boutros-Ghali 1995b: 351, Ziff. 965; Meyns 1995a: 36-37.

192 Vgl. Meyns 1995a: 39-40; Harrison 1994: 435; Weimer 1995: 16.

Brazao Mazula, gute Arbeit (siehe auch Jett 1995: Ziff. 13)¹⁹³. Die Rolle von ONUMOZ für die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen blieb demgegenüber eher begrenzt. Insbesondere die Einbeziehung von 400 CIVPOL-Polizisten und ONUMOZ-Militärbeobachtern war angesichts mangelnder Sprachkenntnisse offenbar kein Gewinn (vgl. Meyns 1995a: 37-39).

Je näher die Wahlen rückten, desto stärker stellte sich die Frage, wie der potentielle Wahlverlierer – Dhlakama – eingebunden werden könnte. Trotz Bemühungen der Kirchen und einiger westlicher Staaten weigerte sich Chissano, einen *pre-election deal* abzuschließen, der auf eine "Regierung der Nationalen Einheit" hätte hinauslaufen können. Allerdings bot er an, Dhlakama den Status des "Führers der Opposition" einzuräumen, der mit materiellen und diplomatischen Ansprüchen verbunden gewesen wäre (vgl. Rupiya 1998). Besorgnis erregte eine offenbar von Regierungsseite lancierte Desinformationskampagne, die der RENAMO Kriegspläne mit Unterstützung ausländischer Diplomaten und Geschäftsleute unterstellte. Ajello und die Botschafter der CSC verurteilten die Kampagne umgehend (vgl. Jett 2001: 124). Sie löste insbesondere bei Dhlakama Unruhe aus, der ohnehin bereits die sich abzeichnende Möglichkeit einer Niederlage realisierte und angesichts mangelnder Anerkennung durch die Staatsführer der Region einen dauerhaften Statusverlust fürchten mußte.

Dhlakama drohte in dieser Lage kurz vor der Wahl am 27. Oktober 1994 mit einem Boykott – ein Schachzug, mit dem er noch einmal seine Blockademacht demonstrieren wollte. Ajello konnte diese Drohung in letzter Minute mit einem konzertierten Krisenmanagement abwenden¹⁹⁴. Er erhielt dabei vom Präsidenten des UN-Sicherheitsrates, den "standing 5", dem zimbabwischen Präsidenten Robert Mugabe und nicht zuletzt vom neuen südafrikanischen Präsidenten Nelson Mandela Unterstützung. Am 28. Oktober zog Dhlakama die Drohung zurück, die Wahl wurde um einen Tag verlängert.

In formeller Hinsicht war der Urnengang ein Erfolg: 5,2 Mio. Menschen ließen sich registrieren, das waren 80% der Wahlberechtigten. An den Wahlen vom 27. bis 29. Oktober 1994 nahmen 85% der registrierten Personen teil (vgl. Accord 3/1998a). Die Präsidentschaftswahlen gewann Präsident Chissano mit einer Mehrheit von 53,3%, Dhlakama war mit 33,7% klar abgeschlagen. Bei den Parlamentswahlen lag die FRELIMO mit 44,3% jedoch nur knapp vor der RENAMO, die auf 37,8% kam und sich

193 Die Nationale Wahlkommission und das Technische Sekretariat setzten sich aus Parteivertretern zusammen – eine wichtige Voraussetzung für die spätere Akzeptanz des Ergebnisses. Ein Nachteil war aber, daß Vertreter der mosambikanischen Zivilgesellschaft sich mit Ausnahme edukativer Maßnahmen an der Gestaltung und Überwachung des Wahlprozesses nur über ein "Parteiticket" beteiligen konnten (vgl. Turner et al. 1998: 171).

194 Vgl. Fandrych 1997; 1998: 70-73; Synge 1997: 130-134; Vines 1996: 159.

damit als ernsthafte politische Kraft etablierte¹⁹⁵. Die rechtsgerichtete Listenverbindung *União Democrática* (UD) erhielt 5,2%¹⁹⁶. Die FRELIMO gewann mit 129 der insgesamt 250 Sitze die Parlamentsmehrheit. Die RENAMO kam auf 112 Mandate, die UD erreichte 9 Sitze (vgl. UN-DPI 1995aa, Weimer 1995: 10).

Trotz des nur knappen Sieges bei den Parlamentswahlen setzte Chissano das Kabinett nach einem "winner-takes all"-Verständnis ausschließlich aus FRELIMO-Mitgliedern zusammen. Der UN-Sonderbeauftragte meinte bereits am letzten Wahltag, daß trotz Unregelmäßigkeiten die Glaubwürdigkeit der Wahlen nicht in Frage stünde (vgl. UN-DPI 1995aa). Am 14. November 1994 erklärte die UNO die Wahlen für "free and fair". Dhlakama akzeptierte das Ergebnis (vgl. Rupiya 1998). Der Bewertung der Wahlen als "frei und fair" schlossen sich zentrale Organisationen wie das *Africa Leadership Forum*, die Beobachtermissionen der Europäischen Union (EUMOZ) und der OAU an (vgl. Weimer 1995: 8-9). Drei Monate später, im Januar 1995, zogen die letzten ONUMOZ-Kontingente ab. Nur ein kleines, ziviles Team blieb zur Regelung eher technischer Fragen im Lande (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 276, Ziff. 759).

8.3 ONUMOZ und die Zeit danach: Eine Bilanz

ONUMOZ kann *summa summarum* sicher als Erfolg bezeichnet werden. Es gelang, das vom Krieg zerrüttete Land und die von der Gewalt erschöpfte Bevölkerung auf den Weg zum Frieden zu bringen und der neuen Regierung durch Wahlen eine gewisse Legitimität zu geben. Dieses Verdienst dürfte allerdings nicht so sehr an einer besonderen Effizienz der Mission gelegen haben, denn bei der operativen Durchführung des Mandats gab es zum Teil gravierende Mängel. Auch war ONUMOZ – wie zahlreiche andere UN-Missionen – von intra- und interorganisatorischen Rivalitäten, von falschen Prioritäten, Koordinationsmängeln und operativen Defiziten geprägt¹⁹⁷. Doch andere Faktoren waren offenbar

195 Eine regionale Auswertung der Wahlergebnisse zeigt, daß ethno-regionale Gesichtspunkte eine wichtige Rolle für die Unterstützung der Parteien bildeten und auch in Zukunft ein maßgeblicher Faktor bleiben dürften. Die FRELIMO und Chissano erzielten dabei insbesondere im Norden und Süden des Landes hohe Stimmzahlen, während die RENAMO in den Zentralprovinzen stark war (vgl. Weimer 1995: 11). Eine Rolle dürfte auch die Empfehlung zahlreicher Kirchenführer gespielt haben, im Sinne eines Stimmensplitting Chissano zum Präsidenten zu wählen, der RENAMO aber die Stimme bei den Parlamentswahlen zu geben (vgl. Rupiya 1998).

196 Weimer meint freilich, daß die UD das Ergebnis durch ein Versehen der Wähler erzielt habe. Da sich die UD ebenso wie Chissano am Ende des Wahlzettels befanden, könnten Chissano-Anhänger irrtümlicherweise für die UD gestimmt haben (vgl. Weimer 1995: 14).

197 Vgl. della Rocca 1997: 14; Synge 1997: 12; Alden 1995b: 127. Auch ein von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in New York veranstalteter Workshop

ausschlaggebender dafür, daß das Abgleiten in eine Gewaltspirale verhindert wurde: die symbolische Wirkung internationaler Präsenz, das Vorhandensein eines handlungsleitenden Friedensplanes und nicht zuletzt die flexible und fähige Diplomatie des UN-Sonderbeauftragten Aldo Ajello. Ein Beispiel für die operativen Probleme waren die Schwierigkeiten bei der Demobilisierung. Sie erinnerten in mancherlei Hinsicht an die Hindernisse, auf die UNAVEM II bei der Umsetzung des Bicesse-Abkommens gestoßen war. Auf die unzulängliche Entwaffnung angesprochen, meinte Aldo Ajello jedoch mit aufschlußreichen Worten: "I don't care. What I do is create the political situation in which the use of those guns is not the question" (zit. nach Harrison 1994: 434).

Ajello band die gegnerischen Kräfte in Mosambik möglichst stark ein – inklusive der beiden Protagonisten, die sehr wohl wußten, daß sie bei der Rückkehr zur Kriegsoption mit weitgehender regionaler und internationaler Isolierung hätten rechnen müssen. Ein wichtiger Unterschied zu Angola bestand darin, daß Dhlakama – anders als Savimbi – eine Wahl-niederlage wohl mit einkalkuliert hatte. Außerdem war er für finanzielle Kompensationen offen, während Savimbi über unabhängige Finanzquellen verfügte, die bei einem Friedensschluß gefährdet waren (vgl. auch Harrison 1994: 434). Die Unzulänglichkeiten der Demilitarisierung erwiesen sich vor diesem Hintergrund als nicht ausschlaggebend für den Friedensprozeß.

Eine interessante Kontroverse entspann sich im Verlauf und in der Folge des ONUMOZ-Einsatzes zwischen zwei Milieus, die durch eine "culture of peacekeeping" auf der einen und eine "culture of development" auf der anderen Seite geprägt waren¹⁹⁸. Die erste Position betonte die Notwendigkeit einer eher kurzfristigen Friedensorientierung. Hierfür trat mit Nachdruck der UN-Sonderbeauftragte ein. Der Demobilisierung und Reintegration von Ex-Kombattanten kam dabei eine prioritäre Bedeutung zu. In den Sammellagern sollten demnach schnell eine angemessene Unterkunft und ausreichend Nahrung zur Verfügung gestellt werden (vgl. Kühne et al. 1995: 13). Um das in dieser Personengruppe verankerte Gewaltpotential zu entschärfen, sollte auch eine Privilegierung gegenüber der übrigen Bevölkerung in Kauf genommen werden – selbst wenn dies verständlicherweise als ungerecht empfunden würde (vgl. Ajello 1996: 199-200).

brachte trotz insgesamt positiver Bewertung Kritik am ONUMOZ-Einsatz hervor. Die wichtigsten Punkte: Das Mandat war anfangs viel zu eingeschränkt; die Dislozierung der Blauhelme verzögerte sich; die Ausbildung der Soldaten und insbesondere der Polizisten ließ zu wünschen übrig; Entminung und Entwaffnung wiesen wichtige Defizite auf; statt des *UN Office for Humanitarian Assistance Coordination (UNOHAC)* hätte man besser eine kleine 'Koordinations-einheit' beim Sonderbeauftragten angesiedelt (vgl. Kühne et al. 1995: 7-8). Siehe zum ONUMOZ-Einsatz auch Brüne 1993; 1994.

198 Diese Terminologie prägte Aldo Ajello (siehe z.B. 1996: 201-203).

Zahlreiche nicht-staatliche und multilaterale Entwicklungsorganisationen monierten demgegenüber, daß kurzfristig orientiertes Handeln längerfristige Entwicklungsmöglichkeiten gefährden könnte. Felix Downes-Thomas, erster Direktor von UNOHAC und zugleich ein hoher UNDP-Beamter, focht mit Aldo Ajello eine entsprechende Kontroverse darüber aus, wie die richtige Balance zwischen "short-term relief and longer-term rehabilitation" gefunden werden könnte (vgl. Donini 1996b: 69-72). Kritisch sahen Vertreter des "Entwicklungsmilieus", daß bei der Demobilisierung das Prinzip der "Hilfe zur Selbsthilfe" zu kurz gekommen und zu wenig auf das Eigenengagement der Ex-Kombattanten geachtet worden sei. Bei der Verteilung von Hilfsgütern wurden zudem eingespielte Verfahren der Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber kurzfristigen Effizienzsteigerungen verteidigt. Die Minenräumung geriet massiv ins Kreuzfeuer der Kritik, weil sie an der schnellen Räumung von *priority areas* durch Auftragsvergabe an Privatunternehmen (*sub-contracting*) orientiert war und die längerfristig wirksame Ausbildung einheimischer Kräfte vernachlässigte (vgl. Fandrych 1997).

Ein Urteil zu dieser Kontroverse fällt schwer. Das überzeugende und auch wirksame Auftreten von Ajello spricht offenkundig dafür, dem SRSG freie Hand für ein pragmatisches, ergebnisorientiertes Management in besonders sensiblen Fragen der Friedenskonsolidierung zu geben. Zugleich sollte eine stärker auf Peacekeeping orientierte Philosophie aber nicht zu organisatorischen Neugründungen führen und bewährte Arbeitszusammenhänge zurückdrängen. Zahlreiche Strukturen, die im Rahmen von ONUMOZ geschaffen wurden, waren in Hinsicht auf die längerfristige Rehabilitation nicht "anschlußfähig" (vgl. Donini 1996b: 85-86). Dies gilt vor allem für die Integration der humanitären Komponente (UNOHAC) in die Strukturen eines Peacekeeping-Einsatzes, die sich – wie bereits ausgeführt – nicht bewährte und von vielen Beobachtern als unnötige Duplizierung bestehender Anstrengungen angesehen wurde (vgl. Jett 1995: 5-8).

Die verfahrenstechnisch relativ reibungslose Vorbereitung der Wahlen war vornehmlich ein Verdienst der nationalen Wahlkommission. ONUMOZ und UNDP hatten hier eine unterstützende Funktion, die nach Meinung verschiedener Beobachter in vielen Punkten verbesserungsfähig gewesen wäre. Peter Meyns wies zudem auf einen kritischen Aspekt bei der Verifizierung der Wahlen als "frei und fair" hin: Die abschließende Stellungnahme von ONUMOZ war ohne Einbeziehung der zahlreichen internationalen Wahlbeobachter erarbeitet worden; eine nachträgliche Evaluation der Wahlbeobachtung fand nicht statt (vgl. Meyns 1995a: 37-39). Diese Praxis wirft ein grundsätzliches Problem auf: Werden Wahlbeobachter allzu offensichtlich für politisch-diplomatische Ziele instrumentalisiert, so leidet – bei aller berechtigten Einbindung in einen breiteren Friedensprozeß – ihre Glaubwürdigkeit als unabhängige und differenziert urteilende Instanz (vgl. Meyns 1995a: 45-46). Dieser – partielle – Zielkonflikt zwischen strikten demokratischen Maßstäben und

dem kurzfristigen Gelingen der Friedenskonsolidierung verdient eine ähnliche Aufmerksamkeit wie die Debatte zu den teilweisen Unvereinbarkeiten einer "culture of peacekeeping" und einer "culture of development". Nachdem in Subsahara-Afrika in den 90er Jahren eine große Zahl international beobachteter Wahlen stattgefunden hat, die zum Teil erheblichen Manipulationen und Einschränkungen unterworfen waren, steht eine grundsätzlichere Bestandsaufnahme von Demokratisierungsprozessen und ihrer internationalen Begleitung an¹⁹⁹.

Nach den Wahlen vom Oktober 1994 gab es eine Reihe von Meutereien, die mit Trunkenheit, mangelnder Disziplin und ausbleibenden Soldzahlungen zusammenhingen. Die Gefahr, daß der Krieg wieder aufflammen könnte, war jedoch zunächst gebannt. Die ONUMOZ-Mission hatte insofern zur Zeit des Truppenabzugs die wesentlichen Ziele ihres Mandats erreicht. Freilich löste ein hohes Maß an Alltagsgewalt und Bandenkriminalität die kriegerisch organisierte Gewalt nach dem Friedensabkommen zwischen Regierung und RENAMO ab²⁰⁰. Zahlreiche Ex-Kombattanten hatten nach Kriegsende nur schlechte berufliche Aussichten. Das Volkseinkommen speiste sich immer noch zu etwa 60% aus internationaler Hilfe, ohne daß sich eine eigenständige Perspektive herausgebildet hätte (vgl. Accord 3/1998a). Es war nicht gelungen, das Land aus seiner Fessel als "Donor's Republic of Mozambique" (Finnegan 1992) zu befreien und einen selbst tragenden Wachstumsprozeß zu initiieren (vgl. Oppenheimer 1996: 193; Donini 1996b: 86). Das ökonomische Überleben in einer kleinbäuerlichen Existenz bot nur begrenzte Aussichten – insbesondere angesichts einer Rückkehr von sechs Millionen Auslands- und Binnenflüchtlingen, durch die viele Landkonflikte aufbrachen (vgl. Rupiya 1998). Die Städte wiederum bildeten mit ihrer informellen Ökonomie zwar Auffangbecken, doch blieben auch die urbanen Lebens- und Arbeitsperspektiven von großer Unsicherheit geprägt.

Die neue Armee bildete für die meisten Ex-Kombattanten keine attraktive Alternative. Sie konnte dementsprechend nur 12.000 Mann gewinnen – weniger als die Hälfte der in der Rom-Vereinbarung vorgesehenen Größe von 30.000 Soldaten (vgl. Griffiths 1996: 475). Ein nicht zu unterschätzender Teil der Soldaten ging mit ihren Waffen im Wege der "Selbstdemobilisierung" nach Hause und stellte damit oftmals noch eine potentielle Gefahr für die Zukunft dar. Die Zahl der zirkulierenden Waffen blieb auf sehr hohem Niveau. Schätzungen zufolge waren in Mosambik nach dem Krieg bis zu 6 Mio. Kalashnikovs verfügbar. Al-

199 Zwischenbilanzen finden sich u.a. bei Nielinger 1998; Mair 1997; Mair/Mehler 1999; Engel et al. 1996.

200 Hier gibt es eine gewisse Parallele zu Mittelamerika, wo die Kriegsbeendigung ebenfalls mit einer Zunahme von Alltagsgewalt einherging. In El Salvador soll die Zahl der Gewaltopfer in den 90er Jahren sogar höher als während des Krieges gelegen haben (siehe hierzu u.a. Kurtenbach 2002).

den/Simpson (1993: 128) sprachen gar davon, daß "the AK-47 has become the main means of production in Mozambique".

RENAMO-Kämpfer hatten viele Waffen in Lagern versteckt. Ein Teil davon wurde in die südafrikanischen Townships verschoben, in denen viele mosambikanische Migranten leben (vgl. Griffiths 1996: 476; Jett 2001: 99). Banditentum und *warlordism* wurden zu einer zentralen Herausforderung für den mosambikanischen Staat (vgl. Harrison 1994: 437, 439). Dies zeigte sich bereits 1994 mit großer Dringlichkeit, als sich im Norden des Landes mit der *Rombezia* eine neue bewaffnete Gruppe herausbildete und sich in den Herrschaftsgebieten von RENAMO und FRELIMO lokale "Kriegsfürstentümer" herausbildeten (vgl. Harrison 1994: 439; Alden/Simpson 1993: 127-130).

Nicht nur die Konsolidierung staatlicher Herrschaft war in der Nachkriegsphase gefährdet, auch die durch die neue Verfassung und den Friedensvertrag angestrebte Transformation in einen demokratischen Rechtsstaat war erst in Ansätzen erkennbar. Seit Ende 1992 gab es zahlreiche Berichte über Menschenrechtsverletzungen von Regierungssoldaten und RENAMO-Kämpfern. Die Vorwürfe gegenüber der Polizei reichten von körperlicher Gewalt über die exzessive Anwendung von Waffengewalt bis zu außergerichtlichen Exekutionen (siehe ausführlich Amnesty International 1994b)²⁰¹. Staatliche Repression äußerte sich auch in Angriffen auf die wenigen unabhängigen Medien²⁰².

Mühsam ging die Dezentralisierung der politischen, ökonomischen und administrativen Macht (*devolution*) voran (vgl. Weimer 1995: 28-29). In den *de facto* von der RENAMO beherrschten Gebieten bestanden mitunter duale Verwaltungsstrukturen fort, da die Regierung sich weigerte, RENAMO-Vertreter zu Provinzgouverneuren zu ernennen. Der bereits vor den Wahlen beschlossene Dezentralisierungsprozeß wurde immer wieder blockiert, verschleppt oder modifiziert²⁰³ (vgl. Weimer/Fandrych

201 In einigen Fällen wurden Polizisten gerichtlich zur Rechenschaft gezogen. Amnesty International hat zur Unterstützung der Menschenrechtsarbeit Informationsmaterial bereitgestellt, beispielsweise Checklisten über die für Mosambik gültigen Menschenrechtsbestimmungen und die Standards, die für die Polizei gelten. Darüber hinaus hat Amnesty International ein wertvolles "15-Point Program for Implementing Human Rights in International Peace-keeping Operations" verfaßt (vgl. Amnesty International 1994).

202 Die meisten lokalen Medien berichteten in der Regel einseitig und waren nach Einschätzung von Dennis C. Jett (1995: Ziff. 14) in den wenigsten Fällen ein konstruktives Element des Friedensprozesses.

203 Zunächst war im September 1994 – also noch vor den ersten Mehrparteienwahlen – mit Gesetz 3/94 ein institutioneller Rahmen für die kommunale Selbstverwaltung verabschiedet worden. Der Versuch einer ergänzenden Gesetzgebung scheiterte im Oktober 1995. Nach einer partiellen Verfassungsänderung vom 28. Oktober 1996 kam schließlich am 18. Februar 1997 ein neues Rahmengesetz (Lei 2/97) zustande. Hauptkonfliktpunkt ist, ob die Kommunen über

1997; Fandrych 2001). In dieses Bild paßt auch, daß die ursprünglich für 1995 angesetzten Kommunalwahlen nach mehreren Verschiebungen erst im Juni 1998 durchgeführt wurden – und dies nur in einem Fünftel der Städte. Da zudem auch noch die Kompetenzen der Stadt- und Gemeinderäte beschnitten wurden, boykottierten die RENAMO und 15 kleinere Oppositionsparteien den Urnengang²⁰⁴.

Die Wahlbeteiligung war mit 15% sehr gering (vgl. Fandrych 2000: 70-71). Eine grundlegende Neubestimmung des Verhältnisses von zentralistischen Distriktverwaltungen und gewählten Kommunalverwaltungen steht nach wie vor aus. Zudem scheiterte angesichts des Widerstandes der RENAMO im September 1999 eine Verfassungsreform, die die starke Stellung des Präsidenten relativiert hätte – vermutlich weil Dhlakama für die Wahlen vom 3. bis 5. Dezember 1999 von guten Erfolgsaussichten überzeugt war. Er unterlag freilich dem Amtsinhaber Chissano – wenn auch mit 47,7% zu 52,3 % denkbar knapp (vgl. Fandrych 2000: 71-77)²⁰⁵. Allerdings erkannte die RENAMO das Ergebnis nicht an und zog mit einer – zum Teil wohl nicht unbegründeten – Beschwerde vor das oberste Gericht, wo sie jedoch unterlag (vgl. Weimer 2000: 6-9). Die daraus resultierende politische Krise zeigt, daß die demokratische Konsolidierung des Landes noch immer fragil ist. Zugleich sollten die bislang erzielten Fortschritte – so der Bezug der Streitparteien auf formelle Rechtsverfahren und die technisch insgesamt überzeugende Durchführung der Wahlen von 1999 (einschließlich einheimischer Wahlbeobachtung) – in einem vom Bürgerkrieg gezeichneten Land nicht unterschätzt werden (vgl. Weimer 2000: 9-12; Meyns 2000: 187-188).

9. Fazit und Schlußfolgerungen zu Mosambik

Mosambik ist für die Global Governance-Forschung ein besonders interessantes Beispiel, insofern hier – trotz vieler Konkurrenzen und Rivalitäten – Konfliktmanagement in ein Netz kooperativer Sicherheitsstrukturen eingebettet war. Dabei gab es eine ungewöhnliche Rollenverteilung: Die Laiengemeinde Sant'Egidio gestaltete als *facilitator* den Verlauf der Verhandlungen; die Supermacht USA konzentrierte sich auf eine ver-

nennenswerte Autonomie verfügen oder in wesentlichen Fragen unter zentraler Kontrolle verbleiben sollen.

204 Hinter dem Boykott standen aber wohl – wie Eric Morier-Genoud kurz vor den Kommunalwahlen analysierte (1998: 9) – auch taktische Motive, die mit den für das Folgejahr angesetzten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zusammenhingen: "Die Renamo hat wahrscheinlich entschieden, bis dahin keine politische Verantwortung zu übernehmen, um dann als unbeschädigte Alternative wahrgenommen zu werden und ihre Chancen zu erhöhen, die ganze Macht im Staate zu gewinnen."

205 Auch bei den Parlamentssitzen konnte die RENAMO gegenüber den Wahlen von 1994 zulegen und erreichte 117 der insgesamt 250 Mandate.

handlungsbegleitende Beratung, übte im Zweifelsfall aber auch Druck aus; der transnationale Wirtschaftskonzern Lonrho förderte die Regionalisierung der Einigungsbemühungen und stellte einen Teil seiner Logistik zur Verfügung (vgl. Armon et al. 1998a: 3-4; Paffenholz 1996a: 238-254). Die UNO wurde erst spät in diesen Prozeß einbezogen, schaffte es aber trotzdem, ihre Rolle überzeugend zu definieren: Sie bildete nicht nur Rahmen und Garantiemacht für die Übergangsphase vom Friedensabkommen bis zu den Wahlen, sondern mahnte in diesem Folgeprozeß für sich – nicht zuletzt angesichts der Angola-Erfahrungen – die Federführung an.

Dieses gleichermaßen faszinierende wie eigenartige Zusammenspiel im Sinne einer *multi-track diplomacy* hat in der Friedens- und Konfliktforschung hohe Aufmerksamkeit erhalten. Wichtig ist dabei, das Attribut "multi-track" hervorzuheben und die Verhandlungen nicht als reinen Fall einer "track-two"-Vermittlung zu verstehen. Chester Crocker hat dies – in seinem Vorwort zum Hintergrundbericht des US-Vermittlers Cameron Hume (1994: xi) – zurecht hervorgehoben: "The discreet intervention of official diplomats was essential in formulating the sequence of issues to be addressed and defining a workable path forward on the military and constitutional issues."

Eine seriöse Einordnung sollte die Fallstudie nicht zu einem Modellfall stilisieren, sondern vielmehr die spezifischen Rahmenbedingungen für das spezifische Arrangement herausarbeiten. Ein wesentlicher Faktor war die sozioökonomische Schwäche Mosambiks – ein Land, das kaum über lukrative Rohstoffvorkommen verfügt und dessen Exporte in der Hauptsache aus Garnelen, Cashew-Nüssen und anderen agrarischen Erzeugnissen bestehen (vgl. Jett 2001: 125). Sie ermöglichte es, die Konfliktparteien mit relativ begrenzten finanziellen Mitteln "im Spiel" zu halten. Der FRELIMO wurden auf eher indirekte Art Anreize geboten. So verpflichtete sich Italien durch großzügige Hilfszusagen, einen wesentlichen Beitrag zum Wiederaufbau nach dem Krieg zu leisten. Neben dem Prestige, den der diplomatische Erfolg versprach, gab es wohl auch das Motiv, via Mosambik einen verbesserten Zugang zum südafrikanischen Markt zu erhalten (vgl. Vines 1998).

Für die RENAMO spielten direkte ökonomische Anreize eine maßgebliche Rolle. Neben dem internationalen Treuhandfonds zur Transformation der Rebellenorganisation waren insbesondere die Leistungen von Lonrho bedeutsam. Seit Juni 1982 hatte der multinationale Konzern mehrere Millionen US-\$ als Schutzgelder für die Beira-Öl-Pipeline und Teeplantagen gezahlt. Da die Verlässlichkeit dieser Regelungen begrenzt war, schloß Lonrho 1986 zusätzlich einen Dreijahresvertrag in Höhe von 6 Mio. £ mit der britischen Sicherheitsfirma Defence Systems Limited ab; später setzte der Konzern auch eigene Sicherheitskräfte unter Führung der Gurkha Security Guards ein. Lonrho hatte angesichts dieser Ausgaben ein starkes Interesse an einer tragfähigen Friedensregelung. Hinzu

kam, daß die RENAMO ihre Forderungen immer weiter hochschraubte; die Fortdauer des Krieges gefährdete letztlich die Gesamtinvestitionen des Konzerns, die sich auf 53 Mio. £ beliefen. Entsprechend verstand es Dhlakama während des Verhandlungsprozesses, gegenüber Tiny Rowland Millionensummen als eine Art "Stillhalteprämie" durchzusetzen (vgl. Vines 1998).

Bei der Absicherung des Übergangsprozesses und der politischen Transformation leistete ONUMOZ einen wichtigen Beitrag (vgl. Boutros-Ghali 1995: 69, Alden 1995b). Aldo Ajello verstand es, das zunächst eher eingeschränkte Mandat den Umständen entsprechend weiterzuentwickeln. Der von Bernhard Weimer (1993: 199) verwandte Begriff des "Sensiblen Peace-keeping" faßt diesen Aspekt gut zusammen. ONUMOZ war, wie zahlreiche Beobachter im Nachhinein feststellten, mit bis zu 6.800 Mann sicher zu groß dimensioniert gewesen; die Kosten waren mit insgesamt etwa 565 Mio. US-\$ beträchtlich²⁰⁶. Freilich war dies den Erfahrungen mit dem UNAVEM II-Einsatz geschuldet, der über eine völlig unzureichende Ausstattung verfügt hatte. Die überproportionale Größe in Mosambik war aus friedenspolitischer Sicht unproblematisch, da sie auf die Konfliktparteien nicht beunruhigend wirkte²⁰⁷. Rückblickend ist jedoch die Kritik ernst zu nehmen, daß viele der Soldaten ihre Funktionen unzureichend erfüllten und im Ernstfall aufgrund mangelnder Qualifikation und fehlender Lufttransportkapazitäten kaum einsatzfähig gewesen wären. Die Hauptarbeit wurde stattdessen von dem vergleichsweise kleinen Kontingent der Militärbeobachter geleistet, die die Demobilisierung und Waffenabgabe verifizieren sollten (vgl. Jett 1995: 9-12). Außerdem herrschte bei vielen Beobachtern das Gefühl vor, daß ONUMOZ als abgehobene Parallelinstitution agierte und von den Bedürfnissen der mosambikanischen Gesellschaft weit entfernt war (vgl. Alden 1995b: 114; Synge 1997: 148, 152).

Die Ineffizienzen von ONUMOZ waren allerdings für die Gesamtentwicklung nicht entscheidend, insofern das politische Momentum des Friedensprozesses aufrecht erhalten wurde. Dank Ajellos aktiver Diplomatie kamen viele Lösungen vor Ort und ohne Einschaltung der Bürokratie in New York zustande (vgl. Jett 1995: Ziff. 13). Gerade seine partnerschaftliche Art, die internationalen Geber einzubeziehen, verschaffte Ajello hohe Anerkennung unter Diplomaten und Geberländern (vgl. Jett 1995: Ziff. 15). Bei einer multidimensional angelegten Friedensmission im Stile Mosambiks scheint also nicht der Umfang der Streitkräfte entschei-

206 Hinzu kamen noch 532 Mio. US-\$ für humanitäre Programme während der ONUMOZ-Stationierung (vgl. Barnes 1998: 159).

207 Aus entwicklungspolitischer Sicht wäre eine geringere Präsenz aber zweifelsohne wünschenswert gewesen. Denn die hohe Zahl internationalen Personals schaffte eine künstliche Ökonomie mit all ihren negativen Nebenwirkungen: Anstieg der Mietpreise, Verknappung qualifizierten lokalen Personals, Prostitution, etc. (vgl. auch Jett 1995: Ziff. 14).

dend – auch wenn eine gewisse Symbolik hilfreich sein kann. Vielmehr kommt es auf die politische Verhandlungsführung an. Die militärische Friedenssicherung kann in einer solchen Situation durchaus auch von kleineren Einheiten geleistet werden, die gut qualifiziert sind und mit einem hohen Maß an Autonomie operieren können. Dennis C. Jett (1995: Ziff. 14), der in der Übergangsphase US-Botschafter in Maputo war, meinte vor diesem Hintergrund ebenso unverblümt wie zutreffend:

"If there is an enabling environment, a small force can accomplish the mission as well as a large deployment if it is of first rate quality and not just bodies in uniform."

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die internationale Präsenz mit Friedenstruppen in Mosambik für eine Übergangsphase bestimmte Stabilisierungsfunktionen erfolgreich übernahm. Genau diese Aufgabe kann Global Governance ausfüllen. Weiterreichende Fragen der Friedenskonsolidierung – insbesondere die Überwindung tief verankerter Gewaltstrukturen sowie die Konsolidierung, Dezentralisierung und Kontrolle staatlicher Macht – wurden im Rahmen der Mission jedoch nicht erfüllt und bleiben – in Mosambik wie auch in zahlreichen anderen kriegszerütteten Ländern – die zentrale Aufgabe von *national* und *local governance*.²⁰⁸

208 Im sozioökonomischen Bereich ist nach wie vor der Einfluß von IWF und Weltbank maßgeblich. Kritisch hierzu äußert sich Hanlon (1996: 27-27), der die Kooperation der Regierung mit den Bretton-Woods-Institutionen und internationalen Gebern sowie die Übernahme von Farmen, Fabriken, Geschäften und Touristenanlagen durch ausländische Geschäftsleute dafür verantwortlich macht, daß in Mosambik seit dem Friedensschluß zwar der Luxussektor boome, breite Bevölkerungsschichten aber weiter verarmten. Auch wenn viele von Hanlons Beobachtungen durchaus treffend sind, zeigt er doch keine überzeugenden Alternativen auf.

D. Die somalische Anarchie: Selbstzerstörung durch Clans und Scheitern eines globalen Humanitarismus

Teil D behandelt multilaterales Krisen- und Konfliktmanagement in Situationen von Staatszerfall und anarchischer Kriegführung. Am Beispiel Somalias wird nachgezeichnet, wie ein Land vom Klienten der Supermächte zu einer völlig fragmentierten Bürgerkriegsgesellschaft wurde. Somalia erlebte seit Ende 1988 einen durch das Barre-Regime induzierten Staatszerfall, der schließlich zu Beginn der 90er Jahre in einer endgültigen Zerstörung des Landes durch Clans und Kriegsfraktionen mündete. Sowohl auf regionaler als auch auf globaler Ebene gab es zwischen 1990 und 1992 Bemühungen, das Schlimmste zu verhindern; doch waren diese in vielerlei Hinsicht unzureichend.

Die vorliegende Fallstudie untersucht "verpaßte Gelegenheiten", widmet sich aber auch grundsätzlicher der Frage, welche Grenzen es für Gewaltprävention und ziviles Krisenmanagement in Situationen des Staatszerfalls gibt. Außerdem geht es um eine Bewertung der Militärinterventionen seit Dezember 1992, die zunächst durch eine US-geführte Staatenallianz und dann als UN-Mission erfolgten. Sie waren maßgeblich durch einen medial inszenierten Humanitarismus geprägt und scheiterten nach recht kurzer Zeit an den hartnäckigen Kriegsstrukturen vor Ort sowie einem konfrontativen Vorgehen der US- und UN-Truppen, das die Eskalation vorantrieb und dem angesichts der geringen Bereitschaft der truppenstellenden Staaten, Verluste in den eigenen Reihen hinzunehmen, bereits immanent Grenzen gesetzt waren.

Ähnlich wie beim Kongo-Einsatz zwischen 1960 und 1964 wurde das Debakel in Somalia zwar zunächst nicht offiziell eingestanden, doch sollte es erhebliche Rückwirkungen auf das folgende UN-Engagement in Afrika haben. Die Paralyse während des rwandischen Völkermords vom Frühsommer 1994 läßt sich vermutlich zu einem guten Teil aus diesem "Somalia-Trauma" erklären (siehe Teil E).

Der 1988 einsetzende somalische Staats- und Gesellschaftszerfall kann mit Volker Matthies (1993a: 45-46) als Ausdruck für das "Scheitern des Versuchs einer modernen Staats- und Nationenbildung" betrachtet werden:

"Weder gelang es, das segmentäre, dezentrale Clan-System der somalischen Gesellschaft mit einem zentralistischen Staatswesen in Einklang zu bringen und clan-übergreifende Loyalitätsstrukturen aufzubauen, noch konnte eine wirkliche Integration des ehemaligen Britisch-Somalilands mit dem früheren Italienisch-Somalien bewerkstelligt (...) werden." (Matthies 1993a: 45)

Vor dem Hintergrund dieser prägnanten Konfliktanalyse soll im folgenden zunächst das Zusammentreffen der segmentären somalischen Gesellschaftsformation mit der durch die zentralistische Kolonialherrschaft repräsentierten europäischen Moderne beschrieben werden. Anschließend werden in einem zweiten Kapitel die Merkmale der nachkolonialen Herrschaft als Ausgangspunkt der somalischen Selbstzerstörung analysiert. Im Schatten der geschickt instrumentalisierten Supermachtrivalität bildete Siad Barre seit 1969 eine "Clan-klatura" heraus, die den Keim für Erosion und Zerfall des somalischen Staates beinhaltete. Die "somalische Tragödie", die schätzungsweise 300.000 Tote gefordert haben soll, nahm ihren Ausgang im Mai 1988, als im Norden des Landes der Bürgerkrieg einsetzte. Er führte innerhalb von drei Jahren zu Staatszerfall und Anarchie – ein Zustand, der nach dem Eintreffen massiver internationaler Truppenkontingente noch durch die Herausbildung einer "mörderischen Kriegsökonomie" stabilisiert wurde. Das dritte Unterkapitel geht hierauf ein. Viertens werden zivilgesellschaftliche und regionale Friedensbemühungen in den Jahren 1990-92 untersucht, die dem völligen Zerfall von Staat und Gesellschaft entgegenzuwirken versuchten – ohne Erfolg. Die Vereinten Nationen hatten sich in dieser Phase zeitweise völlig aus Somalia zurückgezogen und spielten in humanitärer wie diplomatischer Hinsicht nur eine marginale Rolle.

Mit der Ernennung Mohamed Sahnouns zum UN-Sonderbotschafter und anschließend zum *Special Representative of the UN Secretary-General for Somalia* (SRSG) übernahmen die Vereinten Nationen 1992 Verantwortung für die Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit in dem von Anarchie gezeichneten Land. Verschiedene Programme zur humanitären Hilfe wurden aufgelegt. Die im April 1992 beschlossene *United Nations Operation in Somalia* (UNOSOM I), die zunächst nur 50 Militärbeobachter umfaßte und später um 500 Soldaten aufgestockt wurde, erzielte freilich nur geringe Wirkung. Vielversprechend waren hingegen die Vermittlungsbemühungen Sahnouns, die letztendlich durch die UN-Bürokratie blockiert wurden. Das fünfte Unterkapitel untersucht diese erste Phase des internationalen Engagements.

Im Sommer 1992 führten westliche Medien die Dramatik der humanitären Katastrophe auch einer breiteren Weltöffentlichkeit vor Augen. Insbesondere US-amerikanische NGOs übten Druck in Richtung einer Militärintervention aus – eine Kampagne, die mehr und mehr zu einem Selbstläufer wurde. Der UN-Sicherheitsrat autorisierte am 3. Dezember 1992 mit Resolution 794 die Entsendung einer 30.000 Soldaten starken multinationalen Truppe unter Führung der USA, um die Auslieferung humanitärer Hilfsgüter auch mit militärischen Mitteln sicherzustellen. Das sechste Unterkapitel zeigt auf, wie die *Unified Task Force* (UNITAF) startete und im Frühjahr 1993 durch parallele Friedensgespräche in Addis Abeba diplomatisch ergänzt wurde. Die Lage in Mogadischu und einigen anderen Landesteilen konnte durch die externe Intervention vorübergehend stabilisiert werden. Doch wurden zahlreiche Milizen

dadurch in andere Regionen verdrängt. Außerdem blieben grundlegende Fragen der Entwaffnung der Kriegsparteien und des Umgangs mit den Warlords ungeklärt.

Diese Probleme "erbt" rund 20.000 Blauhelm-Soldaten unter UN-Oberbefehl (UNOSOM II), die im Mai 1993 UNITAF ablösen. UNOSOM II war der erste UN-Blauhelmeinsatz, der mit einem Mandat zur "Friedenserzwingung" (*peace enforcement*) gemäß Kapitel VII UN-Charta ausgestattet war. Das siebte Unterkapitel analysiert, wie der äußerst ambitionierte Versuch, mit Hilfe von Zwangsmitteln eine Mischung aus Treuhandschaft und Anleitung zum *nation-building* durchzusetzen, bereits nach kurzem auf die schiefe Bahn geriet: Die UN wurden nach der Tötung von 23 pakistanischen Blauhelmen am 5. Juni 1993 selbst zur Kriegspartei, als sie auf Druck der USA zur Verfolgung des Warlords General Aidid übergingen. Im Oktober 1993 kamen dann amerikanische Soldaten ums Leben, ihre Leichen wurden durch die Straßen von Mogadischu geschleift. Die Fernsehbilder gingen um die Welt und wurden insbesondere in den USA immer wieder gezeigt, was zu einem raschen Umschwung der öffentlichen Meinung führte. Die USA und in der Folge auch die anderen Staaten bereiteten daraufhin einen "geordneten Rückzug" vor. Im März 1995 verließ die UN-Mission das Land und überließ Somalia seinem Schicksal.

I. Segmentäre Gesellschaftsformation und kolonialer Zentralismus

Die somalische Gesellschaft ist durch Pastoralismus und Nomadismus gekennzeichnet. Die segmentäre Gesellschaftsformation wurde von Said S. Samatar (1991: 6) als "egalitarian anarchy", von Ion Myrdal Lewis (1961) als "pastoral democracy" bezeichnet. Die sozioökonomische Grundeinheit bilden Kernfamilien, die in der Nähe von Wasserstellen ihre Weidelager einrichten. Die traditionale Selbstorganisation dieser akephalen Gesellschaften ist nicht-hierarchisch und erfolgt in segmentären Einheiten. Zentrales Bezugssystem sind die Verwandtschaftsbeziehungen, die patrilinear geordnet sind. Unlineare Abstammungsgruppen werden dabei als *lineages* bezeichnet. Derartige Familienverbände ordnen sich zu Clans, die im kollektiven Gedächtnis eine Kontinuität von bis zu 30 Generationen aufweisen (vgl. Touati 1994: 42-44).

Die zwei Hauptabstammungslinien sind die Samal und die Sab. Die Gruppe der Samal besteht aus vier Clanfamilien: Hawiye, Darod, Isaaq und Dir¹. Die kleinere Gruppe der Sab umfaßt die Digil und die Rahan-

1 Die Darod teilen sich dabei unter anderem in folgende Sub-Clans auf: Marehan, Ogaden, Majertein, Dulbahante und Warsangeli. Die Hawiye umfassen unter anderem die Abgaal, Habre Gidir, Hawadle, Murusade (de Waal 1994: 140-141). Eine genealogische Karte findet sich bei Weber 1997: 148-149.

weyn². Die Rahanweyn und Digil sind Bantu-stämmig und sesshaft. Sie werden von den vier dominanten Clanfamilien als zweitrangig betrachtet (vgl. de Waal 1994: 140-141). Die Clanfamilien wiederum unterteilen sich in Subclans und Familiengruppen (vgl. Sahnoun 1994: 57; Herrmann 1997: 29-32). Die kleinste Einheit im konzentrisch geordneten Clan-System, die Familiengruppen, basieren dabei auf dem Prinzip des gegenseitigen Schutzes durch Blutrache.

Die gesellschaftliche Organisation des Clansystems läßt sich als Reaktion auf die ökologischen Verhältnisse begreifen (vgl. Lewis 1961). Ein geschichtetes Loyalitätssystem sowie hohe Mobilität und Flexibilität bildeten wichtige Voraussetzungen, um sich den widrigen Lebensbedingungen anpassen und überleben zu können. Unter den Clans sind äußerst flexible Allianzen möglich, die in Zeiten äußerer Bedrohung eng zusammenschweißen, schnell aber auch in antagonistische Konflikte umschlagen können (vgl. Makinda 1993a: 18).

Konkurrenz und gewaltsame Konflikte zwischen Clanfamilien und Subgruppen drehten sich in der Regel um knappe Ressourcen. Um solche Konflikte zu regeln, bildete sich in den vorkolonialen Zeiten ein pansomalischer Verhaltenskodex heraus, der "Xeer" genannt wird. Er sollte im Sinne eines selbstregulativen Systems Sicherheit und soziale Gerechtigkeit garantieren und ist im Laufe der Zeit um islamische Werte angereichert worden. Das Problem der Machtverteilung wurde dabei weniger durch den Versuch der Kontrolle über andere definiert, als vielmehr durch die Fähigkeit, sich fremden Kontrollversuchen zu entziehen (vgl. Chopra et al. 1995). Als Streitbeilegungsverfahren wirkten Versammlungen der Ältesten (vgl. Touati 1994: 46; Jürjens 1996).

Nach der Öffnung des Suez-Kanals wurde Somalia in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts kolonisiert³. England, Italien und Frankreich teilten während der Kolonialzeit (1884-1960) Somalia in Einfluß- und Verwaltungsgebiete auf und trugen zur Durchsetzung des "modernen" Staates bei (vgl. Herrmann 1997: 36-42). 1886 erklärte Großbritannien das nördliche Somalia zum Protektorat. 1888 gründete Frankreich die Kolonie Djibouti. Der Ogaden wurde 1897 an Äthiopien gegeben, der Nördliche Grenzdistrikt wurde später Bestandteil der britischen Kolonie Kenya. Italien brachte schließlich das südliche Somalia 1927 unter seine endgültige Kontrolle. Die kolonial verursachte Konfrontation mit der Moderne verlief schockartig. Die koloniale Zentralisierung des Staatswesens war dem segmentären Clansystem wesensfremd.

Das Ende der Kolonialzeit besiegelte die Aufspaltung des somalischen Siedlungsgebietes, das auf vier Staaten verteilt wurde (vgl. hierzu Touati 1994: 48; Jürjens 1996). Die 1960 gegründete "Republik Somalia" umfaßte

2 Die Rahanweyn werden nicht immer als Clan gezählt.

3 Vgl. zum folgenden Touati 1994: 47-49; Hirsch/Oakley 1995: 4, Chopra et al. 1995.

sowohl Britisch-Somaliland als auch Italienisch-Somalia. Französisch-Somaliland wurde 1977 zu Djibouti. Seit 1948 gehörte das westliche Oga-denland zu Äthiopien. Schließlich befand sich in Nordkenya das südlichste Siedlungsgebiet der Somalis. Diese Teilung der somalischen Bevölkerung wurde von somalischen Regierungen nie akzeptiert. Der irredentistische Anspruch der Republik Somalia führte sogar dazu, daß sie die OAU-Charta mit ihrem Grundsatz der Unveränderbarkeit kolonialer Grenzziehungen nicht unterschrieb. Außerdem schlug sich der "Pansomalismus" (vgl. Lewis 1988: 178-183) in der Staatsflagge nieder: Ein fünfzackiger Stern steht dort als Sinnbild für die Einheit des somalischen Volkes. Er symbolisiert die von Somalis besiedelten Gebiete Äthiopiens, Djiboutis, Kenyas sowie Somalia und Somaliland.

II. Unabhängigkeit und die Ära des Siad Barre: Modernisierungsideologie, "Clan-klatura" und Staatszerfall im Schatten der Supermachtrivalität

Im Zuge der Dekolonisierung kam es am 1. Juli 1960 zum Zusammenschluß des britischen Protektorats Somaliland mit dem von Italien verwalteten UN-Treuhandgebiet Somalia. Die Unabhängigkeit erfolgte ohne größere Vorbereitung (vgl. Labahn 1993: 138). Die nunmehr zentralisierte Herrschaft wurde in den Folgejahren nach und nach ethnisiert oder besser: clanisiert. Dabei löste sich die Staatselite jedoch von den Bindungen des "Xeer". Statt dessen wurden Clans Ausgangspunkte für Fraktionsbildungen im politischen Machtkampf. Bereits bei den Wahlen von 1964 und 1969 stand der Zugang zu den extern mobilisierten Staatsressourcen und ihre Aneignung über die Clanlinien im Vordergrund. Die politischen Führer der Clans waren nicht nach den traditionellen Verfahren ausgewählt. Vielmehr handelte es sich um Mitglieder einer neuen politischen Elite, die sich Kontrolle über das Mehrprodukt verschaffen wollte (vgl. Chopra et al. 1995). Der erste Premierminister des unabhängigen Somalia, Abdirazak Haji Hussein, stürzte 1964 darüber, daß sein Kabinett keinen tragfähigen Proporz der Clanzugehörigkeiten herstellte (vgl. Makinda 1993a: 18-19). Die Lage blieb in diesen Jahren instabil.

1. Das Herrschafts-System des Siad Barre

Als im Oktober 1969 der somalische Präsident Abdul Rashid Ali Shermarke durch einen Leibwächter ermordet wurde, nutzte General Mohammed Siad Barre vom Clan der Marehan die Situation, um sich mit einem Militärputsch an die Macht zu bringen (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 5; Chopra et al. 1995). Der aus Somaliland stammende Ministerpräsident Mohamed Ibrahim Egal wurde entmachtet. Barre errichtete in den 70er

Jahren sukzessive einen zentralistischen Einparteistaat⁴, der sich sozialistisch definierte, sich an die Sowjetunion anlehnte und von einem Obersten Revolutionsrat (*Supreme Revolutionary Council, SRC*) geführt wurde (vgl. Lewis 1988: 209-211). Die Verfassung wurde aufgehoben, politische Parteien wurden verboten (vgl. Makinda 1993a: 21). Mit sowjetischer Unterstützung ersetzte im Juli 1976 die neu gegründete sozialistische Einheitspartei (*Somali Socialist Revolutionary Party, SSRP*) den Obersten Revolutionsrat. Somalia wies dabei schon bald die typischen Elemente eines "Quasi-Staates" (Jackson 1990) auf: In den Außenbeziehungen konnte er zwar "negative Souveränität" beanspruchen und sich internationaler Anerkennung und Unterstützung vergewissern. Nach innen hin gelang es ihm jedoch nicht, im Sinne "positiver Souveränität" jenseits der Repression eine eigenständige Politik zu verankern.

Ideologisch wandte sich Siad Barre gegen das Clansystem. Er propagierte die Idee einer einheitlichen somalischen Nation, die sich im Rahmen eines modernen sozialistischen Staates entfalten würde. Die politische Praxis sprach dieser Rhetorik und Symbolik – so wurde der Tribalismus zu Beginn der 70er Jahre offiziell zu Grabe getragen – freilich Hohn (vgl. Touati 1994: 50): Denn Barre baute in Wirklichkeit eine "Clan-Klatura" auf, die mittels einer Politik des "Teile und Herrsche" den bereits bestehenden Ethno-Regionalismus verschärfte⁵. Für seine Machtbasis waren drei Subclans entscheidend, denen er verwandtschaftlich verbunden war: die der Darod-Familie zugehörigen Marehein (patrilinear), die Ogaden (Mutter) und die Dulbahante (erster Schwiegersohn). Dieses personale Bündnis – die sog. M.O.D.-Basis – hielt er nicht zuletzt über eine entsprechende Kanalisierung auswärtiger Hilfe zusammen (vgl. Makinda 1993a: 19).

Institutionell baute Barre in den 70er Jahren mit sowjetischer Unterstützung die Armee zu einem schlagkräftigen Repressionsinstrument aus, wobei die Ogadenis dominierten (vgl. Makinda 1993a: 17). Er nutzte das Konkurrenzverhältnis und die Widersprüche zwischen "traditioneller" und "moderner" Gesellschafts- und Regierungsform, um seine Herrschaft abzusichern (siehe ausführlicher Labahn 1990). Beispielsweise erhöhte er die staatliche Kontrolle und den Zugriff auf die Ressourcen der Pastoralisten, indem er Programme zur Seßhaftmachung von Nomaden durchführte (vgl. Touati 1994: 50). Barre gelang es in den 70er und frühen 80er

4 Ein enger Weggefährte war in dieser Zeit übrigens Mohamed Aidid, der Anfang der 90er Jahre zum militärisch wichtigsten Gegenspieler Barres werden sollte. Aidid war in den 70er Jahren als höherer Offizier zeitweise für den Militär- und Sicherheitsbereich zuständig gewesen. In den 80er Jahren bekleidete er u.a. den Botschafterposten in Indien.

5 Einen anekdotischen, aber mitunter sehr erhellenden Einblick in das korrupte und repressive Herrschaftssystem Siad Barres gibt aus der Perspektive eines Insiders Abdullahi Dool (1998), ein hochrangiger somalischer Diplomat in London.

Jahren, eine gewisse Stabilität in Somalia zu erreichen. Geschickt manipulierte und instrumentalisierte er dabei die verschiedenen Clanrivalitäten und -loyalitäten. Persönlich entwickelte er sich vom anfangs charismatischen Führer zum autoritären Herrscher, der in der Endphase seiner Macht gar zum Tyrannen wurde (vgl. H.M. Adam 1995: 71-74).

2. Irredentismus, Ogaden-Krieg und Supermachtrivalität

In den Nachbarstaaten unterstützte das Barre-Regime secessionistische Bewegungen, so insbesondere im Ogaden und in Nordkenya. Entsprechend kam es 1961 und 1964 mit Äthiopien sowie zwischen 1963 und 1967 mit Kenya zu kriegerischen Auseinandersetzungen (vgl. Chopra et al. 1995). Dabei nutzte Barre die Supermachtrivalität, um die somalische Armee in den 70er Jahren mit Hilfe sowjetischer Unterstützung massiv aufzurüsten. Im Juli 1974 unterzeichneten beide Länder einen Freundschaftsvertrag. 1976 waren 4.000 sowjetische Berater in Somalia (vgl. Makinda 1993a: 52-53). Im Gegenzug wurde Somalia zum "Zentrum des KGB in Afrika" (Ghebresillasie 1999: 142-145)

1976 verfügte Somalia über die modernsten Streitkräfte in Subsahara-Afrika. Der Armee standen nach Angaben des International Institute for Strategic Studies (IISS) in London 250 Panzer, über 3.000 gepanzerte Fahrzeuge und mehr als 52 Kampfflugzeuge zur Verfügung (vgl. Makinda 1993a: 57). Als sich nach dem Sturz Haile Selassies 1974 das neue Regime in Äthiopien politisch wie militärisch erst noch konsolidieren mußte, sah Barre die Chance gekommen, den Ogaden zu annektieren. Ein frühzeitiger Vermittlungsversuch von Fidel Castro, der sich noch vor Kriegsausbruch um eine schiedliche Einigung bemüht hatte, blieb erfolglos⁶. Gegen den Rat Moskaus, das sich bereits dem sozialistisch orientierten Derg-Regime zugewandt hatte, marschierte Barre im Juni 1977 in Äthiopien ein und eroberte innerhalb weniger Wochen 60% des umstrittenen Territoriums. Die Sowjetunion bemühte sich, die Verbindungen zum früheren Klientelstaat aufrechtzuerhalten und startete im Juli/August einen Vermittlungsversuch. Dieser wurde jedoch durch fortdauernde somalische Attacken torpediert und scheiterte. Im August stellte die Sowjetunion daraufhin ihre Waffenlieferungen an Somalia ein und rüstete verstärkt die äthiopische Armee aus⁷. Nachdem die sowjeti-

6 Vgl. The Ogaden War 1977-1978, in: OnWar.com, Armed Conflict Events Data, <<http://www.onwar.com/aced/data/oscar/ogaden1976.htm>> (Zugriff am 06.10.02)

7 Vgl. James G. Hershberg, Editor's Introduction to: Anatomy of a Third World Cold War Crisis: New East-Block Evidence on the Horn of Africa, 1977-78. Washington, D.C.: Cold War International History Project, Woodrow Wilson International Center for Scholars. <<http://cwihip.si.edu/cwihiplib.nsf/4f5f68a9959c15b48525649e0083a3a6/89d0d8a4b808c12a852564ab0067deef?OpenDocument>> (Zugriff am 06.10.02)

sche Regierung im Oktober 1977 offen ihre Unterstützung für Addis Abeba erklärt hatte, verwies Barre im November 1977 die sowjetischen Militärberater des Landes (vgl. Makinda 1993a: 53).

Mit dem Seitenwechsel Moskaus war der Krieg für Somalia bereits so gut wie verloren, da schon bald kampferprobte kubanische Truppen mit sowjetischer Unterstützung auf äthiopischer Seite eingriffen. Außerdem weigerten sich die USA, trotz einer sich entfaltenden Annäherung an Somalia, zum Zeitpunkt des Krieges Waffen zu liefern (vgl. Lefebvre 1991: 176-177).

Die – allerdings fragile – Legitimität, die sich das Regime im ersten Jahrzehnt seines Bestehens bei Teilen der Bevölkerung u.a. durch Alphabetisierungskampagnen und den Aufbau eines Bildungssystems erworben hatte, erlitt nach der endgültigen Niederlage 1978 einen schweren Rückschlag (vgl. Chopra et al. 1995). Zunächst versuchte Barre, die innere Unzufriedenheit durch formelle Zugeständnisse aufzufangen. Beispielsweise setzte er Wahlen zu einer Volksversammlung an. Doch derartige politische Schachzüge konnten die *Somali Socialist Revolutionary Party* (SSRP) nicht vor einem zunehmenden Verlust an Glaubwürdigkeit und Unterstützung bewahren (vgl. Makinda 1993a: 22-23).

Daß sich Barre trotzdem an der Macht halten konnte, lag nicht zuletzt an äußerer Unterstützung und Alimentierung. Mit einer geschickten Schaukelpolitik hatte das Regime Ende der 70er Jahre den politischen Lagerwechsel vollzogen. Er bescherte Somalia – getreu der Logik des Kalten Krieges – eine Welle westlicher und arabischer Hilfsgelder: Bereits nach einem Jahr erreichten die Zuwendungen von UN-Agenturen, der arabischen Welt und der Europäischen Gemeinschaft (EG) das Niveau der Sowjetunion. Eine wichtige Begründung für den Mittelzufluß lieferte die Not der Ogaden-Flüchtlinge. Nicht zu vernachlässigen war zudem, daß die "internationale Hilfsindustrie" nach dem Abflauen der Kämpfe in Kambodscha, wo Vietnam im Dezember 1978 einmarschiert war und das Regime der Roten Khmer gestürzt hatte, über freie Kapazitäten verfügte. Auch die Unterstützung für die deutsche Geiselnbefreiung am Flughafen Mogadischu zahlte sich für die somalische Regierung aus (vgl. Simons 1996: 75-76).

Bald stiegen auch die USA ein. Durch seine Lage am Roten Meer und Indischen Ozean war Somalia nach dem Wegfall Äthiopiens als Bündnispartner aus geostrategischer Sicht ein interessanter Klient für die westliche Supermacht⁸. Die von den Sowjets aufgebaute Militärbasis in Berbera wurde ab 1980 zu einem wichtigen Stützpunkt für das *Central Command* (CENTCOM), das im Sinne der am 23. Januar 1980 formulierten "Carter

8 Hintergrund waren auch die Umwälzungen im Nahen und Mittleren Osten sowie in Südasien. Der Sturz von Schah Mohammed Resa Pahlewi im Iran und der sowjetische Einmarsch in Afghanistan ließen Somalia als strategisch wichtiges Sprungbrett erscheinen (vgl. Lefebvre 1991: 197-219).

Doctrine" eine *Rapid Deployment Force* für den Persischen Golf bereithielt (vgl. Ghebresillasi 1999: 90-91). Im Gegenzug erhielt Somalia Waffen und Wirtschaftshilfe. 1984 war das Land zum zweitwichtigsten Empfänger von US-Wirtschaftshilfe in Subsahara-Afrika geworden – nach Liberia, das – so die bemerkenswerte Parallele – ebenso wie Somalia Ende der 80er Jahre in kriegerische Anarchie abgleiten sollte. Außerdem wurde 1980 eines der größten *Security Assistance Programmes* aufgelegt (vgl. Lefebvre 1991: 241). Nach Schätzungen von Jeffrey Lefebvre (1993: 50) umfaßte die ökonomische Unterstützung für Somalia in den 80er Jahren knapp 200 Mio. US- $\text{\$}$; weitere 260 Mio. US- $\text{\$}$ sollen für verschiedenste Kredite und Absicherungen aufgewendet worden sein. Die militärischen Hilfsprogramme beliefen sich im gleichen Zeitraum auf über 125 Mio. US- $\text{\$}$.⁹

3. Externe Alimentierung und Regimezerfall

Somalia muß als ein Modellfall für die problematische Herrschaftsstabilisierung durch Entwicklungshilfe gelten – ein Aspekt, der bei der Analyse von Staatszerfall und Krieg am Horn oftmals nur am Rande Berücksichtigung findet. Neben den USA, die vorrangig strategische Interessen in Somalia verfolgten, war Italien mit seinen historischen und persönlichen Verbindungen in den 80er Jahren der wichtigste bilaterale Geber¹⁰. Wolfgang Achtner (1993: 1-3) zitiert Dokumente des italienischen Außenministeriums¹¹, denen zufolge zwischen 1981 und 1990 über 1 Mrd. US- $\text{\$}$ ins Land geflossen sein sollen – größtenteils für verschwenderische Großprojekte¹². Da zwischen Barre und den italienischen Sozialisten enge

9 Insgesamt sollen zwischen 1967 und 1987 Waffen im Wert von 2,5 bis 3 Mrd. US- $\text{\$}$ ins Land geflossen sein, wobei neben den USA die Sowjetunion, China, Italien, Ägypten, Saudi-Arabien und Libyen die wichtigsten Beteiligten waren. Diese Angaben stützen sich auf die Statistiken der angesehenen *Arms Control and Disarmament Agency* (ACDA), die vom U.S. Department of State eingerichtet worden war.

10 Weitere wichtige Geber waren die VR China, Saudi-Arabien, UN-Agenturen und die Weltbank. Der interne Sicherheitsapparat konnte maßgeblich mit deutscher Hilfe aufgebaut werden; nach der Befreiung der entführten Lufthansa-Maschine "Landshut" durch die GSG 9 im Oktober 1977 engagierte sich die Bundesrepublik mit Polizeiberatergruppen in diesem Bereich (vgl. Touati 1994: 53).

11 Die Dokumente waren dem italienischen Parlament zur Verfügung gestellt worden. Achtner stützt sich vornehmlich auf Informationen von Francesco Rutelli, einem Kongreßabgeordneten der Grünen Partei.

12 Als Beispiele nennt Achtner eine 250 Mio. US- $\text{\$}$ teure Wüstenstraße zwischen Garoe und Bossaso, die kaum genutzt wurde, ein hochtechnisiertes Krankenhaus für 40 Mio. US- $\text{\$}$, schließlich eine Düngemittelfabrik für 95 Mio. US- $\text{\$}$.

Verbindungen bestanden, florierten die Beziehungen insbesondere, nachdem Benedito Craxi 1983 Premierminister geworden war¹³.

In vielen Fällen ging die Entwicklungshilfe zu Lasten der Pastoralisten; außerdem wurde der Süd-Nord-Gegensatz weiter zuungunsten des Nordens verschärft. Das korrupte Regime Siad Barres verteilte die Mittel häufig entlang der Clanlinien und konnte sich auf diese Weise Rest-Loyalitäten sichern (vgl. Simons 1996: 77). Die Gelder sollen weitgehend durch die Hände von Barres ältestem Sohn, dem 48jährigen Colonel Hassan Mohammed Siad gegangen sein. Siad Barre konnte darüber hinaus sogar aus dem Ogaden-Krieg Kapital schlagen. Denn das Land erhielt für die etwa 500.000 Ogadenis, die von Äthiopien nach Somalia geflüchtet waren, umfangreiche internationale Hilfeleistungen, von denen das Regime in nennenswertem Maße Mittel für eigene Zwecke abzweigen konnte. Unter anderem inflationierte das Regime die Zahl der Hilfsbedürftigen, indem es zu den Flüchtlingen auch die intern Vertriebenen hinzurechnete (vgl. Makinda 1993a: 48).

Die externe Alimentierung konnte den Zerfall des Barre-Regimes nicht aufhalten; eher wird man davon ausgehen müssen, daß eben diese Unterstützung es über Jahre hinweg Barre ermöglichte, den Kurs der schleichenden Zerstörung des Landes beizubehalten. Somalia wies in den 80er Jahren mehr und mehr die Kennzeichen eines *failing state* auf: Während sich die Eliten zur Selbstprivilegierung aus internationalen Hilfsgeldern bedienten, befand sich die Wirtschaft im Niedergang. Die politische Macht koppelte sich von jeder innergesellschaftlichen Kontrolle ab. Die Mehrheit der Bevölkerung wurde ökonomisch massiv ausgebeutet (vgl. Chopra et al. 1995). Insbesondere der Clan der Issaq, der im Nordwesten des Landes durch Viehwirtschaft und Handel einen ökonomischen Überschuß erzielte, widersetzte sich der Monopolisierung der Macht durch die Herrschaft der Marehan, Ogaden und Dulbahante (vgl. Sahnoun 1994: 5-6). Die Issaq organisierten ihren bewaffneten Widerstand bereits 1981 mit der Gründung der *Somali National Movement* (SNM), die äthiopische und saudische Unterstützung erhielt und von Äthiopien aus agierte¹⁴. Die Bewegung war politisch sehr heterogen. Sie umfaßte neben liberalen Kräften auch islamische Fundamentalisten und Traditionalisten. Die Spannungen im Nordwesten des Landes nahmen

13 Im Unterschied zu Mosambik, wo die engen Beziehungen der sozialistischen Partei Italiens zur regierenden FRELIMO konstruktiv zur Absicherung eines Friedensprozesses genutzt werden konnten, muß der italienische Einfluß in Somalia sehr kritisch beurteilt werden.

14 Daneben bildete sich in Zentralsomalia die *Somali Salvation Democratic Front* (SSDF), in denen sich Angehörige des Majertein-Clans (Darod-Verband) und der Hawiye zusammenschlossen. Die von Abdullahi Yusef und Mohamed Absahir geführte Organisation verlor aber Mitte der 80er Jahre an Bedeutung (vgl. Eikenberg 1995: 255).

zu, als Barre die Flüchtlinge aus dem Ogaden in seinem Machtkampf gegen die Issaq instrumentalisierte (vgl. Bongartz 1991).

III. Der Beginn des Bürgerkrieges im Mai 1988 und der Kollaps von Staat und Gesellschaft

Der bewaffnete Widerstand ging im Mai 1988 in einen äußerst blutigen Krieg über. Paradoxerweise wurde der Wendepunkt vom bewaffneten Widerstand zum offenen Bürgerkrieg durch eine Friedensvereinbarung ausgelöst, die Barre und Mengistu im April 1988 geschlossen hatten. Beide Seiten waren durch die Aufstandsbewegungen immer stärker unter Druck geraten und sicherten sich vor diesem Hintergrund die wechselseitige Achtung der Souveränität zu. Um möglichst viele Truppen gegen die im nördlichen Eritrea erfolgreiche *Eritrean Peoples Liberation Front* (EPLF) mobilisieren zu können, versuchte Mengistu, sich an der somalischen Grenze Entlastung zu verschaffen. Siad Barre versprach, sich nicht in äthiopische Angelegenheiten einzumischen. In einer geheimen Vereinbarung soll er sogar zugestanden haben, die irredentistischen Ansprüche auf den Ogaden nicht länger zu erheben. Im Gegenzug sagte Mengistu zu, die Unterstützung für somalische Oppositionsbewegungen einzustellen. *De facto* bedeutete dies den "Rauswurf" der *Somali National Movement* (SNM), die von Äthiopien aus das Barre-Regime mit militärischen Aktionen ernsthaft herausgefordert hatte (vgl. Clapham 1995: 79-80).

Zwischenstaatliche Vereinbarungen, die eigentlich die wechselseitige Destabilisierung beenden sollen, beinhalten ein erhebliches Eskalationsrisiko. Dieses Gewaltpotential wird offenkundig von handelnden Akteuren oftmals unterschätzt – und auch von Konfliktforschern nicht systematisch wahrgenommen. Dies zeigte sich bereits in Mosambik: Der Vertrag von Nkomati, der der RENAMO 1984 die offizielle Unterstützung Südafrikas entzog, beruhigte dort nämlich nicht die militärischen Auseinandersetzungen, sondern führte zunächst dazu, daß die Rebellenorganisation eine um so brutalere Plünderungs- und Ausbeutungsstrategie anwandte. Ähnlich problematisch wirkte sich aus, daß Malawi 1986 auf langjähriges Drängen der Frontstaaten hin die RENAMO-Anhänger des Landes verwies: Im Norden Mosambiks nahm daraufhin die Gewalt zu¹⁵.

Der Entzug äthiopischer Unterstützung für die SNM hatte besonders weitreichende Folgen. Die von den Issaq dominierte Bewegung sah für sich nur die Option einer militärischen Rückkehr (vgl. Makinda 1993a: 25-26). Mit etwa 10.000 Kämpfern unternahmen die Rebellen Angriffe auf

15 Siehe auch die Analyse des Rwanda-Konflikts in Teil E. Hier waren die Exil-Tutsi in Uganda Ende der 80er Jahre stark unter Druck gesetzt worden, was den kriegerischen Rückkehrversuch seit Oktober 1990 begünstigte.

die Städte Burao und Hargeisa. Die Regierungstreitkräfte reagierten mit äußerster Brutalität. Sie setzten die Luftwaffe und schwere Waffen ein, die sich auch massiv gegen die Zivilbevölkerung richteten und das Leben tausender Menschen forderten (vgl. Sahnoun 1994: 5-6). Bombardierungen und Massaker führten dazu, daß 1988/89 etwa 300.000 Issaq nach Äthiopien flohen. Hargeisa und Burao wurden weitgehend zerstört. Den Oberbefehl über die Operation hatte General Morgan, Siad Barres Schwiegersohn. Seine brutale Kriegführung kam nicht überraschend – hatte er doch bereits Mitte der 80er Jahre einen "Letter of Death" verfaßt, der zur Vernichtung des Issaq-Clans aufforderte (vgl. Touati 1994: 52).

Das skrupellose Vorgehen konnte jedoch den bewaffneten Widerstand nicht brechen. Im Gegenteil: Auch in anderen Landesteilen formierte sich militärische Opposition. Barres Herrschaft war vor diesem Hintergrund in den Städten zunehmend durch Terror gekennzeichnet (vgl. H.M. Adam 1995: 71-74). In Zentralsomalia richtete sich diese Schreckensherrschaft insbesondere gegen Mitglieder des Hawiye-Clans, der sich daraufhin 1989 im Rahmen des *United Somali Congress* (USC) politisch-militärisch organisierte (vgl. Simons 1996: 78; Touati 1994: 52).

1. Das Ende des Barre-Regimes

Das brutale Vorgehen Siad Barres im Norden des Landes zog einschneidende Konsequenzen nach sich: Die US-Regierung setzte im Juli 1988 ihre Militärhilfe aus und stellte im Juni 1989 die Wirtschaftshilfe ein (vgl. Sahnoun 1994: 7-8). Bereits 1985 hatten die USA erste drastische Einschnitte bei der Militär- und bei der Wirtschaftshilfe vorgenommen; im Herbst 1986 wurde die Wirtschaftshilfe eingefroren. Allerdings wurde diese in der Tendenz restriktive Politik nicht konsequent umgesetzt. So hatte die Reagan-Administration im November 1986 noch Waffenlieferungen in Höhe von 1,4 Mio. US-\$ genehmigt, die im Juni 1988 – trotz Kritik im Afrika-Unterausschuß des US-Kongresses – geliefert wurden (vgl. Ghebresilassie 1999: 102-110). Im Laufe des Jahres zahlte die US-Regierung die eingefrorenen Zuwendungen für 1988 und 1989 aus – immerhin 48,25 Mio. US-\$ an Wirtschafts- und insgesamt 7,4 Mio. US-\$ an Militärhilfe (vgl. Lefebvre 1991: 242-243). Im November 1990 brachen die USA dann jegliche Hilfszahlung ab.

Zahlreiche westliche Staaten verweigerten 1988/89 Neuzusagen in der Entwicklungshilfe; allerdings liefen oftmals noch Projekte weiter, die bereits zuvor genehmigt worden waren. Auch seitens der internationalen Entwicklungsinstitutionen, die von der somalischen Regierung wiederholt Maßnahmen zur Strukturanpassung gefordert hatten, floß das Geld immer spärlicher (vgl. Clapham 1995: 79-80). Nach dem Kriegeausbruch nahmen außerdem die Spannungen zwischen Regierung und UNHCR zu, das lange Zeit überhöhte Flüchtlingszahlen der somalischen Regierung toleriert hatte. Das UNHCR war an den Rückführungsvereinbarungen zwischen Äthiopien und Somalia beteiligt gewesen und hatte mit-

verfolgen können, wie Barre die Ogaden-Flüchtlinge gegen die Issaq bewaffnete¹⁶ (vgl. Makinda 1993a: 48).

Der zwischen 1988 und 1990 fortschreitende Entzug internationaler Ressourcen machte deutlich, daß zahlreiche westliche Geber das Barre-Regime nicht weiter zu stützen bereit waren (vgl. H.M. Adam 1995)¹⁷ und hier bereits die zu Beginn der 90er Jahre in verschiedensten Dokumenten formalisierte politische Konditionalität anwandten. Zugleich war die Haltung unter den verschiedenen Gebern jedoch uneinheitlich. Offenbar wurden noch 1990 Großprojekte (u.a. zur Sesam-Verarbeitung) in Gang gesetzt, die über die *Somali Development Bank* abgewickelt und von der *African Development Bank* unterstützt wurden¹⁸. Hinzu kommt, daß die schrittweise Einstellung von Hilfszahlungen zwar dem Unrechtsregime die fortdauernde Alimentierung entzog. Zugleich hätte eine derartige Strategie – selbst wenn sie konsequent durchgeführt worden wäre – zu einem solch späten Zeitpunkt die völlige Fragmentierung von Staat und Gesellschaft nicht mehr aufhalten können. Denn jenseits der Verhängung negativer Sanktionen gab es unter den internationalen Akteuren weder Bereitschaft noch Konzepte, konzertierte Vermittlungsbemühungen und eine konstruktive Gegenstrategie zu Gewalt und Staatszerfall zu entfalten.

Eine derartige, konstruktive Initiative hätte vermutlich zu Beginn des Krieges, also zwischen April und Juni 1988, die größte Wirkung entfalten können. Frühwarnhinweise existierten zu diesem Zeitpunkt zumindest im *US State Department*. Denn im Auftrag des Ministeriums war Robert Gersony in die Region gereist und hatte angesichts systematischer und brutaler Massaker unmißverständlich Alarm geschlagen. Doch bildeten sich offenbar – trotz entsprechender Aktivitäten des US-Botschafters in Mogadischu – weder in Washington noch in anderen westlichen Hauptstädten politische oder administrative Kräftekonstellationen, die eine entsprechende Initiative hätten unterstützen können oder wollen. Wie ein derartiges Präventionsszenario hätte aussehen können, haben Terrence Lyons und Ahmed I. Samatar dargelegt:

16 Im März 1989 verwies Barre sogar den UNHCR-Vertreter des Landes; das UNHCR erhielt aber dennoch seine Tätigkeit aufrecht.

17 Endgültig war das Schicksal mit dem 2. Golfkrieg besiegelt, da Somalia aus Sicht der westlichen als auch der arabischen Staaten an Bedeutung verloren hatte (vgl. Simons 1996: 80). Aufmerksamkeit erfuhren aber nach wie vor die mutmaßlichen Ölreserven. Insbesondere der international agierende US-Energiekonzern Conoco, der ein Büro in Mogadischu unterhält, ist offenkundig an einer Exploration interessiert und verfügt auch über beste politische Kontakte.

18 Ich danke Irmgard Luecke und Arthur Klauck für zahlreiche Hinweise zur Rolle der Entwicklungspolitik in Somalia, die in diesen Abschnitt eingeflossen sind (Gespräch vom 25. Mai 2001).

"It is plausible to argue that external patrons, most notably the United States and Italy, maintained sufficient leverage over the regime in Mogadishu in 1988 so that a well-coordinated diplomatic initiative might have facilitated a mediated end to the civil war before destruction spread further. Regional states such as Ethiopia and Djibouti maintained contacts with elements of the opposition and would have assisted an international effort. U.S. Ambassador Frank Crigler, in fact, began making statements that urged Siad Barre to seek reconciliation in 1989. His efforts, however, were undercut by continued U.S. military assistance and joint training exercises. Other donors did not join in coordinated pressure. By late 1989, following the riots and massacres in Mogadishu, Crigler recognized that the use of assistance to encourage reform had failed. He abandoned his diplomatic initiative and began reducing U.S. personnel in Mogadishu in anticipation of the coming troubles." (Lyons/Samatar 1995: 27)

2. Der kriegerische Clanismus als Variante politisierter Identität: Dekonstruktion des Staates und Selbstzerstörung eines Volkes

Im Verlauf des somalischen Bürgerkrieges formierten sich die politisch-militärischen Organisationen weitgehend entlang der Clanstrukturen (vgl. H.M. Adam 1995: 76-78). Innerhalb der wichtigsten Gruppierungen konkurrierten wiederum Sub-Clans, die sich oftmals als eigenständige Kriegsfraktionen abspalteten. Zwischen den verschiedenen Clanmilizen bildeten sich wechselnde Koalitionen heraus. Der zunehmend kriegerische Clanismus war dabei ein identitätsstiftendes Element, das sich auf die gezielte Dekonstruktion des Staates richtete. Der Staat wurde mit einer bestimmten, repressiv agierenden Herrschaftsclique identifiziert (der zahlreiche Führer der Kriegsfraktionen selbst zeitweise angehört hatten), aber nicht mit positiven Attributen (Herstellung von Rechtssicherheit, Förderung gesellschaftlicher Wohlfahrt, Aufbau eines sozialen Sicherungssystems etc.) assoziiert. Da der kriegerische Clanismus jenseits dieses kleinsten gemeinsamen Nenners jedoch keine gemeinsame Alternative zur Rekonstruktion des Staates oder einem dezentral organisierten Gemeinwesen hatte, führte er letztendlich die durch Barre begonnene Zerstörung Somalias fort. Man könnte auch sagen: War es zunächst der zentralisierte Militarismus Siad Barres, der das Land in den Ruin trieb, so setzten anschließend die Warlords mit ihrer "decentralized and militarized personal rule" den Weg in den Abgrund auf modifizierte Weise fort (H.M. Adam 1992: 21).

Ab einem gewissen Zeitpunkt konnte Somalias Zustand nur noch als eine mörderische Anarchie¹⁹ beschrieben werden: Es gab eine Vielzahl zersplitterter Guerillagruppen und marodierender Banden, deren Zusammenhalt sich auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner von Raub, Gewalt, Ressourcen- und Machtaneignung reduzierte. Für Barre desaströs war, daß das Militär sich auflöste und häufig Bestandteil konkurrierender Kriegsfraktionen wurde (vgl. Chopra et al. 1995).

Unter den wichtigsten Kriegsfraktionen wurde bereits die *Somali National Movement (SNM)* angesprochen, die sich im wesentlichen auf die Issaq stützte und im Verlauf des Krieges mit immer größerer Entschiedenheit für die Unabhängigkeit Somalilands kämpfte. Der ebenfalls erwähnte *United Somali Congress (USC)*, der sich wesentlich aus dem Hawiye-Clan rekrutierte, spaltete sich entlang der Fraktionen von Mohammed Aidid und Ali Mahdi, die sich zeitweise äußerst verbissene Auseinandersetzungen lieferten. Die *Somali Democratic Association (SDA)* repräsentierte den Dir-Clan, der im Nordwesten Somalias beheimatet ist. Die *Somali Democratic Movement (SDM)* stützte sich auf den Rahanweyn-Clan, der seßhafte Landwirtschaft betreibt und vornehmlich im südlichen und westlichen Somalia siedelt.

Aus Subclans der Darod bildeten sich allein drei größere Fraktionen. Im Nordosten Somalias operierte unter Führung von General Mohammed Abshir die *Somali Salvation Democratic Front (SSDF)*. Ihre Basis bildeten die Marjertan. Die Organisation war nach einem gescheiterten Putschversuch bereits 1978 von Colonel Abdullahi Yusuf gegründet und von Libyen unterstützt worden (vgl. H.M. Adam 1995: 76). Im südlichen Somalia kämpfte die Siad Barre nahestehende *Somali National Front (SNF)*, in der sich der Subclan der Marehan formierte. In den südlichen und zentralen Landesteilen bildete sich schließlich die *Somali Patriotic Front/Movement*

19 Der (insbesondere von Somaliakennern oftmals skeptisch betrachtete) Begriff der "Anarchie" soll hier nicht suggerieren, daß es sich beim Zerfall des somalischen Staates um einen "irrationalen" oder "unverständlichen" Prozeß gehandelt habe. Vielmehr gab es in dieser Zeit ein Neben-, Mit- und Gegeneinander unterschiedlichster Formen sozialer Selbstorganisation, die durch die Kalküle von Warlords, durch traditionelle Konfliktlösungsmechanismen und durch das Aufleben islamischer Werte- und Rechtssysteme geprägt war. Die Selbstbehauptungslogik dieser Akteure führte aber zum Zusammenbruch staatlicher Herrschaft, verhinderte ihren Wiederaufbau und in vielen Teilen Somalias das Entstehen stabiler Herrschaftssysteme. Die Zustände in der ersten Hälfte der 90er Jahre erinnerten insofern durchaus an den (negativen) Hobbes'schen Idealtyp des "Krieges aller gegen alle" und legen die Verwendung des Anarchie-Begriffs nahe. Für Regionen, in denen sich bereits in der ersten Hälfte der 90er Jahre relativ friedliche und stabile Verhältnisse entwickelten (insbesondere Somaliland und Puntland) oder die in der zweiten Hälfte der 90er Jahre eine gewisse lokale Autonomie und Selbstorganisation erreichten (vgl. Menkhaus/Prendergast 1995), soll die Bezeichnung hier nicht verwendet werden. Mit Menkhaus (1998: 221) lassen sich seit 1995 drei politische und ökonomische Umfelder unterscheiden: "zones of recovery, crisis, and transition".

(SPF/SPM) heraus, die von Ogadeni gegründet wurde und in zwei Fraktionen gespalten war.

Der kriegerische Clanismus in Somalia kann als Variante politisierter Identität begriffen werden. Er weist zahlreiche Dynamiken politisierter Ethnizität (vgl. Tetzlaff 1991) auf – mit der Besonderheit, daß innerhalb einer relativ homogenen ethnischen Gruppe die Identität durch Loyalitäten auf den Ebenen der Clanfamilien, Subclans und Familiengruppen geprägt ist²⁰. Hussein M. Adam (1992: 12) meinte insofern zutreffend: "Clanism is the Somali version of the generic problem of ethnicity or tribalism (...)."

Es ist relativ müßig zu diskutieren, ob Somalia als ethnisch homogen bezeichnet werden kann. Natürlich gibt es in Somalia eine Reihe physiognomischer, linguistischer und kultureller Unterschiede, so insbesondere zwischen Pastoralisten und Farmern (vgl. Simons 1996: 73-74²¹). Doch bildet die somalische Gemeinschaft im afrikanischen Vergleich – eine ausgesprochen homogene Gemeinschaft: Fast die gesamte Bevölkerung ist sunnitisch-islamischen Glaubens. Somalis sprechen die gleiche kuschitische Sprache; Gebräuche, Traditionen und Kultur sind eng verwandt²².

Gemeinsamkeiten wie der Identitätsbezug auf nomadische Unabhängigkeit und Clanzugehörigkeit begünstigen aber nicht die Herausbildung eines kollektiven somalischen Bewußtseins (vgl. Chopra et al. 1995). Im Gegenteil: Die Eigenarten segmentärer, pastoraler Gesellschaften können dazu führen, daß sich Identität durch Opposition und Konflikt zu anderen Gruppen herausbildet²³. Die flexible Selbstdefinition begünstigt – wie bereits angedeutet – wechselnde politische Allianzen. In Situationen fortschreitender Ressourcenkonkurrenz und zunehmender Gewalt kann sie zu einer weitgehenden Fragmentierung von Loyalitäten führen. Dies wird anekdotisch in einem viel zitierten somalischen Sprichwort deutlich: "Me and Somalia against the world, Me and my clan against Somalia, Me and my family against the clan, and Me against the family" (zit.

20 Insofern kann politisierte Identität hier als Oberbegriff für alle Formen politisierten Andersseins gewählt werden, deren häufigste Variante die der Ethnizität ist (siehe hierzu auch Rabehl 1998a).

21 Einige Autoren wie etwa Simons (1996) bezweifeln, daß man die Somalis als homogene Gruppe bezeichnen kann. Der Begriff "Somali" wird übrigens im Englischen für eine Person benutzt, die Somali spricht; "Somalian" hingegen ist ein Einwohner Somalias.

22 Vgl. H.M. Adam 1995: 70-71; Stevenson 1993: 142. 1992 ging man davon aus, daß in der etwa 6.5 Mio. Menschen umfassenden Bevölkerung 98,8% ethnische Somali und nur 1,2% Araber oder Asiaten war. Darin eingeschlossen waren 250.000 Bantu und Swahili-sprechende Gruppen, die im südlichen Somalia lebten (vgl. Chopra et al. 1995)

23 Hinzu kam, daß der somalische Staat keinen sinnvollen Bezugsrahmen für "nationale Identitätsbildung" bot.

nach Natsios 1994: 136)²⁴. Die politisierten Identitäten in Somalia unterscheiden sich insofern von der vergleichweisen Stabilität, die die ethno-regionalen Zuordnungen in Angola oder auch Mosambik aufweisen²⁵.

3. Staatskollaps und "mörderische Anarchie"

Der Fall des Barre-Regimes war besiegelt, als sich im August 1990 die *Somali National Movement* (SNM), der *United Somali Congress* (USC) und die *Somali Patriotic Movement* (SPM) auf ein koordiniertes Vorgehen zum Sturz von Barre einigten. Der Diktator reagierte mit Flächenbombardements. Am 27. Januar 1991 wurde Siad Barre aus Mogadischu vertrieben (vgl. Chopra et al. 1995). Nach dieser Flucht verfolgte der frühere Präsident nunmehr im Süden des Landes eine "Politik der verbrannten Erde", die wesentlich zur Hungersnot beitrug und H.M. Adam (1995: 7) an die Zerstörungstaktik der RENAMO erinnerte (siehe auch Hirsch/Oakley 1995: 12). Im südlichen und zentralen Somalia fanden zwischen Januar 1991 und Mai 1992 schwere Gefechte zwischen Regierungsarmee und den Truppen Aidids statt. Zwischen Kismayo, Bardera und Baidoa bildete sich das "Triangle of Death" heraus.

Der somalische Staat kollabierte vollständig im Januar 1991. Das Gerichtssystem, die somalische Polizei, die Volksmiliz und der Nationale Sicherheitsdienst befanden sich in Auflösung. Die Desintegration sämtlicher institutioneller und ökonomischer Strukturen ging nach Barres Niederlage in geradezu atemberaubendem Tempo weiter. Dazu trug neben den Kämpfen im "Dreieck des Todes" maßgeblich bei, daß die Allianz zum Sturz Siad Barres auf politischer Ebene keinen gemeinsamen Nenner hatte. Zum Streit kam es, als sich Ali Mahdi im Februar 1991 zum Interimspräsidenten ernennen ließ. Die offizielle Inauguration erfolgte am 18. August 1991.

Eine konkurrierende Fraktion des *United Somali Congress* (USC) unter General Mohamed Farah Hassan, genannt "Aidid", erkannte den Anspruch Ali Mahdis auf das Präsidentenamt nicht an. Sie spaltete sich ab und erhob einen eigenen Anspruch auf die Führung in Somalia. Aidid, der zum Habre Gedir-Clan gehörte, fühlte sich durch seine militärischen Erfolge gegen Barres Truppen in seinen Ambitionen gestärkt (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 12-13)²⁶. Im Juni 1991 riefen nach ersten gewaltsa-

24 Eine andere, von Simons (1996: 74-75) kolportierte Version des Sprichwortes, die die Reihenfolge (und damit in gewisser Weise auch den Sinn) umkehrt, lautet: "I against my brother, my brother and I against our cousin, our cousins and us against the world."

25 Erhebliche Parallelen gibt es freilich zu Liberia, wo in den 90er Jahren ein vergleichbarer Koalitions- und Fragmentierungsprozeß stattfand; siehe hierzu auch Teil F.

26 Außerdem fühlte er sich bei der Bestimmung Ali Mahdis zum Interimspräsidenten übergangen und sah darin einen Verstoß gegen eine im August 1990

men Auseinandersetzungen Älteste des Hawiye-Clans einen USC-Kongreß ein, der Aidid zum Vorsitzenden wählte. Anfang September 1991 schlug der seit Januar 1991 schwelende Konflikt zwischen den zwei Fraktionen des USC in einen offenen Krieg um. Die zweite größere Kriegsrunde setzte im November 1991 ein und breitete sich im ganzen Land aus²⁷ (vgl. Sahnoun 1994: 10-11; de Waal 1994: 142-143). Der von General Mohamed Farah Aidid geführte Flügel des *United Somali Congress* (USC) und die von Omar Jess geführte Fraktion der *Somali Patriotic Movement* (SPM) schlossen sich mit der *Southern Somali National Movement* (SSNM) und anderen Gruppen 1992 in Baidoa zusammen. Die derart gegründete *Somali National Alliance* (SNA) stieg zur zeitweise mächtigsten Kriegspartei auf.

Der Kampf zwischen Ali Mahdi und Aidid ab November 1991 machte Hoffnungen zunichte, Somalia könne sich von den Zerstörungen der ausgehenden Barre-Ära erholen: Die Grundversorgung in den Bereichen Elektrizität, Kommunikation, Transport, Bildung und Gesundheit war im Januar 1991 fast völlig zusammengebrochen. Die wenigen noch funktionierenden Krankenhäuser wurden durch westliche Hilfe aufrecht erhalten. Malaria, Tuberkulose, Tetanus, Lepra sowie verschiedenste Infektionen und Krankheiten griffen um sich. Hungersnöte, Flüchtlingsströme und Massensterben waren die Folge²⁸. Immer wieder gab es zwar vorübergehende Verbesserungen der Lage. Als etwa Siad Barre im April 1992 endgültig geschlagen war, kam es zu einer Rückkehr von Flüchtlingen und einem zaghaften "Aufschwung" der Geschäftswelt in Mogadischu. Die Situation war jedoch zeitweise – insbesondere zwischen November 1991 und April 1992 – durch den weitreichenden Zusammenbruch von Autoritätsstrukturen gekennzeichnet; es herrschte eine anarchische Atmosphäre der unberechenbaren Gewalt und des Schreckens.

Das Ergebnis war verheerend: Durch Kampfhandlungen waren 1991/92 einige zehntausend Menschen ums Leben gekommen. Weitaus höher lag die Zahl der Hungertoten. Eine zweijährige Dürre, Krieg und Staatszerfall kosteten schätzungsweise 300.000 Menschen das Leben. Knapp eine Millionen Somalis suchten in den Nachbarländern Zuflucht, insbesondere in Kenya und Äthiopien. Innerhalb des Landes gab es eine mindestens ebenso hohe Zahl von Vertriebenen. Anfang 1992 waren etwa 70% des Viehbestandes verendet (vgl. Chopra et al. 1995). In dieser Phase war nur noch eine Handvoll internationaler Organisationen vor Ort, deren Arbeit als äußerst mutig und verdienstvoll gelten kann. Zu erwähnen sind in

vereinbarte Verpflichtung, sich in zentralen Fragen innerhalb des USC wechselseitig zu konsultieren.

27 Siad Barre nutzte die Situation übrigens zur Eroberung von Kismayo im Süden des Landes.

28 Siehe hierzu Jürjens 1996; Makinda 1993a: 27-30; Sahnoun 1994: 9; Hirsch/Oakley 1995: 11.

Mogadischu insbesondere Médecins Sans Frontières, Save the Children Fund (UK), Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), SOS-Kinderdorf, International Medical Corps, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) sowie ein EU-Notprogramm für Kanalisation und Müllentsorgung. In Kismayo war World Concern, in Lower Shebelle ACCORD aktiv (vgl. de Waal 1994: 150-151). Diese Aktivitäten konnten aber natürlich nur vereinzelt Leid lindern und tätige Teilnahme zeigen.

Wirtschaft und Gesellschaft lösten sich in Somalia unterdessen sowohl von traditionellen Strukturen wie auch den gescheiterten Modernisierungskonstrukten ab. Sie gehorchten statt dessen mehr und mehr einer eigenen, selbstzerstörerischen Kriegslogik. In Somalia gab es Hunderttausende von Waffen, die in Zeiten des Kalten Krieges angehäuft worden waren. Mit ihrer Hilfe schwangen sich viele männliche Teenager, die unter dem Einfluß von Amphetaminen sowie des seit Beginn der 90er Jahre wieder verstärkt angebauten Khat standen, zu den unberechenbaren Herren der Straßen auf (vgl. Stevenson 1993: 138).

4. Das Scheitern zivilgesellschaftlicher und regionaler Friedensbemühungen

Wurde versucht, dem Staats- und Gesellschaftszerfall frühzeitig Einhalt zu gebieten? Wie bereits angedeutet, hatte die internationale Gebergemeinschaft 1988/89 keine konzertierte Strategie zur Kriegsbeendigung entwickelt. Mohamed Sahnoun sieht in seiner Analyse des Somalia-Konfliktes hierin die erste in einer Reihe "verpaßter Chancen". Besonders kritisch wertet er, daß die Vereinten Nationen bereits im Sommer 1988 ihr Personal aus Somalia evakuierten und damit für eine internationale Führungsrolle kaum mehr in Frage kamen (vgl. Sahnoun 1994: 6-8).

In Mogadischu selbst gab es zu Beginn des Krieges verschiedenste Bemühungen einer friedlichen Konfliktbeilegung, an der auch moderate und zivilgesellschaftliche Kräfte beteiligt waren. Im Mai 1990 rief ein Manifest in Mogadischu zur Versöhnung auf. Es war von 144 bekannten Persönlichkeiten unterzeichnet worden, bei denen es sich um Intellektuelle, Geschäftsleute und Händler sowie um Mitglieder aus dem Regierungsapparat handelte. Das Manifest verurteilte die Regierung für die zunehmenden Greuelthaten und forderte die Beendigung der Repression, die Schaffung eines Mehrparteiensystems und eine nationale Versöhnungskonferenz. Ein Komitee aus 13 Personen sollte unter Führung des ersten somalischen Präsidenten Adam Abdullah Osman sowie des früheren Parlamentspräsidenten Sheik Mukhtar Mohamed Hussein das Land aus der Krise führen.²⁹

29 Vgl. zu diesem Absatz Sahnoun 1994: 7; Hirsch/Oakley 1995: 11; Herrmann 1997: 71.

Siad Barre reagierte mit Verhaftungen, unter anderem von Adam Abdullah Osman, und erstickte die Initiative der "Manifest-Gruppe" damit bereits im Keim. Die internationale Gemeinschaft nahm das Manifest nicht zum Anlaß, sich massiver in Somalia zu engagieren. Hier lag zweifelsohne eine "verpaßte Chance", auf den Konfliktverlauf in einem fortgeschrittenen Stadium Einfluß zu nehmen (vgl. Sahnoun 1994: 8). Denn das Manifest vereinte durchaus Kräfte, die im Sinne einer "Friedensallianz" (Rupesinghe 1995) der Kriegslogik hätten entgegenwirken können. Freilich darf die Gruppe nicht überbewertet werden. Denn einzelne Unterzeichner verfolgten ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen und polit-strategischen Kalküle, die sie notfalls auch mit Gewalt durchzusetzen bereit waren. So fand sich unter den Manifest-Unterzeichnern der Geschäftsmann Ali Mahdi Mohamed, der innerhalb des USC und auf diplomatischer Bühne seine Machtambitionen geschickt durchzusetzen verstand und selbst zum Kriegsfürst wurde. Außerdem war eine Zivilgesellschaft im modernen Sinne des Wortes in Somalia allenfalls in Proto-Formen vorhanden³⁰.

Nicht nur die UNO, sondern auch die Regionalorganisationen Arabische Liga³¹ und OAU blieben in der heraufziehenden somalischen Tragödie passive Zuschauer. Die OAU beschränkte sich etwa darauf, zur Einstellung der Feindseligkeiten aufzurufen³² (vgl. Makinda 1993a: 32). Ernsthaftere Vermittlungsbemühungen unternahmen demgegenüber die italienische und die ägyptische Regierung, die immer wieder versuchten, die Oppositionsparteien in Rom zusammenzubringen. Indes litten diese Initiativen an mangelnder Neutralität, weshalb sie auf die Ablehnung wichtiger Konfliktparteien stießen. So sahen die wichtigsten Widerstandsgruppen einen Friedensplan, den die italienische Regierung am 9. Januar 1991 vorlegte, als Versuch an, dem völlig diskreditierten Siad Barre das politische Überleben zu ermöglichen (vgl. Sahnoun 1994: 7).

Der Vorschlag zielte zwar auf eine Regierung der nationalen Einheit, die Abhaltung einer Friedenskonferenz sowie UN-überwachte Wahlen ab. Doch hielt er daran fest, daß Siad Barre zunächst Präsident bleiben sollte.

30 Dennoch gibt es zahlreiche traditionelle Strukturen sowie neu entstandene Verbände, die für den Wiederaufbau Somalias von Bedeutung sind. Zu nennen sind dabei *traditional elders* und religiöse Autoritäten, Frauenorganisationen, Lehrerverbände sowie das Kleinunternehmertum. Auf lokaler Ebene existieren konsensorientierte Mechanismen einer partizipatorischen Entscheidungsfindung. In Mogadischu und Hargeisa sind mehrere unabhängige Zeitungen herausgekommen. Außerdem gibt es eine Reihe lokaler NGOs im Gesundheitswesen (vgl. H.M. Adam 1995: 80).

31 Im Herbst 1990 soll Barre sogar noch Zuwendungen von Saudi-Arabien erhalten haben, damit er sich nach der irakischen Invasion in Kuwait dem Stimmenblock zur Unterstützung der Kriegsallianz gegen den Irak anschließt (mündliche Kommunikation mit Somalia-Experten).

32 Als einziger Führer Subsahara-Afrikas besuchte Ugandas Präsident Yoweri Museveni das Land (vgl. Stevenson 1993: 145).

Angesichts der unmittelbar bevorstehenden Eroberung Mogadischus war dieses Konzept tatsächlich der indirekten Parteinahme verdächtig und von daher zum Scheitern verurteilt. Als Gegenmodell verkündete der USC am 23. Januar 1991 – bezeichnenderweise in Rom –, daß er zusammen mit der *Somali Patriotic Movement*, der SPF und der SDA ein nationales Rettungskomitee gebildet habe. Die SNM war hieran nicht beteiligt. Sie verfolgte bereits eigene Wege, um einer Unabhängigkeit Somalilands näherzukommen (vgl. Makinda 1993a: 26-27).

Nachdem verschiedene Vermittlungsbemühungen Äthiopiens und Erireas fehlgeschlagen waren, unternahm die Regierung Djiboutis mit italienischer und ägyptischer Unterstützung den Versuch, eine nationale Versöhnungskonferenz in Djibouti einzuberufen. Vom 15.-21. Juli 1991 fand unter dem Vorsitz von Djiboutis Präsident Hassan Gouled ein größeres Treffen statt (vgl. Makinda 1993a: 31-32). Es schlug jedoch fehl. Hierfür war eine Reihe von Faktoren verantwortlich. Erstens war die Konferenz offenkundig nicht professionell genug vorbereitet. Zweitens besaßen die anwesenden Fraktions- und Milizenführer zum Teil eine nur fragile Verankerung in ihrer jeweiligen Organisation und konnten jederzeit abgesetzt werden. Drittens war nur ein Teil der Kriegsparteien und Regionen vertreten.

Der vierte und wichtigste Grund war aber politischer Natur: Die Konferenz hatte offenkundig eine politische Stärkung und formelle Aufwertung Ali Mahdis zum Ziel (vgl. Sahnoun 1994: 10). Mittels einer Anerkennung der ursprünglichen Verfassung Somalias von 1960 sollte ein formelles Instrument geschaffen werden, Ali Mahdi zur Macht zu verhelfen und auch der Unabhängigkeit Somalilands entgegenzuwirken (vgl. H.M. Adam 1995: 81). Tatsächlich erklärte sich Ali Mahdi in Djibouti erneut zum Interimspräsidenten und bildete ein Kabinett. Da diese Entwicklung im Vorhinein absehbar gewesen war, hatte sich Ali Mahdis wichtigster Gegenspieler, Aidid, geweigert, nach Djibouti zu kommen. Er hegte zudem ein tiefverwurzeltes Mißtrauen gegenüber den Co-Sponsoren der Konferenz, Italien und Ägypten, da diese bereits Siad Barre unterstützt hatten (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 15). Ohne Aidids Teilnahme war aber eine Konfliktregelung nicht zu erzielen. Auch die von den Issaq dominierte *Somali National Movement* (SNM) hielt sich fern. Sie hatte im Mai 1991 die unabhängige "Republik Somaliland" ausgerufen³³; und die Djibouti-Konferenz war offenkundig auf die Bewahrung der staatlichen Einheit ausgerichtet (vgl. Höhne 2002).

33 Die Issaq hatten seit längerem moniert, daß die Zentralregierung vom Süden dominiert war und die wirtschaftliche Förderung in diesen Landesteil gegangen war. Das Unabhängigkeitsstreben wurde formell übrigens auch aus der Kolonialgeschichte begründet. Denn während Somalia bis 1960 italienische Kolonie gewesen war, hatten die Briten Somaliland im Zweiten Weltkrieg erobert. Seit 1950 war Somaliland allerdings Treuhandgebiet unter italienischer Verwaltung gewesen und im Juni 1960 mit Somalia zu einer Union vereint worden (vgl. Makinda 1993a: 36-37).

IV. Das beginnende Engagement der Vereinten Nationen: UNOSOM I, Mohamed Sahnouns gescheiterte Friedensbemühungen und die humanitäre Diplomatie

Die Vereinten Nationen waren auf der Djibouti-Konferenz mit nur einem Beobachter sehr schwach repräsentiert gewesen. Erst am 27. Dezember 1991 zeichnete sich ein stärkeres Engagement der Weltorganisation ab. In Abstimmung mit seinem Nachfolger, Boutros Boutros-Ghali, beauftragte UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar James O.C. Jonah, als Sonderbotschafter in die Region zu fahren (vgl. UN-DPI 1995ab; Eikenberg 1993a; 1993b). Der Krieg hatte nach Angaben der *US Agency for International Development* (USAID) zu diesem Zeitpunkt bereits 20.000 Tote, über 600.000 Auslandsflüchtlinge und mehrere hunderttausend intern Vertriebene gefordert (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 17-18).

Jonah, der zu dieser Zeit *Under Secretary-General for Political Affairs* war, reiste zunächst im Januar 1992 zum Horn von Afrika. Die Mission war mit einheimischen Vermittlungsbemühungen nicht koordiniert. Außerdem wertete sie die beiden Rivalen um das Präsidentenamt, Ali Mahdi und General Aidid, auf. Obwohl der Krieg schon seit Jahren andauerte, beschloß der Sicherheitsrat erst am 23. Januar 1992 die erste Resolution zu Somalia. Resolution 733 verhängte auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta ein vollständiges Waffenembargo. Zweitens drängte sie die Konfliktparteien, einem Waffenstillstand zuzustimmen und einen Versöhnungsprozeß zu beginnen. Außerdem erbat sie verstärkte humanitäre Hilfsanstrengungen und forderte die Konfliktparteien auf, die Sicherheit der Hilfsorganisationen zu garantieren³⁴ (vgl. UN-DPI 1995ab).

Vom 12. bis 14. Februar 1992 fanden dann Waffenstillstandsgespräche unter Schirmherrschaft der Vereinten Nationen, der Arabischen Liga, der OAU und der Islamischen Konferenz (*Organization of the Islamic Conference*, OIC) in New York statt (vgl. Sahnoun 1994: 15; UN-DPI 1995ab). Am 14. Februar 1992 einigten sich die beiden Delegationen auf die Grundsätze einer Waffenruhe. Bei einer zweiten Reise im Februar erreichte Jonah die Festlegung der Spezifika. Am 3. März 1992 unterschrieben Ali Mahdi und General Aidid das "Agreement on the Implementation of a Cease-fire". Hierin war eine UN-Sicherheitskomponente für die Begleitung von Hilfslieferungen und die Entsendung von jeweils 20 Militärbeobachtern auf beiden Seiten vorgesehen (vgl. UN-DPI 1995ab). In Resolution 746 vom 17. März 1992 stimmte der UN-Sicherheitsrat der Entsendung von Beobachtern zu. Ende März 1992 wurden die genauen Regelungen mit den Konfliktparteien in Absichtserklärungen festgelegt. Der Waffenstillstand hielt bis zum Eintreffen von UNITAF, doch hatte er keine Auswirkungen auf Hafen und Flughafen sowie auf die Plünderung von Hilfslieferungen (vgl. Eikenberg 1993a: 192).

34 Der Resolution war das formelle Ersuchen des somalischen Geschäftsträgers bei der UNO in New York vorausgegangen.

Nach und nach wurde nunmehr die Gleichgültigkeit der Weltorganisation überwunden. Dies war wesentlich ein Verdienst des neuen UN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali, der als früherer Staatsminister im ägyptischen Außenministerium intensiv mit dem Horn von Afrika befaßt gewesen war. Ihm gelang es, das Krisenland hoch auf die Agenda des Sicherheitsrates zu setzen – und sei es durch seine provokative Bemerkung vom 23. Juli 1992, die Mitglieder des Sicherheitsrates kämpften "a rich man's war in Yugoslavia while not lifting a finger to save Somalia from disintegration"³⁵. Daß Boutros-Ghali aber aufgrund enger persönlicher und diplomatischer Kontakte zu Somalia – u.a. soll er 1991 als Spitzenbeamter im ägyptischen Außenministerium die Entsendung von Truppen erwogen haben – eine äußerst ungeeignete Persönlichkeit für die Mobilisierung eines unparteilichen Konfliktmanagements war, sollte sich erst später zeigen.

1. UNOSOM I und die gescheiterten Friedensbemühungen Mohamed Sahnoun

Den Einschnitt für ein sichtbares Engagement der Vereinten Nationen bildete die Sicherheitsrats-Resolution 751 vom 24. April 1992. Nach einem alarmierenden Bericht des UN-Generalsekretärs (S/23829) beschloß der UN-Sicherheitsrat die Einrichtung der *United Nations Operation in Somalia* (UNOSOM). Sie bestand aus 50 Militärbeobachtern und konnte grundsätzlich um eine *United Nations Security Force* aufgestockt werden. Zugleich sollte der UN-Generalsekretär in Zusammenarbeit mit der Arabischen Liga, der OAU und der Islamischen Konferenz eine Konferenz zur "nationalen Versöhnung" in die Wege leiten. Resolution 751 richtete darüber hinaus einen Ausschuß zur Überwachung des UN-Waffenembargos ein und rief die internationale Gemeinschaft auf, einen "90-Day Plan of Action for Emergency Humanitarian Assistance to Somalia" zu unterstützen (vgl. Sahnoun 1994: 16; UN-DPI 1995ab).

Schließlich stimmte der Sicherheitsrat zu, daß Mohammed Sahnoun zum Sonderbeauftragten des Generalsekretärs benannt wurde. Sahnoun, den Boutros-Ghali noch aus Studienzeiten kannte und der in den 60er und 70er Jahren als stellvertretender OAU-Generalsekretär ein Jahrzehnt lang in Addis Abeba gelebt hatte, wurde am 28. April SRSG für Somalia und Leiter von UNOSOM³⁶. Im März 1992 hatte er bereits eine Fact-finding-

35 Boutros-Ghalis Bemerkungen sind nachzuschlagen in Keesing's Record of World Events from July 1992 (Keesing's Contemporary Archive 1992: 38992) und u.a. zit. bei Hirsch/Oakley 1995: 37.

36 Sahnoun war im übrigen auch stellvertretender Generalsekretär der Arabischen Liga gewesen. Als Algeriens Botschafter war er zudem in Marokko, den USA, Frankreich, Deutschland und bei den Vereinten Nationen tätig gewesen.

Mission nach Somalia unternommen³⁷, um die Zustimmung der wichtigsten somalischen Führer zu einer UN-Vermittlung und der Stationierung von Sicherheitskräften zum Schutz der Nothilfe zu erreichen (vgl. Sahnoun 1994: vii-viii, 17; Hirsch/Oakley 1995: 21).

UNOSOM I bestand zunächst aus 50 Militärbeobachtern. Ihre Aufgabe war, die "Grüne Linie" zwischen den Milizen Mahdis und Aidids in Mogadischu zu überwachen und wurde vor allem von Ali Mahdi begrüßt. Mahdi verfügte jedoch nicht über umfassende Autorität im Land. Die Operation stand von daher unter dem Verdacht, seine Position stärken zu wollen (vgl. Makinda 1993a: 66). Nach zähen Verhandlungen mit Sahnoun stimmte Aidid am 21. Juni 1992 der bereits im März grundsätzlich vereinbarten Entsendung der Beobachter zu. Die Stationierung unter der Führung des pakistanischen Generals Imtiaz Shabeen dauerte bis zum 23. Juli 1992. Freilich konnten die Beobachter angesichts des unsicheren Umfeldes ihre Aufgaben so gut wie nicht erfüllen (vgl. Chopra et al. 1995).

Am 26. Juli 1992 bekräftigte der UN-Sicherheitsrat in Resolution 767 die Notwendigkeit, die Truppen – wie bereits in Resolution 751 vorgesehen – auf 500 Mann aufzustocken. Sie sollten Nahrungsmittel-Konvois in Mogadischu und Umgebung eskortieren. General Aidid, der sich der Stationierung von UN-Blauhelmen in besonderem Maße widersetzt hatte, gab nach Verhandlungen mit Mohamed Sahnoun am 12. August 1992 grünes Licht (vgl. Jonah 1993b: 73; UN-DPI 1995ab). Der Umfang der Mission war für das Aufgabenspektrum viel zu gering veranschlagt (vgl. Chopra et al. 1995). Als die 500 pakistanischen Soldaten kurz darauf ankamen, blieb ihre Reichweite weitgehend auf das zwischen Hafen und Flughafen gelegene Militärgelände beschränkt, auf dem sie kaserniert waren (vgl. Eikenberg 1993a: 192). Das Konzept einer minimalistischen Peacekeeping-Operation war angesichts der dramatischen Situation unzureichend. Das Mandat berücksichtigte zudem in keiner Weise, daß die somalischen Institutionen und Autoritäten sich bereits in einem weit fortgeschrittenen Prozeß der Auflösung befanden (vgl. Makinda 1993a: 67-68). Mithin war nicht ersichtlich, welchen konstruktiven Beitrag die Mission hätte leisten können. Eher bestand die Gefahr, daß durch die Stationierung internationaler Truppen die interne Annäherung behindert würde und sich die Konfliktparteien darauf orientierten, aus der externen Präsenz finanziell wie politisch Kapital zu schlagen.

Konzeptionell durchdacht war im Vergleich dazu das politische Herangehen Mohamed Sahnouns. Der UN-Sonderbeauftragte unternahm eine "strategy of putting the clan system to work for Somalia" (vgl.

37 Zunächst verfügte Sahnoun nur über einen kleinen Mitarbeiterstab, der von UNICEF gestellt worden war und der auch dem Koordinator für humanitäre Hilfe, David Bassiouny, zur Verfügung stand. Sahnouns Assistenten waren Livio Bota vom UN-Büro in Genf und Lenoard Kapungu von der Politischen Abteilung in New York.

Sahnoun 1994: 25). Damit sollten traditionelle Autoritätsstrukturen für die Legitimation und Förderung neuer Führer mobilisiert werden und ein Mindestmaß an Stabilität erreicht werden (vgl. Stevenson 1993: 146-147). Darüber hinaus trieb er die Dezentralisierung und Regionalisierung voran, um die Abhängigkeit von der Hauptstadt und den dort tobenden Kämpfen zu reduzieren. Für diese Zwecke sollte Somalia in vier politisch-regionale Zonen aufgeteilt werden: Bossaso, Berbera, Kismayo und Mogadischu (vgl. Chopra et al. 1995).

Die Strategie der Mobilisierung des Clan-Systems und der Dezentralisierung war natürlich ein Wagnis. Denn angesichts anarchischer Bedingungen mußten die Vereinten Nationen eine Art Gravitationszentrum bilden, um das herum sich neue Führungsstrukturen herausbilden konnten. Die zentralistisch orientierten UN-Strukturen standen aber einem solch komplexen Bestreben entgegen (vgl. Chopra et al. 1995). Außerdem konnte die Reaktivierung traditioneller Clan-Strukturen nur eine Art "Rückfall-Option" (*default option*) in Zeiten institutionellen Zerfalls darstellen. Eine dauerhafte Antwort auf die somalische Staatskrise war sie nicht. Wohl aber hätte sie einen Ausgangspunkt für die Föderalisierung des einstmals zentralistisch strukturierten Staatsgebildes bilden können.

In den sieben Monaten seiner Tätigkeit traf Sahnoun nahezu alle wichtigen Führer und erreichte dabei nach eigenen Angaben zahlreiche Zugeständnisse. So versprach Ali Mahdi, von seinem Posten als Interimspräsident zurückzutreten, sobald ein Treffen mit somalischen Führern arrangiert sei. Der Süden, der eine wichtige Basis von Siad Barre gewesen war, zeigte sich auch an einer nationalen Versöhnungskonferenz interessiert. Die Führer der SNM und die Ältesten in Somaliland bekundeten schließlich trotz Sezessionswunsch Bereitschaft, über ein Konzept der *divorce by consent* zu verhandeln (vgl. Sahnoun 1994: 25-26). Sahnoun agierte als eine Art *sympathetic outsider*, der die bestehenden Strukturen ernst nahm und der Vertrauensbildung eine hohe Priorität einräumte. Ein wichtiges Kapital war dabei seine persönliche Glaubwürdigkeit. Um diese zu wahren, ging er im Zweifelsfall auch gegenüber der UN-Bürokratie auf Distanz (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 21-22).

Besonders deutlich wurde dies bei einem brisanten Zwischenfall vom Juni 1992: Eine Antonov-Maschine, die zuvor vom *World Food Programme* (WFP) gechartert worden war, hatte illegal Waffen und Geld für Ali Mahdi befördert. Da sie dabei immer noch UN-Abzeichen trug, sah Aidid sich in allen seinen Befürchtungen bestätigt. Er forderte die UN-Mitarbeiter zum Verlassen des Landes auf. Die Vereinten Nationen unternahmen prompt eine Untersuchung. Sahnoun gestand ein, daß Aidids Verdacht nachvollziehbar war und kritisierte die eigene Organisation für mangelnde Aufmerksamkeit, was Aidid besänftigte (vgl. Stevenson 1993: 145; Makinda 1993a: 62-63). Die zuvor weniger explizit geäußerte Kritik des UN-Apparats an Sahnoun nahm daraufhin zu. Ihm wurde vorgeworfen, Aidid zu viele Zugeständnisse zu machen. Zugleich verlor

Sahnoun an Handlungsspielraum, da er gleich drei Untergeneralsekretären – denen für Friedenserhaltende Operationen, Politische Angelegenheiten und Humanitäre Angelegenheiten – berichten mußte und sich sein Zugang zum Generalsekretär verschlechterte (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 29-30).

Neben innerbürokratischen Rivalitäten und Kompetenzkonflikten lag den Auseinandersetzungen auch ein nicht zu unterschätzender inhaltlich-strategischer Konflikt zugrunde. Sahnoun war bei seinen Bemühungen sehr konsensorientiert vorgegangen. Er wollte die Stationierung einer UN-Truppe an die Zustimmung der Konfliktparteien binden und nahm dafür auch wechselhafte Verhandlungen mit den Warlords und Verzögerungen bei der Entsendung der 500 pakistanischen Blauhelme in Kauf³⁸. Demgegenüber favorisierten Boutros-Ghali und wichtige Teile des UN-Sekretariats in New York eine größere Militärintervention. Zum einen wurde sie als effektivere Option bei der Sicherung der Versorgungslage angesehen. Zum anderen verfolgte der neue Generalsekretär aber auch in grundsätzlicherer Absicht eine neue, interventionistischere Doktrin. Dies hatte er insbesondere mit seinem Vorschlag einer stehenden Friedenstruppe deutlich gemacht (siehe Kapitel F.II). Dem Verhalten in Somalia kam insofern eine nicht zu unterschätzende Präzedenzwirkung zu (vgl. Makinda 1993a: 69).

Der Konflikt zwischen Sahnoun und Boutros-Ghali eskalierte im August 1992. Am 24. August – also nur knapp zwei Wochen, nachdem Sahnoun Aidids Zustimmung zur Entsendung der 500 Blauhelme erreicht hatte – schlug der UN-Generalsekretär in seinem Bericht an den Sicherheitsrat vor, UNOSOM auf insgesamt 3.500 Soldaten auszuweiten. Die Truppen sollten die Verteilung humanitärer Hilfeleistungen – auch außerhalb Mogadischus – absichern. Mit Resolution 775 vom 28. August 1992 autorisierte der Sicherheitsrat die Ausweitung von UNOSOM I (vgl. UN-DPI 1995ab)³⁹. Weder den Planungen noch dem Sicherheitsratsbeschuß waren Konsultationen mit Sahnoun oder den Kriegsparteien vorausgegangen. Aidid fühlte sich hintergangen; Sahnoun war diskreditiert⁴⁰.

Zum endgültigen Bruch kam es im Oktober 1992⁴¹. Sahnoun hatte auf der Genfer Geber-Konferenz vom 12./13. Oktober die UN-Agenturen deutlich dafür kritisiert, daß sie Somalia so früh verlassen hatten. Er wurde daraufhin von Boutros-Ghali schriftlich und nachdrücklich auf-

38 Vgl. Makinda 1993a: 66; siehe auch Jonah 1993b: 76, der sich in indirekter Weise kritisch zu Sahnoun äußert.

39 Am 8. September 1992 autorisierte der UN-Sicherheitsrat die Entsendung von weiteren 719 Personen zur Erfüllung logistischer Aufgaben.

40 Siehe zu diesem zentralen Vorgang Makinda 1993a: 63, 67; Hirsch/Oakley 1995: 26; Stevenson 1993: 146-147; Chopra et al. 1995.

41 Vgl. zum folgenden: Sahnoun 1994: 40-41; Hirsch/Oakley 1995: 30; Stevenson 1993: 147; Pape 1997: 189.

gefordert, keine öffentliche Kritik am UN-Hauptquartier mehr zu äußern. Die Nachricht erreichte ihn, als er Ende des Monats in Zusammenarbeit mit dem Life and Peace Institute auf den Seychellen eine Konferenz mit somalischen Intellektuellen abhielt. In einer weiteren Nachricht stellte Boutros-Ghali in Frage, ob Sahnouns Anwesenheit auf den Seychellen sinnvoll sei. Am 26. Oktober 1992 verlangte Sahnoun von Boutros-Ghali eine Erklärung für dessen Stellungnahmen. Er bot an, vom Amt des *Special Representative of the Secretary-General* zurückzutreten, und bat zugleich, vorübergehend als Sonderbotschafter (*Special Envoy*) tätig werden zu können und damit direkt dem Generalsekretär verantwortlich zu sein. Als er keine Antwort erhielt⁴², ging er am 29. Oktober 1992 vor die Presse und erklärte seinen Rücktritt. Am 3. November wurde der irakische Diplomat Ismat Kittani zum Nachfolger ernannt⁴³.

Die USA ernannten im Dezember 1992 mit Robert B. Oakley einen eigenen US-Sondergesandten. Zusammen mit John L. Hirsch spielte er bis März 1993 eine wichtige Rolle bei den verschiedenen Friedensverhandlungen. Die beiden brachten gemeinsame Erfahrungen ein. Mitte der 80er Jahre war Oakley US-Botschafter in Mogadischu und Hirsch sein Vertreter gewesen. Oakley ging ähnlich wie Sahnoun davon aus, daß das Clan-System der primäre Bezugspunkt der Somalis war und seine Struktur für ein Mindestmaß an Stabilität und Sicherheit genutzt werden mußte (vgl. Stevenson 1993: 150). Anfang Dezember 1992 erzielten Oakley und Kittani einen ersten Erfolg⁴⁴, als sie einen Waffenstillstand zwischen Ali Mahdi und General Aidid aushandelten (vgl. Makinda 1993a: 64).

2. Die Zuspitzung der humanitären Lage und die Rolle der Hilfsagenturen

Die humanitäre Lage hatte sich unterdessen nicht verbessert, im Gegenteil. Auch nachdem die Vereinten Nationen mit Resolution 751 vom 24. April 1992 ihr Engagement verstärkt hatten, spitzte sich die Situation weiter zu. Im August 1992 waren 1,5 Mio. Menschen vom Hungertod be-

42 Sahnouns andauernde Kritik – u.a. in der US-amerikanischen Reportage-Sendung *60 Minutes* – hatte ihn die Wertschätzung Boutros-Ghalis gekostet. Sahnouns Verärgerung über das UN-Sekretariat ging so weit, daß er öffentlich von "the bureaucrats and *nomenklatura* at headquarters" gesprochen haben soll (vgl. Stevenson 1993: 148).

43 Sahnouns Nachfolger, Ismat Kittani, war ein angesehener Diplomat kurdischer Herkunft, der 1981/82 Präsident der 36. UN-Generalversammlung gewesen war. Zugleich fehlte ihm aber wohl die Fähigkeit, sich in den somalischen Konflikt einzudenken und eigene Konzepte voranzutreiben (vgl. Stevenson 1993: 148; Matthies 1993a: 47). Außerdem soll es zwischen Kittani und Sahnoun ein Zerwürfnis gegeben haben (vgl. Herrmann 1997: 208-216)

44 Im März 1993 wurde Oakley durch Robert Gosende, der früher für die *U.S. Information Agency* gearbeitet hatte, abgelöst.

droht, mehr als die Hälfte der schätzungsweise 9 Mio. Somalis litt unter starker Unterernährung und Krankheit (vgl. Chopra et al. 1995). Immer wieder gab es Meldungen, daß täglich 3.000 Menschen starben (vgl. Mankinda 1993a: 43; UN-DPI 1995ab). Der 90 Tage-Aktionsplan vom April 1992 hatte nur wenig erreichen können. Dem neu gegründeten *Department of Humanitarian Affairs* (DHA), dessen Leiter – Untergeneralsekretär Jan Eliasson – die Federführung hatte, gelang es nicht, eine effektive Auslieferung oder gar Koordination der Hilfe zu befördern (vgl. Sahnoun 1994: 18-20).

Angesichts der katastrophalen humanitären Lage stimmte der UN-Sicherheitsrat am 25. Juli 1992 in Resolution 767 einem Vorschlag von Boutros-Ghali zu, in einer Nothilfe-Aktion Nahrungsmittel und Medikamente in das sog. "Triangle of Death" in Südsomalia zu liefern. Die zentrale Stütze dieser Hilfsoperation waren die USA. Sie setzten am 14. August 1992 die "Operation Provide Relief" in Gang, in deren Rahmen sie von Ende August 1992 bis Februar 1993 über 2.500 Hilfsflüge unternahmen und zugleich die ersten der 500 pakistanischen Blauhelme nach Somalia brachten (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 24-26, 38-29).

Im September 1992 reiste eine hochrangige Delegation unter Leitung von Jan Eliasson nach Mogadischu, der die Chefs von UNICEF, UNDP und WFP⁴⁵ angehörten. Als Konsequenz der nach wie vor verheerenden Situation wurde ein "100-Day Action Program for Accelerated Humanitarian Assistance for Somalia" aufgelegt. Sahnoun stellte das Programm am 12./13. Oktober 1992 auf dem Ersten Koordinierungstreffen über Humanitäre Hilfe für Somalia in Genf vor – also auf jener Konferenz, bei der er auch die deutliche Kritik an den UN-Agenturen äußerte⁴⁶. Das 100-Tage-Aktionsprogramm sah erhöhte Nahrungsmittelhilfe, die Ausweitung von

45 UNICEF = UN International Childrens' Emergency Fund; UNDP = UN Development Programme; WFP = World Food Programme.

46 Zuvor hatte Sahnoun in seinem Lagebericht zur Geber-Konferenz am 12. Oktober 1992 auf insgesamt 27 Punkte hingewiesen, die die Dramatik der Situation offen legten (vgl. Sahnoun 1994: 27-37). In bezug auf die humanitäre Hilfe seien einige wichtige Punkte hervorgehoben. So machte es laut Sahnoun die Sicherheitslage notwendig, auf lokaler Ebene mit den Somalis Sicherheitsarrangements abzuschließen. Als schwierig hatte sich erwiesen, vor dem Zustandekommen einer politischen Lösung die Frage einer nationalen Polizei anzugehen. Ebenso war das Engagement von 'technicals' hochproblematisch. Von daher war eine kleine Sicherheitstruppe für die wichtigsten Transportknoten eingerichtet worden, die den Kern für eine spätere Polizei hätten bilden können. Zweitens forderte Sahnoun einen Treuhandfonds zur Entwicklung der Zivilgesellschaft. Nur auf diese Weise könne es gelingen, zur Entwaffnung der Bevölkerung und der Demobilisierung der irregulären Kräfte beizutragen. Drittens wies er darauf hin, daß die Vereinten Nationen durch Einzelverhandlungen die Preise für die Kooperation mit den Somalis in die Höhe getrieben hätten. Schließlich merkte er an, daß unabgestimmte Hilfslieferungen wenig hilfreich seien und gerade hochwertige Produkte in besonderem Maße der Plünderung zum Opfer fielen.

Versorgungszentren sowie die Bereitstellung von Gesundheitsdiensten, sauberem Wasser und Baumaterialien vor. Außerdem sollten Saatgut, Werkzeuge und Impfstoffe für das Vieh verteilt werden (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 27-128).

Beteiligt waren FAO, UNDP, UNICEF, UNHCR, WFP und WHO⁴⁷, außerdem mehrere Dutzend INGOs sowie lokale NGOs (vgl. UN-DPI 1995ab). Koordinator des 100-Tage-Plans wurde Philip Johnston, Präsident und Hauptgeschäftsführer von CARE-US, der zuvor mit Nachdruck für eine militärische Intervention plädiert hatte. Er traf am 25. Oktober 1992 in Mogadischu ein (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 29).

Innerhalb kurzer Zeit war in Somalia eine regelrechte "Hilfsindustrie" entstanden. Der Zustrom externer NGOs begann bereits im August/September 1992 und schwoll mit der internationalen Truppenpräsenz stark an. Die Wirkungen waren äußerst ambivalent. Der stoßartige Zufluß von Geld und modernstem Gerät (Satellitentelefone, Computertechnologie, Jeeps, etc.) bedeutete, daß sich ein eigenartiger Dienstleistungssektor herausbildete, in dem Sicherheitsdienste, Unterkunft, Lagerräume, Dolmetschertätigkeiten etc. angeboten wurden (vgl. M. Watson 1992: 5). Die massive Präsenz internationalen Personals – seien es Truppen oder zivile Experten – ermöglichte erst die Entstehung lukrativer kriegsökonomischer Strukturen und behinderte damit Ansätze, die auf die Herausbildung einer originär somalischen Konfliktregelung zielten. Außerdem wurden informelle Regelungen zwischen Clanführern, Milizionären und NGOs, die vor dem konjunkturellen Interesse der Weltöffentlichkeit an der humanitären Katastrophe leidlich funktionierten hatten, nun in der Regel hinfällig⁴⁸.

Zahlreiche internationale NGOs bewegten sich seit 1991 in einem neuartigen Umfeld "jenseits der Souveränität". Die Staatsstrukturen waren völlig zusammengebrochen. Die INGOs formulierten vor diesem Hintergrund ihre eigene Gesundheitspolitik, mußten selbst für Sicherheit sorgen und bildeten die Verbindung zur internationalen Gemeinschaft. In anderen Worten:

"Aid workers in the field had to take on the jobs of diplomats, security experts, news agencies, policy advisors, as well as administering their own programs. It was frightening, but also exhilarating." (de Waal 1995)⁴⁹

Den wenigsten Organisationen gelang es offenbar, clan- und regionenübergreifend zu arbeiten und sich Glaubwürdigkeit als neutraler Akteur

47 FAO = Food and Agricultural Organization of the UN; UNHCR = UN High Commissioner for Refugees; WHO = World Health Organization.

48 Gespräch mit Irmgard Luecke und Arthur Klauck vom 25. Mai 2001.

49 Dieser Beitrag ist nur per Internet verfügbar (siehe Literaturverzeichnis). Deshalb mußte beim Beleg des Zitats auf die Seitenangabe verzichtet werden.

zu verschaffen (vgl. M. Watson 1992: 5). Zwischen Medien und NGOs hatte sich zudem eine nahezu symbiotische Beziehung gebildet. Sie trug dazu bei, bestimmte Notsituationen zu überzeichnen und das Handeln der NGOs keiner kritischen Berichterstattung mehr zu unterziehen (vgl. de Waal 1995).

Neben den internationalen Agenturen bemühten sich zahlreiche lokale Initiativen, durch kleine Küchen und gesundheitliche Notdienste eine Mindestversorgung zu gewährleisten (vgl. de Waal 1994: 143-144). Sie hatten es aber in doppelter Hinsicht schwer. Oftmals wurden sie durch die Kriegersfraktionen an ihrer Arbeit gehindert. Andererseits fanden diese Selbsthilfestrukturen nur geringe Aufmerksamkeit und Unterstützung durch die vielen externen Akteure. Sie wurden kaum in Konsultationsrunden einbezogen und ihre Tätigkeiten wurden mitunter gar durch Parallelstrukturen unterlaufen⁵⁰.

Gerade Hilfsorganisationen waren immer wieder mit Erpressung, Raub, Schutzgeldforderungen etc. konfrontiert. Die Angaben über die Plünderung internationaler Hilfeleistungen variierten freilich erheblich. Im Oktober 1992 reichten die Schätzungen von 15 bis 40%, mitunter sogar von 10 bis 80% (vgl. Chopra et al. 1995)⁵¹. Der Verkauf der geplünderten Ware auf den Schwarzmärkten finanzierte oftmals Waffenkäufe. Volker Matthies (1993a: 46) beschrieb diese Entwicklung anschaulich:

"Es bildete sich eine 'mörderische Kriegsökonomie' beziehungsweise eine 'Subsistenzwirtschaft des Verbrechens' heraus, die vor allem auf dem Handel mit Waffen, Drogen, Nahrungsmitteln und der Erpressung von Schutzgeldern von denen, die humanitäre Hilfe leisteten, beruhte." (Matthies 1993a: 46)

In einem zuvor nicht bekannten Umfang heuerten humanitäre Agenturen Milizen an, um Hilfslieferungen zu schützen. Die Folgen dieser Praxis waren hochproblematisch: Eine große internationale NGO soll in Kismayo für eine 70 Mann starke Sicherheitstruppe pro Person knapp 2.000 US-\$ pro Monat plus Nahrungsmittel bezahlt haben (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 68-69). Selbst das IKRK setzte das erste Mal in seiner

50 African Rights 1993a: 42-43; siehe auch Sapir/Deconinck 1995: 163; de Waal 1994: 143-144; Chopra et al. 1995. Eine exzellente Arbeit leistete nach Meinung vieler Beobachter die Somali Red Crescent Society (SRCS). Sie wurde maßgeblich vom IKRK unterstützt, das 1992 ein Drittel seines Jahresbudgets für Somalia ausgab und mit 180.000 Tonnen Hilfsgütern mehr als alle anderen internationalen Agenturen zusammen lieferte. Über mehr als 900 Küchen wurden etwa 1,5 Mio. Menschen ernährt. Außerdem gelang es, das Land mit Nahrungsmitteln zu "überfluten". Zusammen mit der Ernte vom Spätsommer konnte dadurch bewirkt werden, daß im September 1992 die Preise erstmals wieder sanken (vgl. de Waal 1994: 144-147).

51 Dabei verwandte die US-Regierung die höheren Zahlen – nicht zuletzt, um den Militäreinsatz zu rechtfertigen (vgl. Sahnoun 1994: 53).

Geschichte lokale Milizen ein und bezahlte Schutzgelder für die Passage von Hilfsgütern (vgl. Minear/Weiss 1995: 166-167).

Die derart eskortierten Konvois wurden oft genug geplündert – nicht selten durch die zu ihrer Begleitung angeheuerten Milizen (vgl. Makinda 1993a: 42; Jonah 1993b: 73)⁵². Für diese "Sicherheitsbegleitung" prägten die UN-Agenturen den euphemistischen Begriff "technical assistants". Sie verwandten diese Bezeichnung, weil sie offiziell keine Sicherheitskräfte beschäftigen durften. Bald setzte sich für die mit Maschinengewehren und teilweise gar Luftabwehrgeschützen ausgestatteten Jeeps der Begriff "technicals" durch (vgl. Stevenson 1993: 138). Bezeichnenderweise hat das somalische Wort für "Bandit" einen ähnlichen Klang (vgl. Arnold 1993: 31).

Ein Großteil der "humanitären Internationale" (de Waal/Omaar 1996a) hatte sich in ein Dilemma begeben: Denn obwohl unter den humanitären Organisationen bestimmte Standards hinsichtlich der Bezahlung und Schutzmodalitäten vereinbart wurden, trugen sie doch durch ihr Verhalten und die Geldtransfers unmittelbar zur Kriegsökonomie bei (vgl. Sapir/Deconinck 1995: 156-157)⁵³. Diese Entwicklung wurde durch die Präsenz internationaler Truppen noch verschärft. Der Zustrom an Geld und Material zerstörte dabei mitunter auch lokale Initiativen, ein Mindestmaß an Normalität im somalischen Alltag herzustellen (z.B. bei der Müllentsorgung und -verwertung).

V. Die UNITAF-Intervention: Von den Konferenzen in Addis Abeba bis zum gescheiterten Humanitarismus

Die äußerst prekäre humanitäre Lage löste im Oktober/November 1992 in den westlichen Staaten eine heftige Debatte darüber aus, ob ein Militäreinsatz das Blatt wenden könne. Medien und humanitäre Organisationen spielten dabei eine wichtige, sich wechselseitig unterstützende Rolle. Bis Juli 1992 hatte es nur relativ wenige Berichte aus dem Krisenland gegeben, die aber durch kompetente und erfahrene Reporter verfaßt worden waren. Ab August 1992 setzte dann eine Art Sensationsjournalismus und Katastrophentourismus ein, der die Situation in dramatisierter Form in die westliche Medienöffentlichkeit transportierte und den Druck in

52 Nach Schätzungen verschiedener Beobachter vor Ort überstieg die Anzahl der von den Hilfsorganisationen angeheuerten bewaffneten Schutzkräfte zeitweise die Anzahl der bei den Milizen unter Waffen stehenden Personen. Auch wenn sich diese spekulative Angabe nicht verifizieren läßt, so weist sie doch auf die hohe Bedeutung westlicher Organisationen für die Finanzierung von Milizen hin (Gespräch mit Dr. Wolfgang Heinrich am 21. Mai 2001 in Bonn).

53 Besonders radikal geht Michael Maren (1997) mit den Auswirkungen internationaler Hilfe ins Gericht, der sich in seinem Buch "The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity" auf Interviews und Originaldokumente stützt.

Richtung einer Intervention erhöhte⁵⁴. Eine Reihe führender US-Nothilfeagenturen begann eine Kampagne, die sich sowohl an die Medien als auch an höchstrangige Entscheidungsträger wandte.

Beim Lobbying in Washington und New York übernahm CARE mit seinen Präsidenten Philipp Johnston (USA) und Macolm Fraser (International) eine führende Funktion (vgl. de Waal 1994: 153)⁵⁵. Am 19. November 1992 machten sich verschiedene US-NGOs, in einem Brief an Bushs Nationalen Sicherheitsberater, Brent Scowcroft, für die Entsendung bewaffneter UN-Streitkräfte stark. Die Federführung der Initiative hatte InterAction übernommen, die wichtigste Vereinigung humanitärer US-NGOs. Das Vorgehen sorgte für tiefgreifende Verwerfungen in der internationalen NGO-Szene. Ein Teil der Organisationen schloß sich dem Appell nicht an. Andere NGOs hatten unterschrieben, ohne die Meinung ihrer Mitarbeiter vor Ort zu berücksichtigen. In anderen Ländern äußerten sich renommierte Organisationen wie MSF oder Oxfam-UK weitaus skeptischer. Sie verwiesen – wie sich später zeigen sollte: mit gutem Grund – auf die Gefahr einer weiteren Gewalteskalation und einer erhöhten Verwundbarkeit von Hilfspersonal (vgl. Minear/Weiss 1995: 123).

Besonders kritisch äußerte sich Alex de Waal, der sich durch exzellente Studien zu Hunger, Gewalt und Überlebensstrategien am Horn einen Namen gemacht hatte. Aufgrund der Differenzen über die Intervention verließ de Waal Human Rights Watch/Africa und gründete zusammen mit Rakiya Omaar in London die Organisation African Rights. Seines Erachtens lag der NGO-Kampagne nicht nur ein unzureichendes Verständnis der Realitäten vor Ort zugrunde. Er wirft ihr auch vor, mit einer gezielten Informationspolitik eine Pro-Interventions-Stimmung erzeugt zu haben (vgl. de Waal 1994: 154) Besonders kritisch beurteilt Alex de Waal die Rolle von CARE-US, dessen Präsident im Oktober 1992 zum humanitären Koordinator für Somalia ernannt worden war⁵⁶:

"The president of CARE-US, Philip Johnston, led the calls for international military intervention. His long-term motives may have included creating a niche for CARE as the lead agency in future programs under international military protection. The stated rationale was not that the intervention would save Somalia, but that it would save the CARE-WFP relief program – subject to inordinate diversion and delay." (de Waal 1995)

54 Ein wichtiger Auslöser war der Besuch von US-Senatorin Kassebaum an der kenyanisch-somalischen Grenze im August gewesen.

55 Neben CARE setzte sich auch das International Rescue Committee für eine Intervention ein.

56 CARE kann aufgrund seiner Arbeitsweise kaum mehr mit dem klassischen NGO-Begriff erfaßt werden. Im Haushaltsjahr 1992/93 beliefen sich die Ausgaben auf fast 440 Mio. US-\$. Philip Johnston, Präsident und Geschäftsführer von CARE, war ein pensionierter US-Offizier und Mitarbeiter von USAID (vgl. Minear/Weiss 1995: 163).

Auch wenn diese provokativen Vorwürfe sehr weit gehen, so legen sie doch im Kern eine wichtige Problematik der Lobby-Arbeit von Nichtregierungsorganisationen offen: In humanitären Krisensituationen können organisatorische Eigeninteressen operativer NGOs dazu führen, daß sie als Ergänzung ihrer Arbeit vor Ort nicht nur opferorientierte *advocacy* betreiben, sondern als originär politische Akteure auftreten. Die moralisch begründeten Zielsetzungen sind dabei nicht unbedingt "interessenfrei", sondern können mit einer strategischen Positionierung gegenüber Politik, Militär und konkurrierenden NGOs zusammenhängen. Bilder und Informationen werden zudem nicht nach einem journalistischen Kodex verwendet, sondern manipulativ zur Erzeugung einer bestimmten Stimmung ausgewählt.

In US-Präsident George Bush, der 1991 beim Krieg gegen den Irak hehre Ideale reklamiert hatte, fand die Kampagne einen guten Resonanzboden. Er stand durch seinen demokratischen Präsidentschaftsherausforderer Bill Clinton sowie beide Häuser des Kongresses unter Druck, etwas zu unternehmen. Neben ernsthafter Besorgnis um das Schicksal der Menschen in Somalia dürfte nach Ansicht zahlreicher Beobachter ein zweites Motiv bei seinen Überlegungen mitgeschwungen haben: Nachdem seine Wahlniederlage gegen Bill Clinton feststand, konnte er sich mit einer "wahrhaft" humanitären Intervention, die im Unterschied zum 2. Golfkrieg nicht durch geostrategische oder Ölinteressen geprägt war, einen respektablen Abgang von der nationalen und internationalen Bühne verschaffen (vgl. de Waal 1994: 154; Hirsch/Oakley 1995: 35-36)⁵⁷.

1. Die Entscheidung für die militärische Intervention – Sicherheitsratsresolution 794 vom 3. Dezember 1992

Vor diesem Hintergrund kann in den Monaten November und Dezember 1992 von einer partiellen Interessenkonvergenz zwischen dem US-Präsidenten und dem UN-Generalsekretär gesprochen werden. Sie trug zur Sicherheitsratsresolution 794 vom 3. Dezember 1992 bei, die eine multinationale Intervention unter Führung der USA autorisierte. Boutros-Ghali war seit Mitte November entschlossen gewesen, das Projekt einer großangelegten Militärintervention – notfalls ohne Zustimmung der Konfliktparteien – durchzubringen (vgl. Makinda 1993a: 64, 68-69). Die Entscheidung des Sicherheitsrates vom 3. Dezember 1992 bereitete er durch zwei Briefe an den Sicherheitsrat vor. In seinem Schreiben vom 24.

57 Mitunter wurde auch die Vermutung geäußert, daß der US-Intervention eine *hidden agenda* im Sinne geostrategischer Interessen zugrunde gelegen habe. Lefebvre (1993: 58-61) argumentiert überzeugend, daß die Art der Entscheidungsfindung, die Durchführung des Einsatzes (*quick fix*) sowie die multinationale Zusammensetzung von UNITAF gegen derartige Thesen sprechen. Lediglich das Interesse, einer Ausweitung des vom Sudan betriebenen extremistischen Islamismus auf Somalia entgegenzuwirken, könne die Entscheidung mitbeeinflusst haben.

November plädierte er für eine schlagkräftige Truppe. Bereits am 25. November boten die USA an, 24.000 Soldaten für eine Operation zur Verfügung zu stellen und eine entsprechende Hilfsoperation zu organisieren und zu leiten (vgl. Makinda 1993a: 70).

Am 25./29. November 1992 legte der UN-Generalsekretär dem Sicherheitsrat einen Bericht vor, in dem er auf die dramatische humanitäre Lage in Somalia hinwies. Einige Passagen des Berichts – so etwa die angeblichen Plünderungsraten von 70-80% – wurden von kritischen Beobachtern skeptisch beurteilt und waren offenkundig bereits in Hinblick auf die Legitimation einer möglichen Militäroperation verfaßt worden⁵⁸.

Boutros-Ghali unterbreitete dem UN-Sicherheitsrat am 29. November 1992 fünf Optionen für eine mögliche Entscheidungsfindung. Dabei spitzte sich die Diskussion rasch auf die Option 4 zu. Sie schlug eine multinationale Operation vor, die vom UN-Sicherheitsrat autorisiert und – angesichts eines entsprechenden Angebotes – offenkundig von den USA organisiert und geleitet würde (vgl. UN-DPI 1995ab; Adibe 1995: 49-55)⁵⁹. Der Sicherheitsrat folgte am 3. Dezember 1992 dieser Option und legitimierte mit Resolution 794 unter Kapitel VII der UN-Charta die Entsendung der *Unified Task Force* (UNITAF)⁶⁰. Deren Hauptaufgabe bestand darin, eine sichere Umgebung für die Auslieferung humanitärer Hilfe zu schaffen – notfalls unter Anwendung von Gewalt. In einer späteren Phase sollte die Operation in die Hände der Vereinten Nationen übergeben werden. Die Militäroperation erfuhr eine sehr breite internationale Unterstützung. Nur zwei Staaten, der Sudan und der Iran, übten offene Kritik (vgl. Matthies 1993a: 48).

Völkerrechtlich war Resolution 794 in zweifacher Hinsicht richtungsweisend (siehe ausführlicher Kapitel A.III): Zum einen nahm sie eine substantielle Ausweitung des Terminus "Friedensbedrohung" vor, insofern "the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia" als Ursache klassifiziert wurde. Zum anderen ist bemerkenswert, wie der Eingriff in die Souveränität Somalias begründet wurde. Die Resolution

58 Vgl. de Waal 1994: 154; Matthies 1993a: 47-48. Das IKRK und "Ärzte ohne Grenzen" gingen bei ihren Operationen davon aus, daß die Plünderungen zwischen 20 und 50% lagen; siehe Eikenberg 1993a: 194; Jean 1994: 138.

59 Option 5 sah eine landesweite Operation unter Führung der Vereinten Nationen vor. Eine derartige Mission hätte im Sinne Boutros-Ghalis die Rolle der Weltorganisation aufgewertet und einen Schritt in Richtung eines effektiven kollektiven Sicherheitssystems bedeutet. Zugleich gestand der Generalsekretär jedoch zu, daß das UN-Sekretariat nicht zur Führung einer derartigen Operation in der Lage war.

60 Als Resolution 794 verabschiedet wurde, waren folgende Staaten nichtständige Mitglieder im Sicherheitsrat: Belgien, Ecuador, Indien, Japan, Kap Verde, Marokko, Österreich, Ungarn, Venezuela und Zimbabwe. Zur völkerrechtlichen Einordnung der Resolution sei auf Kapitel A.III verwiesen.

sprach vom "unique character of the present situation in Somalia", insbesondere ihre "deteriorating, complex and extraordinary nature, requiring an immediate and exceptional response". Damit wollte der Sicherheitsrat zweifelsohne einer Präzedenzwirkung entgegentreten. Zugleich räumte das höchste Gremium der Weltorganisation aber ein Interventionsrecht für den Fall ein, daß die Autoritätsstrukturen in einem Lande zusammenbrechen und ein Land erst wieder als handlungsfähige Einheit im internationalen System rekonstruiert werden muß (vgl. hierzu Jonah 1993b: 81).

2. "Operation Restore Hope": Stärken und Schwächen eines *quick fix*

Die "Operation Restore Hope" umfaßte 28.000 US-Soldaten sowie 10.000 Soldaten aus weiteren 20 Ländern. Nach den Erfahrungen mit "Operation Desert Storm" hatten die Blockfreien bereits im Vorfeld von Resolution 794 darauf beharrt, daß UNITAF eng an die Vereinten Nationen angebunden würde. Die USA bestanden andererseits darauf, eigene Truppen auch selbst zu befehligen⁶¹. Der UN-Generalsekretär sowie der Sicherheitsrat wurden über die Entwicklungen auf dem laufenden gehalten (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 49).

Die ersten Einheiten der *Unified Task Force* (UNITAF) trafen mit großer Medienbegleitung am 9. Dezember 1992 in Mogadischu ein. Nach und nach weiteten die Truppen ihr Operationsgebiet zu den wichtigsten Verteilungszentren im Zentrum und Süden des Landes hin aus und deckten etwa 40% des Landes ab (vgl. UN-DPI 1995ab). Die USA verfolgten mit der Operation von vornherein ein begrenztes Missionsziel, das Andrew S. Natsios (1994: 132) in drei Punkten zusammenfaßte:

"(1) to secure ports, airstrips, and food distribution points; (2) to provide security for relief convoys and the operations of relief organizations; and (3) to assist UN agencies and non-governmental organizations (NGOs) in providing relief."

Schon zwei Tage nach der Landung der Truppen brach eine grundlegende Kontroverse zwischen Boutros Boutros-Ghali und der US-Administration auf, die im Verlauf der Entscheidungen zu UNITAF ungelöst geblieben war: die Frage der Entwaffnung. Die umfassende Verfügbarkeit von Gewaltmitteln war in Somalia ein riesiges Problem. Das Land war zwischen 1973 und 1989 mit Waffen regelrecht vollgepumpt

61 UNITAF wurde dementsprechend von US-Generalleutnant Roger Johnston geleitet. Die Kommandohierarchien folgten den eingespielten US-Strukturen (vgl. Makinda 1993a: 70-75). UNITAF und UNOSOM richteten aber in New York frühzeitig einen hochrangig besetzten und regelmäßig tagenden Koordinationsmechanismus auf unterschiedlichen Ebenen ein, um den Übergang zu UNOSOM II vorzubereiten.

worden und bildete in den 80er Jahren einen Waffenumschlagsplatz zur Belieferung von Kriegsgebieten. Aber auch in den Kriegsjahren wurden immer wieder Schiffsladungen voll Waffen an das Horn von Afrika verbracht⁶² (vgl. Sapir/Deconinck 1995: 164, 165 [Figure 9.8]).

Boutros-Ghali äußerte am 11. Dezember 1992 in einem Brief an US-Präsident George Bush seine Erwartung, daß UNITAF vor der Übergabe der Verantwortung an UNOSOM II die schweren Waffen unter seine Kontrolle bringen und die Milizen und Banden entwaffnen würde (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 47, Jonah 1993b: 80). Boutros-Ghali leitete diese Aufgabe aus Resolution 794 ab, die die Schaffung einer "secure environment for humanitarian relief" zum Ziel erklärt hatte. US-Präsident Bush teilte diese Interpretation nicht, sondern sah die Hauptaufgabe in der Absicherung humanitärer Korridore. Er war zwar durchaus bereit, in Abstimmung mit den Fraktionsführern die schweren Waffen in Sammellagern unterzubringen und vereinzelt Waffenlager aufzuspüren. Doch wandte er sich gegen systematische Durchsuchungen, die das Risiko eigener Opfer beinhalteten (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 103-106).

Nun war ganz deutlich: Die partielle Interessenkonvergenz zwischen dem UN-Generalsekretär und der ausgehenden Bush-Administration hatte sich nur auf das Faktum der Intervention an sich, nicht aber auf deren Charakter bezogen. Boutros-Ghali zielte letztlich auf eine vorübergehende Treuhandschaft ab, die zum *nationbuilding* in Somalia beitragen sollte. Die USA hingegen verfolgten das Konzept eines *quick fix*, mit dem die humanitäre Lage vorübergehend stabilisiert werden sollte (vgl. Makinda 1993a: 71-72) Nur mit dieser begrenzten Zielsetzung war vermutlich auch die Zustimmung von Colin Powell, dem *Joint Chief of Staff*, erreichbar gewesen: Er hatte sich immer wieder gegen die längerfristige Verwicklung in komplizierte Kriegssituationen ausgesprochen. Bei einer anderen Linie fürchtete das Militär eine *mission creep*: die schleichende Veränderung der Einsatzformen und -ziele, die die Operation immer stärker von der Eigendynamik vor Ort abhängig machte (siehe hierzu Hippler 1996)⁶³.

Mit der Ablehnung, die Milizen in nennenswertem Umfang zu entwaffnen, gab UNITAF ein zentrales Problem an die UN-Truppen weiter. Schon frühzeitig war absehbar, daß diese schlechter ausgerüstet, unprofessioneller geleitet und weniger effektiv als UNITAF agieren und mit der Frage der Entwaffnung überfordert sein würden (Chopra et al. 1995). Ob es für UNITAF eine machbare und wirksame Option zwischen weitgehender Toleranz und restriktiver Entwaffnung gab, läßt sich nur spe-

62 Ende 1993 konfiszierten die Vereinten Nationen beispielsweise fünf Schiffe mit Waffenlieferungen – unter anderem das unter griechischer Flagge fahrende Schiff *Maria*, das 400 Tonnen serbischer Waffen an Bord hatte.

63 Dazu kann durchaus auch die Übernahme ziviler Aufgaben gehören, die dem Einsatz vor Ort und auch bei den beteiligten Soldaten Legitimität verleihen (vgl. Arnold 1993: 35, Note 6).

kulativ beantworten⁶⁴. Mit Hirsch/Oakley (1995: 154, 47) argumentieren aber zwei kompetente Insider und Entscheidungsträger, daß die UNITAF-Truppen das positive Momentum in der Anfangsphase ihres Einsatzes zu einer weitgehenden Konfiszierung zumindest der schweren Waffen besser hätten nutzen können.

Zurück zum tatsächlichen Verlauf von UNITAF: Die "Operation Restore Hope" konnte zunächst politische und humanitäre Fortschritte erzielen. Oberbefehlshaber Johnston, der US-Sonderbeauftragte Oakley und der UN-Sonderbeauftragte Kittani konnten im *U.S. Liaison Office* (USLO) Aidid und Ali Mahdi zu einem "Sieben-Punkte-Abkommen" ("Seven Point Agreement") bewegen. Die beiden Fraktionen vereinbarten darin unter anderem ein Gemeinsames Sicherheitskomitee (*Joint Security Committee*), das sich zwischen Januar und April 1993 fast täglich traf (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 56-57). Hafen und Flughafen waren bald unter UNITAF-Kontrolle; auch die wichtigsten Landverbindungen konnten abgesichert werden. Der Schutz für NGOs nahm zu. UNITAF konnte in der Anfangsphase einige Erfolge vorweisen: Die Versorgung mit Nahrungsmitteln verbesserte sich, die Plünderung und Abzweigung von Lebensmitteln wurde insgesamt reduziert. Die Todesraten verminderten sich in den am schlimmsten betroffenen Regionen auf ein Zehntel. Erste Ansätze zu nationaler Versöhnung bildeten sich heraus. Auch eine Reihe von Hilfsorganisationen, die UNITAF gegenüber zunächst skeptisch eingestellt waren, erkannten die positive Rolle in Zentral- und Südsomalia an⁶⁵.

Es gab indes auch ernstzunehmende Kritik an dem UNITAF-Einsatz. Problematisch war in der Anfangsphase, daß UNITAF sich auf Mogadischu konzentrierte; dies verlagerte Unsicherheit, Plünderungen und Kämpfe – mit zum Teil erheblichen Todesopfern – schlicht ins Innere des Landes, so etwa in die Umgebung von Baidoa (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 64). Außerdem gibt es stichhaltige Analysen, die den Beitrag von UNITAF zur Überwindung der Not relativieren. Nach Angaben von Alex de Waal war der Höhepunkt der Hungersnot offenbar bereits vor der Intervention – spätestens im September/Oktober 1992 – überwunden (vgl. de Waal 1994: 139-140). Mittlerweile waren Masern, Malaria und Diarrhöe zu den Hauptursachen des weiter andauernden Sterbens geworden. Fragwürdig war vor diesem Hintergrund, daß sich die Militäroperation auf die Absicherung der Nahrungsmittelhilfe konzentrierte. Statt dessen hätte die

64 Die wechselnden Konzepte zur Entwaffnung, die Konflikte zwischen Truppen und humanitären NGOs sowie die inkonsistente Durchführung der verschiedenen Programme wird ausführlich diskutiert bei Adibe 1995: 69-100.

65 Vgl. Makinda 1993a: 74-75; ähnlich Minear/Weiss 1995: 124-126; Woods 1997: 166; Human Rights Watch 1993: 124. Clarke/Herbst (1996: 84-85) kommen sogar zu dem Schluß, daß durch die Somalia-Intervention schätzungsweise 100.000 Menschenleben gerettet wurden – freilich bleiben sie ausführliche Belege schuldig.

Seuchenbekämpfung in den Vordergrund gerückt werden müssen (vgl. de Waal 1994: 155-158)⁶⁶. Diese Kritik scheint recht fundiert zu sein. UNITAF wird man in den ersten zwei Monaten eine stabilisierende Wirkung zwar nicht absprechen und ihr trotz aller Koordinationsprobleme ein recht gelungenes Krisenmanagement attestieren können; doch beschränkte sich dies weitgehend auf Mogadischu und Umgebung.

Ab Februar 1993 wandte sich allerdings nach und nach das Blatt. Insbesondere in den Gegenden um Merca, Kismayo und Mogadischu nahmen die Zusammenstöße zwischen UNITAF und somalischen Kriegersfraktionen zu (vgl. Sapir/Deconinck 1995: 164). Die US-Truppen durchsuchten daraufhin eine Reihe von Waffenverstecken und stellten bis Mitte Februar eine nennenswerte Zahl an Waffen sicher. Die US-Truppen gingen dabei äußerst selektiv vor, was die innersomalischen Kräfteverhältnisse beeinflusste (vgl. Chopra et al. 1995). Insbesondere die offenkundige Gegnerschaft zu Aidid untergrub den ursprünglich guten Ruf der UNITAF, die sich immer stärker Vorwürfen der Parteilichkeit ausgesetzt sah. Ein Zwischenfall vom 22. Februar 1993 schien diesen Verdacht zu bestätigen. Soldaten unter Befehl von General Morgan, Siad Barres Schwiegersohn, gelang es, trotz Anwesenheit von US-amerikanischen und belgischen Truppen in Kismayo einzudringen. Als die UNITAF dann auch noch Colonel Omar Jess, der mit Aidid in der SNA verbunden war, auf dem Weg von Mogadischu nach Kismayo festnahm, erlitt die Autorität der multinationalen Truppe einen folgenschweren Schlag (vgl. Sapir/Deconinck 1995: 164; de Waal 1994: 142-143).

3. Die Konferenzdiplomatie von Addis Abeba im Januar und März 1993

Die Phase der UNITAF-Operation (Dezember 1992 bis Mai 1993) war nicht nur durch die Absicherung humanitärer Hilfe, das selektive Ausheben von Waffenverstecken und vereinzelte Zusammenstöße geprägt. Vielmehr gab es parallel auch eine aktive politische und humanitäre Diplomatie⁶⁷. So trafen auf Einladung der Vereinten Nationen im Januar 1993 vierzehn politische Fraktionen in Addis Abeba zusammen, um eine für März geplante Versöhnungskonferenz vorzubereiten. An dem Treffen, das im Hauptquartier der UN *Economic Commission for Africa* (ECA) stattfand, nahmen die Generalsekretäre von OAU, Arabischer Liga und Islamischer Konferenz teil. Außerdem waren die Bewegung der Blockfreien und das *Standing Committee of the Countries of the Horn* (Äthiopien, Eritrea, Djibouti, Kenya und Sudan) vertreten, dessen Sprecher der

66 In noch grundsätzlicherer Hinsicht läßt sich natürlich fragen, ob die 500 Mio. US-\$, die die US-Truppen im Rahmen von UNITAF zusätzlich eingesetzt haben, den bescheidenen Mehrwert in dieser ausgewählten Krise rechtfertigen (vgl. Minear/Weiss 1995: 126).

67 Vgl. hierzu Makinda 1993a: 33-34, 64-65; UN-DPI 1995ab; Sahnoun 1994: 26-27.

äthiopische Präsident Meles Zenawi war. Boutros-Ghali eröffnete die Konferenz am 4. Januar 1993. Einen Tag zuvor war er nach Mogadischu gereist und dort mit Protesten konfrontiert gewesen, die mutmaßlich von Aidid inszeniert worden waren.

Bei dem Treffen wurde zunächst am 8. Januar ein generelles Abkommen verabschiedet. Zweitens beschloß die Konferenz am 15. Januar 1993 einen landesweiten Waffenstillstand, der durch UNITAF und UNOSOM verifiziert werden sollte und die Kantonierung schwerer Waffen sowie die Demobilisierung und Entwaffnung der Milizen vorsah (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 94). Drittens wurde für den 15. März 1993 eine nationale Versöhnungskonferenz vereinbart, die durch ein Ad-hoc-Komitee vorbereitet werden sollte (vgl. UN-DPI 1995ab). Die Absichtserklärungen hatten freilich wenig mit der Realität zu tun, die Implementierung der Vereinbarungen war nur äußerst unzureichend geregelt (vgl. Makinda 1993a: 65). Von daher muß die UN-Konferenz vom Januar sehr kritisch eingeschätzt werden. Volker Matthies (1993a: 48) kam zu dem Urteil, sie sei "unangemessen schlecht vorbereitet und übereilt sowie friedenspolitisch bedenklich" gewesen und habe die Warlords aufgewertet.

Trotz zahlreicher Probleme bei ihrer Vorbereitung fand vom 15. bis 28. März 1993 die nationale Versöhnungskonferenz in Addis Abeba statt⁶⁸. Sie war – nicht zuletzt aufgrund der Kritik an dem Vorbereitungstreffen vom Januar 1993 – auf eine breitere Basis gestellt und verfügte über eine höhere Legitimität⁶⁹. Insgesamt nahmen 250 Personen teil. Neben Vertretern der 15 Kriegsparteien waren auch Clanälteste, religiöse Autoritäten und Repräsentanten gesellschaftlicher Gruppen zugegen (vgl. Matthies 1993a: 50). Den Vorsitz bei der nationalen Versöhnungskonferenz führte der Vertreter des SRSG, der guineische Botschafter Lansana Kouyate. Erneut waren Vertreter der Arabischen Liga, der OAU, der Islamischen Konferenz, des *Standing Committee of the Countries of the Horn* und der Blockfreienbewegung zugegen (vgl. UN-DPI 1995ab).

Am 27./28. März 1993 wurde – auch im Einvernehmen mit den anwesenden zivilgesellschaftlichen Organisationen – eine Vereinbarung verabschiedet, die vier Teile umfaßte: Abrüstung und Sicherheit, Rehabilitation und Wiederaufbau, Wiederherstellung des Eigentums und Streitbeile-

68 Kurz zuvor hatte vom 11. bis 13. März 1993 in Addis Abeba eine Konferenz zu humanitären Fragen stattgefunden. Auf ihr wurde ein umfangreiches Programm für die Monate März bis Dezember 1993 verabschiedet, das von der Nothilfe bis zum Wiederaufbau lokaler und gesamtstaatlicher Institutionen reichte. Freilich wurde die Umsetzung des Programms schon bald durch die Kampfhandlungen in Mogadischu und Südsomalia blockiert. Siehe hierzu ausführlicher UN-DPI 1995ab; H.M. Adam 1995: 83-84; Chopra et al. 1995; Hirsch/Oakley 1995: 96.

69 Insbesondere das Life and Peace Institute hatte sich mit Nachdruck dafür eingesetzt, sich nicht allein auf die Führer politisch-militärischer Fraktionen zu konzentrieren (vgl. Heinrich 1997: xvi-xvii, 41-48).

gung sowie Übergangsmechanismen (vgl. UN-DPI 1995ab)⁷⁰. Das Abkommen sah für eine Transitionsphase von zwei Jahren als oberstes Entscheidungsorgan einen Nationalen Übergangsrat (*Transitional National Council*, TNC) vor. Ihm sollten insgesamt 74 Mitglieder angehören, die aus den 18 Regionen, aus Mogadischu und den 15 politischen Bewegungen stammten. Außerdem war geplant, Zentrale Verwaltungsbezirke (*Central Administrative Departments*), Regionalräte (*Regional Councils*) und Bezirksräte (*District Councils*) zu bilden, wobei insbesondere die Bezirksräte im Einklang mit somalischen Autoritäten besetzt werden sollten (UN-DPI 1995ab). Die Milizen sollten auf freiwilliger Basis innerhalb von 90 Tagen entwaffnet werden (vgl. Eikenberg 1993a: 197).

Spürbar war, daß das Abkommen vom 27. März auf erheblichen Druck der internationalen Gemeinschaft und der äthiopischen Gastgeber zustande gekommen war. Der UN-Sicherheitsrat hatte am Tag zuvor in Resolution 814 das Mandat für UNOSOM II beschlossen: Ohne ein Friedensabkommen hätte die Mission politisch ziellos gewirkt. Doch die Vereinbarung von Addis Abeba stellte kein tragfähiges Friedenskonzept dar, der "Geburtsfehler" war also nicht behebbar (vgl. Eikenberg 1993a: 198). Vor allem fehlte es an Regelungen, wie die verschiedenen Vorgaben umgesetzt werden sollten (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 98). Zudem standen die Milizen nicht wirklich hinter den Vereinbarungen. Vielmehr verstießen sie gegen zahlreiche Bestimmungen (von der Bildung der Übergangsorgane bis zur Entwaffnung) und ordneten statt dessen die Konferenz von Addis Abeba in ihre Gesamtstrategie der Machteroberung ein.

VI. UNOSOM II: Von der mißglückten Treuhandschaft zur kriegesischen Konfrontation

In den ersten Monaten von UNITAF war unklar geblieben, welches der genaue Zeitrahmen für die Operation war. Erst am 26. März 1993 beschloß der Sicherheitsrat in Resolution 814 den Übergang zu UNOSOM II. Mit dieser Entscheidung wurde erstmals eine UN-Truppe unter Kapitel VII UN-Charta autorisiert. Das Mandat von UNOSOM II war – insbesondere auf Betreiben von Boutros-Ghali – sehr ambitioniert. Der UN-Generalsekretär hatte dem Sicherheitsrat die Hintergründe in einem Bericht vom 3. März 1993 (S/25354) dargelegt, der den geplanten Übergang von UNITAF zu UNOSOM II zum Gegenstand hatte. Boutros-Ghali wies darauf hin, daß trotz der Erfolge von UNITAF die Sicherheitslage immer noch problematisch sei und keine Regierungsstrukturen etabliert worden seien. Von daher hielt er eine Beschlußfassung unter Kapitel VII für notwendig. UNOSOM II sollte durch Abrüstung und Versöhnung dazu bei-

70 Das "Addis Ababa Agreement of the First Session of the Conference on National Reconciliation in Somalia of March 27, 1993" ist dokumentiert in: Hirsch/Oakley 1995: 191-198.

tragen, Frieden, Stabilität, Recht und Ordnung wiederherzustellen. Letztendlich sollte durch den wirtschaftlichen, infrastrukturellen und politischen Wiederaufbau dazu beigetragen werden, den somalischen Staat zu rekonstruieren⁷¹ (vgl. UN-DPI 1995ab).

Im militärischen Bereich sollte UNOSOM II ein umfangreiches Mandat mit folgenden Elementen haben: Monitoring von Friedensvereinbarungen, Unterbindung von Gewalt, Kontrolle über schwere Waffen, Beschlagnahme von Kleinwaffen, Absicherung der wichtigsten Verkehrs- und Kommunikationsverbindungen, Schutz des Hilfspersonals, Minenräumung und die Hilfe bei der Repatriierung von Flüchtlingen und Vertriebenen. Im Unterschied zum UNITAF-Mandat war explizit geregelt, daß die Mission ein Entwaffnungsprogramm durchführen und weite Teile des Landes abdecken sollte. Sie war damit weitaus mehr als "nur" ein kurzfristiger Einsatz zur Erfüllung begrenzter humanitärer Ziele. Die zentrale Voraussetzung für diese ambitionierte Unternehmung war freilich immer noch nicht erfüllt: eine von den US-Truppen konsequent durchgeführte Entwaffnung und Stabilisierung der Lage (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 103).

Der Umfang von UNOSOM II sollte eine militärische Komponente von 20.000 Mann, logistische Unterstützung durch 8.000 Personen sowie 2.800 Zivilpersonen umfassen⁷². Die USA hielten zur Unterstützung des Streitkräftekommandierenden eine taktische Schnelleingreiftruppe von 1.300 Mann (*Quick Reaction Force*, QRF) bereit; insgesamt sollten 4.000 US-Soldaten in der Region verbleiben (vgl. Makinda 1993a: 76; UN-DPI 1995ab). Im Februar 1993 bestimmte Boutros-Ghali den türkischen General Cevik Bir zum Truppenkommandeur⁷³. Zu dessen Stellvertreter wurde auf Vorschlag der USA Generalmajor Thomas Montgomery ernannt, der zugleich stellvertretender Kommandeur der US-Streitkräfte war (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 108-109; G. Anderson 1995: 270-271). Diese Konstruktion ermöglichte es, daß erstmals ein größeres US-

71 Die Ziele sollten in vier Phasen umgesetzt werden: Nach dem Übergang von UNITAF sollte die Sicherheitslage konsolidiert und ausgeweitet werden. Anschließend sollte Autorität an zivile Institutionen übertragen werden, um schließlich die Truppenaufteilung neu zu ordnen.

72 Das Militärpersonal stammte aus folgenden Ländern: Ägypten, Australien, Bangladesh, Belgien, Botswana, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Indien, Irland, Italien, Kanada, Kuwait, Malaysia, Marokko, Nepal, Neuseeland, Nigeria, Norwegen, Pakistan, Rumänien, Saudi-Arabien, Schweden, Südkorea, Tunesien, Türkei, USA, Vereinigte Arabische Emirate, Zimbabwe. Beim Zivilpersonal handelte es sich um UN-Mitarbeiter sowie um abgeordnetes Personal (*seconded personnel*) der Mitgliedsstaaten.

73 Am 18. Januar 1994 wurde General Bir durch den malaysischen Generalleutnant Aboo Samah Bin-Aboo Bakar als Truppenkommandeur von UNOSOM II abgelöst (vgl. UN-DPI 1995ab).

Truppenkontingent unter UN-Kommando eingesetzt wurde⁷⁴ (vgl. Pape 1997: 199).

Der Übergang ging auch mit dem Wechsel in zwei wichtigen Führungspositionen einher. Am 3. März 1993 wurde der US-Sondergesandte Robert Oakley durch Robert Gosende abgelöst, der zuvor bei der *U.S. Information Agency* (USIA) gearbeitet hatte. Am 9. März ersetzte der pensionierte Admiral Jonathan T. Howe auf Vorschlag der USA den irakischen Diplomaten Kittani als SRSG. Zugleich wurde Howe am 4. Mai 1993 Vizekommandeur von UNOSOM II (vgl. Eikenberg 1993a: 199-200; Stevenson 1993: 150). Durch diese Ämterverbindung wurde erneut eine enge Verflechtung von UN- und US-Strukturen angestrebt. Freilich kam im weiteren Verlauf der Operation immer wieder die Frage auf, wo Howes primäre Loyalität lag und auf welche Entscheidungswege und Autoritäten er sich stützte⁷⁵.

1. Das Scheitern einer "Treuhandschaft *light*"

Das Konzept von UNOSOM II entsprach im Kern den Vorstellungen Boutros-Ghalis von der Einrichtung einer "Treuhandschaft" für Somalia, die er bei UNITAF nicht hatte durchsetzen können. Es handelt sich dabei um die weitestgehende Variante einer Aufhebung nationaler Souveränität, die im Rahmen von Global Governance denkbar ist. Der Anspruch erwies sich freilich in zweifacher Hinsicht als überzogen, wenn nicht gar hybrid: Zum einen war die Mission sowohl vom Umfang als auch von der Qualifikation des Personals her offenkundig nicht in der Lage, die hohen Anforderungen zu erfüllen (vgl. Chopra et al. 1995). Während die gut ausgestattete UNITAF-Mission ein nur begrenztes Mandat in einer bestimmten Region umzusetzen hatte, sollte UNOSOM II mit weniger Ressourcen umfangreichere Aufgaben im gesamten Land wahrnehmen. Dieses strukturelle Grundproblem hob auch eine Studie hervor, die maßgeblich von der *Lessons Learned Unit* im *UN Department of Peace-keeping Operations* (UN-DPKO 1995: 5, 25)⁷⁶ verfaßt worden war. Chester Crocker

74 Auch beim UN-Einsatz in Mazedonien (UNPREDEP, *UN Preventive Deployment Force*) wurden US-Soldaten unter UN-Kommando eingesetzt; allerdings war diese Mission von Umfang, Mandat und Risiko her nicht mit UNOSOM II vergleichbar.

75 Erwähnenswert ist, daß Howe – dem nicht unbedingt politisches Fingerspitzengefühl beim Umgang mit Somalis nachgesagt wurde – zeitweise April Glaspie als politische Beraterin hinzuzog. Der früheren US-Botschafterin im Irak war vorgeworfen worden, Saddam Hussein 1990 vor seinem Einmarsch in Kuwait mißverständliche Signale über ein potentielles US-Engagement gegeben und ihn damit ungewollt zur Intervention ermuntert zu haben. Trotzdem erhielt sie – wenn auch mit geringerer Verantwortung – erneut eine sensible Aufgabe.

76 Nicht zuletzt auf Betreiben von Generalmajor Manfred Eisele, dem damaligen Beigeordneten Generalsekretär in der UN-Abteilung für friedenserhaltende

(1995b: xii) meinte dementsprechend, man hätte entweder das Mandat von Resolution 814 deutlich anpassen oder aber weitaus mehr Ressourcen mobilisieren müssen. Der Ansatz, mit begrenzten Kapazitäten eine Art "Treuhanderschaft *light*" praktizieren zu können, erwies sich von vornherein als inkonsistent.

Doch greift dieses Argument allein zu kurz. Denn zweitens gab es wenig Anhaltspunkte für die Vermutung, daß die schwerfällige und oftmals ineffiziente UN-Bürokratie in der Lage sein könnte, einen Prozeß des *state- bzw. nation-building* in die Wege zu leiten. Bereits in der Anfangsphase des Konflikts und während der Friedensbemühungen Sahnouns war der UN-Apparat durch Rivalitäten gelähmt gewesen. Wie sollte er da den grundlegenden Wiederaufbau des somalischen Staates bewerkstelligen? Dieser hätte ja nicht nur die nationale Versöhnung, sondern auch eine grundlegende politische Transformation beinhalten müssen (vgl. Chopra et al. 1995). Derartige Unternehmungen internationaler Organisationen sind bereits im früheren Jugoslawien auf enorme Schwierigkeiten gestoßen, obgleich hier eine gewisse Gewaltkontrolle erreicht wurde und der institutionelle Zerfall weitaus weniger fortgeschritten war als in Somalia – vom sozioökonomischen Ausgangsniveau einmal ganz abgesehen. In einer zersplitterten und verarmten vorindustriellen Gesellschaft, in der die Fassade des modernen Staates zusammengebrochen ist, wird von daher als realistisches Ziel nur eine vorübergehende Stabilisierung in Frage kommen, die sich zunächst vermutlich auf die Wiederbelebung traditioneller Strukturen wird stützen müssen.

UNOSOM II übernahm am 4. Mai 1993 die Kontrolle und war in den ersten Wochen mit der Konsolidierung der Lage beschäftigt. Bereits die militärische Stationierung von UNOSOM II verlief unbefriedigend⁷⁷; schwerer wogen aber die Schwierigkeiten der zivilen Komponente, die kaum Fuß faßte (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 112-113)⁷⁸. Der SRSG, der formell die höchste Autorität innehatte, war nur schlecht ausgestattet und nicht in der Lage, eine übergeordnete Führungsrolle auszufüllen. Als äußerst ungünstig erwies sich der häufige Wechsel auf diesem Posten, der sich durch die gesamte Zeit des internationalen Engagements in Somalia zog: Zwischen dem Beginn von UNOSOM I im April 1992 und der Be-

Operationen (DPKO), wurde Anfang 1995 die sogenannte *Lessons-Learned Unit* eingerichtet, die aus den Erfahrungen von UN-Operationen Lehren ziehen sollte. Die Somalia-Studie wurde auf zwei Expertenseminaren vom Juni und September 1995 erarbeitet. Sie enthält eine detaillierte Analyse der Somalia-Operation und stellt verallgemeinernd 15 Lehren vor.

77 Das deutsche Kontingent von 1.500 Soldaten und die eigentlich zur Unterstützung vorgesehene indische Brigade bildeten ein besonders kuriozes Beispiel. Siehe zum deutschen Somalia-Einsatz u.a. Böge 1994; Groffebert 1996; Steinmetz 1994; W. Wagner 1994.

78 Howe orderte deshalb sogar ein US-Management-Team – was für einige Verwirrung bei den UN sorgte, die sich angesichts der engen Anbindung an die US-Administration sorgten (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 113, FN 20).

endigung von UNOSOM II im Mai 1995 wurden insgesamt fünf SRSGs eingesetzt (vgl. UN-DPKO 1995: 7)⁷⁹. Entsprechend bildete sich keine *corporate identity*. Vielmehr entwickelten sich "Subkulturen" von Spezialisten (Diplomaten, Juristen, für Öffentlichkeitsarbeit Zuständige, humanitären Helfer), die sich auf unterschiedliche Abteilungen und Büros mit jeweils eigenen Agenden aufteilten (vgl. Chopra et al. 1995).

Die politische Abteilung orientierte sich im Verlauf von UNOSOM II immer noch am UNOSOM I-Ansatz einer "Versöhnung durch Verhandlung", anstatt ein Gesamtkonzept für den Aufbau von Institutionen zu entwickeln. Nach Analyse der Lessons-Learned-Studie gelang es UNOSOM nicht, "to create a safe 'political space' for elements of civil society to re-emerge without fear of intimidation or retaliation" (UN-DPKO 1995: 12, Ziff. 35). Außerdem wurde nach Einschätzung der Lessons-Learned-Studie zuviel Geld für großangelegte Friedenskonferenzen ausgegeben, statt sich stärker und kontinuierlicher auf lokale und regionale Initiativen zu konzentrieren (vgl. UN-DPKO 1995: 13, Ziff. 37).

Viele Komponenten der Mission waren zudem schlecht vorbereitet: Obwohl Wahlen als Teil der Demokratisierungsstrategie galten, war keine Einheit zur Wahlvorbereitung vorgesehen. Für die Polizeiausbildung, die eine zentrale Funktion beim *institution-building* einnehmen sollte, war eine Unterabteilung der Rechtsabteilung zuständig. Unklar blieb im Gesamtverlauf, welche Funktion eine Polizei ohne klare zivile Autoritäten ausfüllen sollte. Schließlich war die zivile Komponente in praktischer Hinsicht behindert: Das Personal war in seiner Bewegungsfreiheit sehr eingeschränkt und konnte allein deshalb nur geringe Wirkung entfalten (vgl. Chopra et al. 1995).

2. Die Konfrontation mit Aidid und der Rückzug der USA

Bereits nach einem Monat stand UNOSOM II vor einer Wende. Sie ließ die weitgesteckten Zielsetzungen schlagartig in den Hintergrund treten und mündete innerhalb kurzer Zeit darin, daß die internationalen Truppen von potentiellen Treuhändern zur Kriegspartei abglitten. Den zentralen Einschnitt bildete die Konfrontation vom 5. Juni 1993. Ein pakistanisches UNOSOM II-Kontingent wollte sechs Waffenlager von General Aidids *Somali National Alliance* (SNA) in Südmogadischu inspizieren. Es drang dabei auch bei "Radio Mogadishu" ein, wo angeblich ein Lager vermutet wurde⁸⁰. Beim Rückzug gerieten die Pakistanis auf der October 21 Road in einen Hinterhalt: Unter dem Schutz von Kindern und Frauen wurde das Feuer auf sie eröffnet. Insgesamt kamen an diesem Tag 24 pa-

79 Genauso häufig wechselten im übrigen auch die Koordinatoren im humanitären Bereich (siehe Ingram 1993: 181).

80 Die Radiostation dürfte sicher auch ausgewählt worden sein, weil sie Aidid zur Verbreitung von Propaganda diente.

kistanische Soldaten ums Leben, 10 wurden vermißt, 54 verletzt. Aidid rechtfertigte den Angriff damit, daß er die SNA-Radiostation bedroht sah (vgl. Makinda 1993a: 80; UN-DPI 1995ab). Die USA hatten die Durchsuchungsaktion unterstützt und griffen neben italienischen Einheiten mit ihrer *U.S. Quick Reaction Force* ein, um die Auseinandersetzungen zu beenden (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 117-118).

Am 6. Juni 1993 verurteilte der UN-Sicherheitsrat in Resolution 837 die Angriffe auf die pakistanischen Blauhelme scharf und forderte eine Untersuchung der Vorfälle (vgl. UN-DPI 1995ab). Dieser Verurteilung schlossen sich am 8. Juni elf somalische Parteien an. Am 12. Juni 1993 ging UNOSOM II mit US-Unterstützung massiv gegen tatsächliche oder vermeintliche Einrichtungen der USC/SNA vor. Dabei war neben Waffenlagern auch erneut "Radio Mogadishu" ein Ziel. Die US-geleitete Operation, bei der die Ziele auch aus der Luft bombardiert wurden, war nach Ansicht vieler Beobachter unverhältnismäßig. Empörung löste die Stürmung eines Krankenhauses aus, bei der einhundert Somalis ums Leben kamen. Außerdem besetzten – in einer nach wie vor rätselhaften Operation – US-Truppen das UNDP-Hauptquartier und setzten die anwesenden Mitarbeiter Schikanen aus. Doch auch auf Seiten der Blauhelme gab es weitere Opfer. Als am 17. Juni 1993 marokkanische Blauhelme in Südmogadishu getötet wurden, unternahm Jonathan Howe einen folgenschweren Schritt: Er erließ wegen der Attacke vom 5. Juni und wegen öffentlicher Aufstachelung zu Gewalt einen Haftbefehl gegen General Aidid. Zusätzlich setzte er eine Belohnung in Höhe von 25.000 US-\$ aus (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 120; Makinda 1993a: 80-81).

Die Eskalation setzte sich fort, als die USA und UNOSOM am 12. Juli 1993 ohne Vorwarnung mit Hubschraubern ein Gebäude – das sog. 'Abdi House' – angriffen, in dem Älteste und angesehene Persönlichkeiten des Habre Gedir-Clans zusammentrafen. Mehr als 50 Personen wurden getötet. Diese Operation war von UNOSOM geplant worden, doch hatte ihr auch die gesamte US-Befehlskette bis hin zu Präsident Clinton zugestimmt⁸¹. Nach dem Rückzug der *U.S. Quick Reaction Force* tötete eine somalische Menschenmenge vier Journalisten, die die Ereignisse festhalten wollten (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 121). Dies führte zu weiteren heftigen Kämpfen und zu einer Solidarisierung breiter Bevölkerungsschichten in Mogadishu mit Aidid.

81 Mats Berdal (1999: 178) gibt Boutros-Ghali unmittelbare Mitverantwortung für die Auslobung des "Kopfgeldes" und den fatalen Angriff auf das 'Abdi House'. Die Militarisierung des UN-Einsatzes – insbesondere der offene Krieg gegen die SNA – ist nach seiner Auffassung auch zurückzuführen auf Boutros-Ghalis "obsession with which he pursued Aidid at the cost of destabilising the overall mission". In seiner insgesamt kritischen Einschätzung von Boutros-Ghalis Rolle in Somalia sieht Berdal (1999: 177-179) sich durch Boutros-Ghalis Memoiren (1999, 2000) bestätigt, in denen der frühere UN-Generalsekretär – ähnlich übrigens wie im Falle Rwanda (siehe Teil E) – eine verzerrte Darstellung der Ereignisse gibt.

Die Konfrontation zwischen den Vereinten Nationen und Aidid waren in gewisser Weise absehbar gewesen. Aidid hatte wiederholt angedeutet, daß er UNOSOM II im Vergleich zu UNITAF als schwächer wahrnahm und von daher eher bereit war, eine direkte Konfrontation zu wagen. Hinzu kamen äußerst ungünstige persönliche Konstellationen, deren Bedeutung für die Eskalationsdynamik nicht unterschätzt werden sollte: Aidid hegte große Vorbehalte gegenüber Boutros-Ghali, der nach seiner Meinung maßgebliche Verantwortung dafür trug, daß Ägypten bis zuletzt Siad Barre unterstützt hatte⁸². Er hob immer wieder hervor, daß er Boutros-Ghali eine *hidden agenda* unterstellte: die Errichtung einer UN-Treuhandschaft, um letztendlich Siad Barre wieder zur Macht zu verhelfen⁸³ (vgl. Chopra et al. 1995; Jürjens 1996). Zum anderen hatte Ägypten zusammen mit Italien die Djibouti-Konferenz von 1991 unterstützt, die auf eine Förderung Ali Mahdis hinausgelaufen war (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 19; Stevenson 1993: 149). Aidid mobilisierte seine Anhänger gezielt gegen den UN-Generalsekretär. Als Boutros-Ghali bei einem Zwischenstopp am 3. Januar 1993 zum UNOSOM-Hauptquartier in Mogadischu gelangen wollte, hinderte ihn eine Menschenmenge daran. Dies verschärfte die wechselseitigen Animositäten weiter. Verschiedene Beobachter meinten – vermutlich zu Recht –, Boutros-Ghali hätte in bezug auf Somalia eine zurückhaltendere Rolle spielen sollen⁸⁴ (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 101-102, FN 1).

Neben dem tiefverwurzelten Mißtrauen gegenüber Boutros-Ghali fühlte Aidid sich auch von Howe düpiert. Dieser hatte die UN-Unterstützung für eine Friedenskonferenz in Mogadischu zurückgenommen, auf der unter Federführung von Aidid Mitte Mai 1993 eine – übrigens erfolgreiche – Vereinbarung für Zentralsomalia zustande kam. Statt dessen arrangierten die Vereinten Nationen eine Parallelkonferenz, zu der sie mit ihren eigenen Mitteln General Mohamed Abshir – Führer der *Somali Salvation Democratic Front* (SSDF) und Konkurrent Aidids – transportierten (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 115-116; H.M. Adam 1995: 85).

Die militärische Konfrontation mit Aidid hatte erhebliche Folgen für den Zusammenhalt von UNOSOM II. Die "Wildwest-Manier", mit der Jonathan Howe die offene Konfrontation suchte und dabei auch Allianzen mit somalischen Kriegsfraktionen – so insbesondere mit der SSDF General Abshirs im Nordosten des Landes – einging, stieß auf Widerstand

82 Zwischen Aidid und Boutros-Ghali soll es zudem weit zurückreichende Animositäten aus ihren Begegnungen im Rahmen der OAU gegeben haben; vgl. Blumenthal 1993: 58; Stevenson 1993: 149.

83 Dieser Verdacht war wohl auch der Grund, warum Aidid zunächst in die Entsendung der UNITAF unter amerikanischer Führung seine Hoffnungen setzte.

84 Die Tradition der Blauhelm-Einsätze wäre hier instruktiv gewesen: Demnach sollten externe Akteure in Konfliktsituationen eingesetzt werden, die keine Verbindungen zu den Konfliktparteien haben bzw. eigene nationale Interessen verfolgen.

(vgl. H.M. Adam 1995: 85). Als am 17. Juni UNOSOM-Truppen eine SNA-Enklave angriffen, kehrten französische Einheiten entgegen der Anweisung von General Bir von Mogadischu nach Baidoa zurück.

Besonders offen stellten sich die Italiener gegen die Konfrontationsstrategie. Sie unterstützten zwar die Isolierung Aidids, respektierten aber die *Somali National Alliance* (SNA). Nachdem am 2. Juli vier Italiener in einem Hinterhalt erschossen worden waren, kritisierte der italienische Kommandeur, General Bruno Loi, die UN-Politik – woraufhin der damalige Untergeneralsekretär für friedenserhaltende Maßnahmen, Kofi Annan, seine Ablösung verlangte. Die Italiener machten deutlich, daß sie im Zweifelsfall ihre Anweisungen nicht mehr von General Bir, sondern aus Rom entgegennehmen würden (vgl. G. Anderson 1995: 274). Daraufhin wurden sie auf Betreiben von Boutros-Ghali und Howe außerhalb Mogadischus stationiert. Auch im US-Militär gab es auf höchster Ebene hinsichtlich des aggressiven Vorgehens gegen die SNA, die sich aber nicht durchsetzen konnten (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 125).

Die militärischen Auseinandersetzungen setzten sich unterdessen fort. Zwischen dem 5. und 15. September 1993 fielen ihnen Hunderte von Somalis sowie mehrere UNOSOM-Soldaten zum Opfer. Die US/UNOSOM-Truppen nahmen massive Verluste unter den Zivilisten in Kauf. So starben am 9. September 1993 etwa 200 somalische Frauen und Kinder durch das Maschinengewehrfeuer, das aus einem Kampfhubschrauber abgegeben wurde (vgl. Pape 1997: 200). US-Bemühungen um einen Kurswechsel, die in der zweiten Septemberhälfte in einem informellen Memorandum (*non-paper*) niedergelegt und dem UN-Generalsekretär von US-Außenminister Warren Christopher dargelegt wurden, wies Boutros-Ghali zurück.

Trotzdem kam es zum Kurswechsel. Auslöser war ein schwerer Vorfall vom 3. Oktober 1993. *US Rangers*, die zwar unter UN-Mandat agierten, jedoch nicht unter UN-Befehl und -Kontrolle standen, unternahmen mit Kampfhubschraubern eine Razzia im Olympia Hotel in Zentral-Mogadischu, in deren Verlauf es zu heftigen Gefechten kam. Der SNA gelang es, einen US-Helikopter abzuschießen. 18 Elitesoldaten kamen ums Leben, 75 wurden verletzt, einer wurde als Geisel genommen. Die Situation beruhigte sich erst, nachdem am 9. Oktober 1993 die USC/SNA einseitig die Beendigung bewaffneter Aktionen gegen UNOSOM II verkündet hatte (vgl. UN-DPI 1995ab).

Die westlichen Medien, die im Oktober/November 1992 eine zentrale Rolle bei der Mobilisierung der Öffentlichkeit für die Somalia-Intervention gespielt hatten, läuteten nun – drei Jahre später – die Beendigung der Mission ein. Dieser Einfluß wurde angesichts der besonderen Bedeutung des Cable News Network (CNN) als "CNN-Faktor" bezeichnet. Freilich sollte nicht vernachlässigt werden, daß dieser Einfluß nur unter restriktiven Bedingungen greift – dann nämlich, wenn politischen Entscheidungsträgern klare Zielvorgaben fehlen und sie keine Strategie

entwickelt haben, in Krisensituationen mit der Öffentlichkeit zu kommunizieren. Beide Bedingungen waren sowohl bei der Entscheidung zur Intervention unter George Bush als auch im weiteren Verlauf unter Bill Clinton erfüllt – bei anderen Operationen, so etwa im früheren Jugoslawien, kamen sie jedoch nicht zum Tragen.

Auslöser für die Kehrtwendung der US-Administration in Somalia waren die Bilder, die von den Vorfällen des 3. Oktober 1993 übermittelt wurden: Als die Leiche eines US-Soldaten durch die Straßen von Mogadischu geschleift wurde und amerikanische TV-Stationen diese Szene immer wieder ausstrahlten, kippte die Stimmung in den USA um (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 127). Daß die Fernsehbilder eine derart große Wirkung haben konnten, hing maßgeblich damit zusammen, daß das Somalia-Engagement in den Monaten zuvor ungenügend beachtet worden war und die Ereignisse daher eine gewisse Schockwirkung hatten:

"The fact is that neither the Congress nor the public, and perhaps not the higher levels of the White House, adequately understood that the Somali operation had been for several months a volatile and high-risk military endeavor." (Woods 1997: 165)

Am 7. Oktober 1993 verkündete Clinton den überfälligen Kurswechsel. Dabei distanzierte er sich von einer Personalisierung des Konflikts, die den USA von den UN aufgedrängt worden sei. Mit der erneuten Ernennung von Robert Oakley zum US-Sondergesandten wurde ein Zeichen der Verständigungsbereitschaft gesetzt. Am 13. Oktober 1993 legte Clinton vor dem Kongreß einen Drei-Stufen-Plan dar, der im Sinne einer *exit strategy* ein geordnetes Disengagement ermöglichen sollte: Zunächst sollten die Truppen verstärkt werden, dann eine regionale Lösung ermuntert und schließlich die Truppen bis zum 31. März 1994 abgezogen werden.

3. *Appeasement*-Politik gegenüber den Warlords und Abwicklung von UNOSOM II

Nach dem Debakel vom Oktober 1993 und dem Kurswechsel der USA änderte sich auch die Strategie von UNOSOM II. UN-Sicherheitsratsresolution 885 vom 16. November 1993 setzte den Haftbefehl gegen Aidid aus und beauftragte eine dreiköpfige Untersuchungskommission, die Vorfälle zu untersuchen. Die Kommission forderte umgehend die Freilassung somalischer Gefangener. Als am 29. November 1993 in Addis Abeba eine weitere humanitäre Konferenz eröffnet wurde, befand sich Aidid bereits unter den Teilnehmern (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 138; Pape 1997: 201). Anschließend fand vom 2. bis 11. Dezember 1993 auf Einladung der äthiopischen Regierung und mit Unterstützung von UNOSOM II ein politisches Treffen statt. Zugegen waren Vertreter der zwei wichtigsten Allianzen – der *Group of 12* und der USC/SNA (vgl. UN-DPI 1995ab).

In seinem Bericht vom 6. Januar 1994 (S/1994/12) betonte Boutros-Ghali die Notwendigkeit, den Dialog zwischen den somalischen Fraktionen zu unterstützen, und brachte als möglichen Rahmen die *Intergovernmental Authority on Drought and Development* (IGADD) ins Spiel. Mit Resolution 897 vom 4. Februar 1994 modifizierte der UN-Sicherheitsrat das Mandat von UNOSOM II und reduzierte den Umfang auf 22.000 Personen⁸⁵. Die Betonung lag nun auf dem Aspekt der Hilfeleistung und der Implementierung der Vereinbarung, die am 27. März 1993 in Addis Abeba erzielt worden waren. Kurzum: Das aggressive Vorgehen wurde durch einen kooperativen Ansatz abgelöst. Außerdem sollte die Neuordnung des Polizei- und Justizwesens mit Nachdruck unterstützt werden. Die Zivilkomponente umfaßte dementsprechend 800 internationale und 1.800 lokale Mitarbeiter (UN-DPI 1995ab). Die Veränderungen schlugen sich im Februar 1994 auch in einem Führungswechsel bei UNOSOM II nieder: Der malaysische General Aboo Samah Bin-Aboo Bakar und der zimbabwische General Michael Nayumba ersetzten die Generäle Bir und Montgomery. Jonathan Howe wurde als SRSG durch seinen Stellvertreter, den guineischen Botschafter Lansana Kouyate, abgelöst⁸⁶ (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 141-142).

Nach der Beendigung der Konfrontationspolitik waren die Vereinten Nationen an baldigen Abkommen mit den Warlords interessiert. Dies hatte zweifelsohne den Vorteil, daß sich die UNO vom Status einer Kriegspartei löste und die begrenzten Möglichkeiten des Ausgleichs zu nutzen suchte. Zugleich bedeutete diese Politik aber auch, daß die Vereinten Nationen die Unterstützung eigenständiger, zivilgesellschaftlich angebundener Strukturen aufgab, die ein Gegenmodell zur alleinigen Herrschaft der Warlords darstellten. So hatte die politische Abteilung von UNOSOM II seit Mai 1993 recht konsequent den Aufbau regionaler Selbstverwaltungsstrukturen in Form der bereits erwähnten Regional- und Bezirksräte (*Regional and District Councils*) gefördert, die in der Friedensvereinbarung vom 27. März 1993 vorgesehen waren. Kooperationspartner war das Life and Peace Institute (LPI, Uppsala), das auf Anfrage von Mohamed Sahnoun bereits 1992 für das *UN Department of Political Affairs* als Berater agiert und einen Konsultationsprozeß organisiert hatte. Das *Horn of Africa Programme* (HAP) des LPI unterstützte traditionelle Führer wie Chiefs, Älteste und religiöse Autoritäten, aber auch Frauen-

85 Grundlage der Entscheidung war u.a. ein Bericht des Generalsekretärs vom 12. November 1993. Hier hatte er drei Optionen für die Zukunft von UNOSOM II skizziert (vgl. UN-DPI 1995ab): die Beibehaltung des weitgehenden Mandates unter Einschluß von Zwangsmitteln; die Konzentration auf kooperative Methoden; schließlich die Beschränkung auf die Absicherung des Hafens und Flughafens von Mogadischu sowie einiger zentraler Verkehrsrouten. Das neue Mandat orientierte sich i.w. an der zweiten Option.

86 Zum 1. Juli 1994 gab es einen erneuten Wechsel: Lansana Kouyate übergab das Amt des SRSG für Somalia an James Victor Gbeho (Ghana).

gruppen und Intellektuelle dabei, sich im Prozeß des *peace-building* einzubringen (vgl. ausführlich Heinrich 1997: 34-59).

Dieses Projekt führte nach einiger Zeit zu erheblichen Widerständen seitens der USC/SNA. Sie verfügte über nur geringe Kontrolle in diesen lokalen Strukturen und machte bei ihrem Boykott auch vor Einschüchterung und der Errichtung von Gegeninstitutionen nicht Halt (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 135; UN-DPI 1995ab). Da sich UNOSOM seit Oktober 1993 verstärkt um ein *appeasement* der Kriegsfürsten bemühte, wurde die Unterstützung für den Aufbau regionaler Selbstverwaltungsstrukturen im Februar 1994 eingestellt. Das Life and Peace Institute setzte die Arbeit jedoch mit Fördermitteln der schwedischen Regierung und in Kooperation mit UNDP fort, nachdem die UNOSOM-Truppen im März 1995 das Land verlassen hatten⁸⁷ (vgl. Heinrich 1995a: 7; Heinrich 1997: 54-59).

Die Stärkung dezentraler Strukturen unter Einbezug traditioneller Autoritäten ist ähnlich wie Sahnoun's "strategy of putting the clan system to work for Somalia" (Sahnoun 1994: 25) ein Ansatz, der grundsätzliche konzeptionelle Fragen aufwirft. Denn letztendlich werden hier durch global agierende Akteure vor-moderne Formen von *local governance* reaktiviert und transformiert, um ein Mindestmaß an "menschlicher Sicherheit" zu garantieren. Der Grundgedanke ist zunächst überzeugend: Angesichts der geringen Einigungs- und Verständigungsmöglichkeiten unter den Warlords bleibt wenig anderes übrig, als auf lokale Selbstverwaltungsstrukturen zurückzugreifen. Verschiedenste Kenner der Region haben zudem darauf hingewiesen, daß ein Mindestmaß an Ruhe und Ordnung im Somalia der 90er Jahre nicht durch den Zentralstaat, sondern nur durch örtliche Organe hergestellt wurde (vgl. Menkhaus/Prendergast 1995)⁸⁸. Dabei gab es eine – oftmals prekäre – Balance zwischen traditionellen Autoritäten, Händlern und politisch-militärischen Führern. Die teilweise Implosion der somalischen Gesellschaft begünstigte auch einen "generational power struggle between younger 'anarchists' and older 'traditionalists'" (Prendergast 1995: 271).

Kann das somalische Staatswesen unter diesen Voraussetzungen tatsächlich von unten her errichtet werden⁸⁹? Jarat Chopra et al. (1995) haben sich hierzu sehr kritisch geäußert. Sie halten es für ein Paradox, in einer anarchischen Situation eine Dezentralisierung von Macht anzustreben und die bestehenden Fraktionen unterlaufen zu wollen. Dadurch könne es versäumt werden, die ebenfalls notwendige Rekonstituierung

87 Insgesamt arbeiteten 64 *district councils* in ganz Somalia. In eigens entwickelten Trainingskursen wurden Verwaltungskräfte ausgebildet.

88 Zugleich weist Menkhaus (1997: 60) aber darauf hin, daß lokale Regelungen dann an Grenzen stoßen, wenn "fremde" Clans sich anschicken, die betreffenden Gebiete zu erobern.

89 Siehe hierzu Menkhaus/Prendergast 1995; Amnesty International 1995b: 5.

zentraler Macht in Gang zu setzen. Der Einwand wiegt schwer. Er weist zurecht darauf hin, daß dem Problem ungeklärter Macht- und Gewaltverhältnisse auf überregionaler Ebene nicht durch eine völlige Konzentration auf einen "Staatsaufbau von unten" entgangen werden kann.

Weitere Probleme kommen hinzu. Denn die Distrikträte waren nicht allein eine Wiederbelebung traditioneller Strukturen, sondern ein neuartiger Ansatz, das traditionelle Autoritäten zwar berücksichtigte, jedoch in gewisser Weise ein Parallelsystem schuf. Schließlich erwies sich als problematisch, daß die "funktionale Integration" mit anderen Einrichtungen – so insbesondere den Gerichten und der Polizei – in manchen Distrikten erhebliche Schwierigkeiten bereitete. Damit einher ging, daß es den Regional- und Bezirksräten nach einem zunächst guten Start nicht gelang, ein auf Dauer tragfähiges System der Steuererhebung zu installieren – letztlich das "A und O" einer wirksamen Verwaltungsstruktur (vgl. Heinrich 1997: 161-163). Da die Unterstützung durch UN-Agenturen nicht zuverlässig war und zudem internationale NGOs häufig die Räte ignorierten und sich lieber auf eigene Kooperationsstrukturen stützten, war es schwer für die neuen Organe, hinreichende Ressourcen und Loyalität für sich zu mobilisieren (vgl. Heinrich 1997: xx-xxii, 106-110, 114-124).

Die externe Förderung dezentraler Strukturen kann offenbar nicht der Königsweg sein, sondern vielmehr ein fragiler Notbehelf und eine vorübergehende Stabilisierungsstrategie. Diese *Teilstrategie* hat kurzfristig ihre Berechtigung in einer Situation, da Versuche zur Etablierung einer Zentralmacht mit hoher Wahrscheinlichkeit in despotischer Herrschaft münden. Dezentrale Institutionen können in dieser Lage eine gewisse Sicherheit schaffen und zu einer geregelten Streitbeilegung beitragen (vgl. Prendergast 1995: 270-271). Eine mittelfristige Wirkung dürfte ein derartiger Ansatz aber nur entfalten, wenn er sich als komplementäres Element bei der Herausbildung einer – auch: – zentralen Staatsgewalt versteht (vgl. Drewes 1995: 8). Das Scheitern des hierarchischen Zentralismus sowie die zunehmende Autonomie von Regionen legt in Somalia ein föderales System nahe. Dr. A. Aden, bis 1991 Geschäftsträger Somalias in Bonn, hat die Grenzen und Möglichkeiten der dezentralen Räte vor diesem Hintergrund treffend eingeordnet:

"Es handelt sich um selbsternannte Gerichte, Ordnungshüter und Gemeindeautoritäten, deren Legitimation auf brüchigen Fundamenten ruht. Man sollte sich darüber im klaren sein, daß in diesen Strukturen der Keim für weitere ethnische Auseinandersetzungen und Streitigkeiten angelegt ist. Von daher sollte man die Bemühungen nicht geringschätzen, die darauf hinauslaufen, übergeordnete Staatsorgane zu schaffen. Gerade die europäische Geschichte zeigt, daß das staatliche Gewaltmonopol eine große zivilisatorische Errungenschaft ist, die den friedlichen Ausgleich partikularer Interessen ermöglicht. (...) Wichtig ist es, daß die Organe der regionalen Selbstverwaltung und die traditionellen Autoritäten von vornherein bei

der Gestaltung dieser zentralen Funktion beteiligt werden." (Aden 1995: 8)

Die Friedensbemühungen von UNOSOM waren nach Februar 1994 vorrangig auf eine "nationale Versöhnung" zwischen den wichtigsten Kriegsparteien hin orientiert. Der neue UN-Sonderbeauftragte Kouyate bemühte sich, das Verhältnis zur USC/SNA zu normalisieren (vgl. UN-DPI 1995ab). Am 24. März 1994 kam die sog. Nairobi-Erklärung zur nationalen Versöhnung zustande. Ali Mahdi Mohamed unterzeichnete sie für die *Somali Salvation Alliance* (SSA), in der sich 12 Kriegsparteien zusammengeschlossen hatten; General Mohamed Farah Aidid unterschrieb – nach einem persönlichen Treffen mit dem einflußreichen Geschäftsmann Ali Hassan Osman Ato im Nairobi Interconti – im Namen der SNA. Die für den 15. Mai 1994 vorgesehene Nationale Versöhnungskonferenz kam allerdings nicht zustande⁹⁰.

Die UNOSOM-Truppen waren in dieser Phase im wesentlichen damit befaßt, sich selbst zu schützen. Im Juni/Juli 1994 brachen in Mogadischu intensive Kämpfe aus, bei denen auch zahlreiche Blauhelmsoldaten starben; das Straßenbild erinnerte an den Herbst 1992. Außerhalb Mogadischus war die Lage jedoch – von sporadischen Überfällen abgesehen – weitgehend normalisiert. Angesichts geringer Fortschritte empfahl eine siebenköpfige UN-Mission, die vom 24. bis 29. Oktober 1994 unter Leitung des neuseeländischen UN-Botschafters Colin Keating Somalia besuchte, die UNOSOM II-Operation zum 31. März 1995 zu beenden. Der Sicherheitsrat übernahm diese Empfehlung am 4. November 1994 mit Resolution 954⁹¹. In der "Operation United Shield" wurden zwischen dem 28. Februar und dem 3. März 1995 die letzten UN-Missionsmitglieder abgezogen. Ein *UN Office for Somalia* sollte von Nairobi aus die weiteren Entwicklungen begleiten (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 287). *De facto* hatte die "internationale Gemeinschaft" Somalia nach einem dreijährigen Zwischenspiel wieder weitgehend sich selbst überlassen⁹².

90 Mit Verspätung fand eine "Lower Juba Reconciliation Conference" vom 24. Mai bis 19. Juni 1994 in Kismayo statt. Dort wurde eine Neun-Punkte-Vereinbarung erzielt, der auch General Mohamed Said Hersi "Morgan" (SPM) und Osman Ato zustimmten (vgl. UN-DPI 1995ab). Indes konnte auch auf dieser regionalen Ebene kein wirklich tragfähiges Arrangement erzielt werden.

91 Boutros-Ghali gestand offen ein, daß er persönlich lieber eine andere Entscheidung gesehen hätte. Vgl. Transcript of Press Conference by Secretary-General Boutros Boutros-Ghali, held at headquarters on 5 January 1995.

92 Eine gewisse Ausnahme bildete das Engagement der Europäischen Union, die mit ihrer in Nairobi angesiedelten *Somalia Unit* in der 2. Hälfte der 90er Jahre vielfältige Prozesse des *peace-building* unterstützte. Siehe hierzu Paffenholz 1996b; 1997; 1998b.

VII. Fazit zu Somalia: "Operation Enttäuschte Hoffnung" und die weltpolitischen Folgen

Das UN- und US-Engagement in Somalia muß als weitgehendes Scheitern beurteilt werden. Teilerfolge im humanitären Bereich sollten angesichts des unermesslichen menschlichen Leids nicht gering geschätzt werden. Dennoch: Diese Fortschritte waren nicht nachhaltig und wurden teuer erkauft – stellt man in Rechnung, daß für Somalia über drei Jahre hinweg fast 3 Mrd. US-\$ ausgegeben wurden (vgl. Sapir/Deconinck 1995: 151). Die Mittel wurden dabei in unverhältnismäßiger Weise zwischen zivilen und militärischen Zwecken verwendet: 1993 erreichte die humanitäre Hilfe für Somalia nur 10 % der Kosten für UNITAF/UNOSOM II, die bei 1,55 Mrd. US-\$ lagen (vgl. Sapir/Deconinck 1995: 168)

Den Charakter dieses teuren globalen Engagements, das sich in einem stark durch lokale Gegebenheiten geprägten Konflikt als konzeptioneller Fehlschlag erwies, hat Michael Maren (1996: 202-203) auf den Punkt gebracht:

"In fact, it was the petty nature of the Somalia dispute – small men lusting after power and loot – that made the conflict so intractable. (...) In other words, billions of dollars and several hundred thousand foreign nationals were involved in a global operation to settle what was at its core the politics of dysfunctional families."

Eine insgesamt skeptische Bewertung brachte auch Volker Matthies (1994a: 13) zum Ausdruck. Die "Operation Enttäuschte Hoffnung" war für ihn

"ein massiver militärisch gestützter externer Eingriff in relativ eigen-dynamische und weithin unverstandene Konfliktprozesse einer fremden Gesellschaft, der sich vor allem mit dem kurzfristigen Kurieren humanitärer Symptome begnügt, jedoch kaum die tiefer liegenden strukturellen Probleme von Gewalt und Not tangiert und nicht bereit ist, sich auf ein längerfristiges Engagement geduldiger Friedensarbeit einzulassen".

Somalia kann als Mahnung verstanden werden, die Möglichkeiten globaler Einmischung äußerst nüchtern einzuschätzen. Auch wenn ein Teil der zahlreichen Fehler im Krisenmanagement zu beheben wäre, so bleibt ein grundsätzlicher Zweifel bestehen, ob die "internationale Gemeinschaft" in Gestalt von humanitären Agenturen, Krisendiplomatie und Interventionstruppen den Staatszerfall und die Anarchie Somalias nach 1991 hätte aufhalten können.

Bislang gibt es keine Ex-post-Blaupause, wie ein überzeugendes und effektives Krisenmanagement hätte aussehen können. Auch die beharrlichen und zeitweise aussichtsreich erscheinenden Vermittlungsbemü-

hungen Sahnouns sollten im Nachhinein nicht überhöht werden. Sahnoun verfolgte den vermutlich einzig gangbaren Weg, einem völligen Zerfall der somalischen Gesellschaft Einhalt zu gebieten. Von einer verlässlichen Konfliktbeilegung war aber auch er noch weit entfernt. Auch wurden Zweifel geäußert, ob Sahnouns Strategie angesichts der Eskalationsdynamik angemessen war und schnell genug hätte greifen können (vgl. Menkhaus 1997: 51).

Als fehlgeleitet erwies sich der ambitionierte Anspruch Boutros-Ghalis, eine Treuhandschaft in Somalia zu errichten. Diese Erfahrung wirft die Frage auf, ob es alternative Entwicklungsmöglichkeiten jenseits externer Intervention gab. Dabei soll hier nicht der Wirkung lokaler Selbstheilungskräfte das Wort geredet werden. In Somalia waren diese in den Jahren 1988-91 offenkundig unterentwickelt. Wohl aber kann das gescheiterte globale Engagement darauf verweisen, daß der institutionelle Wiederaufbau in fragmentierten Staaten eine gewisse Autonomie interner Aushandlungsprozesse erfordert. Eine Militärintervention kann in diesem Fall kontraproduktiv sein. Denn – wie John Prendergast (1997: 151) richtig resümiert: "military cultures are clearly distrustful of indigenous political relations and institutions". Instruktiv – wenn nicht im Sinne eines Gegenmodells, so doch als Referenzpunkt – ist das Beispiel Somaliland. Dort gelang eine Konsolidierung von Gesellschafts- und Verwaltungsstrukturen, die die Einhaltung gewisser Mindeststandards menschlichen Zusammenlebens ermöglichte (vgl. Prunier 1998)⁹³.

Am 18. Mai 1991 hatte der Führer der SNM, Abdulrahman Ahmed Ali, auf einer Versammlung in Burao die unabhängige 'Republik Somaliland' proklamiert und sich selbst zum Präsidenten erklärt (vgl. Makinda 1993a: 36). Die Entwicklung in Nordsomalia verlief weitgehend abgekoppelt vom Rest des Landes. Die Lage war zwar fragil und immer wieder durch Gewalt gefährdet. So gab es ethno-politische Konflikte: Denn unter den Dolbahante und den Gadabursi regte sich Widerstand gegen das Übergewicht der Isaaq, die die SNM klar dominierten. Doch erreichten eine nationale Friedens- und Versöhnungskonferenz in Sheikh vom November 1992 sowie zahlreiche lokale Treffen eine gewisse Stabilisierung der Lage. Einige kleinere Konflikte wurden durch religiöse Zeremonien und

93 Ähnliches gilt für Puntland, das sich ebenfalls eine weitgehend autonome Entwicklung sichern konnte. Trotz vergleichsweise hoher Stabilität hat es jedoch in den vergangenen Jahren auch immer wieder gewaltsame Vorfälle in Somaliwie Puntland gegeben. Den Versuch staatlicher Konsolidierung in Somaliland analysiert prägnant Heyer (1997: 89-93). Sie zeigt auf, wie zentrale Staatsfunktionen (Gewaltmonopol, Konfliktschlichtung, Umverteilung) durch ein System des *clan-sharing* (sprich: durch regionale Autonomie von Clans und durch Anwendung von Proporz-Kriterien auf nationaler Ebene) geregelt werden. Zugleich führt der Staat in Somaliland ihrer Ansicht nach eine abgehobene Existenz: "Er verharret in Wartestellung, bis es gelingt, durch internationale Anerkennung äußere Ressourcen zu mobilisieren, ohne die staatliche Institutionen langfristig für die 'economy of affection' unattraktiv sind." (Heyer 1997: 93)

sog. Friedensheiraten (*peace marriages*) zwischen verschiedenen Clans beigelegt (vgl. H.M. Adam 1995: 84)⁹⁴. Von Ende Februar bis Mai 1993 gab es zudem eine "große Konferenz" in Borama. Im Mai übernahm Mohamed Ibrahim Egal, den Siad Barre 1969 als Premierminister von der Macht verdrängt hatte, das Präsidentenamt (vgl. H.M. Adam 1995: 82)⁹⁵.

Somaliland wurde durch die UNO wie durch andere internationale Organisationen und Agenturen vernachlässigt – und dies obwohl der Nordwesten durch die beinahe genozidalen Attacken des Barre-Regimes fast völlig zerstört war. Mohammed Sahnoun (1994: 35-36, Punkt 25) hatte darauf in seinem Lagebericht zur Geber-Konferenz vom 12. Oktober 1992 hingewiesen und auf den möglichen Modellcharakter der Region aufmerksam gemacht. In bezug auf Somaliland war die UNO 1991/92 Gefangene ihres Souveränitätsverständnisses: Bestehende Regierungsstrukturen wurden ignoriert und statt dessen Ressourcen über NGOs in das Gebiet geleitet. Zudem wurde Somaliland nur in Kategorien der Nothilfe wahrgenommen und die – vergleichsweise – erfolgreiche politische Entwicklung nicht anerkannt. Internationale Unterstützung hätte unter diesen Umständen nicht als Not-, sondern als Wiederaufbauhilfe konzipiert werden müssen.

Die Ignoranz der internationalen Staatengemeinschaft braucht freilich für Somaliland nicht von Nachteil gewesen zu sein, sondern könnte die interne Tragfähigkeit des Friedensprozesses begünstigt haben. Denn im Unterschied zum restlichen Somalia blieb der Nordwesten von den Nebenwirkungen der "internationalen Hilfsindustrie", von militärischen Abenteuern und von unausgegorenen Treuhandschaftsexperimenten weitgehend verschont. Einen Beitrag für den Guardian, der in diese Richtung argumentierte, überschrieb Julie Flint denn auch am 4. August 1994 mit dem vieldeutigen Titel "Somaliland Left in Peace by UN"⁹⁶.

1. "Waltzing with Warlords"

Tatsächlich muß das Konfliktmanagement durch die UN-Bürokratie in wichtigen Phasen des Krieges als hochproblematisch und teilweise kontraproduktiv bewertet werden. Die Vereinten Nationen begingen im

94 Zum Teil bemühte sich auch die Diaspora um eine Konfliktbeilegung. Beispielsweise starteten "Somalilanders", die u.a. in Dänemark, Schweden, Norwegen, Äthiopien, Djibouti, den Niederlanden und anderen Staaten leben, eine entsprechende Dialoginitiative. Siehe hierzu Council for Peace and Development – Somalia 1997a-c.

95 Er wurde von einem 140 Mitglieder umfassenden Zentralkomitee/Parlament gewählt. Sein wichtigster Konkurrent, Omar Arteh Ghaleb, hatte für seine Kandidatur eigens den Posten des Premierministers in Ali Mahdis Übergangsregierung aufgegeben.

96 Julie Flint: Somaliland Left in Peace by UN. The Breakaway North-West is on the Mend, in: The Guardian from 5 August 1994.

Verlauf des Konflikts grundlegende Fehler, die nicht allein auf ihre mangelnde Ressourcenausstattung und auf ein doppelbödiges Spiel des wichtigsten Mitgliedslandes USA zurückgeführt werden können. Die UN-Vermittlung wies – mit Ausnahme der Sahnouns – nur wenig Einfühlungsvermögen für das Wesen der somalischen Kultur auf, die auf offene, längerfristige, nicht formal strukturierte Verständigungsprozesse baut. Außerdem wurde die Frage der lokalen Rückbindung von Friedensbemühungen nur unzureichend angegangen und letztendlich einem Arrangement mit den Warlords geopfert (vgl. Sapir/Deconinck 1995: 168). Ein nicht zu unterschätzendes Problem der UN-Krisendiplomatie war der ständige Wechsel von Personal, der geradezu ein Sinnbild für die Kurzatmigkeit des Engagements war. Wie bereits erwähnt, wurde allein der zentrale Posten des SRSG innerhalb von drei Jahren mit fünf verschiedenen Personen besetzt. Fehlende Kontinuität, mangelhafte Vorbereitung auf die Situation und geringe Verlässlichkeit waren die Folge (vgl. Eikenberg 1995).

Die Vereinten Nationen wie auch die USA schwankten in ihrer Krisendiplomatie zwischen einer konfrontativen Bekämpfung einzelner Warlords und einer generellen Aufwertung dieser Kriegsgewinnler. Letztlich unterschied sie sich damit kaum noch von den somalischen Kriegsparteien. Chopra et al. (1995) kolportieren, daß dies von den Somalis eher mit Verachtung denn mit Anerkennung goutiert wurde:

"The Somalis joked that 'all Somalis are generals and the UN is an admiral' – a reference to the fact that each of the factions was led by a general, while the Special Representative of the UN Secretary-General (SRSG) during UNOSOM II was US Admiral Jonathan T. Howe." (Chopra et al. 1995)⁹⁷

Das Krisenmanagement verkannte vor allem, daß sich die Familienstämme in Somalia nicht von oben nach unten, sondern von unten nach oben definieren. Von daher konnten Warlords nur so lange ihre Einfluß bewahren, wie sie etwas zu verteilen hatten. Am Beispiel Aidids macht Michael Maren dies deutlich:

"Aideed needed to deliver goods. The resources dumped by the military, the UN, the nongovernmental organizations, and the journalists ensured that Aideed had enough to spread around." (Maren 1996: 204; siehe hierzu auch G. Anderson 1995: 272)

Aidid begriff in der Anfangsphase die US-Präsenz ganz in diesem Sinne als Chance, Legitimität zu gewinnen und neue Finanzquellen zu erschließen. Sein Hauptfinanzier, Ali Hassan Osman Ato, soll Aufträge zum Bau von US- und UN-Unterkünften genutzt haben, um den Habre Ge-

97 Dieser Beitrag ist nur per Internet verfügbar (siehe Literaturverzeichnis). Deshalb mußte beim Beleg des Zitats auf die Seitenangabe verzichtet werden.

dir-Clan mit mehreren Millionen US-\$ zu bewaffnen. Bei den Verhandlungen von Addis Abeba vom Januar und März 1993 erfuhr Aidid zusammen mit anderen Kriegsfürsten eine deutliche diplomatische Aufwertung. Selbst die Phase der Konfrontation nutzte Aidid geschickt, um eine zuvor undenkbbare Unterstützung für sich zu mobilisieren, insofern er das brutale Vorgehen der UN-/US-Truppen gegen somalische Zivilisten und Älteste anprangerte. Als schließlich die Jagd auf ihn abgebrochen wurde, nutzte er die internationale Präsenz weiterhin durch geschickte Schachzüge für die eigene Popularitätssteigerung. So fuhr Robert Oakley⁹⁸ im November 1993 zu Aidid und fand sich bei der Rückkehr in einer Menschenmenge wieder, die die Begegnung feierte – ein gelungener PR-Coup des Kriegsfürsten.

Aidid bewies ein ums andere Mal, daß er die für den Somalia-Einsatz ausschlaggebenden Regeln symbolischer Politik besser als seine Gegenüber beherrschte und auch skrupelloser anzuwenden wußte. Doch westliche Regierungen, die Vereinten Nationen und die Medien boten ihm und anderen Machtpolitikern immer wieder ein Forum oder Anlässe für anti-westliche Kampagnen. Unter dem bissigen Titel "Waltzing With Warlords" warf Jennifer Parmelee internationalen Akteuren nicht ohne Grund vor, die "Schurken" in Somalia durch ihr Verhalten aufgewertet zu haben⁹⁹.

Ob Aidid ohne die Fixierung der internationalen Truppen auf seine Person den Status als mächtigster Warlord hätte behalten können, läßt sich bezweifeln. Denn seine Autorität war intern immer wieder umstritten. So überlegten Osman "Ato", sein Hauptfinanzier, und Colonel Abdullah Yusuf, sein wichtigster Verbündeter, kurz vor dem Abzug von UNOSOM, den machtversessenen Aidid als Haupthindernis für den Frieden zu isolieren (vgl. Maren 1996: 204). Tatsächlich schwenkte Osman "Ato" nach dem Abzug der UN-Truppen zu Ali Mahdi über, der 1996 als Integrationsfaktor an Bedeutung gewann. Allerdings änderte sich an der Realität wechselnder Clanbündnisse wenig. Auch das Konkurrenzverhältnis zwischen Mahdi- und den Aidid-Anhängern blieb bestehen – freilich mit einer Änderung, die nur noch als "bizarre Fußnote" in diesem Krieg bezeichnet werden kann: Als General Mohamed Aidid im Mai 1996 ums Leben gekommen war, folgte ihm sein Sohn Hussein Mohamed Farrah Aidid nach – ein ehemaliger *U.S. Marine*, der zuvor in Somalia gedient hatte¹⁰⁰.

98 Unter der Überschrift "The Man Who Knew Too Little" geht Michael Maren (1996: 203-204) kritisch mit Robert Oakley ins Gericht.

99 Vgl. Jennifer Parmelee: Waltzing With Warlords. Will the West Make Martyrs of Thugs in Somalia?, in: The Washington Post from 20 June 1993 (Sunday issue).

100 Kurioserweise hatte nicht nur Aidid, sondern auch Mahdi einen Sohn in den USA, der nach Somalia entsandt wurde. Mahdis Sohn war allerdings bei einer

2. Folgen der Somalia-Operation für die Vereinten Nationen

Der Somalia-Einsatz entwickelte schon bald eine hohe Symbolbedeutung jenseits der eigentlichen Operation. Die Mission schien regelrecht zum Erfolg verdammt, nachdem sich ein hoher öffentlicher Erwartungsdruck aufgebaut hatte. Die USA hatten in Person von General Powell die Operation als "machbar" ("doable") bezeichnet; UN-Generalsekretär Boutros-Ghali sah in ihr die Möglichkeit einer grundsätzlichen Aufwertung der Vereinten Nationen. Um so einschneidender war, daß der große Aufwand wenig Wirkung zeigte und die Operation in einen Kriegseinsatz abglitt. Folge war eine ernsthafte Krise der UN-Friedenssicherung, die auf die Folgejahre ausstrahlen sollte. Das "Somalia-Trauma" ist – mit gewissen Abstrichen – durchaus den Wirkungen vergleichbar, die die ONUC-Mission im Kongo (1960-64) für das UN-Engagement in Afrika hatte (vgl. Kapitel B.I). In beiden Fällen waren UN-Truppen von den Restriktionen des traditionellen Peacekeeping "befreit" gewesen: dem Konsensprinzip, der Unparteilichkeit sowie der Beschränkung von Waffengewalt auf die Erfordernisse der Selbstverteidigung. Und in beiden Fällen wurden sie *de facto* zur Kriegspartei in hochkomplexen Konflikten, bei denen die Staatsgewalt zusammengebrochen war. Die Kongo-Krise der 60er Jahre und der 1988 begonnene Somalia-Krieg waren natürlich sowohl vom globalen Kontext als auch von den internen Konfliktlinien her äußerst unterschiedlich gelagert. Trotzdem ähnelten sich Grundprobleme des Krisenmanagements: Sowohl im Kongo als auch in Somalia gab es zwischen den truppenstellenden Staaten erhebliche Differenzen darüber, ob ein eher moderater, auf internen Ausgleich angelegter Ansatz oder der massive Einsatz von Gewaltmitteln verfolgt werden sollte. Schließlich fällt auf, daß mit Dag Hammarskjöld und Boutros Boutros-Ghali in beiden Konflikten Generalsekretäre die Weltorganisation führten, die bei der Ausübung ihres Amtes und bei der Interpretation von Mandaten des Sicherheitsrates bis an die Grenzen ihrer Kompetenzen gingen¹⁰¹.

Während der Kongo-Einsatz eng in den Ost-West-Konflikt eingeflochten war und das Verhältnis der Weltorganisation zur Sowjetunion auf eine Nagelprobe stellte, stand der Somalia-Einsatz unter den Vorzeichen einer "neuen Weltordnung". Diese beanspruchte nach dem Ende der Bipolarität der Durchsetzung von Völkerrecht und Menschenrechten verpflichtet zu sein. Um so schwerer wog, daß UN-Truppen in der Hochphase der Auseinandersetzungen mit Aidid und anderen Warlords gravierende Menschenrechtsverletzungen begingen. Berichte von Menschenrechts-

anderen Teilstreitkraft, nämlich der *U.S. Army*, unter Vertrag (vgl. Chopra et al. 1995).

101 Hammarskjöld ließ sich übrigens – ähnlich wie Boutros-Ghali – im Umgang mit den Konfliktparteien stark von persönlichen Sympathien und Antipathien leiten. Gerade das Verhältnis zu Lumumba war schon früh durch wechselseitige Abneigung geprägt (vgl. Ansprenger 1996: 145; siehe auch Teil B).

organisationen wie Amnesty International (1994) und African Rights (1993b) erhoben schwere Vorwürfe. Erstens war es zu rassistischen Ausschreitungen gegenüber Somalis und zu Folterungen gekommen, was Menschenrechtsorganisationen für das kanadische Kontingent belegten und ein unabhängiger kanadischer Untersuchungsausschuß bestätigte. Zweitens waren – insbesondere nach der Razzia vom Juni 1993 – über mehrere Monate hinweg Hunderte von Somalis ohne Gerichtsverfahren inhaftiert gewesen (vgl. Amnesty International 1994: 20). Drittens schließlich waren UNOSOM-Truppen massiv gegen die Zivilbevölkerung vorgegangen und verletztten dabei das humanitäre Völkerrecht.

Der Vorwurf rassistisch motivierter Mißhandlungen löste insbesondere in der kanadischen Öffentlichkeit eine heftige Debatte aus. Trotz zahlreicher Hinweise wurden die Taten sowohl vom örtlichen Kommandeur als auch von der militärischen Führung im *National Defence Headquarter* (NDHQ) hingenommen. Ein Militärgericht bestrafte dann jedoch Täter und Mitwisser, das *Airborne Regiment* wurde Anfang 1995 aufgelöst¹⁰². Hinsichtlich des zweiten und dritten Vorwurfes verstärkte die Reaktion der UN-Bürokratie den Glaubwürdigkeitsverlust. So wurden die Verhaftungen ohne Gerichtsverfahren unter Verweis auf die Sicherheitsratsresolutionen 814 vom 26. März 1993 und 837 vom 6. Juni 1993 unter anderem als "präventive Maßnahme" gerechtfertigt¹⁰³, obwohl es sich offenkundig um einen Verstoß gegen Artikel 9 des Zivilpakts handelte; die UN-Bürokratie stellte damit in Frage, daß sie fundamentalste Menschenrechte (vgl. Kapitel A.III) beachten mußte. Eine von Boutros-Ghali eingesetzte Untersuchung unter Leitung von Enoch Dumbutshena, der früher Oberster Richter in Zimbabwe gewesen war, bestätigte in ihrem Bericht vom Januar 1994 diesen Verstoß (vgl. Chopra et al. 1995).

Noch problematischer war die Reaktion auf den dritten Vorwurf, UN-Truppen hätten das humanitäre Völkerrecht verletzt. Die UN-Bürokratie stellte sich auf den Standpunkt, die Vereinten Nationen seien nicht Unterzeichner der Genfer Konventionen und an diese nicht gebunden. Bereits aus einer rein rechtlichen Sicht war dies zweifelhaft: Denn nach Art. 24 Abs. 2 muß der Sicherheitsrat im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen handeln. Vor allem aber war die Signalwirkung verheerend: Denn die UNO gefährdete durch die zweifelhafte

102 Eine Mitte 1995 eingesetzte unabhängige "Commission of Inquiry into the Deployment of the Canadian Forces to Somalia" legte im Juli 1997 ihren Abschlußbericht vor.

103 So rechtfertigte ein Rechtsberater die langandauernden Verhaftungen unter Verweis auf Resolution 814 und auf Paragraph 5 der Resolution 837 vom (6. Juni 1993). Demnach – so die Argumentation – könne der UN-Generalsekretär mit Ermittlungen, Haft, Prozeß und Bestrafung gegen diejenigen vorgehen, die für bewaffnete Angriffe auf UNOSOM II verantwortlich seien. Als am 21. September 1993 Osman Hassan Ali ("Ato") und weitere SNA-Mitglieder festgenommen wurden, rechtfertigte David Ijalaye, ein Rechtsberater des SRSG, dies als "präventive Maßnahme".

Rechtfertigung ihrer Vergehen die eigene Rolle im Bereich der Setzung, Förderung und Durchsetzung internationaler Menschenrechtsnormen. Der Somalia-Einsatz drohte also, erhebliche "Kollateralschäden" für die zentrale Funktion der Weltorganisation bei der Fortentwicklung und Wahrung des Völkerrechts zu haben¹⁰⁴.

Zumindest nachträglich gelang es der UNO, eine gewisse Kontrolle der Menschenrechtsverletzungen zu gewährleisten. Auf Grundlage der Sicherheitsratsresolution 885 vom 16. November 1993 befaßte sich eine Untersuchungskommission unter Vorsitz von Matthew M.S.W. Ngulune, dem Obersten Richter in Zambia, mit den Vorfällen vom Juni und Oktober 1993 (UN-DPKO 1995: 41, Annex I). Im Mai 1994 legte sie einen 43seitigen Bericht vor. Darin machte sie Aidid für die Ermordung der 24 pakistanischen Soldaten verantwortlich. Zugleich kritisierte sie die USA und die UN für die aggressive Form des Vorgehens und empfahl, finanzielle Entschädigungen für die Opfer in der somalischen Zivilbevölkerung zu bezahlen¹⁰⁵. Die Lessons-Learned-Studie zur Somalia-Operation forderte für die Zukunft die Einrichtung eines unabhängigen Ombudsmannes für Beschwerden der Bevölkerung. Außerdem sollten die Vierte Genfer Konvention in einer Situation staatlichen Zusammenbruchs für die Blauhelmsoldaten bindend sein (vgl. UN-DPKO 1995: 18-19). UN-Generalsekretär Kofi Annan nutzte unterdessen den 50. Jahrestag der Genfer Konventionen am 12. August 1999, um mit einer Direktive die UN-Truppen an die Standards des humanitären Völkerrechts zu binden¹⁰⁶.

104 Vgl. Chopra et al. 1995; Sapir/Deconinck 1995: 168; Amnesty International 1994: 29 ff.; Amnesty International 1995b: 7. Amnesty International (1994) forderte, daß die Vereinten Nationen Menschenrechtsstandards für ihre Missionen aufstellen und verbreiten müßten. Zentrale Kriterien für den Gebrauch von Gewalt müßten dabei sein, daß der Einsatz notwendig und verhältnismäßig sei und eine Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten stattfinden.

105 Siehe hierzu Thakur 1994: 387-388; UN-DPI 1995ab; Niederstadt/Fligg 1994: 12-13. Im September 2001 hat zudem der UN-Menschenrechtsgesandte für Somalia, Ghanim Alnajar, eine umfassende Untersuchung von Kriegsverbrechen für die Phase der Dislozierung von UN-Truppen empfohlen; vgl. BBC News from 6 September 2001 (http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/africa/newsid_1529000/1529508.stm [Zugriff am 07.09.01]).

106 Die neuen Regeln für den Truppeneinsatz wurden in enger Anlehnung an die Genfer Konventionen und in Abstimmung mit dem IKRK formuliert. Hohe UN-Beamte machten in diesem Zusammenhang deutlich, daß die truppenstellenden Staaten verstärkt angehalten werden sollten, Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht durch ihre nationale Gerichtsbarkeit zu ahnden. Diese Regelungen stellen einen Fortschritt gegenüber vorherigen Rechtspositionen dar. Allerdings bleiben sie hinter den Möglichkeiten der Genfer Konventionen zurück, nach denen nicht nur die jeweilige nationale Gerichtsbarkeit zuständig ist,

3. Abkehr der USA von einem "assertive multilateralism"

Auch in den USA gab es eine eingehende Diskussion über den Somalia-Einsatz und die Folgen für das künftige UN-Engagement der Weltmacht. Für den US-Kongreß erstellten der republikanische Senator John Warner (Virginia) und sein demokratischer Kollege Carl Levin (Michigan) einen Bericht, der im Herbst 1995 erschien. Die beiden Politiker kamen zu dem Ergebnis, daß sich US-Sicherheitsberater Anthony Lake und Verteidigungsminister Les Aspin von den Vereinten Nationen in das Somalia-Engagement drängen ließen. Auch die Jagd auf Aidid wurde vor allem der Weltorganisation zugeschrieben, so UN-Generalsekretär Boutros-Ghali, dem UN-Sonderbeauftragten und früheren US-Admiral Jonathan Howe sowie dem stellvertretenden UN-Militärkommandeur in Somalia, Army Maj. Gen. Thomas Montgomery, der zugleich die verbliebenen 4.000 US-Soldaten kommandierte.

Damit wurde eine bereits von US-Präsident Clinton bevorzugte Interpretation unterstützt, der zufolge die USA eine nur begrenzte Mitverantwortung für das Debakel hatten. Richtig war, daß sich wichtige Teile des US-Militärs um General Colin Powell im Verlauf der Operation nicht mit ihren Vorstellungen durchsetzen konnten, eine ungeschützte Konfrontation zu vermeiden und zunächst vor allem die eigenen Truppen besser auszurüsten¹⁰⁷. Dennoch muß der Deutung des Berichts mit Vorbehalt begegnet werden: Denn die Kommando- und Befehlsstrukturen zwischen UN- und US-Truppen waren eng verkoppelt, mit General Montgomery hatte ein hochrangiger US-Militär eine Doppelfunktion inne und der Einsatz vom 3.-4. Oktober 1993 war vom Weißen Haus abgesegnet worden. Vor diesem Hintergrund sind einseitige Schuldzuschreibungen fragwürdig.

Wie dem auch sei: Das Somalia-Engagement bedeutete für die UN-Politik der Clinton-Administration in jedem Fall einen substantiellen Einschnitt. Hatte der Präsident unmittelbar nach Amtsantritt im Januar 1993 noch einen "assertive multilateralism" in Aussicht gestellt, so markierte

sondern die Vertragsstaaten berechtigt sind, auch Angehörige anderer Staaten vor Gericht zu stellen. Außerdem wird in den neuen Regeln kein Bezug auf den Internationalen Strafgerichtshof genommen, der in Zukunft wohl die geeignete Instanz für die Ahndung von Menschenrechtsverletzungen durch UN-Truppen darstellen dürfte. Vgl. Barbara Crossette, *Global Rules Now Apply to Peacekeepers, U.N. Chief Declares*, in: *The New York Times* from 12 August 1999, <http://www.nytimes.com/learning/students/aks_reporters/articles/crossette-article2.html> (Zugriff am 05.10.01).

107 Dem Bericht zufolge gelang es General Colin Powell nicht, diesem Druck zu widerstehen. Zugleich konnte er aber auch nicht Verteidigungsminister Les Aspin dazu bewegen, der Anforderung des Militärs nachzukommen, Panzer, gepanzerte Fahrzeuge und AC-130 "gunships" zu entsenden.

seine Entscheidungsdirektive "Reforming Multilateral Peace Operations" vom 3. Mai 1994 eine Kehrtwende: US-Truppen sollten sich nach dieser *Presidential Decision Directive 25 (PDD-25)*¹⁰⁸ nur sehr selektiv an UN-Missionen beteiligen; das Peacekeeping in innerstaatlichen Konflikten sollte an strenge Kriterien gebunden werden¹⁰⁹. Außerdem sollten die US-Einsätze effektiver und kostengünstiger als bislang durchgeführt werden. Als Grundlinie legte die Direktive fest: Je wahrscheinlicher es ist, daß GIs in militärische Kämpfe verwickelt werden, desto höher sollen die Bedingungen für eine Beteiligung und desto strikter die Unterordnung unter nationales Kommando sein (siehe hierzu Koch 1995).

108 Eine Fassung, die mit Ausnahme einiger Anhänge den Text enthält, findet sich in: The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations (US National Security Council). Executive Summary of Presidential Decision Directive 25. Washington, DC: US Department of State Publication 10161, May 1994

<<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/html/documents/NSCDoc1>> (Zugriff am 17.11.96).

Mittlerweile ist die vollständige Fassung zugänglich unter <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/index.html>> (Zugriff am 01.09.01).

109 Seit Frühsommer 1993 war am sog. *Presidential Review Document 13 (PRD-13)* gearbeitet worden. Zunächst war dabei eine weitreichende Strategieänderung vorgesehen, die es erlaubt hätte, amerikanische Truppen im Rahmen von UN-Missionen einzusetzen. Nach den Ereignissen vom Oktober 1993, bei denen in Mogadischu US-amerikanische Soldaten ums Leben kamen, wurde das Konzept jedoch weitgehend geändert. Die nunmehr zur *Presidential Decision Directive 13 (PDD-13)* aufgewertete Fassung enthielt viele Hürden, die eine US-amerikanische Beteiligung an UN-Friedensoperationen unwahrscheinlich machten. Das Dokument wurde schließlich am 3. Mai 1994 unter der neuen Bezeichnung *Presidential Decision Directive 25 (PDD-25)* von Präsident Clinton unterzeichnet (siehe auch Boutros-Ghali 2000: 143, 152-154). Die damalige amerikanische UN-Botschafterin Madeleine Albright präziserte am 20. Januar 1995 öffentlich drei Bedingungen für das Peacekeeping in innerstaatlichen Konflikten, die im wesentlichen vom UN-Sicherheitsrat übernommen wurden: Die Konfliktparteien sollten nachprüfbare Schritte in Richtung einer Verhandlungslösung unternehmen; die Ziele sollten klar definiert und umsetzbar sein; Situationen, die die Fähigkeiten der internationalen Gemeinschaft überfordern, sollten als solche anerkannt werden. Vgl. U.S. Policy Information & Texts vom 20.01.1995.

E. Krieg und Völkermord in Rwanda: Die angekündigte Katastrophe und das Versagen der "internationalen Gemeinschaft"

Die einschneidenden Erfahrungen in Somalia hatten erhebliche Rückwirkungen auf das internationale Engagement in der Region der Großen Seen. Die "internationale Staatengemeinschaft" – sprich: die Vereinten Nationen und ihre wichtigsten Mitgliedsstaaten – reagierte auf den rwandischen Völkermord vom Frühsommer 1994 und die völlige Destabilisierung der Region in der zweiten Hälfte der 90er Jahre unentschlossen, ja sogar geradezu paralytisch. Eine wichtige Rolle spielte dabei die US-Politik. Sie verhielt sich nicht nur passiv, sondern blockierte auch längere Zeit einen größeren Einsatz, der von anderen Staaten hätte getragen werden können. Hintergrund war nicht zuletzt, daß der Genozid mit dem Erlaß der *Presidential Decision Directive 25* (PDD-25) zusammentraf¹. Diese kristallisierte als Lehre aus dem Somalia-Einsatz große Zurückhaltung bei Einsätzen in zerfallenden Staaten heraus. Möglicherweise wurde das Risiko eines Einsatzes in Rwanda überschätzt. Vor allem aber geriet die Frage einer möglichen moralischen Pflicht zum Eingreifen völlig in den Hintergrund.

Es wäre freilich verfehlt, den rwandischen Konflikt und das internationale Krisen- und Konfliktmanagement auf die Zeit des Völkermords und die militärischen Handlungsoptionen zu verengen – so wichtig diese Aspekte sind. Denn die interne Gewalteskalation und die Einwirkungsmöglichkeiten externer Akteure lassen sich nur aus der Genese des Konflikts sowie seiner regionalen und internationalen Einbindung verstehen. Die folgende Analyse skizziert im ersten Kapitel die Geschichte Rwandas bis zum Ende der Kolonialzeit. Dabei wird sowohl die Herausbildung der auf "Ethno-Klassen" begründeten Herrschaftsstrukturen als auch die koloniale Überformung und Instrumentalisierung der Herrschaftsverhältnisse herausgearbeitet, die als tiefverwurzelte Ursachen des Konfliktes angesehen werden können.

Einen grundlegenden Wandel der Herrschaftsverhältnisse brachte der Übergang von der Kolonialherrschaft zur Unabhängigkeit: In einer für viele Beobachter überraschenden "sozialen Revolution" ergriff die bislang unterprivilegierte Bevölkerungsmehrheit der Hutu die Macht. Präsident der Ersten Republik wurde gleich nach der Unabhängigkeit Grégoire Kayibanda, der aus dem Zentrum des Landes stammte. Ein großer Teil der Tutsi-Bevölkerung floh in die Nachbarländer. In den Folgejahren versuchten Tutsi-Milizen immer wieder, durch gewaltsame Infiltration das Kayibanda-Regime zu destabilisieren und die Rückkehr vorzuberei-

1 Das Dokument wurde am 3. Mai 1994 – also vier Wochen, nachdem der rwandische Völkermord begonnen hatte – von Präsident Clinton unterzeichnet; siehe ausführlicher Kapitel D.VII.

ten. Das zweite Unterkapitel untersucht diese Zusammenhänge. Außerdem befaßt es sich mit der Ära Habyarimana: Am 5. Juli 1973 putschte sich der aus dem Norden stammende Verteidigungsminister, Generalmajor Juvénal Habyarimana an die Macht. Sein Herrschaftssystem überdauerte mehr als zwei Jahrzehnte. Habyarimana begründete einen autoritären Entwicklungsstaat. Die Modernisierungsideologie, die sich an einem Modell ländlicher Entwicklung orientierte, fand bei zahlreichen Entwicklungshilfegebern Anklang. Das Land erhielt dementsprechend erhebliche ausländische Unterstützung – auch als das Regime zunehmend repressiver wurde und in einen ethno-regionalen Klientelismus abglitt.

Zu Beginn der 90er Jahre befand sich Rwanda in einer komplexen Krise, aus der heraus das Land letztlich in den Abgrund stürzte. Das dritte Unterkapitel analysiert entscheidende Faktoren, die die dramatische Zuspitzung der Lage bewirkten. Im Oktober 1990 hatte die von Exil-Tutsi dominierte *Rwandan Patriotic Front* (RPF) von Uganda her eine Intervention nach Rwanda begonnen. Nicht nur, daß der Krieg zahlreiche Opfer forderte, Hunderttausende Menschen in die Flucht trieb, Zerstörung brachte und die Ökonomie weiter zerrüttete. Er beeinflusste auch den internen Umbruch, bei dem die Öffnung des politischen Systems mit dem Machtzuwachs rassistischer Extremisten einherging. Seit 1993 lieferte sowohl die Propaganda in der öffentlichen Auseinandersetzung als auch der Aufbau von Hutu-Milizen Anhaltspunkte für die gezielte intellektuelle und logistische Vorbereitung eines Genozids. Zeitgleich zur innenpolitischen Polarisierung fanden unter Schirmherrschaft des tanzanischen Präsidenten Ali Hassan Mwinyi zwischen Mai 1992 und August 1993 in Arusha Verhandlungen zwischen der RPF und der rwandischen Regierung statt, die auf eine Beilegung des Krieges und eine Machtbeteiligung der RPF zielten. Das vierte Unterkapitel analysiert, mit welchen Strategien die Konfliktparteien in die Arusha-Gespräche gingen und wie die Verhandlungen mit der inneren Eskalation in Rwanda rückgekoppelt waren. Zugleich faßt es die Kernpunkte des Abkommens zusammen, dessen Implementierung sowohl an internen Widerständen als auch an einem fehlenden Konzept von OAU und UNO scheiterte.

Der Völkermord, den Militär und extremistische Hutu-Milizen im Frühsommer 1994 unter nennenswerter Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten begingen, ist Gegenstand des fünften Unterkapitels. Die etwa 2.500 Blauhelme, die im Rahmen der *United Nations Mission for Rwanda* (UNAMIR I) vor Ort waren, wurden im April 1994 zu Zeugen und zum Teil Gejagten eines Völkermordes, dem innerhalb von drei Monaten vermutlich zwischen 500.000 und 800.000 Tutsi, regimekritische Hutu sowie Mitglieder der indigenen Twa zum Opfer fielen. Nach der gezielten Ermordung von zehn belgischen Blauhelmsoldaten wurde zunächst sogar der Großteil der Truppen zurückgezogen – eine fatale Entscheidung, wie noch zu zeigen sein wird. Die Vorbereitungen für den Genozid waren dem UN-Sekretariat in New York und den wichtigsten Mit-

gliedern des Sicherheitsrats bekannt. Der UN-Sicherheitsrat beschränkte sich darauf, am 17. Mai 1994 eine 5.500 Mann umfassende humanitäre Schutztruppe (UNAMIR II)² zu genehmigen, die erst nach Beendigung des Krieges stationiert wurde. Am 22. Juni 1994 stimmte er mit Resolution 929 einer äußerst umstrittenen Intervention Frankreichs zu, der "Opération Turquoise". Sie sollte vorübergehend im Südwesten des Landes die humanitäre Versorgung sicherstellen.

Das Ende des Völkermordes erreichten nicht internationale Truppen, sondern Soldaten der *Rwandan Patriotic Front*. Sie konnten bis Mitte Juli 1994 das Land weitgehend unter ihre Kontrolle bringen. Seit Mai 1994 setzte eine massive Flüchtlingswelle ein, die zum Teil von den Vertretern des früheren Regimes mit inszeniert wurde. Hunderttausende Menschen überquerten innerhalb weniger Tage die Grenzen nach Tanzania und Zaire, unter ihnen auch die Anstifter und Mittäter des Völkermordes. Innerhalb des Landes flohen viele Menschen in den Südwesten, wo die alte Regierungsarmee, die *Forces Armées Rwandaises* (FAR), und anschließend die "Opération Turquoise" die Kontrolle hatten. Die humanitäre Hilfe, die internationale Geber – seien es multilaterale Agenturen, bilaterale Institutionen oder NGOs – für die Flüchtlinge aufwandten, stand in deutlichem Gegensatz zu ihrer Passivität beim Völkermord. Dies führte nicht nur zu zahlreichen Konflikten mit der neuen Regierung, sondern warf auch grundlegende Fragen nach den Grenzen des Humanitarismus auf. Denn die politische und ökonomische Exklusion von Bevölkerungsschichten als Flüchtlingsgemeinschaften bildete nach der Machtübernahme durch die RPF unter umgekehrten Vorzeichen erneut einen zentralen Kern des rwandischen Dramas. Externe Akteure, die in diesem hochgradig politisierten und gewaltsamen Konflikt agieren, werden selbst bei besten Absichten keine "Neutralität" ihres Handelns beanspruchen können. Das sechste Unterkapitel geht hierauf ein.

Die Nachkriegszeit in Rwanda blieb gewaltsam und von vielfältigen Spannungen geprägt. Während die neue Regierung den Nutzen einer internationalen Präsenz bezweifelte und UNAMIR falsche Prioritäten vorwarf, betrachteten die Vereinten Nationen und wichtige Mitgliedsstaaten die zunehmende Verhärtung der neuen Regierung gegenüber kritischen Kräften im Lande mit Sorge. Das siebte Unterkapitel erörtert das schwierige Verhältnis von neuer Regierung und "internationaler Gemeinschaft". Im Vordergrund steht dabei die Frage, wie der Völkermord innerhalb des Landes geahndet wurde und welchen Beitrag die Vereinten Nationen durch die Errichtung des Ad-hoc-Tribunals in Arusha leistete. Angesichts der fortbestehenden Gewalt in Burundi und der

2 Die Aufteilung der UNAMIR-Operation in UNAMIR I und II ist in der Literatur relativ üblich. UN-Übersichten verwenden diese Unterscheidung hingegen oftmals nicht und zählen UNAMIR nur als eine Mission. Im Rahmen dieser Arbeit wird die Differenzierung verwendet, da die beiden Phasen sehr unterschiedliche Mandate und Funktionen hatten.

Auseinandersetzungen zwischen rwandischen Regierungstruppen und Hutu-Milizen in Ostzair werden auch die regionalen Weiterungen des Konflikts behandelt. Sie machen deutlich, daß die tiefgreifende Krise in der Region der Großen Seen in keiner Weise überwunden ist und daß massivste Menschenrechtsverletzungen von allen Seiten fort dauern. Im abschließenden, achten Kapitel reflektiere ich, wie internationale Akteure rückblickend ihr Versagen bei Krieg und Genozid eingestanden und aufgearbeitet haben, die Lehre von Rwanda aber immer noch lautet, daß Weltinnenpolitik in der praktischen Umsetzung äußerst enge Grenzen gesetzt sind.

Der Rwanda-Fallstudie kommt in dieser Arbeit eine zentrale Bedeutung zu. Dies liegt zum einen daran, daß die Untätigkeit der "internationalen Gemeinschaft" angesichts des Völkermordes an 500.000 bis 800.000 Menschen nicht nur ein erschütterndes Ereignis ist, sondern auch eine historische Zäsur darstellt. Zweitens hat es wohl auf internationaler Ebene zuvor noch nie eine derart detaillierte und selbstkritische Evaluierung internationaler Organisationen gegeben. Bereits 1996 wurde im Rahmen der OECD die *Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda* (Gesamtedition: Millwood 1996) erstellt, die von den wichtigsten OECD-Geberstaaten in Auftrag gegeben worden war und an der zahlreiche renommierte Forschungsinstitute und NGO-Experten mitwirkten. Im gleichen Jahr brachte die *Lessons Learned Unit* der UN-Abteilung für Friedenserhaltende Operationen ihren Bericht heraus (UN-DPKO 1996). Besondere politische Aufmerksamkeit verdient zudem der *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*, den eine vom früheren schwedischen Premierminister Ingvar Carlsson geleitete Kommission am 15. Dezember 1999 vorlegte und die als offizielles UN-Dokument erschien (UN Independent Inquiry 1999)³. Der Bericht wirft dem Generalsekretär, dem Sekretariat, dem Sicherheitsrat, UNAMIR und einer breiteren Mitgliedschaft Mitverantwortung vor, daß der Völkermord nicht verhindert oder gestoppt wurde. Sehr beachtenswert ist aufgrund ihrer guten Analyse und v.a. ihrer Bereitschaft zu einer gleichermaßen offenen wie differenzierten Bewertung auch eine Studie, die im Auftrag der OAU ein *International Panel of Eminent Personalities* erstellte und am 29. Mai 2000 unter dem Titel "Rwanda: The Preventable Genocide" vorlegte (vgl. OAU International Panel 2000)⁴.

3 UN-Generalsekretär Kofi Annan hatte dem Sicherheitsrat am 18. März 1999 (S/1994/339) die Einrichtung dieser Untersuchungskommission vorgeschlagen. Neben dem früheren schwedischen Premier gehörten ihr der ehemalige Außenminister Südkoreas, Prof. Han Sung-Joo, sowie Generalleutnant a.D. Rufus M. Kupolati (Nigeria) an. Siehe zum Untersuchungsbericht u.a. Schürings 2000: 52-59; ihr Beitrag enthält auch eine sehr gute deutsche Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Berichts (S. 56-57).

4 Die Einrichtung des *International Panel of Eminent Personalities* (IPEP) geht auf einen Vorschlag zurück, den Äthiopiens Premierminister Ato Meles Zenawi im November 1997 dem Zentralorgan des "OAU-Mechanismus für die Verhütung,

Diese Untersuchungen zeigen nicht nur, welche Relevanz die rwandische Tragödie für Selbstverständnis und Zukunft der "internationalen Gemeinschaft" hat. Sie ermöglichen auch einen in dieser Form einmaligen Einblick in Entscheidungsabläufe von "Weltinnenpolitik", die – das sei vorab gesagt – fundamentale (und in kurzer Zeit wohl kaum reformierbare) Defizite auf *allen* Ebenen der Entscheidungsfindung und -implementierung offenbaren.

I. Die Geschichte Rwandas bis zur Unabhängigkeit: Herausbildung der Tutsi-Herrschaft und koloniale Instrumentalisierung der Ethno-Klassen

Tieferliegende Ursachen für Krieg und rassistische Gewalt in Rwanda sind in den Sozial- und Herrschaftsstrukturen verwurzelt. Sie rühren offenbar zum Teil bereits aus der vorkolonialen Zeit her, über die aufgrund der schlechten Quellenlage freilich kaum verlässliche Aussagen gemacht werden können. Die vorgefundenen Sozialstrukturen wurden durch die Kolonialmächte überformt und instrumentalisiert⁵.

Die beginnende Besiedlung Rwandas wird zumeist auf das 7. Jahrhundert datiert. Die Selbstorganisation stützte sich auf Großfamilien und Clans. Bis zum 15. Jahrhundert entstanden kleine Regionen und Königreiche. Ab dem 16. Jahrhundert gründeten die herrschenden Gruppen ("Abami") in Zentralrwanda ein Staatswesen. Es hat sich nach und nach durch Kriege konsolidiert und zu einem straff organisierten, absolutistisch geführten Königreich entwickelt, das von einem 'Mwami' geführt wurde. Die Grundlagen dieses hierarchischen Zentralismus legte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts 'Mwami' Rwabugiri (1860-1895), der

das Management und die Beilegung von Konflikten" unterbreitete. OAU-Generalsekretär Salim A. Salim trieb die Umsetzung des Vorschlags in den OAU-Gremien voran. Im Februar 1998 stimmte der OAU-Ministerrat auf seiner Tagung in Addis Ababa zu. Der OAU-Gipfel vom Juni 1998 bestätigte dann schließlich die Ernennung der Panel-Mitglieder. Vorsitzender war der frühere Präsident Botswanas, Ketire Masire; Masire wurde im Rahmen der Lusaka-Vereinbarung vom Juli 1999 – also noch während der Arbeit des Panels – von der OAU gebeten, als *facilitator* zwischen den Konfliktparteien im Kongo zu vermitteln. Weitere Mitglieder der OAU-Kommission waren General Amadou Toumani Touré, Ex-Staatsoberhaupt Malis; Lisbet Palme, u.a. Leiterin des schwedischen UNICEF-Komitees; der frühere kanadische Diplomat und derzeitige Vize-Exekutivdirektor von UNICEF, Stephen Lewis; Ellen Johnson-Sirleaf, frühere Ministerin in Liberia und Direktorin des Afrika-Regionalbüros von UNDP; der frühere algerische Diplomat Hocine Djoudi; sowie schließlich P.N. Bhagwati, ehemals Höchster Richter am Obersten Gerichtshof Indiens und Vizevorsitzender des UN-Menschenrechtskomitees.

5 Eine sehr gute, problemorientierte Aufarbeitung der rwandischen Geschichte mit Blick auf den Völkermord findet sich in Sellström/Wohlgemuth 1996. Siehe auch grundlegend Prunier 1997a; Newbury 1988.

ein repressives Regime errichtete und die Kontrolle durch die herrschenden Gruppen in Zentralrwanda über den Norden und Nordwesten ausweitete (vgl. Schürings 1992: 82-83). In der Literatur zu Rwanda wird oftmals davon ausgegangen, daß die sozioökonomischen Beziehungen zwischen Hutu und Tutsi – korrekter, aber weniger gebräuchlich, sind die Bezeichnungen Abahutu und Abatutsi – feudal strukturiert waren. Mit den Patron-Klientenbeziehungen (*ubuhake, uburetwa*) wurden demnach soziale, ökonomische und politische Unterschiede institutionalisiert, wobei Tutsi durchaus auch Klienten anderer Tutsi und Hutu auch Patrone sein konnten. Gerade in Zentralrwanda waren die Tutsi dominant, während im Südwesten und insbesondere im Norden oftmals Hutu Herrscher waren (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996; Newbury 1988).

Allerdings ist die historische Erforschung der vorkolonialen Zeit mit erheblichen methodologischen Problemen belastet. Denn die erste Geschichtsschreibung erfolgte durch katholische Missionare, die sich auf die orale Vermittlung der Traditionen in Rwanda stützten und dabei aufgrund ihres Vorverständnisses zugleich erhebliche Selektionen und Interpretationen vornahmen. Vor diesem Hintergrund ist laut Schürings (1992: 78) bis heute "nicht geklärt, wieweit in der vorkolonialen Zeit Produktionsweisen und politische Funktionen eine Rolle für die Kategorisierungen Abahutu – Abatutsi spielten"

In Anlehnung an Ted Gurr (1993) kann man bei den beiden Bevölkerungsgruppen von "Ethno-Klassen" sprechen, die gewisse unterschiedliche Merkmale haben und ihre Differenz durch sozialen Status definieren⁶. Schätzungen gehen davon aus, daß etwa 85% der Bevölkerung Hutu und 14% Tutsi sind⁷. Etwa 1% der Bevölkerung sind Twa, die zum größten Teil ihren Lebensunterhalt mit Töpferei verdienen⁸. Freilich soll der Begriff der "Ethno-Klasse" hier nicht als starre soziologische Kategorie mißverstanden werden⁹. Denn obwohl die Tutsi die herrschende Gruppe bildeten, glichen sie der Mehrheitsbevölkerung der Hutu weitgehend in Sprache (*Kinyarwanda*), Religion und Kultur; der Begriff der "ethnischen

6 Laut Gérard Prunier (1997b: 195, FN 2) handelte es sich bei Hutu und Tutsi ursprünglich um soziale Klassen, die von deutschen und belgischen Kolonialisten ethnisiert wurden.

7 Freilich wird dabei vernachlässigt, daß es auch viele Mischehen gab. So haben David und Catherine Newbury in einem Hintergrundpapier für das OAU International Panel (2000: Ziff. 2.4) geschätzt, daß selbst nach dem Völkermord mindestens 25% der Rwander sowohl Hutu als auch Tutsi unter ihren Großeltern hatten.

8 Ein kleinerer – oftmals verächtlich behandelte – Teil der Twa lebt als Jäger und Sammler.

9 Auf die Kontroverse, ob man in Rwanda zwischen 1860 und 1959/60 von einer kastenähnlichen Struktur sprechen kann, soll hier nicht näher eingegangen werden. Siehe hierzu die differenzierte Einordnung bei Baechler 1999b: 127-129.

Differenz" muß von daher stark relativiert werden¹⁰: "Die Kriterien für diese Differenzierung sind nicht eindeutig. Die bereits vor der Kolonialzeit bestehende Klassifikation hat erst durch koloniale Prozesse und daraus folgende soziale und politische Kämpfe die heutige, sich manchmal gegeneinander abgrenzende Bedeutung gewonnen." (Schürings 1992: 69)

Außerdem waren die sozialen Grenzen in beide Richtungen offen – wenn auch nur in beschränktem Maße. So konnten Hutu sich in der sozialen Hierarchie aufwärts bewegen (vgl. Molt 1994a). Andererseits lebten die schlechter gestellten Tutsi ähnlich wie die Hutu von Ackerbau. In der Besiedlung der Hügel gab es dementsprechend keine klare Trennung der beiden Gruppen und die Möglichkeit wechselseitiger Heirat stand offen. Hinzu kommt, daß das Clan-System die Patron-Klient-Beziehungen zum Teil überlagert hat. Die neunzehn Clans (andere Zuordnungen gehen von einer weit größeren Zahl aus) umfaßten in der Mehrzahl Tutsi, Hutu und Twa und waren eine eigenständige Quelle der Identitätsbildung (vgl. Scherrer 1997a: 27; Sellström/Wohlgemuth 1996).¹¹

Auf der Berliner Kongo-Konferenz von 1884/85 teilten die europäischen Großmächte Afrika unter sich auf. Deutschland sicherte sich dabei Ansprüche in Ostafrika. Die koloniale Eroberung des benachbarten Burundi (damals: Urundi) und später Rwandas setzte 1890 ein und war erst 1899 in weiten Zügen abgeschlossen¹². Die nördlichen Regionen Rwandas um Gisenyi und Ruhengeri hatten – durchaus in Rivalität zum Süden des Landes – relativ lange ihre Unabhängigkeit bewahren können (was bis heute einen identitätsstiftenden Faktor darstellt) und wurden endgültig erst 1911 von deutschen und Tutsi-geführten Truppen aus dem Süden besiegt (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996). Während des Ersten Weltkrieges nahmen 1916 belgische Truppen Rwanda und Burundi ein. Im Versailler Vertrag wurde Belgien die Kontrolle über Rwanda zuerkannt und Rwanda 1920 – zusammen mit Burundi – als Völkerbundmandat unter-

10 Siehe zu den "verschlungenen Wurzeln" der nur scheinbar eindeutigen ethnischen Identitäten auch Hintjens 1999: 249-252.

11 Die Ausführungen dieses Absatzes machen deutlich, daß die Begriffe Hutu und Tutsi nur mit zahlreichen Vorbehalten und Einschränkungen verwendet werden können. Es besteht stets die Gefahr, ungewollt einer Stereotypisierung Vorschub zu leisten, die Interessengleichheit unter den "ethnischen" Gruppen oder die Existenz eindeutiger Identitäten suggeriert. Damit werden leicht Machtkämpfe und Rivalitäten in den Bevölkerungsgruppen verdeckt, so etwa zwischen Hutu aus dem Norden und Süden Rwandas oder aber Konflikte, die nach 1994 zwischen den überlebenden Tutsi in Rwanda und der RPF-Regierung entstanden. Dennoch kommt die Analyse nicht ohne die – möglichst differenzierte – Benutzung der Begriffe Hutu und Tutsi aus, spielen sie doch bei der Zuordnung und im Selbstverständnis der Konfliktparteien in Rwanda eine bedeutsame Rolle.

12 Rwanda wurde 1899 Teil der Kolonie Deutsch-Ostafrika. Im Jahr zuvor war eine deutsche Militärstation in Bujumbura (Burundi) errichtet worden, die ab 1901 die Kontrolle über Rwanda beanspruchte (vgl. Schürings 1992).

stellt. Die Kolonialmacht, die Rwanda und Burundi – mit veränderten Grenzen – zunächst als getrennte Einheiten behandelte, legte die beiden Königreiche 1925 zur Verwaltungseinheit Rwanda-Urundi zusammen (vgl. Schürings 1992: 225). Ab 1946 verwaltete Belgien Rwanda und Burundi als Treuhandgebiet der UNO.

Die Deutschen hatten ein System der "indirect rule" praktiziert, wobei insbesondere in Rwanda auf stark ausgebildete Verwaltungsstrukturen zurückgegriffen werden konnte. Die Kolonialmacht Belgien setzte diese Politik zunächst fort. Allerdings verschärfte sie Ausbeutung und Kontrolle, indem sie Zwangsarbeit einführte, bestehende Machtbalancen untergrub und die Wechselseitigkeit des Patron-Klient-Verhältnisses aufhob (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996). In den 30er Jahren betrieb die belgische Kolonialmacht eine systematische Politik der "Tutsifizierung" und führte Identitätskarten mit Angaben zu ethnischer Zugehörigkeit ein¹³.

II. Von der "sozialen Revolution" (1959-61) bis zum Niedergang des Habyarimana-Regimes: Die Hutu-Herrschaft zwischen Modernisierung und Ethnokratie

Im Zuge der Dekolonisierung vollzogen die belgischen Kolonialherren in den 50er Jahren einen radikalen Wandel. Als eine Art "Wiedergutmachung" vorherigen Unrechts unterstützte die Kolonialverwaltung nunmehr die bislang unterprivilegierten Hutu (vgl. Hintjens 1999: 254). Diesen Richtungswechsel vollzog auch die katholische Kirche. Großen Einfluß hatte hier die aus Frankreich stammende Gesellschaft für die Missionierung Afrikas ("Weiße Väter"/"Pères Blancs"), die seit 1899 in Rwanda präsent war, sich großen Landbesitz angeeignet und lange Zeit mit ihren Erziehungsmethoden die vermeintliche Andersartigkeit und Überlegenheit der Tutsi zementiert hatte (vgl. Schürings 1992: 155-164). Im Kern änderte diese Umorientierung aber nicht die weiterhin ethnisierte Politikwahrnehmung. Vielmehr wurde diese nun unter umgekehrtem Vorzeichen fortgeführt. Politische Forderungen leiteten sich

13 Vgl. Eriksson 1996: Annex 2. Siehe außerdem Sellström/Wohlgemuth 1996; Vassall-Adams 1994: 8; Reyntjens 1994. Diese Ethnisierung wurde durch die sog. Hamiten-Theorie begründet. Diese auch von den Deutschen verwandte Ideologie behauptete, daß alle zivilen Elemente in Afrika durch die Hamiten – d.h. Mitglieder einer bestimmten Sprach- und Völkergruppe aus Nord- und Nordostafrika – eingeführt worden seien. Diese stammten angeblich aus dem Kaukasus und aus Abessinien und waren von dort in die Region der Großen Seen gekommen. Kurzum: eine rassistische Legitimation für die Kolonialpolitik des "Teile und Herrsche". Siehe zur Kolonialgeschichte auch die konzise Einordnung bei Scherrer 1997a: 22-25 sowie die differenzierte und erhellende Analyse bei Mamdani 2001: 76-102.

dementsprechend im Prozeß der Dekolonisierung nicht aus universellen Werten, sondern vorrangig aus dem Hutu-Tutsi-Gegensatz ab.

Ein zentrales Dokument war das "Manifest der Bahutu" vom 24. März 1957, das eine Gruppe intellektueller Hutu verfaßt hatte und das primär an die belgische Kolonialmacht gerichtet war (vgl. Schürings 1994f: 148-151). Einerseits enthielt es durchaus berechnete Kritik am "doppelten Kolonialismus" von Belgien und Tutsi und pochte auf die Befreiung der bislang unterdrückten Mehrheit der Hutu. Insbesondere forderte es ein Ende der Tutsi-Dominanz, die angemessene Teilhabe der Hutu an politischer Macht und ökonomischem Wohlstand sowie eine gerechtere Landverteilung. Das Manifest erkannte ausdrücklich an, daß die ärmeren Tutsi viele Leiden der armen Hutu-Bevölkerung teilten und bezogen in ihre Forderungen nach mehr Rechten auch die Twa ein. Andererseits waren Sprache und Gedankenwelt von Ethnizismus und Rassismus durchdrungen. So begründete das Manifest den Anspruch auf Emanzipation und Demokratisierung damit, daß Tutsi Fremde und Hutu die wahren Rwander seien (vgl. Prunier 1997a: 45-50; Hintjens 1999: 255). Tutsi wurden dadurch, wie Mamdani (2001: 103-104) herausgearbeitet hat, quasi als Siedlerkolonialisten identifiziert, gegen die nur eine "Revolution" auf lokaler Ebene erfolgreich sein könne. Unter den neun Unterzeichnern befand sich übrigens auch der spätere Präsident Grégoire Kayibanda, der u.a. Vorschläge zur räumlichen Trennung von Hutu und Tutsi entwickelte und den Grundstein für das Entstehen von "Hutu-Power" legte (vgl. Mamdani 2001: 127).

Ablehnend und ebenfalls in rassistisch geprägter Terminologie antworteten konservative Tutsi-Führer, die sich als überlegene Kaste gerierten und – etwa in einem offenen Brief hoher Tutsinotabeln vom 17. Mai 1958 – die Ansprüche der Hutu kompromißlos zurückwiesen (vgl. Molt 1994a; Reyntjens 1994). Die politischen Parteien spiegelten – neben durchaus vorhandenen programmatischen Unterschieden – diese Spaltungen wider: Die Parmehutu (*Parti du mouvement de l'émancipation des Bahutu*) und die APROSOMA (*Association pour la promotion sociale des masses*) stützten sich weitgehend auf die Hutu-Bevölkerungsmehrheit, während UNAR (*Union nationale rwandaise*) und RADER (*Rassemblement démocratique rwandais*) die Interessen der Tutsi vertraten.

1. Die "soziale Revolution" (1959-61) und die Herrschaft Grégoire Kayibandas (1961-72)

Die Umorientierung der Kolonialmacht begünstigte im Prozeß der Dekolonisierung einen Umsturz der Machtverhältnisse: 1959 war 'Mwami' Mutara Rudahigwa unter rätselhaften Umständen ums Leben gekommen. Als sein Bruder Kigeri Ndahindurwa, der zum Nachfolger bestimmt war, die Macht übernehmen sollte, gab es massive Widerstände

gegen den Fortbestand der Monarchie (vgl. Eriksson 1996). Im November 1959 begann dann die "soziale Revolution"¹⁴, die bis September 1961 dauerte und in deren Verlauf die Bevölkerungsmehrheit der Hutu die feudal geprägte Tutsi-Monarchie beseitigte. Dabei wurden bis zu 20.000 Tutsi getötet, schätzungsweise 300.000 flohen in die Nachbarländer Kongo, Burundi, Uganda und Tanganyika. Ursache der Revolution war maßgeblich die Intransigenz der konservativen Tutsi-Elite, die sich sowohl gegen die Hutu als auch gegen progressivere Tutsi-Gegeneliten wandte (vgl. Prunier 1997a: 62; vgl. Reyntjens 1994).

Während der Hutu-Revolte schickte Belgien Truppen ins Land, auch wenn die Hauptaufmerksamkeit den weltpolitisch weitaus bedeutsameren Ereignissen im Kongo galt. Die Kolonialarmee unterstützte indirekt den Aufstand: Sie ernannte 300 Hutu zu *Chiefs* und *Sub-Chiefs* und gründete eine neue Militärgarde, die nunmehr die Bevölkerungsverhältnisse widerspiegelte. Die veränderten Machtverhältnisse kamen in den Kommunalwahlen vom Juni/Juli 1960 zum Ausdruck. Insofern hier "ethnisch" gewählt wurde, konnten die Hutu-Parteien einen überwältigenden Sieg erringen (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996). Das Ergebnis wurde in den Parlamentswahlen vom 25. September 1961 bestätigt; die Parmehutu erlangte 77,7% der Stimmen, UNAR 16,8% und APROSOMA 3,5% (vgl. Schürings 1992: 364). Ein zeitgleiches Referendum brachte große Unterstützung für den Vorschlag, die Monarchie durch eine republikanische Verfassung zu ersetzen. Am 26. Oktober 1961 wurde Grégoire Kayibanda zum neuen Präsidenten bestimmt. Seine Regierung umfaßte anfangs Mitglieder aus Parmehutu, UNAR und APROSOMA. Am 1. Juli 1962 erlangten Rwanda und Burundi zeitgleich die Unabhängigkeit (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996).

Zu diesem Zeitpunkt war Rwanda bereits in einen Zyklus der Gewalt verstrickt. Aus den Nachbarländern heraus unternahmen seit Juli 1962 Tutsi-Milizen, die als *Inyenzi* (Kakerlaken) bezeichnet wurden, Vorstöße auf rwandisches Gebiet (vgl. Somerville 1990: 33). Als Tutsi-Verbände in den Jahren 1963 und 1964 kurz vor Kigali standen, brachte ihnen die Regierungsarmee eine deutliche Niederlage bei. Bei Pogromen kamen mehr als 14.000 Tutsi ums Leben. Eine zweite Fluchtwelle war die Folge. 1966 flammten erneut militärische Auseinandersetzungen auf.

Unterdessen entwickelte sich nach 1965 das Regime Grégoire Kayibandas zu einer autoritären bis diktatorischen Einparteienherrschaft der MDR-Parmehutu. Kayibanda konzentrierte die Macht mehr und mehr in seiner Hand und umgab sich mit engen Vertrauten aus seiner Heimatregion Gitarama (Zentralrwanda). Hutu aus dem Norden des Landes verloren in diesen Jahren mit Ausnahme der Armee an Einfluß; Tutsi waren fast

14 Die Ereignisse werden häufig auch als "Bauernrevolte" (*jacquerie*) bezeichnet. Dieser Begriff ist aber insofern mißverständlich, als es insbesondere Hutu-Intellektuelle waren, die die Erhebung initiierten.

vollständig von der Macht ausgeschlossen (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996).

Mahmood Mamdani (2001: 34) argumentiert überzeugend, daß die Fortführung kolonialer Identitätskonstruktionen eine zentrale Ursache der fortdauernden Gewalt in Rwanda darstellte:

"The origin of the violence is connected of how Hutu and Tutsi were constructed as political identities by the colonial state, Hutu as indigenous and Tutsi as alien. The reason for continued violence between Hutu and Tutsi (...) is connected with the failure of Rwandan nationalism to transcend the colonial construction of Hutu and Tutsi as native and alien."

2. Autoritärer Entwicklungsstaat und westliche Unterstützung: Rwanda unter Habyarimana (1973-94)

Das Jahr 1973 bedeutete einen Einschnitt in der rwandischen Geschichte. Innerhalb des Landes war es erneut zu gewaltsamen Auseinandersetzungen entlang ethnischer Linien gekommen. Sie erfaßten auch die öffentlichen und wirtschaftlichen Institutionen und trieben Flüchtlinge in die Nachbarstaaten. Die Ereignisse standen in Wechselbeziehung zu Vorgängen im Nachbarland Burundi. Dort war 1972 fast die gesamte gebildete Hutu-Elite genozidartigen Massakern zum Opfer gefallen. Beobachter sprachen von einem "selektiven Genozid". Schätzungen der Opfer bewegen sich zwischen 80.000 und 300.000 (vgl. Mehler 1995a: 241). 150.000 Hutu flohen in die Nachbarländer, davon bis zu 20.000 nach Rwanda. In Rwanda verstärkte dies Ängste bei der Hutu-Bevölkerung und wechselseitige Ressentiments. Gewalt gegen die Tutsi-Elite konnte als Vergeltung oder aber als "Präventivmaßnahme" gegen burundische Verhältnisse legitimiert werden. Der aus dem Norden stammende Verteidigungsminister, Generalmajor Juvénal Habyarimana, nahm die Krise zum Anlaß, um das Regime von Grégoire Kayibanda am 5. Juli 1973 in einem zunächst weitgehend unblutigen Staatsstreich zu stürzen (vgl. Reyntjens 1994).¹⁵

Das Militär bildete in der Folgezeit eine wichtige Machtbasis Habyarimanas. Ethno-regional stützte er sich auf die beiden nördlichen Präfekturen

15 Aus heutiger Sicht kann man diese Abfolge von Ereignissen in gewisser Weise als Vorläufer des Völkermordes von 1994 betrachten. Er läßt sich ebenfalls nur verstehen, wenn man die Ermordung des burundischen Hutu-Präsidenten Ndadaye im Oktober 1993 mit einbezieht (siehe Unterkapitel V.1). In beiden Fällen nutzten organisierte Eliten die Situation, um ihre Machtpositionen zu erhalten bzw. auszubauen. Vgl. zu den Ereignissen in Burundi und zu den Wechselwirkungen mit Rwanda u.a. Chrétien 1996a: 207; Reyntjens 1993: 566-567; Hintjens 1999: 276-80; ICG Burundi 1998b; Amnesty International 1994a; Mehler 1995a; Mehler 1996.

Gisenyi und Ruhengeri sowie seine engere Heimatregion Bashiru. Politiker, Beamte und Offiziere, die aus dem Süden und dem Zentrum stammten und rivalisierende Loyalitäten hatten, wurden ermordet bzw. hingerichtet oder aber inhaftiert (vgl. Molt 1994a). Insbesondere führende Politiker aus dem Süden, die zu großen Teilen sogar die "Revolution" von 1959 vorangetrieben hatten, wurden im Gefängnis von Ruhengeri ermordet (vgl. Lemarchand 1994a: 600). Politisch sicherte Juvénal Habyarimana seine Herrschaft dadurch ab, daß er unmittelbar nach dem Putsch ein umfassendes Parteienverbot anordnete und 1975 die *Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement* (MRND) gründete. Nach einer Verfassungsänderung im Jahre 1978 wurde die MRND zur Einheitspartei. In Fassadeuwahlen ließ sich Habyarimana 1978 mit mehr als 99% zum Präsidenten küren – ähnliche Übungen wurden 1983 und 1988 wiederholt (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996).

In politischen und militärischen Positionen waren Tutsi kaum vertreten; im Geschäftsleben und zum Teil auch in Universitäten, Schulen und dem öffentlichen Dienst konnten sie jedoch Fuß fassen (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 4.4). Über diese sehr praktischen Änderungen hinaus gab es laut Mamdani (2001: 138) auch eine wichtige ideologische Neuorientierung bei der staatlichen Definition des Hutu-Tutsi-Verhältnisses:

"The key change from the First to the Second Republic – a change that seems to have gone unnoticed by many an observer of Rwandan politics – was a shift in the political identity of the Tutsi from a race to an ethnic group."

Sozioökonomisch verfolgte der neue Präsident ein Modernisierungsprogramm, das auf die Entwicklung des ländlichen Raums abzielte und mit einer deutlichen Öffnung nach außen einherging. Nachdem Habyarimana sich zunächst in relativ geringem Maße selbst bereichert hatte und eine gewisse Anerkennung im Lande genoß, bildete er in den 80er Jahren schrittweise eine gezielte Günstlingswirtschaft heraus. Dieser ethno-regionalistische Klientelismus wurde immer mehr zum Systemmerkmal (vgl. Reed 1996: 482). Die Privilegierung der Bakiga-Hutu aus dem Norden führte insbesondere unter den Bayanduga-Hutu des Südens zu wachsender Unzufriedenheit (vgl. Scherrer 1997a: 38). Für die interne Entwicklung – insbesondere die Forderung nach politischen Reformen – sollte dieser regionale Gegensatz in der Hutu-Bevölkerung eine entscheidende Bedeutung haben.

Der von Habyarimana proklamierte Entwicklungsweg, der eine Art bäuerlichen Kapitalismus anstrebte, fand bei westlichen Regierungen und Hilfsorganisationen Unterstützung. Die Entwicklungsideologie wurde dabei unhinterfragt akzeptiert (vgl. Uvin 1998: 26-27). Bis in die 90er Jahre hinein erhielt das Land vergleichsweise hohe Zuwendungen. Die wichtigsten bilateralen Geber waren Belgien, Frankreich, die Bundesre-

publik Deutschland¹⁶, die Schweiz und die Niederlande. 1989-90 machten bi- und multilaterale Entwicklungshilfe laut Angaben der OECD 11,4% des BSP aus (vgl. Uvin 1998: 40-41); der Anteil an den Staatsausgaben dürfte bei etwa 60% gelegen haben (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996). Die Hilfe stieg in den Folgejahren sowohl in absoluten Zahlen als auch in relativen Werten (Anteil an BIP bzw. Exporten) stetig an. Zwischen 1987 und 1989 hatten die jährlichen Zuwendungen durchschnittlich 235 Mio. US-\$ betragen (OECD-Daten). 1990 lagen sie bei 287,9 Mio. US-\$ und 1991 gar bei 366,4 Mio. US-\$. In den Folgejahren betragen Entwicklungs- und Nothilfe 351,5 (1992) bzw. 352 Mio. US-\$ (1993)¹⁷ (vgl. Uvin 1998: 91, Table 5.1).

Zwischen ausländischen und rwandischen Entwicklungs-NGOs bildete sich insbesondere in den 80er Jahren ein enges Geflecht heraus. Die hohe Zahl interner NGOs war freilich kein Anzeichen für das Aufblühen einer demokratischen Zivilgesellschaft, sondern vielmehr extern oder durch Regierungsagenturen induziert (vgl. Uvin 1998: 163-179). Jean-Pierre Chrétien (1996b: 433) hat zutreffend auf die problematischen Folgen für die politische Kultur Rwandas hingewiesen: Zum einen bildeten die Entwicklungsfunktionäre eine Art "zweite Nomenklatura" im "Land der 1000 Entwicklungshelfer" heraus. Wichtiger aber noch: Externe wie interne Organisationen unterstützten allzu oft unkritisch das autoritär-populistische Entwicklungsmodell, trugen zu seiner Legitimation bei und – so Chrétien – "deckten einen expliziten oder impliziten Ethnizismus". Auch Peter Uvin (1998: 130, 143-145) hat darauf hingewiesen, daß die westliche Entwicklungshilfe elitenorientiert war und damit die "humiliation of top-down development", die breite Bevölkerungsschichten erfuhren, unterstützte.

Aus immanenter Sicht haben die zahlreichen Projekte im Agrar- und Infrastrukturbereich – von der Terrassierung bis zu Straßenbau und Elektrizität – zwar durchaus Erfolge aufgewiesen (vgl. Woker 1997: 47). Das gute Straßensystem und die recht zuverlässige Versorgung mit Wasser, Strom und Telefonen sowie verbesserte Sozialindikatoren brachten dem Land bis Mitte der 80er Jahre teilweise gute Beurteilungen entwicklungspolitischer Agenturen ein (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 4.18-4.20). Das Stereotyp, Rwanda sei die "Schweiz Afrikas", war weit verbreitet – und hatte wohl auch im direkten Vergleich mit den Nachbarstaaten nicht nur wegen der Landschaft, sondern auch angesichts recht "geordneter Verhältnisse" eine gewisse Berechtigung (vgl. Hintjens 1999: 244).

16 Das Bundesland Rheinland-Pfalz unterhält seit 1982 eine Partnerschaft mit Rwanda. Siehe hierzu und allgemein zur Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Rwanda Schürings 1994g.

17 Der Anstieg der Zuwendungen seit 1990 hing maßgeblich mit der hohen Zahl der Binnenvertriebenen zusammen, die die RPF-Invasion verursachte.

Freilich war dies auch maßgeblich dem hohen Mittelzufluß zu verdanken; Entwicklungshilfe machte bis zu drei Viertel des Investitionshaushaltes und auch einen nennenswerten Anteil an den laufenden Haushaltsausgaben aus (vgl. Uvin 1998: 22). Bei den maßgeblichen volkswirtschaftlichen Strukturen gab es angesichts des hohen Mittelaufwandes nur mäßige Verbesserungen. Peter Uvin (1998: 42-49) hat berechnet, daß zwischen 1965 und 1988 das Bruttosozialprodukt um 1,5% p.a. stieg. Nennenswert waren die Verlagerungen zwischen den verschiedenen Sektoren. So stieg der Anteil der Industrie von 7 auf 23%, der der Dienstleistungen von 18 auf 40%. Allerdings blieb die hohe Abhängigkeit von den Kaffee-, Tee- und Zinnausfuhren (letztere brachen in den 80er Jahren zusammen) bestehen.

Insbesondere seit Mitte der 80er Jahre verschlechterten sich dann nahezu alle ökonomischen Indikatoren: Die Nahrungsmittelproduktion stagnierte. Das ohnehin geringe Wachstum des Bruttosozialprodukts wurde durch eine Bevölkerungszunahme von 3,3% p.a. mehr als kompensiert. Entsprechend ging das Pro-Kopf-Einkommen in den 80er Jahren zurück (vgl. Scherrer 1996a: 81; M. Weiss 1996b: 286). Die *terms of trade* sanken zwischen 1980 und 1987 um dramatische 47%. Folglich verschlechterte sich die Zahlungsbilanz seit 1985 erheblich. Zugleich schnellten die Auslandsschulden in die Höhe – von 189 Mio. US-\$ in 1980 auf 873 Mio. US-\$ in 1992 (vgl. Vassall-Adams 1994; Sellström/Wohlgemuth 1996).

Modernisierungsideologie und jahrzehntelange Entwicklungshilfe änderten letztlich nichts daran, daß Rwanda am Ende der Ära Habyarimana ein armer Agrarstaat geblieben war. Er zeichnete sich durch hohes Bevölkerungswachstum, einen geringen Industrialisierungsgrad und eine hohe außenwirtschaftliche Verwundbarkeit aus. Außerdem gab es ungelöste Landkonflikte in dem von dichter Besiedelung und sich verschlechternden ökologischen Rahmenbedingungen (u.a. Bodenerosion, längere Trockenzeiten) gekennzeichneten Land. Die zentralistisch und autoritär agierende Agrarbürokratie hatte es zudem versäumt, das Boden- und Erbrecht zu reformieren und eine effektive Politik der ländlichen Entwicklung voranzutreiben, bei der die Bauern als marktwirtschaftliche Subjekte (und nicht als reine Adressaten von Anordnungen) hätten einbezogen werden müssen (vgl. Molt 1994a). Rwanda umfaßt nur 26.336 km² und zählte zu Beginn der 90er Jahre etwa 7,5 Mio. Einwohner, von denen nach wie vor fast 95% auf dem Land lebten und oftmals in Gehöften siedelten. Der verarbeitende Sektor beschränkte sich auf Tee, Kaffee, Brauereien, Ziegeleien, Nahrungsmittelverarbeitung, Waschmittel, Textilien und landwirtschaftliches Gerät. 1992 machte er etwa 16% des BIP aus.

Mit 272 Menschen pro km² wies Rwanda zugleich die höchste Bevölkerungsdichte Afrikas auf. Landknappheit und Bodenrechte bildeten insofern zentrale Probleme mit sozialer Sprengkraft. Bereits 1984 mußten sich 57% aller ländlichen Haushalte von weniger als einem Hektar Land ernähren. Das Erbrecht begünstigte die Zersplitterung des Eigentums und

die Übernutzung der landwirtschaftlichen Nutzflächen, die in schwindenden Erträgen zum Ausdruck kam. Ländliche Armut und Mangelernährung nahmen zu (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996).

III. Die rwandische Krise zu Beginn der 90er Jahre: Ökonomischer Niedergang, Krieg und die Formierung des Hutu-Chauvinismus

Zu Beginn der 90er Jahre erschütterte eine schwere und komplexe Krise Rwanda, die den Hintergrund für den Völkermord vom Frühsommer 1994 bildete. Sie war durch drei Faktoren geprägt, deren wechselseitige Verstärkung das Land regelrecht in den Abgrund riß¹⁸: Ein dramatischer ökonomischer Niedergang bei sich gleichzeitig zuspitzender Landknappheit stürzte breite Bevölkerungsschichten in blanke Existenznot, die sie für Haßpropaganda besonders empfänglich machte. Das Bedrohungsgefühl wurde verstärkt, als im Oktober 1990 die *Rwandan Patriotic Front* (RPF) von Uganda aus nach Rwanda einmarschierte. Sie setzte damit gewaltsam die jahrzehntelang verweigerte Rückkehr der Tutsi-Flüchtlingsgemeinschaften durch und forderte ihre politische und ökonomische Beteiligung ein. Schließlich gewann ein chauvinistischer Hutu-Extremismus an Boden, der schrittweise den Gewaltapparat monopolisierte. Er konstituierte sich ideologisch als Abwehrfront gegen die Rückkehr der Tutsi aus Uganda und eine vermeintlich drohende Tutsi-Herrschaft, richtete sich aber auch gegen moderate Hutu, die im Zuge eines Liberalisierungsprozesses seit Herbst 1990 wichtige Positionen im politischen System hatten besetzen können.

1. Ökonomischer Kollaps und latente Gewaltbereitschaft

Die seit Mitte der 80er Jahre ohnehin angespannte wirtschaftliche Lage spitzte sich seit 1989 noch einmal dramatisch zu: Hauptgrund war der Zusammenbruch des Internationalen Kaffeeabkommens im Jahre 1987, in dessen Folge die Kaffeepreise 1992 gegenüber dem Niveau von 1986 um 75% fielen (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996). Die Staatseinnahmen aus Kaffeeexporten sanken von 144 Mio. US-\$ in 1985 auf 30 Mio. US-\$ in 1993 (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 5.5). Da mit der Ausfuhr von Kaffee und Tee 80% der Exporteinnahmen bestritten wurden, hatte dies einen Einbruch des Bruttoinlandsproduktes zur Folge¹⁹ (vgl. Vassall-Adams 1994: 11-13). Innerhalb von vier Jahren soll das Pro-Kopf-

18 Siehe auch Neubert/Brandstetter 1996: 417-418.

19 Ins Gewicht gefallen war auch, daß Rwanda in den 80er Jahren aufgrund fallender Weltpreise und von Mißmanagement seine letzte Zinnmine hatte schließen müssen, die immerhin 15% der Exporteinnahmen erwirtschaftet hatte (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996).

Einkommen um 40% gesunken sein: von 330 US-\$ 1989 auf 200 US-\$ 1993. Zeitgleich stiegen die Militärausgaben zwischen 1989 und 1992 von 1,9% auf 7,8% des BSP an. Für Wohlfahrtsausgaben blieb also nur noch wenig übrig (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996).

Ein Teil des externen Schocks wurde durch den Anstieg internationaler Hilfe abgedeckt, die von 242 Mio. US-\$ in 1989 auf 375 Mio. US-\$ in 1991 kletterte. Ein mit Weltbank und IWF im September 1990 ausgehandeltes Strukturanpassungspaket brachte dem Land allein 216 Mio. US-\$ ein²⁰. Doch forderten die internationalen Agenturen zugleich harte Maßnahmen. Die nationale Währung wurde zunächst um 40% und im Juni 1992 noch einmal um 15% abgewertet. Im Gesundheits- und Bildungssektor wurden Gebühren eingeführt, die besonders die ländlichen und städtischen Armen trafen. Trotz der offenkundigen Gefahr eines ökonomischen und gesellschaftlichen Kollapses blieb die externe Stabilisierungspolitik damit den üblichen und in Subsahara-Afrika nur selten erfolgreichen Rezepten neoliberaler Strukturanpassung verhaftet²¹.

Ob die restriktiven Maßnahmen im Gesundheits- und Bildungssektor die ohnehin krisenhafte Situation in signifikanter Weise weiter verschärft haben, läßt sich angesichts der schwierigen Datenlage nicht seriös beantworten²². Aus gewaltpräventiver Sicht muß jedoch das konventionelle Strukturanpassungspaket als kontraindiziert gelten. Denn es traf auf eine hochexplosive Situation, in der breite Bevölkerungsschichten durch ihre Marginalisierung für Hasspropaganda empfänglich waren, die Invasion der RPF insgesamt 200.000 bis 300.000 Menschen zu Binnenvertriebenen machte, viele junge Männer, die arbeits- und perspektivlos waren, für Milizen rekrutiert wurden und weitere soziale Unsicherheit die Lage nur verschärfen konnte. Außerdem gab es eine Vielzahl unaufgeklärter Morde mit offensichtlich politischem Hintergrund.

Die latente Gewaltbereitschaft breiter Bevölkerungsschichten, die sich in einem langen Zyklus der Gewalt und des Mißtrauens herausgebildet hatte, wurde in der schockhaften Krise der Jahre 1989-93 zunehmend virulent und durch rassistische Propaganda bewußt geschürt. Jenseits dieser Manipulation hatte die Angst vor relativer und absoluter Deprivation aber auch reale, sozioökonomische Grundlagen. Die Folgen fortdauernden Bevölkerungsdrucks, abnehmender landwirtschaftlicher Erträge, fortschreitender Erosion und krisenhafter gesamtökonomischer Bedingungen wurden noch verschärft durch die Dürre von 1984, exzessive Regenfälle im Jahre 1987 sowie eine Pflanzenseuche, die 1988 das Land

20 Weitere Kredite kamen in den Folgejahren hinzu. 1991 wurde mit der Weltbank ein Strukturanpassungsprogramm über 90 Mio. US-\$ und in den Jahren 1992/93 wurden sektorale Anpassungskredite vereinbart (vgl. Uvin 1998: 57-59).

21 Vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996; Prunier 1995a: 159-160.

22 In den anderen Bereichen wurden die Maßnahmen ohnehin nicht umgesetzt, so daß hier – selbst wenn man die Stabilisierungsmaßnahmen für unangepaßt hält – keine Negativfolgen auftreten konnten (vgl. Uvin 1998: 59).

heimsuchte (vgl. Uvin 1998: 57). Die Kombination der verschiedenen Faktoren kulminierte insbesondere für die bäuerliche Bevölkerung in dem existentiellen Konflikt um den Besitz und die Nutzung des knappen Bodens²³. Dieser Ressourcenkonflikt war jedoch nicht die zentrale Ursache der genozidalen Gewalt. Denn der Völkermord wurde von Politikern aus Gründen des Machterhalts geplant und initiiert. Doch dürfte der Landkonflikt nach Ansicht vieler Beobachter die Pogromstimmung und die Ausführung des Völkermordes begünstigt haben. Die breite Beteiligung der Bauernschaft an den Massakern war wohl auch durch die Angst motiviert, vor einem regelrechten Überlebenskampf zu stehen (vgl. Prunier 1997a).

2. Die kriegerische Rückkehr der Flüchtlingsgemeinschaften und der Machtanspruch der RPF

Zeitgleich zum ökonomischen Niedergang erschütterte ein Krieg das Land, der die Zerrüttung von Wirtschaft und Gesellschaft weiter vorantrieb und Hunderttausende zu Binnenvertriebenen machte. Im Oktober 1990 marschierte die *Rwandan Patriotic Front* (RPF) von Uganda aus im Norden Rwandas ein. Damit wurde ein Kernproblem des Rwanda-Konflikts gewaltsam ausgefochten: die Rückkehr der seit drei Jahrzehnten in den Nachbarstaaten lebenden Flüchtlingsgemeinschaften, ihre Machtbeteiligung und ökonomische Entfaltungsmöglichkeit. Es rächte sich, daß die rwandischen Regierungen sich in dieser Frage lange Zeit intransigent gezeigt hatten. Aus den Flüchtlingsgemeinschaften war eine Tutsi-Diaspora hervorgegangen, die schätzungsweise 600.000 bis 700.000 Menschen umfaßte. Diese Diaspora siedelte in Uganda, Tanzania, Burundi und Ost-Zaire und war in sehr unterschiedlicher Weise mit der lokalen Bevölkerung verbunden und in das politische und ökonomische Leben der Aufnahmeländer integriert²⁴. Insbesondere dort, wo die Tutsi keine vollen Rechte erhielten – so in Uganda und Ost-Zaire –, wuchs die Militanz der Flüchtlingsgemeinschaften.

Den Ausgangspunkt für den Einmarsch der RPF bildete die Situation in Uganda. Hier waren immer wieder – insbesondere unter den verschiedenen Regimen Milton Obotes – Ressentiments gegen die Tutsi-Gemeinschaft geschürt worden (vgl. Prunier 1997a: 67; Mamdani 2001:

23 Dießenbacher (1994a; 1994b; 1995) greift bei der Erklärung des Völkermordes (übermäßig) stark auf die Erklärungsfaktoren Bevölkerungswachstum und Landknappheit zurück. Eine differenzierte Fallstudie zur Rolle von Umweltdiskriminierung bei der Gewalt auf den "tausend Hügeln" hat Günter Baechler (1999b: 113-166) vorgelegt.

24 Vgl. Eriksson 1996; Reed 1996: 484; Brandstetter/Neubert 1996. Vorbildlich war die offizielle tanzanische Politik, die den Tutsi-Flüchtlingen eine volle Staatsbürgerschaft einräumte; allerdings gab es auch hier in der Rechtspraxis verschiedene Hindernisse für eine wirkliche Gleichstellung.

157-169). Zugleich hatten sich die Tutsi in den 80er Jahren zu einem wichtigen Faktor im innerugandischen Machtkampf entwickelt. Enge Verbindungen bestanden zur *National Resistance Movement* (NRM) von Yoweri Museveni bzw. zu ihrem militärischen Arm, der *National Resistance Army* (NRA) (vgl. Scherrer 1997a: 52). Die Tutsi trugen mit ihren gut ausgebildeten und disziplinierten Kampfeinheiten dazu bei, die Regime von Milton Obote (1980-85) bzw. Tito Okello (seit Juli 1985 durch Putsch an der Macht) Anfang 1986 zu stürzen. 1986 sollen 3.000 der 14.000 NRA-Kämpfer Rwander gewesen sein (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 6.4). Nach der Machtübernahme Musevenis wurden die Tutsi Teil der ugandischen Armee. Generalmajor Fred Rwigyema, der 1990 die RPF-Invasion leiten sollte, wurde Vize-Verteidigungsminister. Major Paul Kagame – der spätere Chef der RPF – stieg zum stellvertretenden Direktor des militärischen Geheimdienstes auf. Als ugandischer Armeeeoffizier erhielt er 1990 sogar in Fort Leavenworth ein viermonatiges Training und verfügte forthin über gute US-Verbindungen²⁵.

Ihre Relevanz als militärischer Machtfaktor in Uganda bedeutete nicht, daß die rwandischstämmigen Tutsi politisch akzeptiert und gesellschaftlich integriert gewesen wären. Vielmehr mehrten sich in der ugandischen Öffentlichkeit in der zweiten Hälfte der 80er Jahre Stimmen, die den Einfluß dieser Diaspora auf die NRA reduzieren wollten (vgl. Reed 1996: 486-487; Ottunnu 1999a). Die politischen Führer der Tutsi-Gemeinschaft in Uganda formierten sich in dieser Zeit politisch neu. Im Dezember 1987 gründeten sie in Kampala die *Rwandan Patriotic Front* (RPF)²⁶. Sie ging aus der *Rwandan Alliance for National Unity* (RANU) hervor, die noch von einer sozialistischen Ideologie geprägt gewesen war (vgl. Reed 1996: 485-486). Der militärische Arm der RPF, die *Rwandan Patriotic Army* (RPA)²⁷, stand unter Führung von Generalmajor Fred Rwigyema. Sie bildete innerhalb der NRA – die mittlerweile zur offiziellen ugandischen Armee geworden war – eine Parallelstruktur, die sich *Inkotanyi* (unnachgiebige Kämpfer) nannte. Diese Parallelstruktur bildete den Kern für die militärische Invasion vom 1. Oktober 1990. Sie konnte insofern ohne vorherige Mobilisierung als Überraschungsangriff lanciert

25 Vgl. Chege 1996: 36, FN 7; siehe auch Scherrer 1997a: 51-52; Reed 1996: 479. Fred Rwigyema und Paul Kagame gehörten sogar zu den Gründern der *National Resistance Movement* (NRM). Das US-Training Kagames galt im übrigen verschiedenen französischen Politikern immer wieder als Indiz dafür, daß es sich bei der RPF-Invasion um eine "anglo-amerikanische Verschwörung" gehandelt habe.

26 Die Gründung der RPF wurde begünstigt durch eine Konferenz über rwandische Flüchtlinge, die im gleichen Jahr in Washington D.C. abgehalten worden war.

27 Die Bezeichnung *Rwandan Patriotic Army* (RPA) wurde offiziell erst nach der Machtübernahme der RPF im Juli 1994 verwendet. In der Literatur zu Krieg und Völkermord in Rwanda wird der Begriff jedoch häufig auch für die Zeit zwischen 1990 und 1994 gebraucht. Ich schließe mich dieser Konvention aus pragmatischen Gründen an.

werden: Am 30. September 1990 verließen 4.000 RPF-Soldaten die Baracken der ugandischen Armee. Einen Tag später begann die Invasion. Innerhalb kurzer Zeit war die Zahl der Kämpfer auf 10.000 aufgestockt.

Wo lagen die Motive für den RPF-Einmarsch? Zwei Faktoren gaben den Ausschlag. Erstens war die RPF-Führung überzeugt, daß eine dauerhafte Integration der Tutsi in Uganda – vor allem wegen der immer wiederkehrender Ressentiments – weder zu verwirklichen noch erstrebenswert war. Die Lage war in den vorangehenden Jahren prekärer geworden, insofern Museveni von seinen Gegnern immer öfter als Tutsi bezeichnet wurde und seine fortdauernde Rückendeckung für Tutsi in führenden Positionen zunehmend in Frage stand. Auf der Agenda stand nicht zuletzt die anfangs von der NRM/A liberal und inklusiv behandelte Frage der Staatsbürgerschaft. Immer stärker setzten sich Forderungen durch, die Staatsbürgerschaft in Anlehnung an den kolonialen Staat auf der Grundlage indigener Herkunft zu definieren (vgl. Mamdani 2001: 158-165, 181-182).

Vor diesem Hintergrund wollte die RPF den militärischen Hebel ansetzen, um Habyarimana bei der Flüchtlingsrückkehr zu Kompromissen zu zwingen. Seit 1989 hatte Habyarimana verschiedenste Initiativen in der Flüchtlingsfrage unternommen. Insbesondere fanden unter der Schirmherrschaft von OAU und UNHCR Gespräche mit der ugandischen Regierung statt, die Fragen des Aufenthaltsrechts und der Einbürgerung in Uganda sowie die Rückkehr nach Rwanda zum Inhalt hatten. Hier wurden im Juli 1990 sogar Fortschritte erzielt²⁸. Doch gab es auf Seiten der RPF Zweifel, ob Habyarimana die Verhandlungen ernst genug nahm (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

Zweitens stand Rwanda vor einem politischen Umbruch. Habyarimana hatte am 24. September 1990 auf inneren und internationalen Druck hin eine nationale Kommission eingesetzt, um die Einführung eines pluralistischen Parteiensystems vorzubereiten. Die RPF sah in der Invasion ein Druckmittel, den politischen Umbruch in ihrem Sinne zu beeinflussen. Vor allem wollte sie sich innenpolitisch wieder als Kraft ins Spiel bringen und eine möglichst hohe Beteiligung der RPF an der neuen Machtkonstellation durchsetzen (vgl. Reed 1996: 487-490; Vassall-Adams 1994: 21).²⁹

28 Weitere Gespräche zwischen den Präsidenten Zaires, Tanzanias, Burundis und Ugandas sowie von OAU und UNHCR führten 1991 zur Erklärung von Dar es Salaam. Hier wurden – zumindest auf formaler Ebene – den rwandischen Flüchtlingen zahlreiche Wahlmöglichkeiten zugestanden. Sie umfaßten die Rückkehr nach Rwanda, den weiteren Aufenthalt im Gastland mit rwandischer Staatsbürgerschaft oder aber die Einbürgerung im Gastland (vgl. Vassall-Adams 1994: 22).

29 Beim "Timing" der Invasion scheinen zudem interne Machtkämpfe eine Rolle gespielt zu haben. Hardliner um Major Dr. Peter Banyingana setzten den gemäßigeren RPA-Chef, Generalmajor Rwigyema, unter Druck, eine baldige Invasion voranzutreiben (vgl. Ottumnu 1999b: 34-42).

Die RPF-Invasion vom Oktober 1990 und die nachfolgende Reaktion der Regierung stellten – wie das OAU International Panel (2000: Ziff. E.S.17., siehe auch Ziff. 6.2) treffend feststellte – "a giant step on the road to genocide" dar. Denn die RPF hatte sich offensichtlich überschätzt. Viele Rwander empfanden die Invasion nicht als Unterstützung ihrer Anliegen, sondern als fremdbestimmten Einmarsch der "Ugander". Die Habyarimana-Regierung, die die ethnische Karte lange Zeit nicht offensiv gespielt hatte, entschied sich nunmehr, die Tutsi als fremde Invasoren darzustellen: "With great deliberation, it awakened the sleeping dogs of ethnic division." (OAU International Panel: 2000: Ziff. E.S.17., siehe auch Ziff. 6.2) Ziel war es u.a., die internen Gegensätze und regionalen Rivalitäten in der Hutu-Bevölkerung zu überbrücken.

Die Offensive der RPF verlief anfangs sehr erfolgreich. Dies lag gleichermaßen an ihrer Stärke wie an der Schwäche der *Forces Armées Rwandaises* (FAR)³⁰. Die RPF konnte auf gut ausgebildete und motivierte Soldaten sowie erfahrene Führungskräfte zurückgreifen. Es war gelungen, die "Tutsi refugee-warriors" in eine schlagkräftige Truppe umzuwandeln (vgl. Lemarchand 1994a: 596). Waffen und Munition erhielt sie anfangs offenkundig von der ugandischen Armee³¹; schon bald konnte sie Rüstungsmaterial auch von der FAR erbeuten. Massiven finanziellen Rückhalt erhielt die RPF zudem durch die nordamerikanische und europäische Diaspora (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996). Die FAR bestand hingegen 1990 nur aus 7.000 Mann, die schlecht trainiert und ausgerüstet waren.

Die Invasion konnte erst durch ein massives Engagement Frankreichs aufgehalten werden, das mit eigenen Truppen unmittelbar in die militärischen Operationen eingriff³². Auch Zaire hatte 500 Soldaten entsandt, die aber angesichts schlechter Disziplin und aufgrund von Übergriffen gegen die Zivilbevölkerung bald abgezogen wurden. Die im Rahmen der "Opération Noroît" nach Rwanda verbrachten, zeitweise bis zu 700 Mann

30 Die französische Bezeichnung der RPF lautet *Front Patriotique Rwandais* (FPR), die englische Bezeichnung der FAR *Rwanda Armed Forces* (RAF) oder auch *Rwandan Governmental Forces* (RGF). In dieser Studie wird – entsprechend der jeweiligen Orientierung der Konfliktparteien – für die Patriotische Front die angelsächsische, für die Regierungsseite die frankophone Bezeichnung verwendet.

31 Damit verstieß die ugandische Regierung gegen die *OAU-Charta* (1963), die *Convention on Refugee Problems in Africa* (1969) sowie die *African Charter on Human and People's Rights* (1981). In allen drei Dokumenten wird unmißverständlich deutlich gemacht, daß das Territorium eines Staates nicht für subversive Tätigkeiten gegen einen anderen Staat mißbraucht werden darf (siehe auch Kapitel A.III).

32 Trotz anderslautender Beteuerungen der französischen Regierung hat das Human Rights Watch/Arms Project (1994a) in seinem vielbeachteten Bericht "Arming Rwanda" die direkte Beteiligung französischer Truppen und eine zentrale Rolle beim Training der FAR dokumentiert.

umfassenden französischen Streitkräfte blieben bis Ende 1993 im Land³³. Sie berieten die Regierungsarmee und spielten nach Angaben des Human Rights Watch/Arms Project (1994a) eine zentrale Rolle beim Training und beim personellen Ausbau der Streitkräfte³⁴. Die FAR wurde innerhalb weniger Jahre massiv von 7.000 Mann (1989) auf über 30.000 Mann (1994) ausgeweitet³⁵. Besondere Beachtung fand die Präsidentengarde; diese zentrale Stütze des Regimes wurde personell deutlich aufgestockt (vgl. Scherrer 1996a: 61; Lemarchand 1994a: 600). Parallel rüsteten Frankreich und Zaire sowie in geringerem Maße auch Südafrika, Ägypten, die Seychellen und die VR China die rwandischen Streitkräfte mit Waffen und Gerät auf³⁶. Die Waffen wurden dabei seit 1991 vom Militär auch an chauvinistische Milizen weitergeleitet.

Die französische Unterstützung des rwandischen Militärs sprach den Grundsätzen Hohn, die Staatspräsident François Mitterrand in einer richtungsweisenden Rede auf dem 16. franko-afrikanischen Gipfel vom Mai 1990 in La Baule verkündet hatte. Er hatte damals betont, daß sich die französische Entwicklungshilfe maßgeblich an politischen Reformen in Richtung Demokratisierung und an *good governance* orientieren würde (vgl. Vashee 1994: 197-198; Nwokedi 1993a). Durch die Militärhilfe wurde nun aber nicht nur die Legitimität des autoritären Habyarimana-Regimes erhöht, sondern ihm auch der Druck genommen, Konzessionen gegenüber der internen Opposition einzugehen (vgl. Lemarchand 1994a: 602-603)³⁷. Neben persönlichen Verbindungen zu den Regimen Habyarimanas und Mobutus (der zairische Diktator wurde durch den Rwanda-Konflikt vorübergehend als "Stabilitätsfaktor" aufgewertet) dürfte diese Fortsetzung "klassischer" Einflußsphärenpolitik durch Frankreichs Sorge vor einem zunehmenden Einfluß der anglophonen Staaten bestimmt

33 Die französischen Truppen wurden nach der vollständigen Dislozierung von UNAMIR im Dezember 1993 abgezogen; es sollen jedoch Geheimdienstexperten im Lande verblieben sein.

34 Diese Initiative ging von der Afrika-Einheit im Elysée-Palast und vom Büro für militärische Unterstützung im Entwicklungsministerium aus. Grundlage war das Militärhilfeabkommen von 1975, das 1983 sowie im August 1992 ergänzt wurde (vgl. Adelman/Suhrke 1996a). Im Rahmen einer parlamentarischen Untersuchung stellte sich heraus, daß französische Offiziere vermutlich sogar Führungsaufgaben innerhalb der FAR ausübten (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 12.25).

35 Dadurch nahmen übrigens die Spannungen in der Armee zu, weil angesichts der zunehmenden Rekrutierung aus dem Zentrum und dem Süden das nördliche Monopol über die Führungspositionen in die Kritik geriet (vgl. Lemarchand 1994a: 600).

36 Human Rights Watch/Arms Project (1994a) hat die Details nachgewiesen.

37 Dieser offenkundige Widerspruch und die in der Aufrüstung begründete französische Mitverantwortung für den Völkermord erklärt vermutlich die Dementis, mit denen die französische Staatsführung auf die Recherchen zahlreicher Menschenrechtsorganisationen reagierte.

gewesen sein. Als Speerspitze dieses Einflusses galt Museveni Uganda, das aufgrund seiner engen Beziehungen zu den Führern der RPF als die eigentliche Kraft hinter der Invasion angesehen wurde (vgl. Chege 1996: 33, FN 3)³⁸.

Das französische Eingreifen hatte für die RPF schwere Folgen. Sie wurde nicht nur in den Norden des Landes zurückgeschlagen. Bei den Kämpfen kamen auch Rwigyema und zwei weitere führende Kommandeure ums Leben³⁹. Nachfolger von Rwigyema wurde Paul Kagame.

Nach dem militärischen Rückschlag ging die RPF zur Guerilla-Taktik über. Der Charakter der Kriegführung änderte sich auch auf Seiten der Regierung. Armee, Präsidentengarde und Milizen terrorisierten zunehmend die Tutsi-Zivilbevölkerung. Die RPF-Invasion diente chauvinistischen Hutu-Kräften, Haß zu schüren. Außerdem nutzte das Regime den Krieg, um mit Verhaftungen gegen oppositionelle Kräfte vorzugehen. Pogrome fanden bereits im ersten Kriegsjahr statt⁴⁰. Mitte Oktober 1990 gab es massive Vergeltungsaktionen an Tutsi; so in der Gemeinde Kibilira (Gisenyi). In der Gemeinde Kinigi wurde im Januar 1991 die Gruppe der Bagogwe massakriert (vgl. Scherrer 1997a: 59-60). Anfang November 1991 kam es zu weitverbreiteter Gewalt entlang ethnischer Linien (vgl. Eriksson 1996).

3. Politische Liberalisierung und die Formierung des Hutu-Chauvinismus

Ökonomischer Niedergang, Krieg und Militarisierung bildeten ein äußerst ungünstiges Umfeld für einen Prozeß politischer Liberalisierung, der im Herbst 1990 eingesetzt hatte. Er führte schrittweise zur Öffnung und Veränderung des politischen Systems sowie zur Machtbeteiligung moderater Kräfte. Im April 1992 kam auf internationalen Druck hin sogar

38 Tatsächlich war Uganda in zumindest dreifacher Hinsicht an der Invasion beteiligt: durch Waffenlieferungen, durch die Gewährung von Rückzugsgebieten und durch Beteiligung ugandischer Soldaten (vgl. Ottunnu 1999b: 42-46).

39 Die Hintergründe des Todes sind noch immer ungeklärt. Es ist möglich, daß Rwigyema aufgrund eigener Unachtsamkeit von Regierungstruppen erschossen wurde. Es gibt aber auch Gerüchte, daß er von seinen innerparteilichen Konkurrenten ermordet wurde. Sein schärfster Widersacher, Major Dr. Peter Banyingana, kam übrigens ebenfalls Anfang Oktober 1990 bei Beginn der Invasion ums Leben (vgl. Prunier 1995a: 94-96; Adelman/Suhrke 1999: 351).

40 Die Regierung griff dabei sogar zu aufwendigen Täuschungen. So behauptete das Habyarimana-Regime fünf Tage nach Beginn der Invasion, die RPF habe Kigali attackiert. Mittlerweile ist jedoch nachgewiesen, daß es FAR-Truppen waren, die diesen Angriff mit Kampfgetöse inszenierten (vgl. Prunier 1997a: 102; Des Forges 1999: 50). Dieses Manöver bot den Vorwand, gegen die vermeintlichen "Komplizen" der "Ugander" in der Bevölkerung vorzugehen. Etwa 8.000 Personen, darunter sehr viele Tutsi, wurden festgenommen und waren teilweise monatelang übelsten Haftbedingungen ausgesetzt.

eine Übergangsregierung zustande, die die moderaten Oppositionsparteien einschloß. Zugleich formierte sich jedoch mit Gründung der *Coalition pour la Défense de la République* (CDR) der Hutu-Chauvinismus als politische Kraft und baute sich in Militär, Milizen und Medien systematisch eine Machtbasis auf.

Die politischen Umgestaltungen in Rwanda stehen im Kontext der umfassenden Demokratisierungswelle, die Subsahara-Afrika in der ersten Hälfte der 90er Jahre erfaßte⁴¹. Das Habyarimana-Regime geriet sowohl von außen als auch von innen unter Reformdruck. Die westliche Entwicklungshilfe hatte zwei Jahrzehnte lang dazu beigetragen, die Machteitel um den Präsidenten zu alimentieren und seinem Herrschaftssystem innere wie äußere Legitimation zu verschaffen. Besonders involviert war dabei die Schweiz gewesen, die Rwanda als Schwerpunktland gewählt hatte und bis Januar 1993 über das Institut des "Präsidentenberaters" engste Verbindungen zum Habyarimana-Regime pflegte⁴². Zahlreiche westliche Staaten, insbesondere Belgien und Kanada, drängten aber seit 1989/90 auf politische Veränderungen. Dabei wurde unter dem Stichwort "positive Konditionalität" versucht, Demokratisierung und Liberalisierung zu fördern. Angesichts des außenwirtschaftlichen Zusammenbruchs und der Kriegsfolgen wurde freilich auf die Aussetzung der hohen Hilfszahlungen verzichtet, da dies wahrscheinlich einen völligen wirtschaftlichen Kollaps nach sich gezogen hätte (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996).

Auch im Lande selbst mehrten sich ab 1990 Stimmen, die eine Überwindung des Einparteiensystems forderten. Im Unterschied zu anderen afrikanischen Ländern – beispielsweise Kenya oder Zaire – war die Kirche in Rwanda kein Demokratisierungsfaktor. Im Gegenteil: Die Spitzen der anglikanischen und insbesondere der katholischen Kirche waren eng mit der Führung Habyarimana verbunden⁴³; ja man kann sagen: "The hierar-

41 Siehe hierzu u.a. Tetzlaff 1998a; Meyns 1992; Nuscheler 1994; Nwokedi 1993a; Erdmann 1993.

42 Vgl. Woker 1997: 47; Scherrer 1996a: 65-66; Friedli 1996. Auf Initiative des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) hatte eine Studiengruppe unter Vorsitz von Joseph Voyame die Hintergründe der Involvierung klären sollen. Bereits der Präsident der ersten Republik Rwandas, Grégoire Kayibanda, war von dem Schweizer Bischof Perraudin erzogen und seitens der Schweiz unterstützt worden. In einer wichtigen Zeit der rwandischen Krise – nämlich zwischen 1992 und Januar 1993 – war der kanadisch-schweizerische Finanzfachmann Charles Jeanneret persönlich für Habyarimana tätig.

43 Vgl. Reyntjens 1994; African Rights 1994b. Die "verhängnisvolle Nähe zur Macht", die Rwandas Kirchen vor und während des Völkermordes hatten, analysieren prägnant auch Longman 1996 und Mamdani 2001: 225-233. Ausführlicher geht Hugh McCullum (1995) auf diesen wichtigen Aspekt ein, der hier nicht näher erörtert werden kann. Er erwähnt Beispiele von Mut, Selbstaufopferung und gar Heldentum, mußte in der "silent and compromised church" (S. 65) aber vor allem Versagen und Feigheit feststellen.

chy of the Catholic church remained a firm, reliable bulwark of Habyarimana's republic, literally until the end." (OAU International Panel 2000: Ziff. 4.14) Auf Drängen des Vatikan forderten jedoch selbst die katholischen Bischöfe im Kontext des Papst-Besuches vom September 1990 Reformen ein⁴⁴. Kritik am Alleinvertretungsanspruch der MRND äußerten ansonsten vornehmlich die städtischen Eliten und die Hutu im Süden des Landes, die sich durch das Einpartei-Regime nur unzureichend vertreten sahen.

Nachdem eine am 24. September 1990 eingesetzte Kommission Vorschläge zur Reform des politischen Systems vorgelegt hatte, kündigte Habyarimana am 13. November 1990 die Einführung eines Mehrparteiensystems an. Auf ihrem Sonderparteitag vom 28. April 1991 widmete die bisherige Einheitspartei MRND die Bedeutung ihres Kürzels um: aus *Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement* wurde *Mouvement Républicain pour le Développement et la Démocratie* – ein "Etikettenschwindel", wie sich bald zeigen sollte. Am 10. Juni 1991 trat eine neue Verfassung in Kraft, und kurz darauf wurde der Wandel zu einem Mehrparteiensystem vollzogen, wobei dem Präsidenten freilich weitreichende Vollmachten vorbehalten blieben (vgl. Molt 1994a).

Der politische Liberalisierungsprozeß führte zu einer Pluralisierung des Pressewesens, zur Entstehung von Menschenrechtsorganisationen und zur Gründung zahlreicher Parteien (vgl. Mamdani 2001: 153-155)⁴⁵. Einige Oppositionspolitiker stammten freilich aus dem politischen Establishment und waren früher Gefolgsleute Habyarimanas oder Kayibandas gewesen (vgl. Schürings 1994c: 18-20; Schürings 1994d). Wichtigste Oppositionspartei war die *Mouvement Démocratique Républicain* (MDR). Sie wurde im März 1991 als Nachfolgerin der MDR-Parmehutu des ersten Präsidenten Grégoire Kayibanda ins Leben gerufen und vertrat insbesondere die Interessen der Hutu im Süden des Landes (vgl. Vassall-Adams 1994: 23)⁴⁶. Außerdem bildeten sich die *Parti Social Démocrate* (PSD), die *Parti Démocrate Chrétien* (PDC) sowie die *Parti Libéral* (PL), die besonders unter Tutsi-Geschäftsleuten Unterstützung fand. Die Mehrheit der neu gegründeten Parteien trat für eine Versöhnung zwischen Hutu und Tutsi sowie für einen politischen Kompromiß mit der RPF ein. Habyarimana selbst verstand seine Versöhnungspolitik freilich nie als Angebot an die Tutsi-Diaspora (vgl. Mamdani 2001: 156).

Am 17. November 1991 gelang es den Reformkräften, in Kigali eine Demonstration von 10.000 Teilnehmern zu organisieren, die sich gegen das

44 Auch mußte sich auf Druck des Vatikan der katholische Erzbischof Vincent Nsengiyumva aus dem Zentralkomitee der MRND zurückziehen.

45 Die ebenfalls in Aussicht gestellte Abschaffung ethnischer Identitätskarten wurde allerdings nie umgesetzt.

46 Die MDR wies zwar immer wieder die Einschätzung zurück, sie vertrete ethno-regionale Partikularinteressen. Doch hatte sie durch die explizite Namenskontinuität zur MDR-Parmehutu genau auf dieses Profil Bezug genommen.

herrschende Einparteiensystem richtete. Die katholische Kirche trat Anfang Dezember 1991 für Gespräche mit der RPF und eine unabhängige Übergangsregierung ein. Am 30. Dezember 1991 setzte Habyarimana eine neue Regierung unter Führung von Premier Nsanzimana ein. Ihr gehörte erstmals ein Minister der *Parti Démocrate Chrétien* (PDC) an, die anderen Kabinettsmitglieder waren aber ausschließlich Vertreter der MRND. Am 8. Januar 1992 gingen in Kigali 30.000 Menschen auf die Straße, um gegen den fortbestehenden Ausschluß der Oppositionsparteien von der Regierung zu protestieren. Auf erheblichen internationalen Druck hin setzte Habyarimana dann im April 1992 eine Übergangsregierung ein, die bis zu einer Verhandlungslösung mit der RPF im Amt bleiben sollte. Die Regierung umfaßte die wichtigsten Oppositionsparteien (MDR, PSD, PL, PDC); die extremistische CDR blieb jedoch außen vor. Zudem mußte der Präsident auf einen Teil seiner Vollmachten (z.B. bei der Ernennung von Präfekten und Bürgermeistern) verzichten. Premierminister wurde Dismas Nsengiyaremye (MDR). Insbesondere Belgien hatte sich diplomatisch stark für die Bildung dieser Übergangsregierung engagiert (vgl. Eriksson 1996; Sellström/Wohlgemuth 1996; Molt 1994a).

Der Umbruch blieb allerdings sehr fragil und ambivalent. Denn neben den in dieser Phase moderat auftretenden Parteien MDR, PDC, PSD und PL formierte sich auch der Hutu-Extremismus in der veränderten politischen Arena. Das wichtigste Sammelbecken und Forum chauvinistischer Kräfte wurde die CDR. Sie verschärfte gezielt den Konflikt zwischen Hutu und Tutsi (vgl. Vassall-Adams 1994: 23-24). Die Partei wurde mit Unterstützung Habyarimanas im März 1992 von MRND-Extremisten gegründet (vgl. African Rights 1994b) – fast zum gleichen Zeitpunkt, als die Übergangsregierung unter MDR-Führung gebildet wurde. Dies war ein deutliches Indiz dafür, daß das Habyarimana-Regime sich zwar formell dem internen und externen Druck in Richtung auf mehr Pluralität beugte, zugleich aber eine militaristische Option aufbaute, die die Gewaltmittel systematisch monopolisierte und ausbaute.

Die RPF-Invasion vom Oktober 1990 wirkte sich auf den Transformationsprozeß schädlich aus. Denn sie begünstigte eine Polarisierung im rwandischen Sicherheitsapparat, bei dem sich die Hardliner in der FAR mit der Präsidentengarde zusammenschlossen. Gesteuert wurde dieser Prozeß durch einen chauvinistischen Machtzirkel, der unter dem Namen *Akazu* ("Kleines Haus") firmierte und sich um Agathe Habyarimana, die Präsidentengattin, bildete. *Akazu* verband die extremistischen Elemente in Staatsführung, Militär, Milizen und Medien. Neben der Frau und den drei Schwägern des Präsidenten umfaßte er einige weitere enge Vertraute, so den einflußreichen Financier Félicien Kabuga, den Militärführer Tharcisse Renzaho sowie Oberst Théoneste Bagosora. Bagosora nahm im Gewaltapparat eine Schlüsselstellung ein: Er war Kabinettschef von Verteidigungsminister Augustin Bizimana (MRND), Sprecher der CDR und maßgeblich für die Bewaffnung der Milizen verantwortlich (vgl.

Scherrer 1996a: 72, 80)⁴⁷. Die Akazu-Fraktion rekrutierte sich weitgehend aus der Heimat von Präsident Habyarimana (Gisenyi-Region) und war gewillt, ihren durch die politische Liberalisierung bedrohten Machtanspruch mit allen Mitteln zu verteidigen (vgl. Chege 1996: 33).

IV. Gescheiterte Vermittlung und Vorbereitung des Genozids: Die Arusha-Verhandlungen und ihre Sabotage durch den Hutu-Extremismus

Die neue Übergangsregierung unter Führung der MDR besaß angesichts der Formierung des Hutu-Chauvinismus zwar formelle Autorität, aber kaum reale Macht. Gleich zu Beginn ihrer Amtszeit war sie mit einer äußerst schwierigen Aufgabe konfrontiert, die sie innenpolitisch verwundbar machte: Nachdem der Krieg trotz zahlreicher Waffenstillstandsvereinbarungen weitergegangen war, nahm sie Verhandlungen mit der RPF auf. Am 10. August 1992 begannen unter tanzanischer Vermittlung die sog. Arusha-Verhandlungen. Präsident Habyarimana unterstützte diese Gespräche nur widerwillig aufgrund internationalen Drucks; die extremistische CDR sabotierte offen die Friedensbemühungen.

Für das Verständnis von Verlauf und Scheitern des Arusha-Prozesses ist die Frage zentral, wie sie mit den innenpolitischen Kräftekonstellationen in Rwanda rückgekoppelt waren. Damit sind nicht nur die Verhältnisse zwischen den verschiedenen Parteien, sondern auch Machtkämpfe innerhalb der neugebildeten Parteien gemeint. Wenig hilfreich ist von daher eine immanente Untersuchung der Arusha-Verhandlungen und ihrer Ergebnisse, die auf die beiden formellen Verhandlungspartner – RPF und Regierung – abstellt. Vielmehr muß der international unterstützte und begleitete Vermittlungsprozeß auf die Strategie des chauvinistischen Machtzentrums in Rwanda rückbezogen werden, das offenkundig seit 1993 die Ausschaltung gegnerischer Kräfte sowie Massaker bis hin zum Genozid vorbereitete – ein Aspekt, der von den internationalen Konfliktmanagern nur unzureichend berücksichtigt wurde.

1. Defizitäre Krisendiplomatie: Die Waffenstillstandsvereinbarungen und die OAU-Beobachtermissionen

Kurz nach dem Kriegsbeginn vom 1. Oktober 1990 setzten verschiedenste diplomatische Aktivitäten zur Beilegung des Konfliktes ein. Zweieinhalb Wochen nach der RPF-Invasion einigten sich unter belgischer und

47 Die Milizen wurden vom sog. "Réseau Zéro" ("Netzwerk Null") koordiniert, das sich an das Modell lateinamerikanischer Todesschwadronen anlehnte (vgl. Scherrer 1996b: 38; Prunier 1997a: 168). Siehe zu den Organisatoren, den Ausführenden und den Opfern des Völkermordes auch die aufschlußreiche Analyse von Gérard Prunier (1995d).

tanzanischer Vermittlung Habyarimana und Museveni in Mwanza (Tanzania) auf eine regionale Flüchtlingskonferenz, die unter der Schirmherrschaft von OAU und UNHCR stattfinden sollte. Außerdem erkannte Habyarimana die RPF als möglichen Verhandlungspartner an. Die Kriegsparteien schlossen nach diplomatischem Engagement Belgiens am 26. Oktober 1990 in Gbadolite (Zaire) und am 20. November 1990 in Goma (Zaire) Waffenstillstände, die aber immer wieder verletzt wurden.

Die in Goma vereinbarte Waffenruhe sollte durch eine OAU-Beobachtergruppe verifiziert werden, auf die sich die Staatschefs von Uganda, Rwanda, Burundi und Zaire bereits am 27. Oktober 1990 verständigt hatten⁴⁸. Von den vorgesehenen 55 Mann waren aber bis September 1991 nur 15 Offiziere eingetroffen. Da Zuständigkeiten und Kommandostrukturen nicht klar geregelt waren, mißglückte die Entsendung des *Military Observer Team* (MOT) völlig. Schon das Grundkonzept war fragwürdig gewesen: Denn an der Mission waren nur Nachbarstaaten beteiligt, die als parteilich gelten mußten. Außerdem behielt sich die rwandische Regierung das Recht vor, jede Bewegung der Militärbeobachter zu genehmigen (vgl. Eriksson 1996; Adelman/Suhrke 1996a).

Im Januar 1991 unternahm die RPF eine erneute Offensive, bei der die Stadt Ruhengeri im Norden des Landes im Zentrum stand. Bei den Attacken wurden auch Häftlinge aus den Gefängnissen befreit, die sich zum Teil der RPF anschlossen. Mitte Februar 1991 vereinbarten die Kriegsparteien in Dar es Salaam (Tanzania) und am 29. März 1991 in N'Sele (Zaire) weitere Waffenruhen. Die Kämpfe dauerten jedoch fort. Der Waffenstillstand von N'Sele, der auch eine erste Vereinbarung über die Einbeziehung der RPF in eine Übergangsregierung enthielt, wurde am 16. September 1991 auf dem OAU-Gipfel in Gbadolite modifiziert (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996)⁴⁹.

Ein weiteres Waffenstillstandsabkommen, das die Regelungen von N'Sele weiterentwickelte, wurde am 12. Juli 1992 in Arusha unter Beteiligung von Vertretern der USA, Frankreichs, Belgiens, Zaires, Burundis, Ugandas, Tanzanias und der OAU unterzeichnet. Die Vereinbarung legte eine Art Pufferzone zwischen RPF-Gebiet und Regierungsgebiet fest. Von hier aus sollte eine neu zusammengesetzte OAU-Beobachtergruppe das Abkommen verifizieren. Diese *Neutral Military Observer Group* (NMOG I) nahm im August 1992 ihre Arbeit auf und war OAU-Generalsekretär Salim Ahmed Salim verantwortlich. Sie sollte mit einer

48 Die regionalen Vermittlungsbemühungen begannen zunächst im Rahmen der *Communauté Economique des Pays des Grands Lacs* (Rwanda, Burundi, Zaire) und wurden dann um Uganda, Tanzania, die OAU und die Vereinten Nationen erweitert (vgl. B.D. Jones 1998: 132-136).

49 Sämtliche Vereinbarungen zwischen der RPF und der rwandischen Regierung wurden Bestandteil der Arusha-Vereinbarungen und in französischer Sprache veröffentlicht in: *Journal Officiel de la République Rwandaise* (Kigali), 32, 16, August 1993, S. 1271-1278.

Gemeinsamen Politisch-Militärischen Kommission (*Joint Political Military Commission*) zusammenarbeiten, die sich aus Vertretern von vier Regionalstaaten (Burundi, Tanzania, Uganda, Zaire) und drei westlichen Ländern (Belgien, Frankreich und USA) zusammensetzte (vgl. Gambari 1995: 231). Die Beobachtergruppe war mit 50 Personen aber erneut sehr klein dimensioniert. Das Personal stammte aus Nigeria, Mali, Zimbabwe, Ägypten, Senegal sowie von den beiden Konfliktparteien. Später wurde NMOG I durch eine vergrößerte Mission (NMOG II) ersetzt, die 132 Beobachter umfaßte⁵⁰.

2. Die Arusha-Verhandlungen seit dem 10. August 1992 und das Friedensabkommen vom 4. August 1993

Die Vereinbarung vom 12. Juli 1992 beinhaltete nicht nur eine Modifizierung des Waffenstillstandes und die Vereinbarung der *Neutral Military Observer Group*. Sie benannte auch bereits in allgemeiner Form politische Grundsätze, die die Zukunft Rwandas bestimmen sollten: Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Pluralismus, Menschenrechte, Machtteilung, Übergangsregierung. Damit bildete sie ein Bindeglied zu den Arusha-Verhandlungen, die offiziell am 10. August 1992 eröffnet wurden und ein Jahr später am 4. August 1993 in der Verabschiedung eines Friedensabkommens zwischen RPF und Regierung mündeten. Der Durchbruch zu den Arusha-Verhandlungen war am 8./9. Juni 1992 in Paris und Brüssel erzielt worden. Mit Ausnahme der MRND waren hier die Regierungsparteien mit der RPF übereingekommen, Gespräche über eine politische Konfliktregelung aufzunehmen. Dabei spielte der internationale Druck eine wichtige Rolle, den die USA und Frankreich, aber auch die EU, Kanada, die Schweiz und die katholische Kirche ausübten (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

Der Arusha-Prozeß bewegte sich auf hochrangiger diplomatischer Ebene⁵¹. Als *facilitator* führte ein tanzanisches Team die Gespräche⁵². Neben Tanzania, dessen Staatspräsident Ali Hassan Mwinyi als *regional facilitator* der Verhandlungen fungierte, waren mit Burundi, Zaire, Uganda und

50 Vgl. Reed 1996: 492-493; Scherrer 1997a: 46-47; Vassall-Adams 1994: 24; Berman/Sams 2000: 60.

51 Die Regierungsseite war durch Außenminister Boniface Ngulinzira und Verteidigungsminister Gasana vertreten, die RPF durch Pasteur Bizimungu, Théogène Rudasingura und Patrick Mazimpka. Außerdem war als Vertrauensmann Habyarimanas der rwandische Botschafter in Tanzania, Pierre-Claver Kanyarushoki, vor Ort (vgl. Prunier 1995a: 159-191).

52 Auch wenn das tanzanische Team stets Wert darauf legte, lediglich als *facilitator* bezeichnet zu werden, so wirkten seine Mitglieder doch offensichtlich als echte und versierte Vermittler. Eine wichtige Rolle in den Verhandlungen spielten neben Staatspräsident Hassan Ali Mwinyi auch Botschafter Ami R. Mpungwe, der die Verhandlungen koordinierte und leitete, sowie der frühere Präsident Julius K. Nyerere.

Senegal vier weitere afrikanische Staaten als Beobachter vertreten. Beobachterstatus hatten außerdem Frankreich, Belgien, Deutschland, die USA, die OAU und die Vereinten Nationen⁵³ (insbesondere der UNHCR). Für die OAU nahm ein politischer Beamter und zum Teil auch Generalsekretär Salim Ahmed Salim an den Gesprächen teil. Salim sah den Arusha-Prozeß in gewisser Form als Bewährungsprobe für den neuen OAU-Mechanismus zur Konfliktbewältigung an, der auf dem 28. OAU-Gipfel vom 28. Juni bis 2. Juli 1992 in Dakar auf den Weg gebracht worden war⁵⁴.

Im Verlauf mehrerer Verhandlungsrunden wurden in Arusha verschiedenste Protokolle verabschiedet, die den Inhalt des Abkommens vom 4. August 1993 bildeten. Die Regelungen betrafen vier Themenkomplexe⁵⁵:

- Zwischen dem 10. und 18. August 1992 wurde das Protokoll zur Schaffung von Rechtstaatlichkeit ausgehandelt: Das politische System sollte den Grundsätzen der nationalen Einheit, der Demokratie, des Pluralismus und der Menschenrechte folgen. Eine Konsequenz aus der Gleichstellung aller Menschen war, daß das entlang ethnischer Linien errichtete Quotensystem bei der Vergabe öffentlicher Ämter aufgehoben werden mußte. Außerdem wurde allen Flüchtlingen das Rückkehrrecht eingeräumt.
- Vom 7. bis 18. September, vom 5. bis 30. Oktober und zwischen dem 24. November 1992 und dem 9. Januar 1993 standen Fragen der Machtteilung und der Übergangsinstitutionen im Vordergrund. Das Protokoll vom 30. Oktober 1992 regelte *en détail* die Erweiterung der Übergangsregierung um die RPF. Das neue Kabinett – die *Broad Based Transition Government* (BBTG) – sollte aus 21 Ministern bestehen und sich wie folgt zusammensetzen: 5 MRND (einschließlich des Verteidigungsministers), 5 RPF (darunter Vizepremier und Innenminister), 4 MDR (inklusive Premier und Finanzminister), 3 PSD, 3 PL und 1 PDC. Die CDR blieb ausgeschlossen. Die Entscheidungen im Kabinett sollten grundsätzlich im Einvernehmen erfolgen; für ein Mehrheitsvotum war die Zustimmung von

53 Für die Vereinten Nationen nahm Macaire Pédanou an den Arusha-Verhandlungen teil, der zuvor eine "Goodwill Mission" der UNO geleitet hatte (vgl. UN-DPI 1995ac). Waffenstillstandsverletzungen wurden parallel zum Arusha-Prozeß im Rahmen des *Joint Political Military Committee* (JPMC) diskutiert. Diesem Gremium gehörte auch Nigeria an.

54 Der Mechanismus wurde dann in modifizierter Form auf der 29. Versammlung der Staats- und Regierungschefs in Kairo vom 28.-30. Juni 1993 verabschiedet. Siehe hierzu Kühne 1998b; Zartman 1996; Matthies 1997b und Hilf 1994 (mit Dokumentation des neuen Mechanismus im Anhang, S. 1043-1047). Die "Declaration of the Assembly of Heads of State and Government on the Establishment within the OAU of a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution" umfaßt 25 Ziffern und wurde mit Vorbehalten Sudans und Eritreas verabschiedet.

55 Vgl. UN-DPI 1995ac; Sellström/Wohlgemuth 1996; Eriksson 1996; Reed 1996.

mindestens vier Parteien erforderlich. In der Übergangsperiode wäre Habyarimana – mit verminderten Kompetenzen – als Präsident im Amt geblieben. Nach spätestens 22 Monaten sollten dann Kommunal-, Parlaments- und Präsidentschaftswahlen stattfinden. Am 9. Januar 1993 einigten sich Regierung und RPF zudem auf ein Protokoll über die Schaffung eines Übergangsparlaments, das Präsident Habyarimana aber nicht unterzeichnete.

- Die Gesprächsrunde vom 15. März bis 24. Juni 1993 vereinbarte am 9. Juni 1993 ein Protokoll über die Wiedereingliederung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen: Ein halbes Jahr nach der Einsetzung der erweiterten Übergangsregierung sollten demnach Repatriierungsgebiete identifiziert werden, um nach weiteren drei Monaten eine erste Gruppe Rückkehrer aufnehmen zu können. Landrechte, die in den vergangenen 10 Jahren nicht geltend gemacht worden waren, sollten nicht mehr in Anspruch genommen werden können.
- Im Rahmen dieser Verhandlungsrunde wurde zudem am 24. Juni 1993 ein Protokoll verabschiedet, das die Einbeziehung der RPF in die neue *Armée Nationale* und in die Gendarmerie sowie Einzelheiten zu den Übergangsinstitutionen regelte. Die Vereinbarung wurde durch ein weiteres Protokoll vom 3. August 1993 ergänzt. Zentraler Punkt war, daß die RPF in der neuen Armee 40% der Truppen sowie 50% der Kommandoposten stellen würde. Bis zur Etablierung der neuen Armee sollte ein Kontingent von 600 RPF-Soldaten in Kigali stationiert werden, um die fünf RPF-Minister in der erweiterten Übergangsregierung zu schützen. Außerdem wurde am 3. August 1993 der weitreichende Beschluß gefaßt, die Präsidentengarde aufzulösen.

Die Arusha-Vereinbarungen wurden am 4. August 1993 von der Regierung, von Präsident Habyarimana und dem Sprecher und Präsidenten der RPF, Alexis Kanyarengwe, unterzeichnet⁵⁶. Habyarimana hatte aber nur widerwillig und auf direkten internationalen Druck hin – sprich: der Androhung, ihm externe Finanzhilfe zu entziehen – unterzeichnet (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 8.7). Damit traten die zuvor ausgehandelten Protokolle als zentrale Bestandteile des Abkommens in Kraft. Die Implementierung sollte durch eine sog. *Neutral International Force* (NIF) überwacht werden. Dabei hätte es sich grundsätzlich sowohl um eine UN-Blauhelmtruppe als auch um eine erweiterte OAU-Beobachtergruppe unter UN-Aufsicht handeln können. Die genauen Funktionen waren aber ebenso wenig geklärt wie die Aufgabenteilung

56 Diese Konstellation entbehrte nicht einer gewissen Pikanterie. Alexis Kanyarengwe (Hutu) war unter Habyarimana Innenminister gewesen. Er hatte ihn 1973 bei seinem *coup d'état* gegen Kayibanda unterstützt, überwarf sich dann aber mit dem Präsidenten und mußte – angeblich nach einem versuchten Staatsstreich – 1980 das Land verlassen. Im November 1990 war Kanyarengwe Sprecher und Präsident der RPF geworden.

zwischen UNO und OAU. Eine erste Verständigung über eine internationale Präsenz hatten die RPF und die in der Regierung vertretenen Oppositionsparteien in einer Gesprächsrunde vom 25. Februar bis 2. März 1993 erzielt. Demnach sollten die französischen Truppen sukzessive abgezogen und durch UN- oder OAU-Truppen ersetzt werden⁵⁷ (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996).

OAU-Generalsekretär Salim verfolgte in dieser Phase die Absicht, die OAU-Beobachtergruppe auf 500 Soldaten aufzustocken und die UN um finanzielle Unterstützung in Höhe von 2,5 Mio. US-\$ pro Monat zu bitten. UN-Generalsekretär Boutros-Ghali machte jedoch deutlich, daß eine derartige Finanzierung nur möglich sei, wenn die UN auch das Kommando und die Kontrolle über die Operation übernehmen würden. Neben inter-organisatorischen Rivalitäten und grundsätzlichen Erwägungen spielte bei dieser Festlegung Boutros-Ghalis vermutlich auch die Position Frankreichs eine Rolle. Der Verbündete der Habyarimana-Regierung, der ja zugleich ständiges UN-Sicherheitsratsmitglied ist, unterstellte der OAU Voreingenommenheit zugunsten der RPF und favorisierte selbst eine UN-Truppe, die eine mögliche Übermacht der RPF verhindern sollte. Aufgrund der abwartenden bis ablehnenden Signale aus New York nahm die OAU fortan ihr Engagement zurück (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

Die beiden Verhandlungsparteien fragten – nicht zuletzt auf Betreiben Frankreichs – in einem gemeinsamen Brief vom 14. Juni 1993 den UN-Generalsekretär (S/25951), ob die Vereinten Nationen eine Blauhelmission entsenden könnten. Am 22. Juni 1993 richtete der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 846 die *United Nations Observer Mission Uganda – Rwanda* (UNOMUR) ein. Sie sollte von Uganda aus verifizieren, daß die RPF nicht von ugandischem Territorium aus mit militärischer Ausrüstung unterstützt würde. Das Hauptquartier befand sich in Kabale, etwa 20 km nördlich der Grenze zu Rwanda (vgl. Vassall-Adams 1994: 24; UN-DPI 1995ac). Die insgesamt 81 Beobachter stammten aus Bangladesch, Botswana, Brasilien, Ungarn, den Niederlanden, dem Senegal, der Slowakischen Republik und Zimbabwe – also nicht aus den unmittelbaren Nachbarländern Rwandas.

Für die Überwachung des zu erwartenden Friedensabkommens war diese Truppe freilich nicht geeignet. Diese Funktion sollte deshalb die *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR) übernehmen. Über die Aufstellung von UNAMIR befand der UN-Sicherheitsrat durch Resolution 872 vom 5. Oktober 1993⁵⁸ – eine späte Entscheidung, da die Arusha-Verhandlungen ja bereits zwei Monate vorher abgeschlossen worden

57 Bereits Mitte März verließen 300 französische Militärs das Land, die zur Abwehr der RPF-Offensive nach Rwanda gekommen waren.

58 Grundlage war ein Bericht, den der UN-Generalsekretär am 24. September dem Sicherheitsrat vorgelegt hatte (S/26488).

waren. UNAMIR integrierte zum einen die UNOMUR-Mission, die aber noch separat ihre Aufgaben wahrnahm⁵⁹. Zum anderen bezog sie Elemente der OAU-Beobachtergruppe NMOG II ein⁶⁰.

UNAMIR war als Kompromißlösung auf einen Umfang von bis zu 2.548 Blauhelmen angelegt. Das Mandat sah gemäß Ziff. 3 der Resolution 872 im wesentlichen folgende Aufgaben vor:

- Erstens sollte UNAMIR Sicherheitsgarantien für Kigali übernehmen, insbesondere bestand die Aufgabe darin, "[t]o contribute to the security of the city of Kigali, *inter alia*, within a weapons-secure area established by the parties in and around the city".
- Zweitens sollten die Regelungen des Waffenstillstandsabkommens überwacht werden, die die Kantonierung von Soldaten in Sammel lagern, die Einrichtung einer neuen demilitarisierten Zone im Norden des Landes und verschiedene Maßnahmen der Demilitarisierung vorsahen.
- Drittens sollte UNAMIR die Repatriierung der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen unterstützen.
- Viertens sah das Mandat vor, daß UNAMIR die Minenräumung und die Koordination humanitärer Hilfe unterstützte.
- Fünftens sollte UNAMIR möglichen Verletzungen der Vereinbarungen zur Integration der Streitkräfte nachgehen.
- Sechstens sollten Zivilpolizisten Vorfälle untersuchen, die die Gendarmerie und Kommunalpolizei betrafen.
- Schließlich sollte UNAMIR die Sicherheitslage am Ende der Übergangsperiode von bis zu 24 Monaten beobachten, die dann in Kommunal-, Parlaments- und Präsidentschaftswahlen münden sollte.

Das Mandat war schon zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung der heiklen Lage in Rwanda kaum angemessen. Zum einen enthielt es keine Autorisierung zu Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII UN-Charta. Hierzu waren die wichtigsten Mitglieder des UN-Sicherheitsrates nicht bereit – die USA aufgrund ihres Disengagements bei der multilateralen Friedenssicherung, Frankreich, weil es den Handlungsspielraum des Habyarimana-Regimes nicht einschränken wollte. Hinzu kam eine offenkundige Fehleinschätzung der Lage vor Ort. Zum anderen ließ das Mandat – ähnlich wie das Arusha-Abkommen – die gravierenden Menschenrechtsverletzungen und Massaker, die im Lande begangen wurden, außer acht. Entsprechend kam auch die Evaluation der *Lessons Learned Unit* zu Rwanda zu einem niederschmetternden Ergebnis:

"The mandates for UNAMIR was a product of the international political environment in which they were formulated, and tended to

59 Am 21. September 1994 wurde UNOMUR endgültig beendet.

60 Vgl. Hilf 1994: 1039; Manikas/Kumar 1997: 65; UN-DPI 1995ac.

reflect concerns and imperatives of certain member states that had little to do with the situation in Rwanda. A fundamental misunderstanding of the nature of the conflict also contributed to false political assumptions and military assessments." (UN-DPKO 1996: 3)⁶¹

Kommandeur der UNAMIR-Streitkräfte wurde der kanadische Brigadegeneral Romeo A. Dallaire. Er traf am 22. Oktober 1993 in Kigali ein. Einen Monat später, am 23. November, kam als *Special Representative of the Secretary-General for Rwanda* (SRSG) auch Jacques-Roger Booh-Booh, früherer Außenminister Kameruns, in die Hauptstadt (vgl. UN-DPI 1995ac). Die ersten UNAMIR-Kontingente waren am 1. November 1993 vor Ort. Im Folgemonat zogen die französischen Truppen aus Rwanda ab. Am 28. Dezember 1993 trafen – wie in Arusha vereinbart – 600 RPA-Soldaten in Kigali ein; begleitet übrigens von belgischen Blauhelmen. Die Implementierung der politischen Vereinbarungen blieb aber blockiert (vgl. Eriksson 1996; UN-DPI 1995ac).

Im März 1994 erreichte UNAMIR die volle Mannschaftsstärke von 2.500 Personen. Damit waren formell alle Voraussetzungen für die Schaffung der erweiterten Übergangsregierung gegeben. An der UN-Mission waren 24 Länder beteiligt, wobei Ghana mit 843 und Bangladesch mit 942 Beteiligten die größten Kontingente stellten (vgl. UN-DPI 1995ac)⁶². In Rwan-

61 Neben dieser klaren Stellungnahme ist bemerkenswert, daß die Rwanda-Studie der *Lessons Learned Unit* auch recht offen den Umgang mit Informationen über Menschenrechtsverletzungen sowie die Qualität der *Human Rights Field Operation – Rwanda* kritisiert (vgl. UN-DPKO 1996: 48-50). Daneben gibt es jedoch nur wenige originelle Ergebnisse. Zwar werden wichtige Punkte genannt – so der äußerst problematische unilaterale Abzug des belgischen UNAMIR-Kontingents 1994, das Unterlaufen eines einheitlichen Kommandos, Schwierigkeiten bei der Qualifikation des CIVPOL-Personals, die unzureichende Koordination zwischen verschiedenen UN-Agenturen und NGOs in der Nachkriegszeit, etc. Doch vermittelt die Lektüre selten den Eindruck, daß der Bericht die Dramatik der Situation sowie die hinter den organisatorisch-administrativen Problemen liegenden Faktoren angemessen erfaßt. Hierzu zählen die zahlreichen Fehlentscheidungen bei UN-Sekretariat, Sicherheitsrat und Mitgliedsstaaten, die die UN Independent Inquiry drei Jahre später detailliert aufzeigte. Dazu zählt aber auch die bürokratisch-institutionelle Eigenlogik, nach der die Vereinten Nationen und viele NGOs agieren, sowie die bürokratisch-machtpolitische Eigenlogik vieler Mitgliedsstaaten. Diese werden sich nicht allein mit Appellen nach einheitlichem Kommando, Koordination etc. überwinden lassen. Ein Beispiel sind die Ereignisse im Flüchtlingscamp Kibeho Ende April 1995, die in dem Bericht der *Lessons Learned Unit* vorrangig auf mangelnde Koordination zwischen Regierung, UNAMIR und den humanitären Agenturen zurückgeführt werden (vgl. UN-DPKO 1996: 35). Die unterschiedlichen politischen Konzepte, die mangelnde Handlungsbereitschaft von UNAMIR, der Machtkampf innerhalb der rwandischen Regierung bleiben dabei außen vor, wodurch die wahren Probleme verunklart werden.

62 Gerade dem Kontingent aus Bangladesch mangelte es jedoch an jeglicher Ausrüstung; oftmals waren die Soldaten zudem unzureichend ausgebildet (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. III.6).

da war die belgische Beteiligung an UNAMIR umstritten. MRND und CDR hatten sich von vornherein dagegen ausgesprochen. Ihr Vorwurf war, daß Belgien durch den Abzug seiner Truppen im Jahre 1990 der RPF die Möglichkeit für militärische Erfolge eröffnet habe (vgl. Vassall-Adams 1994: 29).

3. Die Anbahnung der Katastrophe: Sabotage des Arusha-Prozesses und Vorbereitung des Völkermordes

Noch während in Arusha die MDR-geführte Regierung die Verhandlungen mit der RPF führte, bauten die extremistischen Hutu-Kräfte ihre Machtbasis im Staats- und Sicherheitsapparat aus und steigerten die rassistische Gewalt gegen die Tutsi im Lande. Der politische Hebel war die CDR, die sich als Abwehrfront gegen die Invasion der RPF konstituierte. Mehr und mehr richteten sich Drohungen und Einschüchterungen aber auch gegen moderate Hutu-Politiker, die den politischen Ausgleich suchten und als Teil der Regierung zwischen Mai 1992 und August 1993 in Arusha das Friedensabkommen aushandelten.

CDR und MRND torpedierten die Arusha-Verhandlungen, indem sie ihre Jugendmilizen im gesamten Land zu Gewalt aufstachelten und die Propaganda verschärften. Neben den Interahamwe-Milizen ("die zusammen angreifen")⁶³, die der MRND nahestanden, gewannen ab Frühjahr 1992 als militanter Arm der CDR auch die Impuzamugambi-Milizen ("die das gleiche Ziel haben") an Bedeutung (vgl. Manikas/Kumar 1997: 65). Die beiden Parteien waren eng mit dem Sicherheitsapparat verflochten. Die Präsidentengarde beteiligte sich seit Anfang 1992 immer stärker bei der Rekrutierung und Ausbildung der Milizen, die bis Ende 1993 auf 50.000 bis 60.000 Mann anwuchsen. Der Aufbau der Milizen wurde – wie aus einem Dokument vom September 1991 hervorgeht – unmittelbar vom Verteidigungsministerium aus geplant⁶⁴.

Der Machtzuwachs extremistischer Kräfte beschränkte sich nicht auf CDR und MRND, ihre Milizen und den Sicherheitsapparat. Vielmehr kam es angesichts des aufgeheizten Klimas seit Sommer 1993 in nahezu allen Parteien zu einer Spaltung zwischen moderaten Politikern und den chauvinistischen "Power-Fraktionen" bzw. *PowerGroups*. Mit Ausnahme

63 Eine andere Schreibweise ist *Interhamwe*. Helen M. Hintjens (1999: 268) gibt an, daß im Unterschied zur gängigen Übersetzung der Begriff ursprünglich "die einander helfen" heißt und auf ländliche Selbsthilfegruppen zurückgeht. Der Anführer der Interahamwe, Robert Kajuga, hatte erstaunlicherweise eine Tutsi als Mutter. Dies hielt ihn jedoch nicht davon ab, den Genozid an den Tutsi maßgeblich mitzuorganisieren. Dies zeigt einmal mehr, daß ethnische Raster nur bedingt bei der Erklärung der Ereignisse in Rwanda hilfreich sind, sondern die politische Identität der Beteiligten ebenfalls eine zentrale Rolle spielte.

64 Vgl. Scherrer 1997a: 59; Scherrer 1996a: 74-75; Lemarchand 1994a: 600-601; Sellström/Wohlgemuth 1996.

der PSD bildeten sich in sämtlichen Parteien zwei Lager: solche, die den Arusha-Prozeß unterstützten, und solche, die eine unmittelbare Machtbeteiligung jenseits von Arusha (d.h. ohne Einschluß der RPF) favorisierten (vgl. Reed 1996: 495; Vassall-Adams 1994: 30). Insbesondere die MDR stand vor einer schweren Zerreißprobe⁶⁵. Premierminister Dismas Nsengiyaremye legte sich in dieser Situation auf keinen klaren Kurs fest. Zugleich gewann parteiintern die extremistische *PowerGroup* unter Führung von Jean Kambanda an Gewicht, die auf der Parmehutu-Ideologie aufbaute. Gegenspieler der Extremisten waren Parteichef Faustin Twagiramungu und Agathe Uwilingiyimana, die für den verständigungsorientierten Flügel standen.

Habyarimana berief am 17. Juli 1993 Agathe Uwilingiyimana zur Nachfolgerin von Premierminister Nsengiyaremye, dessen Amtszeit auslief. Diese Ernennung, die dem Wunsch der internationalen Gemeinschaft nach Stärkung moderater Kräfte entgegenkam, vertiefte den Riß, der durch die MDR ging. Als Twagiramungu der Entscheidung zustimmte, setzte ihn ein Parteitag am 23. Juli 1993 als Vorsitzenden ab. Zusammen mit Agathe Uwilingiyimana wurde er sogar aus der MDR ausgeschlossen (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996). Kurz darauf wurde dennoch bei den Friedensverhandlungen am 25. Juli 1993 vereinbart, daß Twagiramungu als Premierminister die neu zu bildende Übergangsregierung leiten sollte – ein deutliches Indiz dafür, wie sehr die Arusha-Verhandlungen sich von den realen Entwicklungen in Rwanda abzukoppeln drohten.

Die Gewalt im Lande hatte sich unterdessen weiter verstärkt. Einerseits unternahm die RPF immer wieder Angriffe. Andererseits häuften sich Pogrome und Massaker an der Tutsi-Zivilbevölkerung. Im Bugesera-Gebiet (Präfektur Kigali) wurden beispielsweise im März 1992 bei schweren Pogromen mehr als 300 Tutsi massakriert und 15.000 Menschen vertrieben. Anstifter war Ferdinand Nahimana, der als Chef der staatlichen Medienbehörde ORINFOR das Staatsradio Radio Rwanda für gezielte Fehlinformationen nutzte. Im Mai 1992 entwurzelte ein großangelegter RPF-Angriff auf Byumba 350.000 Bauern, die in den Süden flohen. Im gleichen Monat bekämpften sich in Kigali Jugend-Milizen, die den verschiedenen Parteien zugeordnet waren (vgl. Eriksson 1996). Ab November 1992 nahm zudem die gezielte Gewalt der Interahamwe-Milizen erkennbar zu.

65 Die extremistische MDR-Power war eng mit den Interahamwe-Milizen verbunden. Einer ihrer Führer, Froduald Karamira, dessen berüchtigte Hetzreden zur Zeit des Völkermords über den Äther liefen, wurde später in Äthiopien verhaftet. Die dortigen Behörden lieferten ihn nicht – wie eigentlich geboten – an das Ad-hoc-Tribunal in Arusha aus, sondern an Rwanda, wo er zum Tode verurteilt und durch ein Erschießungskommando hingerichtet wurde (vgl. König 1997: 33-34). Übrigens war Karamira als Tutsi geboren worden und hatte sich später als Hutu assimiliert.

Es gab Wechselwirkungen zwischen der kriegerischen Gewalt und den Pogromen. Zugleich wurde jedoch spätestens Anfang 1993 deutlich, daß die Massaker gegen die Tutsi-Zivilbevölkerung nicht nur Vergeltungsaktionen angesichts der RPF-Invasion waren, sondern systematischen Charakter hatten und womöglich gar Teil eines umfassenderen Vernichtungsplans waren. Die Gründung von Todesschwadronen, Todeslisten und später auch systematische Haßpropaganda bildeten ernsthafte Indizien für einen möglichen Völkermord (vgl. Eriksson 1996). Bereits seit 1990 waren zahlreiche Berichte über systematische Menschenrechtsverletzungen in Rwanda erschienen, die unmißverständlich auf die Gefahren hinwiesen. Nicht-staatliche Menschenrechtsorganisationen leisteten wertvolle Aufklärungs- und Informationsarbeit und lieferten präzise Analysen. 1992/93 legten Amnesty International und Africa Watch Berichte vor, die die systematischen Menschenrechtsverletzungen detailliert nachwiesen⁶⁶.

Hochgradig alarmierend mußte der Bericht wirken, den im März 1993 die *International Commission of Inquiry on Human Rights Violations in Rwanda since 1 October 1990* vorlegte. Die von FIDH (Fédération Internationale des Droits de l'Homme) und Africa Watch koordinierte Kommission hatte Rwanda zwischen dem 7. und 21. Januar 1993 besucht, dabei ausführlich Zeugen gehört und die Stätten von Massengräbern besucht. Sie kam zu dem Ergebnis, daß zwischen Oktober 1990 und Januar 1993 2.000 Tutsi und oppositionelle Hutu mit Zustimmung der Staatsführung getötet worden waren und Präsident Habyarimana schwere Mitverantwortung für die systematischen Massaker und ethnischen Verfolgungen trug. Der RPF wiederum wurde vorgehalten, Zivilisten entführt sowie fremdes Eigentum geplündert und zerstört zu haben (vgl. FIDH et al. 1993: 3-4; 51).

Dieser Bericht veranlaßte die UN-Menschenrechtskommission, eine eigene Untersuchungskommission unter Leitung von Bacre Waly Ndiaye, dem UN-Sonderberichterstatter für außergerichtliche Exekutionen (*Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary and Arbitrary Executions*), zu berufen. *Advocacy NGOs* gelang es hier also, durch hohe Professionalität und Seriosität, eine multilaterale Organisation zu eigenen Nachforschungen zu bewegen, die den Ergebnissen der internationalen Untersuchungskommission weitere Aufmerksamkeit und Glaubwürdigkeit verliehen.

Der UN-Sonderberichterstatter veröffentlichte seinen Report am 11. August 1993 – also eine Woche nach Unterzeichnung des Arusha-Abkommens. Er bestätigte die Ergebnisse der internationalen Untersu-

66 So sprach Amnesty International (1992) in seinem Report "Rwanda: Persecution of Tutsi Minority and Repression of Government Critics, 1990-1992" von 1.000 außergerichtlichen Exekutionen und 8.000 politischen Gefangenen. Der RPF warf Amnesty vor, Gefangene und "Verräter" zu ermorden. Weitere wichtige Beweise lieferten die Dokumentationen von Africa Watch (z.B. 1992).

chungskommission und bezichtigte einen Teil der politischen Elite sowie Milizen der Anstachelung zu ethnischen Haß (vgl. Vassall-Adams 1994: 26). Ndiaye ging aber noch weiter. Er wies unmißverständlich darauf hin, daß die Genozid-Konvention auf Rwanda angewandt werden müsse, es sich bei den Pogromen und Massakern also um den systematischen Versuch der Auslöschung einer Volksgruppe handelte. Erst Monate später, nämlich Anfang 1994, wurde der Report in der UN-Menschenrechtskommission zwar behandelt, aber nicht in seiner dramatischen Tragweite gewürdigt. Die Ignoranz war jedoch nicht auf die Menschenrechtskommission beschränkt. Die von Ingvar Carlsson geleitete unabhängige Untersuchung zur Rolle der Vereinten Nationen in Rwanda kam zu dem Schluß, daß Ndiayes "report seems to have been largely ignored by the key actors within the United Nations system" (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II). Dies ging sogar soweit, daß der Bericht im Sommer 1993 nicht einmal General Romeo A. Dallaire bekannt war, der zu dieser Zeit *Chief Military Observer* von UNOMUR und vom 19. bis 31. August 1993 eine Mission zur Erkundung möglicher Funktionen und Erfordernissen einer Peacekeeping-Operation leitete⁶⁷.

Auch die im Friedensprozeß engagierten Staaten reagierten unzureichend. Trotz präziser Hintergrundanalysen und klarer Stellungnahmen ignorierten die politischen Entscheidungsträger die systematischen Menschenrechtsverletzungen als frühe Anzeichen für die Anbahnung eines Völkermordes. Zu wenig Beachtung fand insbesondere, daß die extremistische Gewalt gegen Zivilisten eine vom Krieg unabhängige Dimension hatte. Über die einschlägigen Menschenrechtsberichte hinaus lagen den Botschaften in Kigali zumindest zwei unmißverständliche Regierungsdokumente vor, die eine ausdrückliche Ankündigung der Katastrophe enthielten. So hatte eine Kommission hochrangiger rwandischer Militäroffiziere am 21. September 1992 eine Studie unter dem Titel "Definition und Identifizierung des Feindes" verfaßt, die auf die Vorbereitung von Todeslisten hindeutete. Angeführt waren nicht nur RPF-Unterstützer, sondern auch moderate Hutu und Mitglieder gemischter Familien. Außerdem lag den Botschaften ein Brief des Premierministers vom 25. März 1993 an den Verteidigungsminister vor. Nsengiyaremye listete darin detaillierte Angaben darüber auf, wie Waffenlager angelegt wurden, und forderte Bizimana auf, gegen diese Bestrebungen vorzugehen (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

Die Zuspitzung der Lage spiegelte sich auch in den Medien wider: Spätestens ab Sommer 1993 verbreiteten zahlreiche Print- und elektronische Medien eine unverkennbar genozidale Propaganda. "Vorarbeit" hatte die

67 Dallaire gehörte jedoch zweifelsohne zu denjenigen, die sich schnell in die Materie einarbeiteten und – wie weiter unten deutlich wird – eine realistische Einschätzung der Lage in Rwanda hatten. Die Verantwortung für das Versäumnis weist die UN Independent Inquiry insbesondere dem Menschenrechtszentrum und dem DPKO zu. Siehe auch OAU International Panel (2000: Ziff. 13;16).

Zeitung *Kangura* geleistet. Sie veröffentlichte bereits im Dezember 1990 die sog. "Zehn Gebote der Hutu", die scharfe rassistische Aussagen enthielten und eine Art Manifest der Extremisten darstellten⁶⁸ (vgl. Scherrer 1997a: 60). Im Februar 1994 brachte die Zeitschrift *La Medaille* mit vieldeutigem Unterton die mögliche Auslöschung der "Tutsi-Rasse" ins Spiel (vgl. Chege 1996: 34). Das schärfste und effektivste Instrument entstand mit *Radio Télévision Libre des Mille Collines* (RTL) – ein Sender, der am 8. Juli 1993 in den Äther ging. Populäre Musik und flotte Moderation wurden mit Anstachelung gegen Tutsi und "Hutu-Kollaborateure" verknüpft. Je näher es Richtung Völkermord ging, desto stärker verbreitete RTL eine Atmosphäre des Schreckens, die schließlich in konkreten Mordaufrufen mündete⁶⁹.

Drahtzieher waren der bereits erwähnte Félicien Kabuga – einer der Hauptfinanciers von RTL –, Casimir Bizimungu – Manager des Propaganda-Senders und früherer Außenminister – sowie schließlich Programmdirektor Ferdinand Nahimana, der sowohl die CDR als auch RTL mitbegründet hatte. Bezeichnend war, daß Nahimana Geschichtspräsident an der *Rwandan National University* in Butare war. Denn Historiker spielten bei der intellektuellen Vorbereitung des Völkermordes eine wichtige legitimatorische Rolle. Sie betonten immer wieder, Tutsi seien Einwanderer aus Abessinien⁷⁰. Zu der zynischen Metapher "to 'ship them back home' via the Nile, dead or alive" war es dann nicht mehr weit (vgl. Chege 1996: 34). In einer menschenverachtenden Hetzrede stachelte Léon Mugesera, ein hochrangiger MRND-Politiker, am 22. November 1992 die Zuhörer tatsächlich an, die Tutsi über den Nyabarongo-Fluß nach Äthiopien zurückzuschicken. Anderthalb Jahre später sollte dies grausame Wirklichkeit werden und der Fluß voll von Leichen sein⁷¹.

Warum reagierten die wichtigsten Geberländer Rwandas und die in die Arusha-Verhandlungen einbezogenen Beobachterstaaten nicht im Sinne von "early action" mit einem konzertierten Krisenmanagement? Warum gab es nicht zumindest seit März 1993, als die Internationale Untersu-

68 Die "Hutu Ten Commandments" sind dokumentiert in MacCullum 1995: 114-115 (Appendix 2). Bemerkenswert ist, welche prominenten Platz die aggressive Verurteilung der Geschlechterbeziehungen zwischen Hutu und Tutsi einnahm. Dabei wurde unterstellt, Tutsi setzten ihre Frauen gezielt ein, um Hutu-Männer zu verführen. Wer sich mit einem oder einer Tutsi einließ, galt als Verräter an den Anliegen der Hutu (vgl. Hintjens 1999: 265).

69 Vgl. African Rights 1994b; Chalk 1999; Schürings 1994e. Auf Seiten der RPF gab es mit dem (technisch eher schwach ausgerüsteten) Radio "Muhabura" ebenfalls einen Propagandasender. Er hatte aber eine andere Qualität als RTL, insofern er trotz manipulativer Berichterstattung weder rassistische Stereotypen verbreitete noch zum Morden anstiftete.

70 In Wirklichkeit ist die Herkunft der Tutsi bis heute historisch seriös nicht geklärt (vgl. Prunier 1995a: 7).

71 Vgl. Scherrer 1997a: 61; Chrétien 1996b: 430; Prunier 1997a: 171-172, FIDH et al. 1993: 15-16.

chungskommission – ganz im Sinne eines funktionierenden Frühwarnsystems – unmißverständliche Belege für die staatliche Duldung systematischer Massaker an Tutsi und politischen Gegnern vorgelegt hatte, ein klares Zeichen, daß dieser Entwicklung Einhalt geboten werden mußte? Die Antwort fällt nicht leicht. Einem Teil der involvierten Länder wird man schlicht Ignoranz oder aber eine von klassischer Einflußsphärenpolitik bestimmte Loyalität zum Habyarimana-Regime unterstellen müssen. Frankreich verfolgte beispielsweise eine vermeintlich clevere, in Wirklichkeit aber zynische und fatale "Doppelstrategie". Einerseits drängte das Land in Arusha auf ein Abkommen, andererseits rüstete es das Habyarimana-Regime auf. Frankreich war insofern unmittelbar an der innergesellschaftlichen Militarisierung beteiligt, die sich scheinbar allein gegen die RPF-Invasoren richtete, in Wirklichkeit aber Grundlage für Massaker und Völkermord war. René Lemarchand hat hierfür klare Worte gefunden:

"By preaching harmony and reconciliation at Arusha, while at the same time arming and training MRND death squads and militias, France's 'two-track' diplomacy emerges as singularly disingenuous, and highly counter-productive." (Lemarchand 1994a: 603)

Ein Teil der internationalen Akteure erahnte wohl die Dramatik der Situation, zog aber nicht mit aller Konsequenz die notwendigen Schlußfolgerungen. Insbesondere nachdem der Bericht der Internationalen Untersuchungskommission das Habyarimana-Regime für den Tod von 2.000 Tutsi und politischen Gegnern verantwortlich gemacht hatte, brachten Staaten wie Belgien und Kanada, aber auch die Schweiz die Konditionalität ins Spiel und drohten mit Mittelkürzungen; auch der Vatikan nahm eine kritische Haltung ein (vgl. Reyntjens 1994). Zugleich waren diese Länder aber in einem Dilemma gefangen. Sie sahen ihr diplomatisches und finanzielles Engagement als Beitrag zur internen Demokratisierung und zur Stabilisierung des Friedensprozesses:

"From this perspective, the threat of ultimately imposing sanctions by withdrawing aid – as Western human rights organizations called for in 1992-93 – was counter-productive. Donors thus became hostage to their own policies." (Adelman/Suhrke 1996a)⁷²

72 Kanada kürzte letztendlich doch massiv seine Hilfe, begründete dies aber unglücklicherweise nicht nur mit Menschenrechtsverletzungen, sondern auch mit der eigenen Haushaltslage. Damit wurde eine Gelegenheit zur glaubwürdigen Anwendung politischer Konditionalität verpaßt (vgl. Adelman/Suhrke 1996a). [Bei der Studie von Adelman/Suhrke (1996a) habe ich – wie auch bei den anderen Teilen der *Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda* (Borton et al. 1996; Eriksson 1996; Kumar et al. 1996; Sellström/Wohlgemuth 1996; Gesamtedition: Millwood 1996) – die Internet-Fassung verwendet, die mir vor der gedruckten Veröffentlichung zugänglich war (siehe zum Fundort das Literaturverzeichnis). Deshalb erscheinen Zitate aus diesen Texten ohne Seitenzahl.]

Eine konsequente Politik hätte die weitere Gewährung finanzieller Mittel ab 1993 an konkrete Bedingungen knüpfen müssen: die Auflösung der Milizen, die internationale Kontrolle potentieller Trainings- und Waffenlager sowie die rechtliche Verfolgung von Haßpropaganda. Eine derart strikte Linie kam nicht zustande. Allerdings sollte man das Instrument nicht überbewerten: Hätte das Regime dem Druck nicht nachgegeben, wäre zwar die Aussetzung der Hilfeleistungen ein Schritt von wichtiger symbolischer Bedeutung gewesen. Ob er ohne die Androhung nicht-militärischer oder gar militärischer Zwangsmaßnahmen die Entwicklung in diesem Stadium noch nennenswert beeinflusst hätte, muß angesichts der fortgeschrittenen Eigendynamik der Gewalt jedoch bezweifelt werden.

4. *Power-Sharing* ohne die "eigentlichen Machthaber": Das Kernproblem der Arusha-Verhandlungen

Rückblickend müssen angesichts der realen Entwicklungen in Rwanda auch die Arusha-Verhandlungen und ihr Ergebnis trotz überzeugender Verhandlungsführung der Vermittler und der Präsenz zahlreicher internationaler Beobachter als problematisch angesehen werden. Sie enthielten einige Konstruktionsfehler, die die Sabotage der Friedensgespräche begünstigten und die offenkundig zu spät bemerkt wurden. Ob bei einem anderen Ansatz die Entwicklung zum Völkermord hätte aufgehalten werden können, läßt sich nur schwer beurteilen. Dennoch ist es wichtig, die Problempunkte sowohl im Sinne einer Ex-post-Analyse als auch im Hinblick auf mögliche Lehren aufzuzeigen.

Von vornherein fragwürdig war das Verhandlungsdesign. Denn der im März 1992 gebildeten Übergangsregierung unter Premierminister Nsenyiremye (MDR) kam die undankbare Aufgabe zu, für die Regierungsseite die Verhandlungen zu führen, während Präsident Habyarimana und die im Kabinett vertretene MRND den Arusha-Prozeß zugleich unterliefen oder gar torpedierten (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996)⁷³. Die Verhandlungen dürfen vor diesem Hintergrund nicht allein als ein Mittel betrachtet werden, einen Friedensschluß mit der RPF zu erreichen. Vielmehr war der MDR auch daran gelegen, durch den Arusha-Prozeß ihre Position gegenüber der MRND zu stärken und auf diese Weise eine gute Ausgangsposition für eine Neuverteilung der Macht zu erlangen. Vor diesem Hintergrund stimmte sie Vorschlägen der RPF zu, die eine erweiterte Übergangsregierung forderte und die Macht vom Präsidenten zum Ministerrat verlagern wollte.

Nach Ansicht von Reyntjens (1994) stellten die Regelungen eine Art *coup d'état* für die RPF und die an der Regierung beteiligten "Oppositionspar-

73 Die Beteiligung an der Übergangsregierung kann daher rückblickend als strategischer Fehler der Oppositionsparteien gewertet werden.

teien" dar – ein in gewisser Weise "virtueller Staatsstreich" freilich, der nicht mit einer realen Machtverschiebung im Lande einherging. Denn die eigentlichen Partner für derartige Verhandlungen hätten Habyarimana und die MRND sein müssen. Diese hatten sich unter internationalem Druck zwar formell auf die Verhandlungen eingelassen, zugleich aber damit begonnen, in Rwanda eine gewaltsame Option des Machterhalts aufzubauen (vgl. Reed 1996: 493; Sellström/Wohlgemuth 1996). Von daher erwies sich die Aufteilung der Verhandlungspartner in Regierung auf der einen und RPF auf der anderen Seite als künstlich und entsprach nicht der realen Konstellation der Konfliktparteien.

Zweitens muß das in Arusha vereinbarte Power-Sharing-Arrangement kritisch beurteilt werden. Es räumte der RPF in der neuen Regierung wie auch in der Armee sehr weitgehende Machtbefugnisse ein. Die weitreichenden Verhandlungserfolge der RPF lassen sich zum einen aus dem Design der Gespräche erklären. Während die RPF mit einem disziplinierten und gut vorbereiteten Team in die Verhandlungen ging, war die heterogen zusammengesetzte Regierungsdelegation innerlich zerstritten und blieb ineffektiv (vgl. Suhrke 1998a: 33). Zum anderen übten die OAU, Tanzania, Frankreich, die USA und Belgien erheblichen Druck auf die MRND-Führung aus, diese Regelungen anzunehmen, obwohl es intern erhebliche Widerstände gab. Lemarchand (1994a: 591-592) argumentiert, daß die Regelungen von den extremen Hutu-Kräften in Rwanda geradezu zwangsläufig sabotiert werden mußten:

"Seen in this light the transition bargain in Rwanda emerges retrospectively as a recipe for disaster: not only were the negotiations conducted under tremendous external pressures, but, partly for this reason, the concessions made to the FPR were seen by Hutu hardliners as a sell-out imposed by outsiders. For the Tutsi 'rebels' to end up claiming as many cabinet posts in the transitional government as the ruling MRND (including Interior and Communal Development), as well as half of the field-grade officers and above, was immediately viewed by extremists in the so-called 'mouvance présidentielle' as a surrender to blackmail." (Lemarchand 1994a: 591-592)

Drittens kann rückblickend problematisiert werden, daß die Extremisten weder an den Verhandlungen teilgenommen hatten noch ihre Rolle in der Friedensvereinbarung Berücksichtigung gefunden hatte: In Übergangsregierung und Übergangsparlament war kein Platz für CDR-Politiker vorgesehen. Diese Machtteilungs-Formel entsprach zweifelsohne nicht den realen Machtverhältnissen. Einer der Drahtzieher des späteren Völkermordes, Oberst Bagosora, hatte als Sprecher der CDR für den Fall einer derartigen Regelung offen mit einer "Apokalypse" gedroht. Von daher war klar, daß die Arusha-Vereinbarung einen deutlichen und vor allem machtvollen Verlierer haben würde.

Jenseits des "Prinzips Hoffnung" gab es nur zwei Möglichkeiten, mit dem Problem der Extremisten umzugehen: den Versuch der Kooptation,

durch den ein Teil der CDR eingebunden worden wäre, oder aber gezielte Vorbereitungen, die Extremisten – auch militärisch – in die Schranken zu verweisen (vgl. Adelman/Suhrke 1996a; Mamdani 2001: 211)⁷⁴. Wichtige externe Akteure – unter anderem die USA – hatten die RPF gedrängt, die CDR in ein Power-Sharing-Arrangement einzubeziehen; diese hatte sich jedoch kategorisch geweigert (vgl. Prunier 1997a: 193; B.D. Jones 1999: 140-141). Es ist schwierig, hier eine abgesicherte Einschätzung zu geben: Denn einerseits war es unrealistisch, ein solch weitreichendes Abkommen abzuschließen, ohne die engsten polit-militärischen Machtzirkel zu berücksichtigen. Andererseits hat Astri Suhrke (1998a: 31) zweifelsohne Recht, wenn sie die Möglichkeiten der Kooptation skeptisch beurteilt:

"As an extremist movement and non-party, CDR's participation in the BBTG [*Broad Based Transition Government*, T.D.] was contrary to the principles of the Accords, as the RPF emphasized. It is also highly uncertain if the extremists would have been pacified by a token seat or two in a transitional government that was structured to preside over the demise of the northwest-based Hutu order."

Schwerlich können die Vermittler und Beobachter für dieses offenkundige Dilemma verantwortlich gemacht werden. Überraschen mußte aber, daß die Beteiligten sich nach Abschluß des Abkommens so stark auf die Umsetzung der Vereinbarungen konzentrierten – wo doch offenkundig war, daß eine andere Frage auf die (wohl eher informelle denn formelle) Agenda gehört hätte: Wie hätten – notwendigerweise mit internationaler Unterstützung – die Extremisten militärisch in Schach gehalten und politisch isoliert werden können?⁷⁵

V. Der angekündigte Völkermord und die "internationale Gemeinschaft": Unterlassene Hilfeleistung und verspätete Intervention

Ab November 1993 spitzte sich die Lage mit einer neuen Qualität und in einem buchstäblich mörderischen Tempo zu. Einschüchterung, Mord und Terrorpropaganda waren an der Tagesordnung. Ein wichtiger Auslöser war der blutige Putsch gegen den burundischen Präsidenten Mel-

74 Ob zu einem solchen Zeitpunkt die Kooptation noch Aussicht auf Erfolg gehabt hätte oder ob die extremistische Führung unter allen Umständen zur Gewalt bereit war, läßt sich schwer beantworten. Spätestens ab Herbst 1993 war aber klar, daß die gezielte Aushebung von Waffenlagern, die Verhaftung von Rädelsführern, die Schließung rassistischer Medien und die Demonstration auch militärischer Handlungsbereitschaft notwendig gewesen wären. Diese nachdrücklich zu fordern und durchzusetzen waren aber der UN-Sicherheitsrat und das UN-Sekretariat nicht bereit.

75 Siehe hierzu auch das Fazit in Kapitel VIII.

chior Ndadaye, der in Rwanda vielen Hutu als Menetekel für die fehlende Bereitschaft der Tutsi-Eliten zur fairen Teilung der Macht galt. Der unmittelbare Weg zum Völkermord und seine präzise Durchführung sollen im folgenden kurz beschrieben werden. Im Vordergrund steht dann aber die Reaktion der "internationalen Gemeinschaft", die sich aus normativer Sicht durchaus mit der Kategorie der unterlassenen Hilfeleistung qualifizieren läßt.

1. Gewalteskalation und die präzise Durchführung der Massaker

Die unmittelbare Eskalation zwischen November 1993 und April 1994 stand – wie schon die Krise 1972/73 – in enger Wechselbeziehung zu den Entwicklungen in Burundi (vgl. Unterkapitel II.2). Dort war am 1. Juni 1993 nach demokratischen Wahlen mit Melchior Ndadaye das erste Mal in der Geschichte des Landes ein Hutu Präsident geworden. Kurz nach Amtsantritt hatten Teile des von den Tutsi beherrschten Militärs einen Staatsstreich unternommen, der aber scheiterte. Folgenreich war der zweite Umsturzversuch: In der Nacht vom 20. auf den 21. Oktober 1993 putschten Teile der Armee; Ndadaye wurde auf bestialische Art und Weise umgebracht. Zehntausende kamen in einer Welle der Gewalt ums Leben. Etwa 375.000 Burundier flohen in das südliche Rwanda, 245.000 in das östliche Tanzania und ca. 40.000 nach Zaire (vgl. Borton et al. 1996).

Die Lage der Hutu-Flüchtlinge in Rwanda wurde dadurch weiter verschärft. Seit Mitte 1992 hatte es infolge der RPF-Angriffe bereits 200.000 bis 300.000 Binnenvertriebene (IDPs) gegeben. Durch den RPF-Vormarsch vom Februar 1993 war diese Zahl auf zeitweise 900.000 angestiegen. Damit waren 13% der Gesamtbevölkerung Rwandas auf der Flucht (vgl. Eriksson 1996; UN-DPI 1995ac). Nun kamen noch die Flüchtlinge aus Burundi dazu – für die Implementierung der wenige Monate zuvor abgeschlossenen Arusha-Verhandlungen ein schlechtes Omen. Zugleich brach die RPF am 30. November 1993 den Waffenstillstand und griff Regierungstruppen im Nordwesten des Landes an. Insbesondere die Hutu-Extremisten, aber auch breitere Teile der politischen Elite und der Bevölkerung fühlten sich durch die Ereignisse in Burundi wie auch durch die erneute RPF-Attacke in ihrem Mißtrauen gegenüber den Tutsi bestätigt.

Auch politisch war die Lage äußerst verfahren: Habyarimana schob die endgültige Bildung der erweiterten Übergangsregierung mit immer neuen Vorwänden hinaus. Zudem nahm mit der anstehenden Vergabe der Regierungsposten die Spaltung in den verschiedenen Parteien weiter zu und machte die in Arusha ausgehandelten Formeln problematisch. Schließlich suchte die RPF offenkundig ihren militärischen Vorteil. Die Umsetzung der Friedensvereinbarungen war mithin substantiell kaum vorangekommen. In Kigali unternahm Tanzania, Belgien, Deutschland, die USA, Kanada und der Vatikan im Februar und März 1994 zahl-

reiche diplomatische Initiativen, um ein völliges Scheitern des Prozesses zu verhindern (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

In dieser hochexplosiven Atmosphäre wurde der Völkermord begangen. Die systematischen Massaker setzten am 6. April 1994 ein. Innerhalb von nur fünf Tagen sollen 20.000 Menschen in Kigali umgebracht worden sein. Binnen zweieinhalb Monaten fielen schätzungsweise 500.000 bis 800.000 Tutsi, moderate Hutu und Twa dem Morden zum Opfer⁷⁶. Auslöser für die gezielten Massaker war der Abschuss der Präsidentenmaschine. An Bord befanden sich Habyarimana, drei enge Mitarbeiter, der Chef der Präsidentengarde und der FAR, der burundische Präsident Cyprien Ntaryamira und zwei burundische Minister, die französischen Piloten und ein Techniker. Das Flugzeug war auf dem Rückweg von einem Regionalgipfel in Dar es Salaam, wo Verhandlungen über die Implementierung der Arusha-Vereinbarung stattgefunden hatten und ein entsprechendes Abkommen unterzeichnet worden war. Eine Boden-Luft-Rakete traf das Präsidentenflugzeug auf dem Landeanflug in Kigali. Die genauen Hintergründe sind nach wie vor ungeklärt und Anlaß für zahlreiche Spekulationen⁷⁷.

Kurz nach Bekanntwerden des Attentats begannen die Massaker in Kigali. Die Mörder gingen gezielt gegen Tutsi und gemäßigte Hutu-Politiker, gegen Menschenrechtler und Journalisten vor. Unter den ersten Opfern waren Premierministerin Agathe Uwilingiyimana, der Präsident des Verfassungsgerichts Joseph Kavaruganda (MDR), Landwirtschaftsminister Frederic Nzamurambaho (PSD), Arbeits- und Sozialminister Landoald Ndasingwa (PL) sowie weitere Führungsperso-

76 Die Schätzung der Opferzahlen ist zwangsläufig mit großen Unsicherheiten belastet. Weder gab es verlässliche Daten über die Größe und Zusammensetzung der Bevölkerung vor und nach Krieg und Völkermord, noch war eine Zählung der Toten möglich. Die von mir genannte Spanne von 500.000 bis 800.000 spiegelt die in der Literatur gängigen Größenordnungen wider. Nachdem in den ersten Monaten nach dem Völkermord eher die niedrigere Ziffer angegeben wurde, spricht heute die Mehrzahl der Studien als Näherungswert von bis zu 800.000 Opfern, so die *UN Independent Inquiry* (1999) und das *OAU International Panel* (2000); Kuperman (2000a) hingegen hält niedrigere Opferzahlen für plausibler. Unter den Twa fanden sich bei den Massakern sowohl Opfer als auch Täter. Auch wenn es keine zuverlässigen Angaben gibt, so sind gewiß mehrere tausend Twa ermordet worden.

77 Die "Black Box" soll nach Angaben des OAU-Botschafters J.B. Felli von französischen Agenten beschlagnahmt worden sein. Über die Attentäter gibt es verschiedenste Hypothesen und Gerüchte. Die Mutmaßungen reichten von einem Sonderkommando der RPA, die damit das bestehende Regime habe destabilisieren wollen, bis zur Präsidentengarde, deren Auflösung mit Umsetzung der Arusha-Vereinbarungen bevorgestanden habe. Von extremistischer Seite wurden gar die belgischen Blauhelme mitverantwortlich gemacht. Strittig ist insbesondere, ob die Attacke auf den Präsidenten nur ein – möglicherweise ungevollter – Auslöser für den Völkermord war oder ob es sich dabei um den gut vorbereiteten Baustein eines Genozidplans handelte.

nen der Liberalen Partei. Allein 37 rwandische Journalisten wurden ermordet (vgl. Reporters Sans Frontières 1994c). RTLM stachelte direkt zum Genozid an⁷⁸ und machte auch Vertreter ausländischer Organisationen, so den schweizerischen IKRK-Delegationschef in Rwanda, zu Zielscheiben der Gewalt (vgl. International Federation 1995: 62, Box 7.2). Bereits am 7. April ermordete die Präsidentengarde die Premierministerin und die beiden Minister. Zehn belgische UN-Soldaten, die die Premierministerin zusammen mit fünf Kollegen aus Ghana und einem togolesischen Militärbeobachter schützen sollten, wurden in ein Militärcamp verbracht und dort brutal ermordet⁷⁹. Wenige Tage später, am 12. April, teilte Belgiens Außenminister Willy Claes UN-Generalsekretär Boutros-Ghali mit, daß Belgien sein Kontingent abziehen und sich für einen vollständigen Rückzug von UNAMIR einsetzen werde⁸⁰.

Während in Kigali die Gewalt tobte, evakuierten belgische und französische Spezialtruppen am 8./9. April die etwa 3.500 Ausländer. Die französischen Soldaten brachten dabei auch die Mitglieder der Akazu – unter ihnen Habyarimanas Witwe – ins Ausland (vgl. OAU International Panel

78 Gleichermäßen erschreckend wie für das Verständnis der Abläufe erhellend ist die Transkription einer haßerfüllten Morgensendung vom 6. April 1994, die Reporters Sans Frontières (1994b) via Internet zugänglich gemacht hat. Siehe auch die von "Article 19" erstellte Studie "Broadcasting Genocide" (1996), die sich mit Zensur, Propaganda und staatlich geförderter Gewalt zwischen 1990 und 1994 befaßt. Das Pentagon erwog Anfang Mai 1994, wie aus jüngst veröffentlichten Dokumenten hervorgeht, das "Haßradio" von einem Flugzeug aus zu stören. Die Idee wurde jedoch wegen des bergigen Terrains in Rwanda als "ineffective" sowie angesichts der Kosten 8.500 US-\$ pro Flugstunde als "expensive" verworfen. Als weiterer Grund wird die militärische Verwundbarkeit des benötigten Flugzeugtyps angeführt.

Siehe Memorandum from Under Secretary of Defense for Policy to Deputy Assistant to the President for National Security, National Security Council, "Rwanda: Jamming Civilian Radio Broadcasts", May 5, 1994. Confidential. Source: Freedom of Information Act release by the Office of the Secretary of Defense, via Internet zugänglich unter:

<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/index.html>> (Zugriff am 01.09.01)

79 Den genauen Hergang der Ermordungen hat die UN Independent Inquiry (1999: Kap. II) rekonstruiert. Die UNAMIR-Soldaten hatten sich, nachdem sie von Mitgliedern der Präsidentengarde umzingelt worden waren, entwaffnen lassen. Darauf hin wurden sie nach Camp Kigali gebracht, wo die belgischen Soldaten gezielt und brutal umgebracht wurden. Die Hilflosigkeit von UNAMIR in diesem Moment zeigt eine erschütternde Episode: Der Oberkommandierende von UNAMIR, Dallaire, fuhr an diesem Tag an dem Camp vorbei und meinte, Soldaten in belgischen Uniformen gesehen zu haben. Als er seinen Fahrer – einen Offizier der FAR – anwies zu halten, weigerte sich dieser und fuhr weiter.

80 Rückblickend merkte Boutros-Ghali (2000: 162) dazu bissig an: "Belgien litt am 'amerikanischen Syndrom': Sich zurückzuziehen, sobald ernsthafte Schwierigkeiten auftraten."

2000: Ziff. 10.14). Die UN-Blauhelme, denen ein entsprechendes Mandat fehlte, griffen in die gewaltsamen Ereignisse nicht ein. Die RPF stieß nun mit Nachdruck auf Kigali vor.

Ebenfalls am 8./9. April 1994 bildete sich eine Übergangsregierung, an deren Spitze Jean Kambanda, Führer der MDR-Power-Fraktion, stand. Ihr gehörte u.a. Verteidigungsminister Augustin Bizimana an (vgl. Vassall-Adams 1994: 34). Zum Präsidenten erklärte sich Parlamentssprecher Theodore Sindikubwabo – ein Schritt, der formal den Bestimmungen der Verfassung entsprach. Diese Übergangsregierung floh vor den RPF-Truppen am 12. April 1994 mit zehntausenden Menschen nach Gitarama. Die Gewalt breitete sich im gesamten Land aus, wobei der Genozid in einer Mischung aus Präzision und Blutrausch erfolgte. Die Identitätskarten ermöglichten es den Hutu-Milizen, systematisch gegen Tutsi vorzugehen. Neben der Machtelite um die Akazu soll es auf der Ebene der Präfekturen und Kommunen einige hundert Organisatoren des Völkermordes gegeben haben. Sie konnten sich nach Angaben verschiedenster Beobachter zum Teil sogar auf computergedruckte Todeslisten stützen und sich das hierarchisch organisierte System sowie die Obrigkeitshörigkeit der Bevölkerung zunutze machen⁸¹. Während die meisten Massaker von den 30.000 Mann starken Milizen verübt wurden, übernahm die weitgehend aus dem Norden rekrutierte Präsidentengarde bestimmte "Sonderaufgaben" – so u.a. die gezielte Ermordung hochrangiger Politiker, die eine Alternative zum Hutu-Chauvinismus darstellten⁸².

Die Ausführung des Völkermordes in Rwanda weist große Unterschiede zur "mörderischen Anarchie" in Somalia auf. Denn bei Rwanda handelte es sich lange Zeit nicht um einen "failing" oder gar "failed state" im "klassischen Sinne". Zwar waren die Staatsagenturen immer weniger in der Lage, mit dem Druck der Globalisierung – insbesondere dem Verfall der Kaffeepreise – und dem inneren Reformdruck umzugehen. Doch der Staatsapparat war – wie Helen M. Hintjens (1999: 245) zurecht feststellt – weder schwach noch ineffektiv. Vielmehr handelte es sich um einen zentralisierten Staat, dessen funktionierenden Apparat eine kleine Machtelite instrumentalisieren konnte:

"(...) if anything, the state became so powerful and efficient that it crushed and overwhelmed Rwandan society completely. Post-interdependence Rwanda inherited a legacy of close public scrutiny of all spheres of life, continuing the former colonial and monarchical state's ability to control each individual through a network of controls, extending from the apex of the regime to its base at household level."

81 Frank Chalk (1996) sprach deshalb zugespitzt von einem "Verbrechen des Gehorsams".

82 Siehe Scherrer 1996a: 80; Reed 1996: 496-497; Braeckman 1994: 173 ff.; Lemarchand 1995.

2. Der angekündigte Völkermord: Das Telegramm Dallaires vom 11. Januar 1994 und die Verantwortungsvermeidung der UN-Bürokratie

Die Logistik des Gewaltapparates und die Propagandamaschinerie für die Verbreitung der Vernichtungsideologie waren von langer Hand vorbereitet und erkennbar. Doch gab es eine Art *diabolic master plan*, nach dem die chauvinistische Machtclique vorgehen wollte? Vermutlich entwickelten sich die Planungen Schritt für Schritt und mit immer mörderischerer Konsequenz⁸³. Auch wenn letzte Beweise fehlen, so sprechen doch die Indizien dafür, daß es spätestens Ende 1993 ausgereifte Pläne für ein Verbrechen großen Ausmaßes gab. Und sie waren den Vereinten Nationen bekannt. Ende 1993 erhielt der UNAMIR-Oberkommandierende Romeo Dallaire über seinen Stellvertreter – Oberst Luc Marchal – detaillierte Hinweise eines Informanten, der die Ereignisse in erschreckender Präzision voraussagte. Der Kontakt war über einen "very very important government politician" zustande gekommen. Wie sich später herausstellte, handelte es sich dabei um Faustin Twagiramungu – den designierten Premierminister⁸⁴.

Der Informant war ein hochrangiger Ausbilder der Interahamwe-Milizen, der bislang 1.700 Milizionäre in Armeelagern trainiert hatte. Er warnte vor gezielter politischer Gewalt und der systematischen Ermordung von Tutsi für den Moment, in dem das politische Patt gebrochen würde. Als Zeitpunkt für den Beginn der Gewalt gab er die Vereidigung der neuen Regierung an. Zu diesem Anlaß würden zunächst Politiker umgebracht werden. Außerdem sollte durch eine provozierte Konfrontation mit den belgischen Blauhelmen der Abzug der UN-Truppe erreicht werden. Der Informant gab an, daß die Milizionäre in Teams von 40 Mann organisiert worden seien. Er vermerkte sogar, daß diese Einheiten innerhalb von 20 Minuten 1.000 Menschen töten könnten. Er bot an, ein Versteck mit 135 Waffen – vornehmlich G 3- und AK-47-Gewehre – zu zeigen, wenn er und seine Familie unter den Schutz von UNAMIR kämen. Sämtliche Informationen legte General Romeo Dallaire in einem Telegramm dar, das er am 11. Januar 1994 nach New York sendete und das angesichts der bemerkenswerten Übereinstimmung mit dem Ablauf

83 Ich schließe mich hier der wohlüberlegten Einschätzung des OAU International Panel (2000: Ziff. E.S.23.) an: "The evidence most plausibly suggests that the idea of a genocide could have emerged only gradually, beginning after the 1990 RPF invasion, continuing possibly through 1991 and 1992, and accelerating through 1993 and into 1994."

84 Zunächst war spekuliert worden, daß es sich bei dem Regierungsmitglied um Félicien Gatabazi, den Vorsitzenden der PSD, gehandelt habe. Er hatte auch öffentlich dargelegt, daß die Milizen in eigenen Camps ausgebildet wurden und Verteidigungsminister Augustin Bizimana dafür verantwortlich gemacht. Gatabazi wurde am 22. Februar 1994 ermordet. Als Racheakt lynchten Anhänger der PSD den CDR-Vorsitzenden Martin Bucyana.

der späteren Ereignisse von einem Beobachter – dem Schriftsteller Philip Gourevitch (1998d) – "The Genocide Fax" genannt wurde⁸⁵. In dem mittlerweile – durch Indiskretion – veröffentlichten Telegramm⁸⁶ äußerte Dallaire zwar gewisse Vorbehalte an dem Meinungsumschwung des Informanten; dieser hatte angegeben, zwar gegen die RPF zu sein, aber nicht die Tötung unschuldiger Zivilisten verantworten zu können⁸⁷. Dennoch schlug er vor, das mögliche Waffenversteck auszuheben. Das – ansonsten in englischer Sprache gehaltene – Schreiben endete mit den mittlerweile vielzitierten (und auch vielsagenden) Worten: "Peux Ce Que Veux. Allons-y."⁸⁸

Dallaire hatte das Schreiben adressiert an Generalmajor Maurice Baril, den Militärberater von UN-Generalsekretär Boutros-Ghali. Baril und Dallaire kannten sich übrigens seit langem – waren sie doch sogar Klassenkameraden gewesen. Dies führte aber nicht dazu, daß Dallaires Einschätzungen in New York größeres Gewicht gegeben wurde. Vielmehr soll Baril sich dahingehend geäußert haben, man solle Dallaire besser "an der Leine" halten (vgl. OAU International Panel: Ziff. 13.38).

Noch am selben Tag erhielt Dallaire eine Antwort, die ein schlechtes Licht auf die Analysefähigkeit und Entscheidungskompetenz des UN-Hauptquartiers wirft. Das Fax trug, wie fast sämtliche Korrespondenz zwischen UNAMIR und New York in dieser Zeit, den Briefkopf von Kofi Annan, dem damaligen Leiter der Abteilung für friedenserhaltende Maßnahmen. Verfaßt und unterschrieben war es jedoch von Iqbal Riza, Annans Stellvertreter⁸⁹. Riza lehnte das Ansinnen von Dallaire rundweg ab mit der Begründung, die vorgeschlagene Operation würde das Man-

85 Vgl. zu dem Telegramm u.a. Scherrer 1996a: 61, Sellström/Wohlgemuth 1996; Gourevitch 1998b. Die *UN Independent Inquiry* (1999) gab dem Telegramm und seiner Behandlung im UN-Sekretariat großes Gewicht und brachte einige neue Hintergründe ans Tageslicht. Sehr kritisch setzte sich auch das *OAU International Panel* (2000) mit den Vorgängen in New York auseinander.

86 Das Telegramm Romeo Dallaires vom 11. Januar 1994 ist als Faksimile dokumentiert in Adelman/Suhrke 1999: xxi-xxii; außerdem ist es auf der Internetseite des US-Fernsehmagazins "Frontline" im Wortlaut verfügbar, siehe <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/warning/cable.htm>> (Zugriff am 06.04.01).

Daß das Telegramm heute zugänglich ist, liegt daran, daß es im November 1995 "unter der Hand" einem Journalisten weitergegeben wurde.

87 Von dem Treffen mit dem Informanten berichtet anschaulich Oberst Luc Marchal (1998), Dallaires Stellvertreter, der insbesondere auf die Frage der Glaubwürdigkeit des Informanten eingeht.

88 In (freier) deutscher Übersetzung: "Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg. Laßt ihn uns gehen."

89 Die Antwort ist ebenfalls auf der Frontline-Website einsehbar, siehe <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/warning/unresponse.htm>> (Zugriff am 06.04.01). Nach Annans Wahl zum UN-Generalsekretär avancierte Iqbal Riza übrigens zum Chef seines Stabes.

dat aus Resolution 872 überschreiten. Die Meinungen darüber, ob das Mandat derart restriktiv interpretiert werden mußte, gehen auseinander. Denn UNAMIR war durchaus dafür zuständig, die Einhaltung der Arusha-Vereinbarungen in Kigali zu überwachen. Das Anlegen von Waffenlagern verstieß hiergegen ebenso wie die Ausbildung von Milizen. Eine Überprüfung wiederum war nur möglich, wenn man entsprechenden Hinweisen nachging.

Dallaire drängte auch in den folgenden Wochen immer wieder auf abschreckende Operationen gegen Waffenlager in der *Kigali Weapons Secure Area* (KWSA). Kofi Annan wies ihn jedoch darauf hin, daß dies Aufgabe der rwandischen Behörden sei und das UNAMIR-Mandat keine eigenmächtigen Operationen vorsah (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II). Daß die enge Interpretation dieser Passage hingegen nicht zwangsläufig war, wurde kurze Zeit später deutlich. So stellte Annan in einem Hearing des US-Senats im Mai 1994 fest, daß "we define self-defence in a manner that includes preemptive military action to remove those armed elements who are preventing you from doing your work" (zit. nach Gourevitch 1998b). Am 4. Februar 1994 erhielt Dallaire übrigens die Erlaubnis, Waffenlager auszuheben. Freilich war er wenig erfolgreich, da er mit der rwandischen Polizei zusammenarbeiten mußte, die die Extremisten stets vorwarnte (vgl. Kuperman 2000a: 114).

Das effektive Vorgehen gegen Waffenlager wäre um so bedeutender gewesen, als Kigali längst als "Waffenbasar" für Hutu-Extremisten galt (vgl. Human Rights Watch/Arms Project 1994a: 28). Philip Gourevitch (1998b) hat dies aus journalistischer Perspektive anschaulich beschrieben:

"It was hardly a secret: grenades and Kalashnikov assault rifles were openly displayed and affordably priced in the central city market; planes carrying French, or French-sponsored, arms shipments kept arriving; the government was importing machetes from China in numbers that far exceeded the demand for agricultural use (...)."90

Doch schien in New York oberste Priorität zu sein, in keiner Weise in den Konflikt involviert zu werden. In starkem Kontrast zu Dallaires Schlußsatz beendete denn auch Riza sein Telegramm mit den Worten:

"We wish to stress, however, that the overriding consideration is the need to avoid entering into a course of action that might lead to the use of force and unanticipated repercussions."⁹¹

In Kurzform brachte Iqbal Riza (1998) den Leitgedanken des DPKO in einem Interview mit dem Fernsehmagazin *Frontline* auf den Punkt: "We

90 <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/warning/premonitions.html>> (Zugriff am 06.04.01)

91 <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/warning/unresponse.htm>> (Zugriff am 06.04.01)

said, 'Not Somalia, again.'" Er argumentierte, daß UNAMIRs Mandat nur darin bestehen könne, die Konfliktparteien in der "weapons secure area" zu unterstützen, nicht aber selbst Waffenlager aufzudecken⁹².

Neben der vom "Somalia-Syndrom" diktierten Abwehrstrategie offenbarte das Antworttelegramm noch mehr, nämlich eine fehlgeleitete Analyse der Situation und politischer Handlungsmöglichkeiten. Riza schlug nämlich dem UN-Sonderbeauftragten Booh-Booh sowie Dallaire vor, nach vorheriger Konsultation mit den Botschaftern Belgiens, Frankreichs und der USA ein Gespräch mit Habyarimana zu suchen und diesen über die mögliche Verletzung der Arusha-Vereinbarungen zu unterrichten und darauf zu bestehen, daß innerhalb von 48 Stunden Maßnahmen ergriffen würden. Dieser Schritt war geradezu widersinnig⁹³. Habyarimana war bereits kurze Zeit vorher – nämlich Anfang Dezember 1993 – von James O.C. Jonah, dem Leiter der Politischen Abteilung, auf die geplante Ermordung von Oppositionspolitikern angesprochen worden und hatte sich unwissend gegeben; Konsequenzen hatte diese Mahnung nicht gezeitigt.

Zugleich hatte Dallaires Informant klar gemacht, daß die Ausbildung von unzähligen Milizionären und das Anlegen von Waffenlagern auf Veranlassung höchster Entscheidungsträger in Armee und Partei geschah – also nicht ohne Habyarimanas Wissen vonstatten gehen konnte. Wie konnte deshalb davon ausgegangen werden, daß der Präsident gegen die Verletzung der Arusha-Vereinbarungen einschreiten würde? Das Gespräch fand trotzdem statt. Habyarimana stellte sich nichtsahnend, sagte aber Untersuchungen zu (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II). Bezeichnenderweise passierte nichts; und von Seiten des UN-Hauptquartiers wurde die Angelegenheit auch nicht weiter verfolgt.

Das Telegramm Dallaires war wichtigen Entscheidungsträgern im UN-Sekretariat bekannt – so dem Untergeneralsekretär Kofi Annan und Hedi Annabi, dem Leiter des Afrika-Referats im DPKO⁹⁴. In einem besonderen schwarzen Ordner wurde es im UN-Sekretariat zirkuliert. Doch wurde die Bedeutung des "black file" heruntergespielt und die Glaubwürdigkeit des Informanten in Frage gestellt. Dies mußte überraschen. Denn neben Dallaire hatte auch Booh-Booh Annan umgehend bestätigt, daß

92 Die UN Independent Inquiry (1999: Kap. III.3) hält die enge Auslegung der Passage "weapons secure area established by the parties" übrigens für akzeptabel, bezeichnet jedoch das mangelnde Follow-up auf das Telegramm für einen schwerwiegenden Fehler.

93 Vernichtende Kritik hieran äußert insbesondere das OAU International Panel (2000: Ziff. 13.30-13.31).

94 Die damaligen Untergeneralsekretäre für Politische Angelegenheiten, Marrack Goulding und James O.C. Jonah, sahen nach eigenen Angaben das Telegramm erst später; vor allem aber wurden weder der UN-Generalsekretär noch der Sicherheitsrat ausdrücklich über das Telegramm informiert (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II; III.3).

man der Information hohe Bedeutung zumessen sollte. Hintergrund war, daß Faustin Twagiramungu – so Booh-Booh – "total, repeat total, confidence in the veracity and true ambitions of the informant" geäußert habe. Dallaire und Booh-Booh bildeten, wie allgemein bekannt, kein gutes Team und hatten problematischerweise sogar in Grundsatzfragen abweichende Einschätzungen. Während Booh-Booh Sympathien zum Habyarimana-Regime nachgesagt wurden, stand Dallaire unter dem Verdacht, der RPF zuzuneigen. Um so gewichtiger war, daß Booh-Booh Dallaire bei diesem wichtigen Vorgang ausdrücklich unterstützte.

Wie sich herausstellen sollte, waren die Angaben des Informanten – mit Ausnahme des veränderten Anlasses für den Gewaltausbruch – sehr genau⁹⁵. Bezeichnenderweise ist das Telegramm, immerhin ein zentrales Dokument für das Verständnis der internationalen Reaktion auf den sich anbahnenden Völkermord, nicht in dem Rwanda-Band der Blue Book Series (United Nations 1996a) abgedruckt – ein Indiz mehr, daß die UN-Bürokratie um die Bedeutung dieses Vorgangs wußte. Boutros-Ghali, der nach eigenen Angaben über das Telegramm erst drei Jahre später unterrichtet wurde⁹⁶, ließ den wichtigen Vorgang unerwähnt, als er Ende März 1994 die Verlängerung des UNAMIR-Mandats um drei Monate beantragte. Während den wichtigsten Mitgliedern des Sicherheitsrates wie den USA und Frankreich der Inhalt des Telegramms – unter anderem über ihre Botschaften in Kigali – durchaus geläufig war⁹⁷, verfügten andere Mitglieder somit über unzureichende Angaben zur Situation in Rwanda. Anfragen Dallaires nach Truppenverstärkung wurden erst gar nicht an den Sicherheitsrat weitergeleitet, da sie nach Einschätzung von DPKO-Mitarbeitern ohnehin abgelehnt worden wären (vgl. Adelman/Suhrke 1996a; 1996b).

95 Eine informelle, direkt von Belgien finanzierte Nachrichteneinheit des 1. Fallschirmspringer-Bataillons der Belgier unter Oberst Luc Marchal hatte weitere detaillierte Informationen gesammelt, die sowohl die Anlage geheimer Waffenlager als auch Pläne gegen das belgische UNAMIR-Kontingent bestätigten (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

96 Das wäre 1997 (!) gewesen. Anstatt diesen offenkundigen Mangel an professioneller Kommunikation im UN-Sekretariat sowie die fehlende Unterrichtung des UN-Sicherheitsrates zu thematisieren, verweist Boutros-Ghali (2000: 159-160) nur darauf, daß mit den USA, Frankreich und Belgien die wichtigsten Staaten von der Existenz des Berichts gewußt hätten und etwas hätten unternehmen können.

97 Siehe u.a. das Frontline-Interview mit Tony Marley (1998), der 1992-95 *Political Military Advisor for the U.S. State Department* war. Marley räumt in dem Gespräch ein, daß er die Relevanz und Richtigkeit der Information falsch einschätzte. Er führt dies darauf zurück, daß seit 1992 wiederholt Genozid-Warnungen aufgenommen seien: "A little bit of the situation of Peter and the wolf story. We heard them cry wolf so many times that we failed to react to this claim of genocidal planning."

Die Vorgänge rund um das Telegramm vom 11. Januar 1994 haben zu recht erneute Beachtung erfahren, nachdem die UN Independent Inquiry (1999) noch einmal den Ablauf mit – zum Teil neuen – Details nachgezeichnet hat und auch nicht mit Kritik gespart hat (siehe hierzu auch Schürings 2000). Es ist freilich wichtig, diese Vorgänge nur als besonders drastisches Versagen der UN-Bürokratie einzuordnen, nicht aber diesen einzelnen Moment überzubetonen. Denn ähnliche – wenn auch weniger präzise – Hinweise auf die systematische Vorbereitung eines politisch und rassistisch motivierten Massenmordes hatte es ja zuvor bereits geben. Ebenso hatte Dallaire wiederholt Möglichkeiten aufgezeigt, Waffenlager auszuheben.

Neben der Verantwortungsvermeidung fällt zusätzlich der Mangel an adäquater politischer Lageeinschätzung im UN-Sekretariat auf. Dies betraf zum einen den bereits beschriebenen Umgang mit Habyarimana, ging aber noch weiter. So konzentrierte sich New York sowohl vor als auch nach Beginn des Genozids auf die Einhaltung der Arusha-Vereinbarungen sowie die Einhaltung des Waffenstillstandes und drohte immer wieder an, daß UNAMIR bei mangelnden Fortschritten zurückgezogen werden könne⁹⁸. Zum einen wurde damit die offenkundig drohende Eskalation politischer Morde in den Hintergrund gedrängt; zum anderen war der mögliche Abzug von UNAMIR gerade für die extremistischen Kräfte eine "leere", da vielversprechende Drohung. Denn dies hieß nichts anderes, als daß sie bei Zusammenbruch der Vereinbarungen von der "internationalen Gemeinschaft" unbehelligt würden vorgehen können.

Freilich stand die UNO nicht alleine mit der Unfähigkeit, die Hinweise auf den bevorstehenden Genozid richtig zu deuten. Das Ausmaß der Massenmorde überraschte die meisten externen Beobachter und viele Rwander. Auch die RPF scheint diese Dynamik unterschätzt zu haben; und selbst innerhalb des Landes hat offenbar ein Großteil der Tutsi mit solchen Exzessen nicht gerechnet zu haben – ansonsten hätte wohl vor April 1994 eine Flucht stattgefunden (vgl. Hintjens 1999: 246). In gewisser Weise scheinen die Pläne ein "offenes Geheimnis" gewesen zu sein, deren Reichweite nicht erkannt wurde⁹⁹. In der hochexplosiven Stimmung unter Politikern, Militärs und in der Gesellschaft herrschte zwar ein Klima der Angst, in dem der potentielle Ausbruch von Gewalt allgegenwärtig war; doch scheinen sich nur wenige das Ausmaß möglicher Konsequenzen vor Augen geführt zu haben.

98 Dies war beispielsweise der Tenor eines Gesprächs von Boutros-Ghali mit André Ntagerura, einem Sonderbeauftragten Habyarimanas, vom 1. März 1994.

99 Hier sind gewisse Parallelen zum Nazi-Verbrechen des Holocaust erkennbar. Obwohl Hitler in den 20er Jahren seine Absichten bereits in "Mein Kampf" offengelegt hatte, erkannten viele die Tragweite seiner Gedanken nicht – einschließlich vieler jüdischer Deutscher, die erst spät oder gar nicht ins Ausland flohen.

3. Verschleierung und unterlassene Hilfeleistung: Die Reaktion des UN-Sicherheitsrates auf den beginnenden Genozid

Das Verhalten des UN-Sekretariats, aber auch der ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates nach November 1993 ließe sich in strafrechtlicher Terminologie wohl treffend mit den Tatbeständen der "Fahrlässigkeit" und "unterlassenen Hilfeleistung" erfassen. Die Behandlung des "black file" stellte den Kulminationspunkt von Fehlwahrnehmung, "Wegschauen" und zum Teil auch Ignoranz dar. Zu diesem Zeitpunkt hätte auf die sich anbahnende Katastrophe nur noch mit einer Option geantwortet werden können, die von dem wichtigsten UN-Mitgliedsstaat – den USA – ausgeschlossen wurde: der deutlichen Verstärkung von UNAMIR sowie einer Konzentration auf die Aushebung von Waffenlagern und die Unterbindung von Haßpropaganda. Das "Somalia-Trauma" spielte für die amerikanische Haltung zweifelsohne eine Rolle. Aber aus dieser Erklärung läßt sich nicht ableiten, daß die USA sich ohne die Erfahrungen in Somalia anders verhalten hätten. Denn auch vor dem UNITAF- und UNOSOM II-Einsatz am Horn von Afrika hatte es ja keine ausgeprägte Bereitschaft zum Engagement auf dem afrikanischen Kontinent gegeben. Der Grund ist einfach: Der Supermacht fehlte und fehlt hier ein "vitales strategisches Interesse".

Ein weiterer, nicht zu unterschätzender Erklärungsfaktor für die Entscheidungsabläufe im Frühsommer 1994 waren die immer offeneren Differenzen, die es zwischen Boutros-Ghali und den USA über die Rolle der UN sowie die Höhe der US-Beiträge zum regulären Haushalt und zum Peacekeeping-Budget gab. Alles, was auf eine eigenständige und handlungsfähige Weltorganisation oder höhere Kosten hinauslief, wurde von US-Administration und US-Kongreß blockiert. Rwanda war ein Opfer auch dieses Konfliktes.

Angesichts der unmißverständlichen US-Position übte sich das UN-Sekretariat gegenüber dem Sicherheitsrat in einer Art "vorausgehendem Gehorsam". Dieser ging so weit, daß zentrale Nachrichten und Anfragen der Mission vor Ort nur noch selektiv wahrgenommen und gar nicht erst den politischen Entscheidungsträgern zugeleitet wurden. Das Theorem der "kognitiven Dissonanz" (Festinger 1978) kommt bei der Erklärung zum Zuge: Informationen werden so interpretiert und qualifiziert, daß sie mit dem eigenen Erwartungshorizont sowie den tatsächlichen oder vermeintlichen politischen Vorgaben nicht in Konflikt geraten können. Fortbestehende Widersprüche werden im Zweifelsfall sogar gegenüber der Außenwelt verschleiert. In dieser Logik scheitert eine angemessene Frühwarnung auf ganzer Linie – von den ohnehin begrenzten Kapazitäten und Kompetenzen einmal abgesehen, systematisch Information zu sammeln und diese auf dynamische Konfliktverläufe zu beziehen.

Ein weiteres kam hinzu: Die Mission vor Ort verlor durch die Logik des UN-Sekretariats und des UN-Sicherheitsrates in New York den Einfluß auf die Entscheidungsfindung; eine angemessene Krisenreaktion war

nicht mehr möglich. Romeo A. Dallaire (1996: 208) monierte im Nachhinein auch öffentlich die geringe Priorität, die der Sicherheitsrat Rwanda gab. Obwohl sich die Truppen seit Ende 1993 vor Ort befanden, war die Ausstattung mit Waffen und Fahrzeugen, mit Ersatzteilen und Mechanikern völlig unzureichend. Neben logistischen Schwächen, die sich bei nahezu allen größeren UN-Missionen finden, hatte auch das von den USA eingebrachte "Kostenbewußtsein" beim Design der Mission eine Rolle gespielt (vgl. Eriksson 1996). Militärexperten hatten eine Größe von 4.500 bis 8.000 Soldaten für angemessen gehalten; dennoch schlug das UN-Sekretariat nur 2.548 Personen mit monatlichen Kosten von etwa 10 Mio. US-\$ vor¹⁰⁰. Ansonsten wäre vermutlich mit einem Veto der USA zu rechnen gewesen¹⁰¹ (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

Die Folge des auf Verantwortungsabwehr programmierten Zusammenspiels von US-Administration und UN-Sekretariat war, daß UNAMIR unangemessen konzipiert und ausgestattet blieb. Die Mission war zum Teil noch Ansätzen des traditionellen Peacekeeping verpflichtet, das eine Friedensvereinbarung mit eingeschränktem Mandat überwachen sollte¹⁰². Demgegenüber gab es keine Vorkehrungen für das mögliche Scheitern der Friedensvereinbarung von Arusha, deren Erfolgchancen offenkundig falsch eingeschätzt wurden. Die wiederholt geäußerte Drohung, angesichts zunehmender Gewalt UNAMIR abzuziehen, verfehlte nicht nur ihre Wirkung, sondern stärkte sogar – wie bereits angedeutet – die Position der Extremisten (vgl. Eriksson 1996). Die Handlungsspielräume, die UNAMIR dennoch besaß und die der UNAMIR-Oberkommandierende zu nutzen bereit war, wurden wiederum von der UN-Bürokratie in New York beschnitten, die sich auf eine restriktive Auslegung des Mandats berief.

Daß die Vereinten Nationen und ihr wichtigster Mitgliedsstaat in dieser Phase Mitverantwortung für die Verhinderung des Völkermords mit allen Mitteln abzuwehren versuchten, spiegelte sich auch in einer fehlerhaften und zum Teil verharmlosenden Darstellung der Ereignisse nach Ausbruch der Gewalt wider. Die US-Administration spielte das Ausmaß der Katastrophe herunter, indem sie in offizieller Sprachregelung von "acts of genocide" anstatt von einer gezielten Genozidpolitik sprach¹⁰³.

100 Eine gemeinsame Delegation von rwandischer Regierung und RPF hatte bei einem Besuch in New York am 15. September 1993 den UN-Generalsekretär um die Entsendung von 4.260 Soldaten gebeten (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II).

101 Im September 1993 hatten die USA aus Kostenerwägungen sogar eine nur 500 Mann starke Mission vorgeschlagen.

102 In besonderem Maße kam dies in der UNOMUR-Komponente zum Ausdruck.

103 Vgl. Vassall-Adams 1994: 42-43. Siehe hierzu auch Marley 1998, Burkhalter 1994/95 sowie den Leitartikel "Shameful dawdling", der am 16. Juni 1994 in der International Herald Tribune erschien. Ausführlich analysiert zudem Des Forges (1999: 595-634), wie der Genozid wochenlang ignoriert wurde. US-Außenminister Warren Christopher benutzte erst am 10. Juni 1994 öffentlich

Offenkundig sollten die Verpflichtungen umgangen werden, die sich für die vertragschließenden Parteien aus der Konvention zur Verhütung und Bestrafung von Völkermord vom 9. Dezember 1948 ergaben. Artikel 1 der Genozid-Konvention, die am 12. Januar 1951 in Kraft getreten war, bekräftigt, "daß Völkermord, ob im Frieden oder im Krieg begangen, ein Verbrechen gemäß internationalem Recht ist, zu dessen Verhütung und Bestrafung sie sich verpflichten ". Laut Artikel VIII sind die Vertragsparteien angehalten, die UN-Organen anzurufen und angemessene Maßnahmen zu ergreifen.

Die USA übten in New York Druck aus, daß sich die Vereinten Nationen ähnlich verhielten. Auch UN-Generalsekretär Boutros-Ghali vermied in seinem Bericht vom 20. April 1994 den Genozid-Begriff (S/1994/470). Statt dessen sprach er von "widespread violence", die weitgehend vor der Folie des Bürgerkriegs interpretiert wurde. Der systematische Charakter der Massaker wurde damit verschleiert. Ähnlich irreführend umschrieb der Sicherheitsrat in Resolution 912 vom 21. April 1994 die Situation als Bürgerkrieg, der mit "mindless violence" einhergehe¹⁰⁴. Die Linie setzte sich fort: So machte Boutros-Ghali am 29. April 1994 in einem Brief an den UN-Sicherheitsrat in der Hauptsache den Zusammenbruch von "law and order" für die Ereignisse verantwortlich (vgl. UN-DPI 1995ac). Noch 1995 wiederholte das *UN Department of Public Information* unter der fragwürdi-

den Begriff Genozid. Obwohl ihm zuvor Erkenntnisse über den wahren Charakter der Massaker vorlagen, autorisierte er noch am 21. Mai seine Beamten, nur die Formulierung "acts of genocide have occurred" in internationalen Resolutionen zu akzeptieren. Siehe hierzu: Action memorandum from Assistant Secretary of State for African Affairs George E. Moose, Assistant Secretary of State for Democracy, Human Rights and Labor John Shattuck, Assistant Secretary of State for International Organization Affairs Douglas J. Bennet, and Department of State Legal Adviser Conrad K. Harper, through Under Secretary of State for Political Affairs Peter Tarnoff and Under Secretary of State for Global Affairs Tim Wirth, to Secretary of State Warren Christopher, "Has Genocide Occurred in Rwanda?", May 21, 1994. Secret. Source: Freedom of Information Act release by the Department of State; via Internet zugänglich unter:

<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/index.html>>
(Zugriff am 01.09.01)

- 104 Auch einige Landeskenner haben zu solch folgenreichen Fehldeutungen beigetragen. Beispielsweise sprach Molt (1994a) davon, daß den gezielten Säuberungen der Anfangsphase "eine wahllose Blutorgie marodierender Soldaten- und Jugendbanden" gefolgt sei und sich ein "Volkszorn" entfesselt habe. Die Frage, ob die Morde von langer Hand vorbereitet oder spontan erfolgt waren, erachtete er als nahezu unerheblich für die Analyse künftiger Entwicklungen. Auch wenn natürlich die Verwendung von Begriffen wie "Blutorgie" für die kollektiven Massaker in Rwanda eine Berechtigung hat, so läuft eine derart einseitige Beschreibung doch auf eine gewisse Relativierung bzw. teilweise Ausblendung des Genozids hinaus. Folge ist eine stark verzerrte Darstellung der gut belegbaren Ereignisse und Verbrechen in Rwanda, die zudem einen irreführenden Ausgangspunkt für die Einschätzung von Konfliktregelungsmöglichkeiten bietet. Siehe auch Molt 1994c; 1995a.

gen Überschrift "Renewed Fighting in Rwanda" ohne weitere Erläuterung diese irreführende Darstellung der Ereignisse nach dem 6. April 1994:

"According to reports at the time, the killings were started by unruly members of the Presidential Guard, and then spread quickly throughout the city." (UN-DPI 1995ac)

Die Massaker stellten sich demnach für das UN-Sekretariat vornehmlich als ein Ergebnis von Disziplinlosigkeit und des Zusammenbruchs von Ordnungsstrukturen dar. Daß ein von staatlichen Stellen mitorganisierter Gewaltapparat mit erschreckender Effektivität und unter Mithilfe einer obrigkeitshörigen Bevölkerung einen Massenmord begann, fand sich in dieser Lageeinschätzung nicht einmal ansatzweise wieder. Geradezu skandalös ist, wie lange an dieser falschen Interpretation festgehalten wurde. Nachdem der UN-Generalsekretär zunächst am 4. Mai in einem Fernsehinterview mit dem US-Nachrichtensender *Nightline* und dann am 25. Mai auf einer Pressekonferenz von "Genozid" gesprochen hatte (SG/SM/5297/Rev.1), tauchte der Begriff erstmals formell am 31. Mai 1994 in einem Bericht über die Sondermission von Baril und Riza nach Rwanda auf¹⁰⁵. Klare Worte fand vor allem der Sonderberichterstatte für Rwanda, René Dégni-Ségui, den die Genfer UN-Menschenrechtskommission im Mai 1994 eingesetzt hatte. Er stellte in einem Bericht vom 28. Juni 1994 unmißverständlich fest, daß die Massaker geplant und Teil einer Kampagne waren, die die Tatbestände aus Art. II der Genozid-Konvention erfüllten (vgl. Vassall-Adams 1994: 43). Nicht alle Vertreter des Menschenrechtsbereichs fanden aber klare Worte. So hatte der neue Hochkommissar für Menschenrechte, José Ayala-Lasso, in einem Report an die Menschenrechtskommission vom 19. Mai 1994 (E/CN.4/S-3/E) den Begriff "Genozid" vermieden (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II).

4. Zurückweichen im Angesicht des Völkermordes

Die gezielte Ermordung belgischer Soldaten löste im April 1994 genau den Mechanismus aus, den die Drahtzieher vermutlich intendiert hatten. Die Weltorganisation war paralysiert und für zwei Wochen ohne jedes Konzept. Genau dies war jedoch die Phase, in der – wenn überhaupt – eine Möglichkeit bestanden hätte, durch rasches und energisches Eingreifen dem Lauf der Dinge eine (militärische) Wendung zu geben. Offenbar ermunterte das Versagen der "internationalen Gemeinschaft" die Extremisten, ihre Morde auszudehnen (vgl. Suhrke 1998a: 39).

105 Vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. III.5; Annex I). Dennoch fand sich noch in Resolution 925 vom 8. Juni 1994, mit der UNAMIR implementiert wurde, die abschwächende Formulierung "acts of genocide" – was diesmal auf Einwände der VR China zurückging (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II).

Dem Zögern der UN schlossen sich echte Fehlentscheidungen an: Nicht nur, daß die belgischen Soldaten am 19. April abzogen¹⁰⁶, schlimmer noch: Der UN-Sicherheitsrat¹⁰⁷ beugte sich der extremistischen Provokation: Mit Resolution 912 vom 21. April 1994 beschloß er, UNAMIR von 2.500 auf 270 Mann zu reduzieren. Die Gesamtstärke von UNAMIR war zu diesem Zeitpunkt bereits auf 1.705 Personen zurückgefahren worden. Angesichts der veränderten Lage und der Gefährdung der Peacekeeper hatte der UN-Generalsekretär am 20. April 1994 dem Sicherheitsrat drei Alternativoptionen vorgelegt: Zum einen konnte UNAMIR ein Enforcement-Mandat unter Kapitel VII erhalten und um mehrere tausend Soldaten aufgestockt werden (vgl. UN-DPI 1995ac). Die zweite Option sah vor, daß eine kleine Gruppe von etwa 270 Mann unter Führung des Truppenkommandeurs in Kigali blieb, um zwischen den Konfliktparteien einen Waffenstillstand zu erzielen¹⁰⁸, zur Wiederaufnahme humanitärer Hilfe beizutragen und auf die Sicherheit des ausländischen Personals zu achten. Schließlich hätte UNAMIR zurückgezogen werden können – eine Option, die Boutros-Ghali ausdrücklich ablehnte¹⁰⁹.

Die Entscheidung vom 21. April 1994, UNAMIR gemäß der zweiten Option zu reduzieren und das Mandat entsprechend anzupassen, kam einer Kapitulation gleich. Die Entscheidung ging maßgeblich auf die USA zurück, die nicht nur eine eigene Verwicklung in den Konflikt verhindern wollten, sondern generell ein UN-Engagement blockierten¹¹⁰. Für Made-

106 Bis zu seinem Abzug am 19. April 1994 zeichnete das belgische Bataillon detailliert sämtliche Ereignisse und die Kommunikation, die darüber geführt wurde, auf – eine authentische Quelle für diese Tage. Siehe hierzu Suhrke 1998b; 1998c.

107 Während des Genozids in Rwanda waren 1994 folgende Staaten nichtständige Mitglieder des Sicherheitsrates: Argentinien, Brasilien, Djibouti, Neuseeland, Nigeria, Oman, Pakistan, Rwanda, Spanien und Tschechien. Problematisch war insbesondere, daß Rwanda sowohl durch das Habyarimana-Regime als auch durch die extremistische Übergangsregierung im Sicherheitsrat vertreten war. Dies stellte ein nicht zu unterschätzendes Problem für die Offenheit der Diskussion und Informationsflüsse dar (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. III.18). Die UN Independent Inquiry (1999: Kap. IV.12) schlug deshalb als Lehre vor, die Suspendierung einer Sicherheitsmitgliedschaft in derart außergewöhnlichen Umständen zu prüfen. Eine Möglichkeit wäre, Art. 27, Abs. 3 UN-Charta analog anzuwenden. Dieser besagt, daß bei Entscheidungen unter Kapitel VI sich Streitparteien, die im Sicherheitsrat vertreten sind, der Stimme enthalten sollen.

108 Diese Zielsetzung wurde der Lage nur bedingt gerecht. Denn abgesehen vom Waffenstillstand zwischen RPF und FAR ging es ja auch um die Beendigung des von Milizen, FAR-Soldaten und Präsidentengarde ausgeführten Genozids.

109 Vgl. UN-DPI 1995ac; Vassall-Adams 1994: 35. Siehe zum Zustandekommen der verschiedenen Optionen und zu den Positionswechseln im UN-Sekretariat (zeitweise hatte sich das DPKO gegenüber Dallaire für einen vollständigen Abzug ausgesprochen!): UN Independent Inquiry 1999: Kap. II.

110 Seitens der USA sind in den Tagen des Völkermordes übrigens nicht einmal Eventualplanungen für eine Intervention entwickelt worden. Zwar gab es Diskussionen, ob die Einrichtung von *safe havens* bzw. "Pufferzonen" möglich war.

leine Albright, zu dieser Zeit die UN-Botschafterin der Vereinigten Staaten, war die Minimalversion von 270 Mann offenbar die maximal zustimmungsfähige Variante. Neben der Verharmlosung des Genozids nutzten die USA ihre unbestrittene weltpolitische Führerschaft für eine regelrechte Obstruktion entschiedenen Handelns im Angesicht von Völkermord¹¹¹. Hinzu kam aber auch, daß Boutros-Ghali im Verlauf des Genozids sechzig Länder um mögliche Beiträge zu einer Eingreiftruppe angefragt, es aber zu diesem Zeitpunkt keine Bereitschaft zur Truppenentsendung unter UN-Kommando gab (vgl. NCDO 1995: 5).

Bei diesem Vorgehen schlugen sich bereits die eng gefaßten Kriterien der *Presidential Decision Directive 25* (PDD-25) nieder, die geradezu prohibitiv wirkten und wirken sollten. Kritisiert wurden die USA aber weniger für ihre Zurückhaltung, eigene Truppen zu entsenden, als für das Bestreben, die Vereinten Nationen insgesamt auf diesen Kurs einzuschwören und jegliche Mission, die nicht ihren eigenen Kriterien entsprach, zu unterbinden. Der frühere Assistant Secretary of State for African Affairs, Herman Cohen, hat dies nachdrücklich formuliert:

"By standing in the way of African troops intervening in Rwanda under 'combat' terms of engagement, the United States is effectively imposing upon the Security Council the same rule that it applies to itself. That is to say, the administration sees no vital American interest engaged in Rwanda, and therefore does not want U.N. troops to have a muscular mandate even though African troops would be willing to take on such a difficult and dangerous assignment."¹¹²

Zeitweise unterstützten die USA sogar Belgien, das sich nachdrücklich für einen vollständigen Abzug von UNAMIR einsetzte, da die Operation mit dem Zusammenbruch der Friedensvereinbarungen überflüssig geworden sei. Die belgische Regierung scheint in New York eine regelrechte Kampagne gestartet zu haben, um den Sicherheitsrat zu einer derartigen Entscheidung zu bewegen (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II). Auf diese Weise wollte die Regierung offensichtlich den – von vielen als unwürdig betrachteten – Rückzug der eigenen Soldaten in einen breiteren Kontext einordnen, um so dem Vorwurf zu entgehen,

Doch gingen diese Debatten, wie Tom Marley – politisch-militärischer Berater des US-Außenministeriums in dieser Zeit – vermerkte, nie über bloße Erörterungen hinaus (vgl. Marley 1998).

111 In besonders scharfem Kontrast stand dieses Verhalten zu dem von Madeleine Albright bereits damals und später im Kosovo-Krieg gepflegten Image, als tschechischer Flüchtling vor den Nazi-Greueln eine Gegnerin jeglicher Form von Appeasement gegenüber mörderischen Diktaturen zu sein (vgl. Gourevitch 1998c).

112 Herman Cohen, Getting Rwanda Wrong, in: Washington Post from 3 June 1994.

Belgien habe die frühere Kolonie in der Stunde ihrer größten Not allein gelassen¹¹³.

Der weitgehende Rückzug von UNAMIR wog um so schwerer, als die Truppenpräsenz bei Teilen der rwandischen Bevölkerung ein "falsches Sicherheitsgefühl" (Eriksson 1996) geweckt hatte. Tatsächlich waren sie nun der offenen Gewalt weitgehend schutzlos ausgeliefert (vgl. Dallaire 1996: 208). Zwar erwarb sich Dallaire, der sich explizit gegen den Abzug von UNAMIR ausgesprochen hatte, mit den verbliebenen 540 UNAMIR-Soldaten zum Teil große Verdienste. So wurden schätzungsweise 20.000 Menschen geschützt, die im Amahoro-Stadion, im Hotel Mille Collines, im Méridien Hotel sowie im King Faysal-Krankenhaus Zuflucht gesucht hatten (vgl. Dallaire/Poulin 1995). Doch war dies nur ein kleiner Teil der bedrohten Menschen. Hinzu kam, daß UNAMIR in den ersten Tagen nach Beginn des Genozids auch vielfach versagte. Zum Teil war der UNAMIR-Begleitschutz für bedrohte Politiker – normalerweise vier Soldaten – angesichts der Übermacht von Präsidentengarde und Milizionären zu klein dimensioniert, oder es war schlicht nicht möglich, Soldaten zum Schutz bereitzustellen¹¹⁴. Zugleich gab es auch Fälle, wo der Begleitschutz die anempfohlenen Personen allein ließ oder sich ohne Widerstand entwaffnen ließ – also von vornherein darauf verzichtete, in der Bedrohungssituation das Feuer zu eröffnen¹¹⁵.

Ein beschämendes und einer breiten internationalen Öffentlichkeit kaum bekanntes Versagen Belgiens, das den Ruf der Vereinten Nationen in Rwanda auf lange Zeit beschädigt hat, ereignete sich in der *École Technique Officielle (ETO)* in Kicukiro. Hier hatten etwa 2.000 Tutsi und bedrohte Hutu-Politiker Schutz gesucht – unter ihnen der frühere Außenminister und Verhandlungsführer der rwandischen Regierung in Arusha, Boniface Ngulinzira, den UN-Soldaten einige Tage zuvor zu-

113 Die USA stärkten den NATO-Verbündeten neben eigenen Interessen wohl auch deshalb, weil sie Belgien bei der Gesichtswahrung helfen wollten. Vgl. hierzu sowie zu den verschiedenen Positionen in der US-Administration Marley 1998.

114 Unter den vielen erschütternden Ereignissen berichtet Oberst Luc Marchal von einem Anruf des Führers der Liberalen Partei, der während des Telefonats ermordet wurde.

115 Den Mord an Premierministerin Uwilingiyimana habe ich bereits erwähnt. Arbeits- und Sozialminister Ndasingwa und seine Familie wurden in ihrem Haus ermordet, nachdem ghanaische UNAMIR-Soldaten ohne weitere Erklärung auf ein Nachbargrundstück geflohen waren. Richter Kavaruganda suchte telefonisch mehrmals vergeblich um verstärkten Schutz nach; nach Angaben seiner Frau taten die UN-Wachen nichts, als die Familie mißhandelt und der Richter von rwandesischen Soldaten abgeführt wurde (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II; III.11). Nennenswert ist in diesem Zusammenhang, daß Dallaire am 23. November 1993 sog. *Rules of Engagement (ROE)* aufstellte, die in Paragraph 17a den Einsatz von Waffengewalt beispielsweise bei Exekutionen und Attacken auf Vertriebene und Flüchtlinge vorsah. Obwohl Dallaire New York um Zustimmung ersucht hatte, erhielt er nie eine formelle Antwort (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. I).

sammen mit seiner Familie zum Schutz in die ETO verbracht hatten. Nachdem in diesen Tagen ausländische Staatsbürger von französischen Truppen evakuiert worden waren, erhielt das knapp 100 Soldaten starke belgische Kontingent – offenbar direkt aus Brüssel – Anweisung, die Schule zu verlassen. Als die Blauhelme aus einem Tor herausgingen, drangen durch das gegenüberliegende Tor die Milizionäre ein; nur wenige der Schutzempfohlenen entgingen dem Mord¹¹⁶ (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II; III.12; OAU International Panel: Ziff. 15.47).

Im diesem Zusammenhang verdient ein Telegramm vom 9. April Beachtung, das Annan/Riza an Dallaire richteten. Darin wurde er nicht nur angehalten, trotz begrenzter Ressourcen die französischen und belgischen Kommandeure bei der Evakuierung der Ausländer zu unterstützen. Zugleich gab ihm New York das erste und einzige Mal freie Hand, seine Entscheidungsvollmachten relativ weit auszulegen:

"You should make every effort not to compromise your impartiality or to act beyond your mandate but [you] may exercise your discretion to do [so] should this be essential for the evacuation of foreign nationals. This should not, repeat not, extend to participating in possible combat except in self-defence" (zit. nach Independent Inquiry 1999: Kap. II).

Das OAU Independent Panel (2000: Ziff. 10.15) hat diese doppelten Standards scharf verurteilt und in diesem Schritt eine Haltung ausgemacht, die von einer unterschiedlichen Wertigkeit afrikanischen und europäischen Lebens ausgeht.

5. Die Errichtung von UNAMIR II: Ein Beschluß ohne Folgen

Oxfam (UK and Ireland), Christian Aid, das IKRK und andere Hilfsorganisationen übten harsche Kritik am gesamten Verhalten der Weltorganisation (vgl. Vassall-Adams 1994: 35-36). Im April und Mai 1994 sprachen sich Oxfam und andere Hilfsorganisationen, aber auch die OAU und afrikanische Politiker (so der tanzanische Präsident Ali Hassan Mwinyi) ausdrücklich für eine neue UN-Truppe aus, die Zivilisten schützen und humanitäre Hilfeleistungen absichern sollte. Oxfam trug das Anliegen am 5. Mai 1994 direkt Boutros-Ghali vor. Am 29. April gab es dann auch im UN-Sekretariat, das in den ersten drei Wochen des Genozids wie gelähmt schien¹¹⁷, einen Richtungswechsel. Boutros-Ghali forderte den Si-

116 Aus Verachtung für die Order zerfetzten einige empörte belgische Soldaten später vor laufenden Kameras ihre UN-Mützen.

117 Offenkundig hatten auch institutionelle Faktoren eine Rolle bei der mangelnden Führungsfähigkeit gespielt. In der ersten Woche des Genozids war Boutros-Ghali mit einem übervollen Zeitplan in Europa und der früheren Sowjetunion unterwegs. Die wichtigsten Entscheidungen mußten von Kofi

cherheitsrat zu "forceful action" in Rwanda auf (vgl. Adelman/Suhrke 1996a). Am 13. Mai unterbreitete der UN-Generalsekretär den Vorschlag für eine 5.500 Mann starke Truppe, die innerhalb von 31 Tagen vor Ort sein sollte (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II). Eine Bremserrolle nahmen allerdings auch in dieser Phase die USA ein. Sie verhinderten unter anderem, daß feste Daten für die Stationierung vorgegeben wurden. Mittlerweile gingen verschiedene Schätzungen bereits von einer halben Million Toten aus.

Am 17. Mai 1994 beschloß der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 918 die Errichtung von UNAMIR II. Das ursprüngliche UNAMIR-Mandat wurde dabei auf den Schutz und die Sicherheit von Flüchtlingen und Zivilisten sowie die Schaffung sicherer humanitärer Zonen ausgeweitet. Der Gesamtumfang sollte sich, wie von Boutros-Ghali vorgeschlagen, auf 5.500 Soldaten belaufen. Nur afrikanische Staaten hatten sich bereit erklärt, mit Soldaten zu der Blauhelm-Mission beizutragen¹¹⁸. Ghana und Äthiopien boten dabei die größten Kontingente an (vgl. Vassall-Adams 1994: 58-59). Zugleich verhängte der Sicherheitsrat unter Kapitel VII UN-Charta ein Waffenembargo über Rwanda¹¹⁹. Außerdem sollte der Generalsekretär umgehend einen Report über die Verletzungen des humanitären Völkerrechts erstellen lassen (vgl. UN-DPI 1995ac).

Schon bei der Beschlußfassung zu UNAMIR II war offensichtlich, daß die Aufstellung der Mission zu langwierig sein würde, um in Massaker und Krieg eingreifen oder humanitäre Schutz zonen errichten zu können. Tatsächlich trafen bis zur Beendigung des Genozids keine zusätzlichen UN-Truppen ein; am 25. Juli 1994 – also zwei Monate nach Verabschiedung von Resolution 918 – lag die Stärke von UNAMIR immer noch bei etwa 540 Soldaten¹²⁰. Diese Verzögerung war erneut maßgeblich auf Washingtons Obstruktionspolitik zurückzuführen. Dabei wurde eine Taktik

Annan und Iqbal Riza getroffen werden, die keine eigenständige Strategie gegenüber dem Sicherheitsrat entwickelten (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

118 Bei der Mobilisierung der Zusagen spielte die OAU eine wichtige Rolle. Freilich waren nahezu alle afrikanischen Einheiten auf fremde Ausrüstung angewiesen (vgl. Adelman/Suhrke 1996a). Die deutsche Bundesregierung bot übrigens keinerlei Unterstützung an – nicht einmal Bundeswehr-Sanitäter oder Transportkapazitäten.

119 Am 16. August 1994 hob der Sicherheitsrat mit Resolution 1011 auf Antrag der neuen rwandischen Regierung das Waffenembargo für die Regierung für ein Jahr auf; ansonsten blieb die Sanktionsmaßnahme jedoch in Kraft (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 323, Ziff. 895). Mit Resolution 1013 setzte der UN-Sicherheitsrat am 7. September 1995 eine Untersuchungskommission unter Leitung von Mahmoud Kassem ein, um die Verletzungen des UN-Waffenembargos vom 17. Mai 1994 und insbesondere Waffenlieferungen an die Ex-FAR zu untersuchen (siehe hierzu Unterkapitel II.6).

120 General Dallaire hatte es durch taktisches Geschick zu verhindern gewußt, daß die UNAMIR I-Truppen auf die eigentlich vorgesehenen 270 Mann reduziert wurden.

der gezielten bürokratischen Verschleppung gewählt. So hatte Washington zwar zugestimmt, 50 gepanzerte Fahrzeuge zur Verfügung zu stellen, die für die Operation dringend notwendig waren. Doch anstatt die Fahrzeuge direkt den acht afrikanischen und vier nicht-afrikanischen Staaten¹²¹ zu überlassen, die zum Eingreifen bereit waren, wählte die US-Regierung einen anderen Weg: ein Leasing an die Weltorganisation, wobei 15 Mio. US-\$ pro Fahrzeug in Rechnung gestellt wurden. Dies bot zahlreiche Möglichkeiten der Verzögerung – so wenn beispielsweise über die genaue Lackierung, Ausstattung etc. debattiert wurde. Die Konsequenz war offenkundig. Das Gerät traf nicht vor August 1994 in Rwanda ein (vgl. Gourevitch 1998c). Ebenso wenig fand sich drei Monate lang ein Land bereit, 800 äthiopische Soldaten nach Kigali zu fliegen, die die Regierung am 25. Mai angeboten hatte (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 15.3).

6. "Opération Turquoise": Die zweischneidige Militärintervention Frankreichs

Vor dem Hintergrund der schleppenden UNAMIR-Stationierung gab Frankreich am 17. Juni 1994 seine Absicht bekannt, 2.500 Soldaten für die Übergangszeit bis zur UNAMIR II-Präsenz nach Rwanda zu entsenden. Boutros-Ghali unterstützte in seinem Schreiben an den Sicherheitsrat vom 19. Juni dieses Vorhaben (S/1994/728). Frankreich brachte das Angebot zusammen mit Senegal am 20. Juni ein. Nach zahlreichen informellen Konsultationen genehmigte der UN-Sicherheitsrat am 22. Juni 1994 mit knapper Mehrheit in Resolution 929 "Opération Turquoise" für eine Dauer von zwei Monaten. Die Resolution sah vor, daß "all necessary means" zur Erreichung der humanitären Ziele eingesetzt werden dürften. Die Operation begann am darauffolgenden Tag. Sie setzte sich aus 2.330 französischen und 32 senegalesischen Soldaten zusammen. Das senegalesische Kontingent war damit so klein, daß es kaum die von Frankreich ursprünglich intendierte "Aura von Multilateralismus" (Gourevitch 1998c) schaffen konnte¹²². Die Entscheidung des Sicherheitsrates war angesichts der nach wie vor engen Verbindungen Frankreichs zu den für den Genozid Mitverantwortlichen äußerst umstritten. Nur zehn Mitglieder hatten für die Resolution gestimmt; China, Brasilien, Neuseeland, Nigeria und Pakistan hatten sich enthalten. Pikant ist angesichts des knappen Ergebnisses insbesondere, daß unter den zehn Ja-Stimmen auch die der selbsternannten, von Hutu-Extremisten gebildeten Übergangsregierung war, die in dieser Zeit die nichtständige Mitgliedschaft Rwandas im Sicherheitsrat wahrnahm.

121 Vgl. UN-DPKO 1996: 25.

122 1.000 französische Soldaten wurden in kurzer Zeit in der Zentralafrikanischen Republik mobilisiert.

Die Interventionstruppe verfügte über sehr robuste Ausrüstung (Kampfflugzeuge, Artillerie, leichte Bewaffnung, Hubschrauber). Bis zum 2. Juli 1994 errichtete sie eine humanitäre Schutzzone im Südwesten Rwandas, die etwa ein Fünftel des Landes umfaßte. Als die RPF-Truppen am 4. Juli Kigali und Butare einnahmen, erhielten die französischen Truppen die Anweisung, einen weiteren Vormarsch zu stoppen. Die RPF war zwar entschieden gegen die französische Intervention, vermied jedoch eine direkte Konfrontation (vgl. UN-DPI 1995ac)¹²³. Innerhalb der Präfekturen Gikongoro, Cyangugu und Kibuye, wo sich die "sicheren Zonen" befanden, stieg die Zahl der Binnenflüchtlinge stark an. Am 11. Juli kündigte der französische Premier an, daß die Truppen – wie vorgesehen – zum 31. Juli abgezogen würden (vgl. UN-DPI 1995ac.) Am 14. Juli 1994 setzte daraufhin eine ungeheure Flüchtlingswelle vom Südwesten Rwandas nach Zaire ein. Die Hutu-Übergangsregierung rettete sich am 15. Juli 1994 in die französische Sicherheitszone. Am 24. August 1994 übernahm UNAMIR II das Kommando von der "Opération Turquoise"¹²⁴.

Die französische Intervention war nicht nur im Sicherheitsrat äußerst umstritten. Ihre Bewertung bleibt auch im Rückblick zwiespältig. Zahlreiche afrikanische Führer – wie beispielsweise der südafrikanische Präsident Nelson Mandela und Bischof Tutu – äußerten sich von Beginn an dezidiert kritisch (vgl. Gourevitch 1998c). Hohe Effektivität und gewisse humanitäre Erfolge stehen zweifelhaften politischen Wirkungen gegenüber: "Opération Turquoise" wurde unter Leitung von General Lafourcade stringent und technisch einwandfrei durchgeführt (vgl. Adelman/Suhrke 1996a). In den ersten Tagen konnten offensichtlich Tausende von Menschen gerettet werden, die sich vor dem Terror versteckt gehalten oder sich in Todeslagern befunden hatten¹²⁵. Zugleich trug "Opération Turquoise" wenig zum Stopp des Völkermordes bei, da zum Zeitpunkt der Intervention die übergroße Mehrheit der Tutsi-Bevölkerung in dieser Region bereits umgebracht worden war (vgl. Scherrer 1996a: 108; Vassall-Adams 1994: 46). Der Zugang für Hilfsorganisationen verbesserte sich deutlich. Durch die französische Intervention konnten zwischen 15 und 30 humanitäre NGOs in der Region tätig werden, in der sich immerhin ca. 1,5 Mio. Menschen aufhielten (vgl. Vassall-Adams 1994: 46; Minear/Guillot 1996: 95 ff.)¹²⁶. Dadurch wurde eine weitere Massenflucht nach Zaire hinausgezögert und der Druck auf das dortige Flüchtlingslager Bukavu vermindert (vgl. Eriksson 1996).

123 Zeitweise mußte UNAMIR zwischen der "Opération Turquoise" und der RPF vermitteln.

124 Für die französische Zone wurde dabei das äthiopische Kontingent zuständig.

125 Verschiedene Schätzungen gehen davon aus, daß die Mission zwischen 12.000 und 15.000 Menschen retten konnte (vgl. Klinghoffer 1998: 85; African Rights 1994b; Prunier 1995a: 281-311; Adelman/Suhrke 1996a).

126 Durch die französische Intervention wurde freilich auch die Aufmerksamkeit für die humanitäre Lage im Nordwesten des Landes vermindert.

Politisch sendete die Intervention problematische Signale aus. Zunächst gab es grundsätzliche Vorbehalte: Frankreich war eine wichtige Stütze des Habyarimana-Regimes gewesen und hatte zur Aufrüstung des rwandischen Sicherheitsapparates beigetragen. Darüber hinaus hatte Frankreich nach August 1993 in Verletzung der Arusha-Vereinbarungen die rwandische Regierung auferüstet. So konfiszierte UNAMIR am 22. Januar 1994 auf dem Flughafen von Kigali eine Waffenladung aus Frankreich¹²⁷. Noch am 9. April, also drei Tage nach Beginn der Massaker, berichtete Oberst Luc Marchal, UNAMIR-Sektorkommandeur für Kigali und Stellvertreter Dallaires, über eine französische Munitionslieferung per Flugzeug¹²⁸, die unmittelbar an die Regierungsarmee übergeben worden sei – eine Angabe, die Frankreich stets dementiert hat (vgl. Adelman/Suhrke 1996a). Berichte in "Africa Confidential" deuteten sogar darauf hin, daß Frankreich bis Juni Waffen an die sog. Übergangsregierung passieren oder über Agenten an sie liefern ließ¹²⁹. Dieses von den Hutu-Power-Fraktionen dominierte Machtzentrum des früheren Regimes hatte sich mittlerweile in Goma und Bukavu etabliert (vgl. Vassall-Adams 1994: 45). Hinzu kam, daß Sprecher des französischen Militärs die These vom "wechselseitigen Genozid" unterstützten und die RPF gar als "Khmer Noir" bezeichneten (vgl. Gourevitch 1998c).

In ihrem konkreten Verlauf bot "Opération Turquoise" auch Extremisten Schutz. Obwohl die Initiative zu der Militärintervention zunächst humanitär motiviert und maßgeblich von Frankreichs Außenminister Alain Juppé sowie zahlreichen humanitären NGOs ausgegangen war, setzten sich im Verlauf der Mission die FAR-freundlichen Kreise im französischen Verteidigungsministerium durch. So warnte der Truppenkommandeur die RPF davor, in die französische Schutzzone einzurücken, und verkündete, der "Übergangsregierung" würde dort Asyl gewährt. Außerdem ermöglichten die französische Truppenpräsenz und das Verhalten der zairischen Behörden es der FAR, Mitte Juli 1994 mit ihren Waffen geordnet nach Süd-Kivu zu gelangen und in der Nähe von Bukavu zwei größere Militärcamps zu errichten (vgl. Adelman/Suhrke 1996a). Damit war ein wichtiger Grundstein für die Entstehung der "Hutu Refugee Warrior Communities" gelegt und eine Fortdauer der Gewalt programmiert. Arthur J. Klinghoffer (1998: 65) sprach anschaulich davon, daß hier eine "Zeitbombe" tickte.

127 Die französische Regierung berief sich darauf, daß das Geschäft bereits vor der Friedensvereinbarung abgeschlossen worden und von daher legal war.

128 Es handelte sich dabei um eine der bereits erwähnten drei französischen Flugzeuge, die nicht nur ausländische Staatsbürger, sondern auch hochrangige Mitglieder der Akazu-Elite evakuierten.

129 So sollen am 16. und am 18. Juni Waffen via Goma an das Hutu-Power-Regime geliefert worden sein. Vgl. Africa Confidential vom 15. Juli 1994 ("Rwanda: implausible deniability"); Gourevitch 1998c.

VI. Flüchtlinge zwischen Not und Gewalt: Die Grenzen des Humanitarismus und die militärische Auflösung der Flüchtlingslager

Die Flucht der FAR vom Südwesten Rwandas nach Zaire war nur ein Teil der dramatischen Flüchtlingskrise, die sich seit Ende April 1994 abspielte. Über zwei Millionen Hutu flohen – oftmals panikartig – in die Nachbarländer. Hintergrund war die partiell berechtigte Furcht vor Vergeltung der RPF¹³⁰. Daneben gab es eine Hetz- und Angstpropaganda der Hutu-Extremisten, die die Flüchtlinge als Machtbasis und Faustpfand für ihr politisches Überleben im Exil benötigten. Die Flucht vollzog sich in mehreren Wellen. Beispiellos waren zwei Flüchtlingsströme Ende April und Mitte Juli, die sich jeweils innerhalb weniger Tage vollzogen: Ende April überquerten in kurzer Zeit über 200.000 Menschen die Grenze nach Tanzania. Zwischen dem 14. und 18. Juli 1994 – also innerhalb von fünf Tagen – kamen 850.000 Flüchtlinge in Goma an. Am 18. Juli riegelte die RPA die Grenze ab.

Durch diese Fluchtbewegungen wurde das Land zeitweise regelrecht "entleert". Ende 1994 befanden sich 1,244 Mio. Flüchtlinge in Zaire, 577.000 in Tanzania, 270.000 in Burundi und 10.000 in Uganda (vgl. International Federation 1995: 59, Table). Hinzu kam, daß die Zahl der Binnenflüchtlinge rapide anstieg. Die Anzahl der Vertriebenen im Südwesten Rwandas erhöhte sich von 350.000 zu Beginn des Jahres bis zum 12. August 1994 auf 1,7 Mio. Menschen¹³¹ (vgl. Borton et al. 1996). Im Oktober 1994 befand sich schätzungsweise die Hälfte der Vorkriegsbevölkerung von ca. 7,5 Mio. Menschen auf der Flucht, davon 1,8 Mio. innerhalb des Landes (vgl. N. Wright 1996: 53). Die Flüchtlingskrise begründete einen tiefgreifenden Konflikt. Hatten seit den 60er Jahren die Diaspora-Tutsi die jeweiligen Hutu-Regime bedroht, so bedrängten nunmehr die neu errichteten, oftmals militanten Hutu-Flüchtlingsgemeinschaften die Regierung in Kigali, die *de facto* von der RPF und den zurückgekehrten Exil-Tutsi geführt wurde.

Die "internationale Gemeinschaft" reagierte mit einer umfassenden, zeitweise stark durch die Medien angetriebenen Hilfsbereitschaft auf die Flüchtlingskrise. Dabei leisteten die internationalen Agenturen Beachtliches bei der Linderung von Not. Trotzdem schätzt die *Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda*, daß 1994 etwa 80.000 Menschen in den

130 Amnesty International hat neben Berichten über den Genozid und die Verbrechen der FAR (Amnesty International 1994c) auch einen Report über Menschenrechtsverletzungen der RPA zwischen April und August 1994 veröffentlicht (Amnesty International 1994d). Dabei wird ausdrücklich hervorgehoben, daß das Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen nicht vergleichbar sei, nichtsdestotrotz aber auch die RPA für ihre Vergehen verantwortlich gemacht werden müsse.

131 600.000 in Gikongoro, 800.000 in Cyangugu und 300.000 in Kibuye.

Flüchtlingscamps in Zaire, Tanzania und Rwanda ums Leben kamen, wobei Cholera und Ruhr die Haupttodesursachen waren (vgl. Eriksson 1996). Dem hochpolitischen Problem, daß die Flüchtlingslager zum Teil von Extremisten kontrolliert wurden, wichen viele Hilfsorganisationen aus: Sie beriefen sich bei der Begründung ihres Vorgehens auf ihre rein humanitären Grundsätze – ein "Neutralismus", der angesichts fortbestehender Gewalt und des weitreichenden Mißbrauchs der Hilfe auf offenkundige Grenzen und Dilemmata stieß. Auch wurde das eklatante Mißverhältnis zwischen dem geringen Engagement während des Genozids und der großen Hilfsbereitschaft während der Flüchtlingskrise von vielen Beobachtern als befremdlich empfunden.

1. Die internationale Reaktion auf die Flüchtlingskrise und die Fallen des Humanitarismus

Die "internationale Gemeinschaft" reagierte mit einer umfangreichen Mobilisierung finanzieller und personeller Ressourcen auf die Flüchtlingskrise. Zur Bewältigung der humanitären Katastrophe wurden zwischen April und Dezember 1994 etwa 1,4 Mrd. US-\$ aufgewendet. Etwa 85% stammten aus staatlichen Quellen, insbesondere von ECHO (*European Commission's Humanitarian Aid Office*) und USAID. Etwa die Hälfte der Gelder wurde über UN-Agenturen (UNHCR and WFP) geleitet, die wiederum häufig mit NGOs als Implementierungspartnern zusammenarbeiteten (vgl. Borton et al. 1996).

Für die internationale Hilfsbereitschaft spielten die Medien eine zentrale Rolle. Die Aufmerksamkeit für das Flüchtlingsdrama erreichte – insbesondere in Goma – zuvor unbekannt Dimensionen: Schätzungsweise 50.026 Journalisten und Techniker sollen in dieser Zeit vor Ort gewesen sein; die Flüchtlingskatastrophe war das Hauptthema der westlichen Nachrichtensendungen (vgl. Borton et al. 1996). Diese Präsenz stand in deutlichem Gegensatz zu dem Umstand, daß während des am 6. April einsetzenden Genozids nur einige wenige Journalisten und ausgewiesene Afrika-Experten vor Ort gewesen waren und die Ereignisse zunächst nur geringen Niederschlag in den westlichen Medien gefunden hatten¹³² (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

132 Dies haben verschiedene Untersuchungen für Großbritannien, Frankreich und die USA gezeigt, die u.a. als Hintergrundpapiere für die *Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda* durchgeführt worden waren (vgl. Adelman/Suhrke 1996a). Neben mangelndem Interesse spielte sicherlich auch die komplizierte Sicherheitslage eine Rolle. Geradezu bizarr wirkte angesichts der weitgehenden Abwesenheit internationaler Medien in Rwanda, daß zur gleichen Zeit eine relativ kurze Flugreise entfernt etwa 2.500 Journalisten in Südafrika akkreditiert waren, um über die dortigen Wahlen und die Amtseinführung Mandelas zu berichten.

Zeitweise beteiligten sich deutlich mehr als 200 NGOs an den Hilfsaktionen. Allein 100 NGOs waren in den dramatischsten Momenten der Flüchtlingskrise in Goma aktiv. In Rwanda wurde in Hochzeiten die Zahl von 180 erreicht. Demgegenüber betätigten sich nur 20 NGOs in Tanzania. Dies erklärt sich aus der geringeren Medienaufmerksamkeit, aber auch der stärkeren Steuerung durch die dortigen Regierungsstrukturen (vgl. Borton et al. 1996).

Drei Schwerpunkte der Flüchtlingsarbeit mögen kurz die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der "humanitären Krisenreaktion" verdeutlichen¹³³:

- Als beeindruckend wurde die direkte Reaktion auf den Zustrom von über 200.000 Flüchtlingen in den Ngara District (Tanzania, insbesondere Benaco) Ende April beurteilt. Dem UNHCR gelang es hier, mit Unterstützung der tanzanischen Behörden eine direkte und effektive Koordination zu gewährleisten. Von Vorteil erwies sich, daß der UNHCR bereits mit einem Büro vertreten war, das bei der burundischen Flüchtlingskrise Ende 1993 eingerichtet worden war. Schwerer wurde es allerdings, die veränderte Lage zu stabilisieren. Denn bis Mai 1995 kamen immer neue Flüchtlinge nach Ngara, so daß die Gesamtzahl auf eine halbe Million anstieg. Da zugleich viele Organisationen ihre Ressourcen nach Goma verlagerten, blieb die Situation angespannt. Die lokale Bevölkerung litt stark unter dem Zustrom. Die Ernte wurde niedergedrampelt oder gestohlen, Fensterrahmen, Möbel etc. wurden insbesondere von öffentlichen Gebäuden entwendet und als Feuerholz verwendet. Die Wasserversorgung war überfordert. Die Wälder in der Umgebung mancher Flüchtlingslager wurden völlig abgeholzt. Sowohl UN-Agenturen als auch Regierungsbehörden reagierten offenbar recht langsam bei der Behebung dieser Schäden und Beeinträchtigungen. Um die zunehmend von Gewalt geprägte Sicherheitslage besser unter Kontrolle zu bringen, finanzierte das UNHCR die zusätzliche Beschäftigung von tanzanischen Polizeioffizieren in der Flüchtlingsregion.

- Im Juli/August 1994 flohen nach der von "Opération Turquoise" bewirkten Zeitverzögerung ungefähr 250.000 bis 300.000 Menschen nach Bukavu (Uvira-Region, Ostzaire). Dabei konnte die Lage relativ schnell stabilisiert werden. Die lokale Wasserversorgung funktionierte vergleichsweise gut; außerdem organisierten lokale Behörden und Organisationen Unterstützung. Einige Flüchtlinge brachten auch Geld und Wertgegenstände mit, die sie freilich zum Teil in Rwanda geplündert hatten. Bukavu bildete übrigens auch die Rückzugsbase von "Opération Turquoise".

- Das größte Ausmaß hatte die Krise in Goma (Ostzaire). Zwischen dem 14. und 18. Juli 1994 – also innerhalb von fünf Tagen – kamen hier

133 Vgl. zum folgenden Borton et al. 1996; siehe auch International Federation 1995: 60-63.

850.000 Flüchtlinge an. Trotz einer schnellen Reaktion vieler Organisationen starben im ersten Monat schätzungsweise 50.000 Menschen an Cholera, Ruhr, Dehydration und durch Gewalt. Die Reaktion war insgesamt eindrucksvoll: Neben UN-Agenturen und NGOs wurden auch zahlreiche nationale Katastrophenhilfswerke und Militärkontingente (so etwa aus Frankreich, den USA und Japan) aktiv. Die USA entsandten im Rahmen der "Operation Support Hope" Anfang August 1994 zeitweilig 800 Soldaten, um Engpässe bei Wasserversorgung, sanitären Anlagen, logistischer Unterstützung, bei der Kapazitätsausweitung des Flughafens, bei Medikamenten, Nahrungsmitteln, Plastikplanen und Kommunikationssystemen zu beheben. Trotzdem gab es auch erhebliche Defizite: Das Ausmaß der Krise überforderte zum Teil schlicht die verschiedenen Akteure und führte zu gravierenden Fehlentscheidungen¹³⁴. Einzelne Organisationen wiesen zudem wenig Erfahrung auf und leisteten unprofessionelle Arbeit. Außerdem entsprachen Hilfslieferungen nicht dem Bedarf und nicht selten wurden kritische Engpässe erst mit erheblicher Verzögerung behoben. Schließlich führte die Konzentration der Hilfsorganisationen auf Goma dazu, daß die schlechte humanitäre Lage insbesondere im Südwesten Rwandas vernachlässigt wurde und Ressourcen aus Tanzania abgezogen wurden (vgl. Dallaire 1996: 213)¹³⁵.

Eklatante Fehlleistungen, große Koordinationsprobleme, die Fehlallokation von Ressourcen und andere technische Defizite, die insbesondere in Goma auftraten, sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die verschiedenen Akteure insgesamt eine beachtliche Leistung erbrachten. Im folgenden kann diese – zweifellos wichtige – Frage der Koordination und Effektivität humanitärer Hilfe allerdings nicht weiter vertieft werden. Vielmehr gilt die Aufmerksamkeit einem grundlegenden Problem humanitärer Hilfe: Welche Gültigkeit kann der "humanitäre Imperativ", Menschen in Not zu helfen und hierbei "Neutralität" zu wahren, in hochgradig politisierten und militarisierten Notsituationen beanspruchen, wenn Hilfeleistungen zur Verfestigung von Unrechts- und Gewaltstrukturen beitragen?

Diese Frage trat in der rwandischen Flüchtlingskrise in einer wohl neuen Qualität zutage: Die Hutu-Extremisten, die zum Teil bereits die Flüchtlingsbewegungen mit dirigiert hatten, bauten in den tanzanischen und zairischen Camps unmittelbar nach Ankunft ihre Herrschaftsstrukturen auf und nutzten dabei gezielt die Katastrophenhilfe der "internationalen

134 Da Goma völlig überlaufen war, wurden Flüchtlinge beispielsweise nach Norden in Richtung Katala geschickt, wo es kein Wasser gab. Viele starben. Im Westen hätte es hingegen Wasserzugang durch den Kivu-See gegeben (vgl. Vassall-Adams 1994: 48-49).

135 Siehe mit einem Fokus auf Fehler und Leistungen deutscher Hilfsorganisationen auch die Bewertung der Katastrophenhilfe für Rwanda durch Peter Molt (1996).

Gemeinschaft" aus. Zunächst wurde die Präsenz der Milizen in den Lagern von den Hilfsagenturen nicht hinreichend beachtet oder schlicht verdrängt. Alex de Waal/Rakiya Omaar haben diese Ignoranz deutlich kritisiert:

"Die meisten Hilfsorganisationen und das UNHCR gingen geradewegs in die Falle. Anfangs, in Tanzania, bestand ein extremer Widerwille, sich dem Dilemma zu stellen, und die Einrichtung eines Verteilersystems gewann rasch Vorrang vor der Neutralisierung der Mörder. Selbst als die Falle erkannt worden war und die Organisationen begonnen hatten, sich zu beschweren, funktionierte die List der Extremisten weiterhin: Sie hatten die Sicherheit und die Ressourcen, derer sie bedurften." (de Waal/Omaar 1996b: 244)

Bald wurde für alle Beteiligten offensichtlich, daß die Extremisten die Kontrolle über die Flüchtlingscamps übernommen hatten und über die Verteilung der Hilfsgüter mitbestimmten. Außerdem wandten Hutu-Milizen, die frühere FAR und andere Lagerbewohner Druck und Gewalt aus, der Tausende zum Opfer fielen. Außerdem kam es bei der Verteilung von Hilfsgütern zu Auseinandersetzungen – insbesondere mit zairischen Soldaten, die selbst Plünderungen vornahmen. Das humanitäre Ziel, bedürftige Menschen medizinisch und mit Nahrung zu versorgen, geriet mit anderen Grundsätzen in Konflikt: Zementierte die humanitäre Hilfe in den Lagern nicht die Macht der Massenmörder, die die Hilfeleistungen zur Erhöhung ihrer eigenen Legitimität einsetzten und sich unter dem Schutz der Flüchtlinge dauerhaft einer Strafverfolgung entzogen? Konnten die Hilfsorganisationen tatenlos den massiven Menschenrechtsverletzungen zuschauen, die sich in den Lagern ereigneten, oder mußten sie zumindest Berichte über die Vorkommnisse anfertigen und auf diese Weise Zeugnis (*temoignage*) geben? Verminderte die – insbesondere in Goma zum Teil übergroße – Hilfe den Anreiz, nach Rwanda zurückzukehren, und behinderte sie somit einen zentralen Schritt in Richtung einer politischen Konfliktregelung? (siehe hierzu Dallaire 1996: 213-214; de Waal/Omaar 1996b)

Einige Organisationen versuchten, sich aus den Dilemmata zu retten, indem sie eine eindeutige Priorität setzten. Vor allem das IKRK, zum Teil aber auch die UN-Agenturen hatten sich bei der humanitären Hilfe auf völlige operationale Neutralität verpflichtet. Sie zeichneten keine Menschenrechtsverletzungen auf und räumten damit dem "Schutz vor (physischer) Not" unbedingten Vorrang vor dem "Schutz der Freiheit" ein (vgl. Kapitel A.III). Diese Position wird übrigens auch in dem *Code of Conduct for NGOs in Disaster Relief* vertreten, der maßgeblich auf die Initiative des IKRK zurückgeht. In seinem ersten Grundsatz räumt er dem Humanitarismus klare Priorität ein:

"The humanitarian imperative comes first. The right to receive humanitarian assistance, and to offer it, is a fundamental humanitarian

principle, which should be enjoyed by all citizens of all countries."
(International Federation 1995: 65-66)

Zahlreiche NGOs begriffen angesichts eklatanter Menschenrechtsverletzungen jedoch auch *advocacy* als Element ihrer Arbeit. Ein Teil dokumentierte intern Menschenrechtsverletzungen und leitete die Informationen an Organisationen mit entsprechendem Mandat weiter (vgl. International Federation 1995: 65-66). Die Zielkonflikte führten zu offenen Auseinandersetzungen innerhalb der *NGO Community*, aber auch im Verhältnis zwischen UNHCR und Nichtregierungsorganisationen. Denn da ernst gemeinte Menschenrechtsarbeit im Zweifelsfall die Konfrontation mit den Behörden eines Landes oder den in Flüchtlingslagern Herrschenden nicht vermeiden darf, kann sie die Implementierung von Hilfsprogrammen auch anderer Organisationen gefährden.

Eine Auflösung der Dilemmata war letztlich nur über eine Verbesserung der Sicherheitslage in den Flüchtlingscamps zu erreichen. Eine Gruppe von 15 NGOs forderte deshalb UN-Truppen zur Kontrolle in den Lagern. Nach einem Vorfall vom 15. Juni 1994 zogen sich sogar verschiedene Agenturen für zwei bis drei Tage aus den Camps zurück, um auf die schlechte Sicherheitslage und das Dilemma einer De-facto-Unterstützung der Hutu-Milizen hinzuweisen. Eine Führungsrolle nahm MSF-France ein, die ihr Personal für 15 Tage aus Goma, Bukavu und Ngara/Karagwe abberiefen und damit die deutlichsten Konsequenzen aus den "Fallen des Humanitarismus" zogen (vgl. Borton et al. 1996).

2. Die mangelhafte Lösung des Sicherheitsproblems in den zairischen Flüchtlingslagern

In Tanzania gelang es den Behörden, nach einer Übergangszeit zumindest ein gewisses Maß an Sicherheit und Ordnung herzustellen. In Zaire blieb die Lage jedoch prekär, da die Hutu-Milizen das Sicherheitsvakuum gezielt nutzten (vgl. N. Wright 1996: 53-54). Die im Rahmen humanitärer Hilfe anwesenden Militärkontingente fühlten sich für diese Frage nicht verantwortlich und verfügten tatsächlich über kein entsprechendes Mandat. Nachdem das UNHCR deutlich auf das Problem hingewiesen hatte, eruierte das UN-Sekretariat die Möglichkeiten einer UN-Truppe für die Flüchtlingslager.

In seinem Bericht vom 18. November 1994 schlug das DPKO (S/1994/1308) drei Optionen vor: Die Maximalvariante sah vor, Soldaten und Milizen zu entwaffnen und von den übrigen Lagerbewohnern zu trennen. 7.000 gut ausgerüstete Soldaten hätten dafür in Goma und Bukavu mit einem Kapitel VII-Mandat stationiert werden müssen. Diese Option wurde von den relevanten Sicherheitsratsmitgliedern rundweg abgelehnt. Auch fehlte im Sicherheitsrat die Bereitschaft, diese Aufgaben nach dem Muster der "Opération Turquoise" an eine multinationale Truppe ohne UN-Kommando zu delegieren. Die zweite Option sah eine

Art *light*-Variante vor, nach der 3.000 bis 5.000 Soldaten zur Unterstützung der zairischen Behörden ohne Enforcement-Mandat entsandt worden wären. Diese Möglichkeit scheiterte nicht zuletzt an der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, Truppen zu stellen¹³⁶ (vgl. Adelman/Suhrke 1996a). Schließlich wurde in einer dritten Option das Angebot einer britischen Sicherheitsfirma aufgegriffen, zairische Truppen für die Aufgaben auszubilden und auszustatten. Damit erwogen die Vereinten Nationen, die ohnehin zunehmende "Privatisierung der Sicherheit" in Subsahara-Afrika (siehe hierzu Cilliers/Mason 1999) auch in ihre Dienste zu nehmen.

Der Sicherheitsrat ging auf die Vorschläge nicht näher ein. Nachdem keine der drei Optionen die notwendige Unterstützung erreicht hatte, bat Boutros-Ghali den UNHCR, Alternativoptionen auszuarbeiten (vgl. Adelman/Suhrke 1996a; UN-DPI 1995ac). Der UNHCR beschloß daraufhin, die zairische Präsidentengarde für die Aufrechterhaltung von Sicherheit unter Vertrag zu stellen. Im März 1995 wurde auf der Grundlage eines *Memorandum of Understanding*, das der UNHCR und die zairische Regierung am 27. Januar 1995 unterzeichnet hatten, vereinbart, daß der UNHCR 1.500 Mitglieder der zairischen Präsidentengarde als *Zairian Camp Security Contingent* engagieren würde, was Bezahlung und Ausrüstung einschloß. Eine sog. Civilian Security Liaison Group sollte diese Sicherheitstruppe beaufsichtigen. Sie bestand aus 38 Polizeioffizieren, Rechtsanwälten und Menschenrechtsbeobachtern (vgl. N. Wright 1996: 55). Der UN-Generalsekretär gab in seinem Jahresbericht 1995 an, daß sich die Sicherheitslage in den Camps daraufhin verbessert habe (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 316, Ziff. 879). Und auch die *Joint Evaluation* sah in dem Arrangement positive Ansätze (vgl. Borton et al. 1996)

Stellt man diese "Verlegenheitslösung" jedoch rückblickend in einen breiteren Kontext, so erscheint sie sehr problematisch. Zum einen hielten recht plausible Gerüchte an, Ex-FAR-Verbände würden in den Lagern mit zairischer Duldung oder gar Unterstützung trainiert. Zum anderen hatte die Anheuerung der zairischen Präsidentengarde erhebliche politische Implikationen. Denn hierbei handelte es sich um das Zentrum von Mobutus Gewaltapparat, der in den Jahren zuvor innen- und außenpolitisch erheblich unter Druck gestanden hatte und dem es nun gelang, aus der Flüchtlingskrise politisches und finanzielles Kapital zu schlagen¹³⁷. Das an sich sinnvolle Modell, durch internationale Agenturen lokale Sicherheits- und Ordnungsstrukturen zur Bewältigung einer Krise zu be-

136 Boutros-Ghali gab an, daß er mit insgesamt 60 Ländern Konsultationen aufgenommen hatte und bis Anfang 1995 nur ein Land formell eine Einheit angeboten hatte.

137 Die Präsidentengarde sollte später auch seine wichtigste Stütze bei der – erfolglosen – Verteidigung gegen die von Rwanda und Uganda unterstützte *Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaire* (AFDL) Kabilas sein.

fähigen, ist eng an die Neutralität und Legitimität der jeweiligen staatlichen Institutionen gebunden. In Tanzania war dies in einem hinreichenden Maße gegeben, in Zaire muß das Urteil hingegen weitaus kritischer ausfallen. Von daher läßt sich in Zweifel ziehen, ob die Anheuerung der zairischen Präsidentengarde eine "reasonably effective solution to police the refugee camps" war, wie Eriksson (1996) dies meinte¹³⁸.

3. Der Konflikt um die Binnenflüchtlinge und die Schließung des Kibeho-Camps

Ausmaß und Medientauglichkeit der Flüchtlingskatastrophe in Goma ließen das nach wie vor ungelöste Problem der Binnenflüchtlinge im Südwesten Rwandas zeitweise in den Hintergrund treten. Nach dem Ende der "Opération Turquoise" schenken auch die internationalen Hilfsagenturen dieser Frage geringere Aufmerksamkeit. Die unterschiedliche Wahrnehmung und Behandlung der Auslands- und Binnenflüchtlinge wurde noch dadurch verstärkt, daß die Zuständigkeiten für die Flüchtlingslager aufgeteilt waren. Für die Auslandsflüchtlinge hatte *de facto* vor allem der UNHCR die Rolle einer *lead agency*. Innerhalb Rwandas lagen wichtige Kompetenzen hingegen bei UNAMIR¹³⁹, dem SRSG sowie UNREO (*UN Rwanda Emergency Office*)¹⁴⁰, die eigens vom *Department of Humanitarian Affairs* (DHA) eingerichtet worden war und unter der Leitung des Humanitären Koordinators für Rwanda stand (vgl. Borton et al. 1996). Durch diese Trennung, die auf den unterschiedlichen Mandaten der beteiligten Organisationen beruhten, wurden nicht nur die üblichen interorganisatorischen Rivalitäten geschürt. Es gab auch erhebliche Abstimmungs- und Kommunikationsprobleme, wenn Flücht-

138 Positiv zur Kooperation von UNHCR und zairischen Autoritäten äußerte sich auch Kate Halvorsen (1999: 317-319), die aber nach meiner Einschätzung ebenso wie Eriksson (1996) die problematischen politischen Implikationen der Zusammenarbeit vernachlässigt.

139 Die Führung von UNAMIR hatte der SRSG *for Rwanda*, Shaharyar M. Khan (Pakistan). Er löste Jacques-Roger Booh-Booh (Kamerun) im Juni 1994 ab, der die Funktion seit Oktober 1993 innegehabt hatte. Der Truppenkommandeur Generalmajor Romeo A. Dallaire (Kanada) wurde im August 1994 durch seinen Landsmann Generalmajor Guy Tousignant abgelöst (vgl. UN-DPI 1995ac).

140 UNREO erfüllte vor Ort bestimmte Servicefunktionen beim Informationsaustausch. Die technische Koordination lag freilich in den Händen der etablierten Agenturen wie UNICEF, WHO und FAO. Von daher schätzten mit Ausnahme von UNICEF die meisten Organisationen die Arbeit von UNREO als marginal ein. Auf seiten größerer und erfahrener NGOs und beispielsweise auch von ECHO gab es zudem Kritik an der Qualität der Arbeit. Entsprechend wurden die ECHO-Mittel innerhalb Rwandas vor allem an das IKRK gegeben.

linge die Grenze von Rwanda in die Nachbarländer überquerten oder zurückkehrten¹⁴¹ (vgl. Donini/Niland 1994: 7).

Das innenpolitische Konfliktpotential der Binnenflüchtlinge war sehr hoch. Die Frage der Rückkehr führte zu ernsthaften Auseinandersetzungen zwischen der von der RPF dominierten neuen Regierung auf der einen sowie UNAMIR, den UN-Agenturen und NGOs auf der anderen Seite. Dahinter stand ein grundlegender Dissens: Die rwandische Regierung beanspruchte angesichts des Völkermordes und des Versagens der "internationalen Gemeinschaft", die fortbestehende Krise nunmehr mit den ihr angemessen erscheinenden Mitteln zu regeln. Die Rolle der auswärtigen Akteure wollte sie auf Hilfeleistungen und Unterstützung beschränkt sehen. Die internationalen Akteure beharrten hingegen auf der Einhaltung bestimmter Standards, die zum Teil auch völkerrechtlich verankert waren. Der Dissens kulminierte in der Frage der Binnenflüchtlinge: Während die Regierung den Belangen der Sicherheit, der staatlichen Souveränität und der Gerechtigkeit nach dem Völkermord oberste Priorität einräumte, stand für die humanitären Hilfsagenturen der Beistand für Menschen in Not im Vordergrund (vgl. Kent 1996: 65-66).

Nach dem Kollaps des alten Regimes waren etwa 150 NGOs nach Rwanda gekommen, die zum Teil wertvolle Arbeit leisteten. Wirtschaft, Staat, Gesundheits- und Sozialwesen waren zusammengebrochen, Gebäude und Infrastruktur in großem Maße zerstört. Anfangs konnten sich die NGOs sehr frei bewegen, da die Regierung noch keine eigene Strategie entwickeln, geschweige denn umsetzen konnte. Als die neue Führung jedoch ihre Position konsolidiert hatte, versuchte sie, Kontrolle über die NGOs zu erlangen und deren Arbeit in ihre Gesamtpolitik einzubinden. So sollten sich die NGOs beim Ministerium für Wiederaufbau registrieren und ihre Programme in Zusammenarbeit mit den staatlichen Stellen formulieren. Ein Teil der NGOs wehrte sich dagegen. Im Dezember 1994 verwies die Regierung daraufhin 38 Organisationen des Landes, weitere 18 NGOs wurden in ihrer Arbeit beschränkt. Von den rund 150 Organisationen blieben damit gut 100 übrig (vgl. Kumar et al. 1996).

Die Flüchtlingscamps stellten eine unmittelbare Sicherheitsbedrohung für die neue Regierung dar, die deshalb auf deren rasche Auflösung hinarbeitete. Bereits im Dezember 1994 hatte die rwandische Regierung angekündigt, notfalls die 33 Lager mit bis zu 390.000 Menschen gewaltsam zu schließen. NGOs, IKRK und UN-Agenturen drängten auf freiwillige Rückkehr und entwickelten zusammen mit der Regierung eine *Integrated Humanitarian Response*. UNAMIR übernahm eine Führungsrolle dabei, die Regierung bei der Rückführung zu unterstützen. Dabei kam der UN-

141 Diese Trennung war – in den Worten von Borton et al. (1996) – "perhaps the greatest weakness of the coordination arrangements during the response". Durch die getrennten Zuständigkeiten verschärfte sich auch ein inhaltlicher Konflikt. Während UNAMIR eine rasche Rückkehr der Auslandsflüchtlinge befürwortete, wollte UNHCR dies nicht forcieren.

Mission zugute, daß UNREO gewisse Koordinationsfunktionen im Informationsbereich wahrnahm (vgl. Kent 1996: 67-68).

Angesichts zunehmender Zwangsmaßnahmen der RPA begann UNREO Ende Dezember "Opération Retour". Dabei wurde die Versorgung in den Flüchtlingslagern schrittweise zurückgefahren. Zugleich öffneten in den Heimatgemeinden sog. *Open Relief Centers* (ORCs), die eine Grundversorgung garantieren sollten (vgl. Kumar et al. 1996; Kent 1996: 71-72). Zunächst lief die Aktion im Januar 1995 erfolgversprechend an. Insgesamt 82.000 Flüchtlinge waren aus den Camps in ihre Heimatregionen zurückgekehrt. Doch häuften sich Nachrichten darüber, daß die Flüchtlinge zu Hause bedrängt wurden und zu einer Zeit, als noch kein funktionierendes Justizsystem installiert war, des Völkermords beschuldigt wurden. Die Lage hatte sich – abgesehen von den Flüchtlingen, die seit Oktober 1993 aus Burundi gekommen waren – weiter dadurch kompliziert, daß nach dem Sieg der RPF schätzungsweise 500.000 bis 700.000 Tutsi nach Rwanda zurückgekehrt waren, die insbesondere in Uganda¹⁴², aber auch in Zaire in der Diaspora gelebt hatten¹⁴³. Die Rückkehrer übernahmen Land und Haus der in andere Landesteile oder ins Ausland geflüchteten Hutu; zum Teil handelte es sich dabei um Grund und Boden, die die Tutsi bei ihrer Flucht in den vorhergehenden Jahrzehnten hatten verlassen müssen. Außerdem brachten sie etwa 700.000 Rinder mit, was erhebliche Umweltprobleme auslöste. Obwohl die Arusha-Verträge rückwirkende Landforderungen weitgehend ausgeschlossen hatten, wurden sie *de facto* von den Rückkehrern umgesetzt¹⁴⁴ (vgl. Kumar et al. 1996).

Mitte Februar stand "Opération Retour" kurz vor dem Scheitern (vgl. Kent 1996: 73-74). Innerhalb der RPF gewannen Hardliner an Einfluß. Die Regierung kündigte entsprechend an, innerhalb von drei Monaten elf Lager zu schließen (vgl. Kumar et al. 1996). Ein neuer Plan mit deutlicher Beschleunigung der Rückführung wurde entwickelt und am 5. April 1995 verabschiedet. Er sah vor, daß die Flüchtlinge Nahrungsrationen für

142 Unter den schätzungsweise 1,3 Mio. Banyarwanda in Uganda fanden sich 1991 drei Kategorien: etwa ein Drittel – darunter vor allem Hutu – befanden sich schon vor den kolonialen Grenzziehungen in Uganda. Etwa die Hälfte stammte von Migranten ab, die noch vor der "sozialen Revolution" (1959-61) zwischen 1920 und 1959 als Migranten nach Uganda gekommen waren. Etwa 15% waren zwischen 1959 und 1964 als Flüchtlinge ins Land gelangt (vgl. C. Watson 1991; siehe hierzu auch Vassall-Adams [1994: 14-17], der eine ähnliche Einteilung vornimmt).

143 Die Zahlen über die Rückkehrer gingen stark auseinander. Während die Regierung für 1994 600.000 angab, berichtete das US Committee for Refugees nur von 100.000. Eine Übersicht über die verschiedenen Schätzungen geben Kumar et al. 1996.

144 Dies hat auch Folgen für die Entwicklungshilfe. So kann die Verteilung von Saatgut und Gerät indirekt als Anerkennung von Landrechten gewertet werden.

nur noch drei Wochen bekämen und dann die Camps verlassen müßten. Zugleich wurden sie nach Heimatgemeinden getrennt. Die Ungeduld auf Seiten der RPA nahm zu. Das zur operativen Koordination eingerichtete *Integrated Operations Centre* (IOC), in dem UN-Agenturen, NGOs, Geberstaaten und Regierung vertreten waren, verlor offenkundig an Bedeutung (vgl. Eriksson 1996; Kent 1996: 69-70). Gerüchte kamen auf, die RPA verfolge nun ihren eigenen Rückführungsplan.

Ein einschneidendes Ereignis, das die Beziehungen zwischen Regierung und internationaler Hilfsgemeinschaft nachhaltig zerrüttete, ereignete sich am 18. April 1995. Entgegen den Absprachen mit den UN-Agenturen schloß die Regierung zeitgleich die drei größten Flüchtlingscamps: Kibeho mit 100.000 bis 150.000 Einwohnern, Ndago mit 45.000 und Munini mit 30.000 Einwohnern. Die Lage eskalierte vor allem im Kibeho-Camp, das die Regierung als Zentrum von *Interahamwe* und früheren FAR-Soldaten ansah. Zwei Bataillone der RPA kreisten das Lager ein und riegelten 80.000 Menschen über mehrere Tage unter schlechtesten hygienischen Verhältnissen von der Nahrungsmittelversorgung ab. Die Spannungen führten am 22. April zum Gewaltausbruch: Als Hunderte auszubrechen versuchten, setzten die RPA-Soldaten automatische Waffen und Granatwerfer ein (vgl. Kent 1996: 76). Die Schätzungen über die Opfer variierten erheblich und lagen zwischen 250 und 8.000 Toten. Die UN gingen schließlich von 2.000 Opfern aus (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

Die Ereignisse in Kibeho werden kontrovers bewertet: Regierungskritische Beobachter warfen der RPF vor, sie habe seit Mitte März 1995 bewußt die Stimmung gegen die Flüchtlingslager aufgewiegelt, diese unter anderem als "Mörder-Camps" bezeichnet und auch die Konfrontation mit den internationalen Agenturen und UNAMIR gesucht. Bei der Auflösung des Camps hätten RPA-Soldaten ohne Provokation in die Menge geschossen (vgl. zu dieser Position Müller/Lutz 1995: 4-6). Auf der anderen Seite gibt es aber auch Stimmen, die Verständnis für die RPF äußern. So wirft Christian P. Scherrer (1996b: 39) UNAMIR vor, die *Interahamwe*-Milizen im Lager nicht entwaffnet zu haben. Außerdem gehe vermutlich ein nicht unerheblicher Teil der Todesopfer auf das Konto der Hutu-Extremisten. Tatsächlich war eine internationale Untersuchungskommission zu dem Ergebnis gekommen, daß hunderte Menschen nicht durch Schüsse ums Leben kamen oder tot getrampelt wurden, sondern durch Machetenhiebe starben – die typische Tötungsart der Hutu-Milizen¹⁴⁵ (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

Scherrers Argumentation ist im Kern stichhaltig: Solange internationale Akteure nicht das Risiko eingehen, durch gezielte Entwaffnungsmaßnahmen Sicherheit und Ordnung herzustellen und sich in einer hoch-

145 Macheten wurden allerdings auch von der RPF eingesetzt. Von daher sind die entsprechenden Verletzungen noch kein eindeutiger Hinweis auf die Täterschaft.

gradig militarisierten Atmosphäre vornehmlich auf humanitäre Grundprinzipien berufen, können sie nicht glaubwürdig beanspruchen, *effective governance* auszuüben. Daß die Auflösung bewaffneter Lager völlig unblutig vonstatten gehen könnte, dürfte nicht realistisch sein. Dieses Begründungsmuster bedeutet jedoch keinen "Freibrief" für das brutale Vorgehen der RPA, die offenbar die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit verletzte.

Eine Bewertung muß schließlich berücksichtigen, daß die Ereignisse im Kibeho-Camp mit Kompetenzstreitigkeiten zwischen Innenministerium und MINIREISO – der Behörde für Wiederaufbau – sowie politischen Richtungskämpfen zusammenhingen. Eher moderate Kräfte in der RPF sahen durchaus die Notwendigkeit von Vertrauensbildung und Rehabilitation ein. Demgegenüber begegneten Hardliner den Flüchtlingen mit großen Vorbehalten: Wenn Flüchtlinge Angst vor einer Rückkehr äußerten, galt dies bereits als Indiz für ihre Mitschuld am Völkermord. Bei dem Konflikt um die Flüchtlingslager setzte sich zeitweise eine kompromißlose Linie durch, die – durchaus berechtigte – Zweifel an der Handlungsfähigkeit und Entschlossenheit von UNAMIR hatte.

4. Die militärische Lösung der Flüchtlingsfrage und mögliche genozidale Akte in Ostzaire

Die Flüchtlingslager in Ostzaire stellten für die Menschen in den Grenzregionen und das Regime in Kigali eine fortdauernde und zunehmende Bedrohung dar. Immer wieder tauchten Berichte auf, daß Hutu-Extremisten nicht nur systematisch von Mobutu aufgerüstet wurden, sondern auch Waffen aus Belgien, Frankreich, Bulgarien, China und Südafrika erhielten. Der Sicherheitsrat setzte mit Resolution 1013 vom 7. September 1995 die *International Commission of Inquiry for the Investigation of Arms Flows to Former Rwandan Government Forces in the Great Lakes Region* unter Leitung von Mahmoud Kassem ein. In ihrem Bericht vom März 1996 (S/1996/195) bestätigte die Kommission in der Tendenz die Anschuldigungen, die unter anderem Human Rights Watch/Arms Project erhoben hatte. Die betroffenen Regierungen stritten jedoch jegliche Waffenlieferung ab. Da die Kommission weder ein Mandat noch die Ressourcen für weitere Untersuchungen hatte, mußte sie diese Stellungnahmen ebenfalls in ihren Report aufnehmen (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 19.44-19.50). Auf der Ebene des Sicherheitsrates gab es keinen politischen Willen, der Aufrüstung der Hutu-Flüchtlingsgemeinschaften auch in der Praxis entgegenzuwirken.

Daß die Hutu-Extremisten überhaupt die Möglichkeit zur relativ unbehelligten militärischen Formierung in Zaire erhalten hatten, ist letztlich maßgeblich auf die "Opération Turquoise" zurückzuführen. Denn diese hatte den Mitgliedern von FAR und Milizen nicht nur die sichere Flucht, sondern offenbar sogar deren freie Bewegung zwischen Zaire und der französischen Sicherheitszone ermöglicht. Angesichts der folgenden Er-

eignisse war "Opération Turquoise" damit "beyond question the single most significant post-genocide event in the entire Great Lakes Region, launching a chain of events that eventually engulfed the entire area and beyond in conflict" (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 15.69; siehe auch Ziff. 15.75-15.77).

Tatsächlich formierte sich in Goma (Zaire) eine politische und militante Gegenmacht. Ende 1994 riefen Théodore Sindikubwabo¹⁴⁶ sowie Jean Kambanda, die – in formaljuristischer Sicht korrekt – nach dem Attentat auf Habyarimana und der Ermordung von Agathe Uwilingiyimana die Funktionen von Präsident bzw. Premierminister beanspruchten, dort eine Gegenregierung zu Kigali aus (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996). 1995 wurde zudem die *Rassemblement pour le Retour et la Démocratie au Rwanda* (RDR) unter François Nzabahimana gegründet, einem früheren Minister unter Habyarimana. Seit Ende 1996 wurde auch im Nordwesten Rwandas wieder zunehmende Gewalt registriert – einerseits durch die Infiltration ehemaliger Ex-FAR-Soldaten und Interahamwe-Milizen, andererseits durch Gegenangriffe und unverhältnismäßige Vergeltungsaktionen der Regierungstruppen.

Nachdem die Hutu-Extremisten im ersten Jahr nach dem Genozid zunächst v.a. ökonomische Ziele in Rwanda angegriffen hatten, gingen sie 1996 zu einer Politik des Terrors über, die sich gegen lokale Autoritäten und Überlebende des Genozids wandte: Hutu-Milizionäre ermordeten gezielt Überlebende und Zeugen des Völkermords und stürmten Gefängnisse, um des Völkermords Verdächtige zu befreien. Außerdem schürten sie im zairischen Kivu Konflikte. Dort bilden die Banyarwanda eine bedeutsame Volksgruppe – Hutu und Tutsi, die in verschiedenen Phasen aus Rwanda gekommen waren. Zwischen Hutu und Tutsi gab es dabei im Nord-Kivu stärkere Abgrenzungen als im Süd-Kivu, wo die rwandische Gemeinschaft auch als Banyamulenge bezeichnet wird.

Die Ursprünge der Immigration liegen vermutlich mehr als zwei Jahrhunderte zurück. Die belgische Kolonialmacht siedelte zudem in einer zweiten Phase insbesondere Hutu aus dem Mandatsgebiet Ruanda-Urundi um. Drittens flohen im Zuge der "sozialen Revolution" (1959-61) Tutsi aus Rwanda. Schließlich waren nach der Machtübernahme der RPF in Rwanda im August 1994 Hutu nach Zaire geflohen – unter ihnen stark bewaffnete Mitglieder von Armee, Präsidentengarde und Milizen (vgl. Prunier 1997a: 195).

Nicht zuletzt aufgrund ihres ökonomischen Erfolgs waren die Banyarwanda – und hier v.a. ihr Tutsi-Zweig – dabei immer wieder Ressentiments ausgesetzt gewesen. Diese verschärften sich seit 1990 als negative

146 Scherrer (1996b: 38) weist darauf hin, daß Sindikubwabo die Massenmorde an den Tutsi und gemäßigten Hutu befahl. Unter anderem begannen in Butare die Massenmorde, nachdem Sindikubwabos dort am 21. April 1994 eine entsprechende Hetzrede gehalten hatte.

Begleiterscheinung des Demokratisierungsprozesses¹⁴⁷. Dabei gab es immer wieder Gewalt auf lokaler Ebene. Die kinyarwanda-sprachigen Banyamulenge waren immer stärker zur Zielscheibe von Propaganda geworden. Außerdem hatte es unter Duldung der zairischen Autoritäten zunehmend Übergriffe der von Ex-FAR-Truppen und Hutu-Milizen gegen die in Nord- und Süd-Kivu siedelnden Tutsi gegeben.

Die RPF war angesichts der fortdauernden Übergriffe auf rwandisches Territorium und angesichts der Entwicklung im Kivu immer entschlossener, das Problem militärisch zu lösen. Die von Exiltutsi dominierte Organisation hatte in Rwanda einen "diasporic state" etabliert, der für sich das Recht auf eine Art "Siegerjustiz" beanspruchte. Durchaus vergleichbar mit dem Selbstverständnis Israels, sah und sieht der RPF-Staat eine zentrale Aufgabe in dem Schutz einer bestimmten Bevölkerungsgruppe, bei dem Interventionen und Geheimdienstoperationen auch jenseits der Landesgrenzen als legitim erachtet werden (vgl. Mamdani 2001: 261, 270-272).

Eine Intervention der RPF rückte immer näher, als seit September 1996 die Massaker in der Provinz Süd-Kivu systematischen Charakter annahmen. Die Lage spitzte sich weiter zu, als im Oktober die lokalen Behörden die Banyamulenge-Tutsi aufforderten, Zaire innerhalb einer Woche zu verlassen (vgl. Schreiber 1998). Unterdessen hatten sich auch Tutsi-Milizen mit Waffen versorgt und zum Gegenschlag formiert. Vermutlich in Abstimmung mit der RPA sowie dem burundischen Militär griffen im Oktober 1996 2.000-3.000 Banyamulenge-Rebellen zunächst die burundischen Flüchtlingslager zwischen Uvira und Bukavu an. Die Camps befanden sich weitgehend unter Kontrolle des *Conseil National pour la Défense de la Démocratie* (CNDD) und ihres militärischen Arms, der *Forces pour la Défense de la Démocratie* (FDD), die von Ostzaire aus gegen die burundische Armee operierten¹⁴⁸. Nach nur zehn Tagen waren sämtliche burundische Flüchtlingslager aufgelöst. Die FDD zog sich nach Nordburundi und Tanzania zurück. Über 100.000 Flüchtlinge waren gezwungen, nach Burundi zurückzukehren oder ins Landesinnere von Zaire zu fliehen (vgl. Surminski 1998).

Die zweite Attacke der Banyamulenge-Rebellen richtete sich gegen die rwandischen Hutu-Flüchtlingslager in Ostzaire. Sie erhielten dabei Unterstützung von Tutsi aus Rwanda – einschließlich Angehöriger der Re-

147 Die Auseinandersetzungen spitzten sich immer wieder auf die Frage der Staatsbürgerschaft zu. Sie war in einem völkerrechtlich problematischen Gesetz von 1981 geregelt, demzufolge Vorfahren aus dem 19. Jahrhundert für den Anspruch auf eine zairische Staatsbürgerschaft nachgewiesen werden mußten (vgl. Rosenblum 1997: 200).

148 Die CNDD hatte sich Anfang 1995 unter Führung des früheren burundischen Innenministers Leonard Nyangoma von der regierenden FRODEBU (*Front pour la démocratie*) abgespalten, nachdem das von Tutsi regierte Militär unter Führung von Pierre Buyoya immer deutlicher die Macht übernommen hatte.

gierungsgruppen. Nach Angaben von Peter Rosenblum (1997: 201) hatte der damalige Verteidigungsminister Paul Kagame im Vorfeld die USA unterrichtet, daß Rwanda intervenieren würde, falls sich die von den Lagern ausgehende Gewalt der Hutu-Extremisten nicht anders unterbinden ließe. Militärisch war die Operation erfolgreich: Etwa zwei Drittel der über 1,2 Mio. Flüchtlinge strömten ab dem 14. November nach Rwanda zurück. Die anderen flohen ins Landesinnere bzw. irrten in Zaire umher (vgl. Prunier 1997b: 197-198).

Der UN-Sicherheitsrat reagierte nach Beginn der Kämpfe im Oktober 1996 unentschlossen. Insbesondere Frankreich war jedoch bald zu einem militärischen Eingreifen bereit. Auch Kanada bemühte sich um eine Mission. Doch die USA blockierten zunächst eine Entscheidung. Erst nach den Präsidentschaftswahlen vom November 1996 signalisierten die USA dann ihre Zustimmung. Der UN-Sicherheitsrat faßte darauf hin am 15. November 1996 mit Resolution 1080 unter Kapitel VII UN-Charta einen Grundsatzbeschuß, der die Entsendung einer multinationalen Truppe – der sog. "Military Neutral Force" (MNF) – von bis zu 12.000 Soldaten aus 20 Ländern ermöglicht hätte. Aufgabe sollte es sein, "to facilitate the immediate return of humanitarian organizations and the effective delivery by civilian relief organizations of humanitarian aid (...) and to facilitate the voluntary, orderly repatriation of refugees (...) as well as the voluntary return of displaced persons" (Ziff. 3). Da jedoch in diesen Tagen die Mehrzahl der Flüchtlinge nach Rwanda zurückkehrte, wurde das Vorhaben auf Eis gelegt (vgl. Schreiber 1998; OAU International Panel: Ziff. 20.35).

Der Vorstoß der Banyamulenge war der Auftakt zu einer großangelegten Operation der *Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaire* (AFDL)¹⁴⁹. Ihr gehörten neben den Rebellen der Banyamulenge und den Tutsi aus Nord-Kivu drei weitere oppositionelle Gruppen an. Anführer war Laurent Désiré Kabila, der aus der Shaba-Provinz stammte und bereits in den 60er Jahren gegen Mobutu Sese Seko gekämpft hatte. Selbst die Anheuerung europäischer Söldner konnte nicht mehr verhindern, daß das Mobutu-Regime innerhalb von nur sieben Monaten gestürzt wurde. Nachdem die Truppen der AFDL zunächst die Grenzregion zu Rwanda, Burundi und Uganda eingenommen hatten, marschierten sie im Norden in Kisangani ein. Im April 1997 sicherten sie sich die rohstoffreiche Shaba-Provinz im Süden des Landes, um schließlich Mobutu in die Flucht zu schlagen und am 17. Mai 1997 ohne größere Kämpfe die Hauptstadt Kinshasa einzunehmen. Rwandas damaliger Verteidigungsminister und Vizepräsident Paul Kagame gab ein Jahr nach dem Krieg zu, daß Rwanda sich direkt mit Truppen an dem Vormarsch der AFDL beteiligt hatte, ja daß offenbar RPA-Kommandeure die AFDL

149 Die englische Bezeichnung lautet *Alliance of Democratic Forces for the Liberation of Congo-Zaire* (ADFL).

militärisch dirigiert hatten – eine Allianz, die schon nach kurzer Zeit wieder zusammenbrechen sollte, was zu einem neuen Krieg führte.

Offenkundig hatten auch die USA, die in dieser Zeit RPA-Soldaten ausbildeten, die AFDL massiv unterstützt (vgl. Schreiber 1998; OAU International Panel 2000: 20.20-20.21). Zentralafrika war seit Mitte der 90er Jahre verstärkt Einflußgebiet der USA geworden. Mit ihrer Unterstützung Ugandas und Rwandas waren sie unmittelbar am Kongo-Krieg beteiligt. Eine neuere Studie von William D. Hartung und Bridget Mox (2000: 2, 9-14) unter dem Titel "Deadly Legacy: US Arms to Africa and the Congo" kommt sogar zu dem Ergebnis, daß die Vereinigten Staaten bei acht der neun direkt in den Kongo-Krieg verwickelten Regierungen die Streitkräfte mit ausgerüstet haben¹⁵⁰.

Die RPA hatte mit ihrer Operation einen komplexen Krieg mitinitiiert, in den sie auch in den nächsten Jahren verwickelt bleiben sollte. Er erreichte nach kurzer Zeit eine regionale Dimension. Neben Rwanda griffen in wechselnden Konstellationen auch Uganda, Burundi, Angola, Zimbabwe und Namibia sowie in geringerem Ausmaß Tschad, Libyen und Sudan in "Africa's Great War" (Shearer 1999) ein¹⁵¹. Daneben ist eine Vielzahl von Rebellenbewegungen involviert¹⁵². Das vielschichtige Kriegsgeschehen, bei dem die natürlichen Ressourcen des Kongo systematisch ausgebeutet und Geldreserven, Wertgegenstände und Produktionsanlagen geplündert wurden und werden¹⁵³, macht in dramatischer

150 Außerdem offerierte die Clinton-Administration Kabila unmittelbar nach seiner Machtübernahme Militärhilfe. Über der Kritik an den USA und Frankreich sollte freilich nicht vergessen werden, daß die VR China – zum Teil mit Duldung der tanzanischen Behörden – Hauptwaffenlieferant für Zentralafrika ist und auch Südafrika in dieser Hinsicht eine zentrale Rolle spielt.

151 Siehe zum Krieg in Kongo-Zaire und zum "Flächenbrand" in der Region der Großen Seen neben dem zitierten Beitrag von Shearer (1999) u.a. Kühne 1996a; 1998a; Rosenblum 1997; Schürings 1997; Stroux 1997a; 1997b; 1998a; Prendergast/Smock 1999a; Hanf 1999; Nuscheler 2000. Informativ ist auch die Studie von Kühne/Mair (1998a, gekürzt: 1998b). Freilich enthält sie einige fragwürdige Einschätzungen. Zum einen verkennen die Autoren die starke Involvierung der USA in den Krieg. Zum anderen greifen sie bei der Analyse der (berechtigten) Sicherheitsinteressen der RPF-Regierung in Rwanda zu einer undurchdachten oder aber äußerst problematischen Formulierung: "Für Ruanda und die dort gegenwärtig Herrschenden ist der Kivu als Sicherheitszone gegen die Hutu-Milizen und als *Lebens- und Wirtschaftsraum* überlebenswichtig." (Kursivsetzung durch T.D.)

152 Eine sehr informative Übersicht über die zahlreichen Rebellenbewegungen in Zentral- und Ostafrika findet sich bei Kühne et al. 1999.

153 Der UN-Generalsekretär hat dem Sicherheitsrat am 16. April 2001 einen Bericht vorgelegt, der die Beteiligung Rwandas und Ugandas aufdeckt. Das Expertenpanel prangert in ungewöhnlicher Offenheit auch die Verstrickung von Yoweri Museveni und Paul Kagame – beide zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Reports Staatspräsidenten – an und fordert Sanktionen gegen Rwanda, Uganda und Burundi. Eine Schwäche des Reports ist, daß die Rolle der Kabila-

Form deutlich, wie eng die verschiedenen Konfliktkonstellationen in Zentral- und Ostafrika miteinander verbunden sind.

An dieser Stelle soll nur auf die militärische Lösung der rwandischen Flüchtlingsfrage eingegangen werden¹⁵⁴. In den Monaten nach der Zerschlagung der Flüchtlingscamps vom Oktober/November 1996 spielte sich im Inneren Zaires ein Drama ab, dessen Ausmaß und Hintergründe bis heute nur unzureichend geklärt sind. Der Geheimdienstexperte Udo Ulfkotte sprach in einem FAZ-Beitrag vom 23. Juni 1997 sogar von "Anzeichen für neuen Völkermord am Kongofluß"¹⁵⁵. Demnach soll insbesondere die rwandische Armee, die die AFDL zusammen mit ugandischen und angolanischen Truppen unterstützt hatte, systematische Massaker an den Hutu-Flüchtlingen begangen haben¹⁵⁶:

"Bei diesem Völkermord sind in den vergangenen Wochen nach vorsichtigen Schätzungen Zehntausende, nach Auffassung in Kinshasa akkreditierter Militärattachés sogar etwa hunderttausend Flüchtlinge ermordet worden. Von der Weltöffentlichkeit unbeachtet, werden die Massaker unterdessen vor allem in den Provinzen Equateur, Haut-Kongo und Kivu fortgesetzt." (Ulfkotte 1997a: 1)

Tatsächlich gab der Koordinator des UNHCR, Filippo Grandi an, daß von den ursprünglich 1,1 Mio. rwandischen Flüchtlingen hunderttausend bis zweihunderttausend Flüchtlinge 'verschwunden' seien. Auch andere Quellen – so etwa Human Rights Watch/FIDH (1997) – deuten darauf hin, daß Spezialkommandos der RPA die Hutu-Flüchtlinge regelrecht jagten und dabei zwischen den *genocidaires* – so der mittlerweile auch bei

Regierung und ihrer Verbündeten (Namibia, Angola, Zimbabwe) unterbelichtet bleibt, obwohl sie nach Ansicht der Kommission durchaus unter die Rubrik "illegale Geschäfte" fallen könnten. Das Versäumnis wurde – nicht ganz überzeugend – mit fehlender Zeit und mangelnden Ressourcen für weitere Recherchen begründet. Siehe ausführlich UN Panel of Experts 2001; eine Kurzzusammenfassung von Konrad Melchers findet sich in epd-Entwicklungspolitik, Nr. 7/2001, S. 4-5.

- 154 Siehe Turner 2001 als konzise Analyse zur Situation in Kongo-Zaire unter Laurent Désiré Kabila sowie unter Joseph Kabila, der nach der Ermordung seines Vaters vom 16. Januar 2001 die Präsidentschaft übernahm.
- 155 Die – vermutlich genozidartigen – Massaker in Kongo-Zaire haben angesichts des Ausmaßes und Leidens erstaunlich geringe Aufmerksamkeit erfahren. Dies hat zweifelsohne mit der schwierigen Informationslage zu tun; ein weiterer Faktor ist, daß die Massaker Teil eines komplexen Krieges waren. Dennoch ist diese Vernachlässigung – gerade angesichts der parallel stattfindenden Aufarbeitung des Rwanda-Genozids – auffällig.
- 156 Dabei sollen nach den Recherchen von Ulfkotte die westlichen Geheimdienste über die Massaker im Detail informiert gewesen sein, da sie den Funkverkehr der AFDL abhörten sowie Satelliten- und Infrarot-Aufnahmen erstellt hätten. Insbesondere die USA hätten sich aber in dem Dilemma befunden, daß sie Kabilas Vormarsch unterstützt hätten und deshalb die Massaker nicht öffentlich machen wollten.

englischsprachigen Rwandern gängige Begriff für die Verantwortlichen des Völkermordes – und Zivilisten häufig keinen Unterschied machten. Die UN-Menschenrechtskommission ernannte vor diesem Hintergrund eine Untersuchungskommission unter Leitung von Roberto Garreton, den Sonderberichterstatter für Menschenrechte in Zaire. Die vom 3. bis 10. Mai 1997 nach Zaire entsandte UN-Missionen erhielt jedoch keinen direkten Zugang zu den vermuteten Massengräbern; die Ermittlungen wurden immer wieder behindert. Auch konnten keine Hilfsagenturen in das Gebiet gelangen (vgl. Ulfkotte 1997a: 1; OAU International Panel 2000: 20.38). Das Ergebnis des Garreton-Berichts ließ aber keinen Zweifel an der Dramatik der Situation:

"There is no denying that ethnic massacres were committed and that the victims were mostly Hutu from Burundi, Rwanda and Zaire. The joint mission's preliminary opinion is that some of these alleged massacres could constitute acts of genocide. However, the joint mission cannot issue a precise, definitive opinion on the basis of the information currently available to it The concept of crimes against humanity could also be applied to the situation An in-depth investigation in the territory of the DRC [Democratic Republic of Congo, T.D.] would clarify this situation." (UN Commission for Human Rights 1998, zit. nach OAU International Panel 2000: Ziff. 20.39)¹⁵⁷

Wie viele der "verschwundenen" Flüchtlinge sich in Zaire oder Nachbarländern ansiedelten, wie viele an Krankheit und Hunger starben und wie viele Menschen umgebracht wurden, läßt sich seriös nicht beantworten. Ob die Massaker in Zaire tatsächlich genozidalen Charakter hatten, wie nicht nur Ulfkotte behauptet, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Relativ klar scheint jedoch, daß rwandische Soldaten schwerste Kriegsverbrechen und eklatante Verletzungen des humanitären Völkerrechts begangen haben. Die Militäroperation der rwandischen Regierung gegen die Bedrohung der *Hutu Refugee Warrior Communities* war angesichts der Inaktivität der UNO und der Duldung durch die zairischen Behörden unter Sicherheitsaspekten zwar nachvollziehbar. Doch stellte das äußerst brutale Vorgehen in Zaire die moralische Integrität der neuen rwandischen Führung drei Jahre nach dem Völkermord in Rwanda grundsätzlich in Frage. Treffend merkte das OAU International Panel (2000: Ziff. E.S.64) an, daß – bei allem Verständnis für Sicherheitsbelange – sich die politische Strategie der RPF-Führung als für die Region verheerend erwies (und bis heute erweist):

"The present Rwandan government appears to be caught up in a militaristic logic likely to lead Rwanda and the region into deeper

157 Zu ähnlichen Ergebnissen kam eine weitere Mission, die UN-Generalsekretär Kofi Annan im Juli 1997 eingesetzt hatte und die sich ebenfalls nicht frei im Lande bewegen konnte (vgl. Annan 1998d).

conflict. It is necessary to change this logic in order to strengthen the peace process." (OAU International Panel 2000: Ziff. E.S.64)

VII. Gerechtigkeit, Versöhnung und fortbestehende Gewalt: Die Ahndung des Völkermords und die Rolle der internationalen Strafgerichtsbarkeit

Der grundlegende Konflikt, den "internationale Gemeinschaft" und die RPF-dominierte Regierung hinsichtlich der Flüchtlingsgemeinschaften hatten, sollte sich bei einer weiteren zentralen Frage der Nachkriegszeit fortsetzen: der Ahndung des Völkermordes und der Vermeidung künftiger Menschenrechtsverletzungen. Ähnlich wie beim Flüchtlingsproblem erwartete die rwandische Regierung von der "internationalen Gemeinschaft" im wesentlichen eine Unterstützung ihrer Linie bei der Aufarbeitung und Verurteilung des Völkermordes und verbat sich Kritik an ihrem Führungsstil. Sie fühlte sich dabei sowohl moralisch als auch politisch im Recht. Die Vereinten Nationen wollten hingegen nach internationalen Rechtsstandards ein eigenes System für die Dokumentation und Aburteilung größter Menschenrechtsverletzungen aufbauen sowie Einfluß auf die aktuelle Menschenrechtslage nehmen. Sowohl die nationalen als auch die internationalen Bemühungen um die Aufarbeitung und Verfolgung der Menschenrechtsverbrechen wiesen in den ersten Jahren nach dem Genozid jedoch eklatante Defizite auf.

1. Fortdauernde Gewalt nach Krieg und Völkermord: Der Machtanspruch der RPF

Neben Versäumnissen der rwandischen Regierung sowie der betreffenden UN-Institutionen wurde die Arbeit auch erheblich dadurch erschwert, daß die Lage in Rwanda nach dem offiziellen Kriegsende vom 18. Juli 1994 äußerst angespannt blieb. Sie stellte sich als "gewaltsame Nachkriegszeit" oder gar als "Zwischenkriegszeit" dar. Zwei Faktoren, die sich wechselseitig verstärkten, trugen maßgeblich zu den Spannungen bei: zum einen die bereits beschriebenen gewaltsamen Übergriffe aus den Flüchtlingslagern in Zaire; zum anderen die Verhärtung der Regierungslinie, auf die hier näher eingegangen werden soll.

Einen Tag nach der formellen Beendigung des Krieges durch die RPF waren am 18. Juli 1994 Pasteur Bizimungu als Präsident sowie eine Regierung unter Premierminister Faustin Twagiramungu vereidigt worden. Damit hielt sich die RPF formell weitgehend an die Arusha-Vereinbarungen¹⁵⁸. Tatsächlich war die Macht jedoch bei der RPF kon-

158 Die fünf Ministerposten der MRND wurden unter den anderen Parteien aufgeteilt, drei davon erhielt die RPF.

zentriert, insbesondere beim Oberkommandierenden der RPA, Paul Kagame, der den Posten des Verteidigungsministers übernahm und für den eigens der bislang nicht vorgesehene Posten des Vizepräsidenten eingerichtet wurde¹⁵⁹. Ein Jahr nach Amtsantritt brachen die Spannungen innerhalb der neuen Führung offen aus. Anlaß waren Berichte über zunehmende Armeeübergriffe sowie der unverhohlene Machtanspruch der RPF. Premierminister Twagiramungu (MDR) trat am 28. August 1995 zurück und kam damit seiner Entlassung zuvor. Vier weitere Minister, darunter Innenminister Seth Sendashonga (RPF, Hutu)¹⁶⁰, verloren ebenfalls ihr Amt. Neuer Premier wurde der frühere Erziehungsminister Pierre-Célestin Rwigema (MDR), ein offenbar wenig durchsetzungsfähiger Kompromißkandidat. Außerdem tauschten in der neuen Regierung der Hardliner Jacques Bihozagara (RPF, Tutsi, bisher verantwortlich für die Wiedereingliederung der Flüchtlinge) und der moderate Patrick Mazimpaka (RPF, Tutsi, bislang Jugendminister) die Ämter (vgl. M. Weiss 1996b: 286-287)¹⁶¹. Besondere Aufmerksamkeit erregte der Rücktritt des Generalstaatsanwalts, François-Xavier Nsanzuwera. Er war zugleich Generalsekretär der Menschenrechtsorganisation *Association Rwandaise pour la Défense des Droits de l'Homme* (ARDHO) gewesen und hatte auf den Todeslisten der Hutu-Extremisten gestanden. Als er politische Morde und den Einfluß der Drogenmafia auf die rwandische Politik untersuchen wollte, drängte ihn auch die neue Regierung ins Exil (vgl. Nsanzuwera 1996: 52)¹⁶².

Das RPF-Regime agierte repressiv und tolerierte immer weniger Widerspruch. Die Armee setzte nicht nur gegen Milizionäre und (Ex-)FAR-Soldaten, sondern auch gegen die Zivilbevölkerung Gewalt ein. Dies gilt sowohl für die unmittelbare Zeit zwischen dem Beginn des Völkermordes und der Machtübernahme der RPF als auch für die Konsolidierung des Regimes und die darauffolgenden Jahre. Wie hoch die Opferzahlen sind, ist heftig umstritten. In jüngerer Zeit verdichten sich die Hinweise, daß sie nennenswert höher liegen, als externe Beobachter noch kurz nach dem Genozid annahmen. Für nennenswerte Opferzahlen spricht auch die – skandalöse – Art und Weise, in der das UN-Sekretariat und der UNHCR mit einem Bericht von Robert Gersony umging.

159 Nach dem Rücktritt Pasteur Bizimungu am 23. März 2000 wurde Kagame auch formell rwandischer Präsident.

160 Am 16. Mai 1998 wurde Sendashonga im Exil in Nairobi ermordet. Es handelte sich bereits um den zweiten Attentatsversuch; bei dem ersten Anschlag sollen Spuren zu einem Mitarbeiter der rwandischen Botschaft gewiesen haben.

161 Siehe auch die Chronik von "Internationales Afrikaforum", 4. Jg. (1995) H. 4, S. 333.

162 Die RPF-Machtelite marginalisierte nicht nur moderate Hutu-Politiker. Da sie sich maßgeblich aus ugandischen Rückkehrern rekrutiert, steht auch in Frage, wie umfassend sie die Tutsi-Bevölkerung repräsentiert. Dies betrifft insbesondere Mitglieder anderer Diasporas (etwa aus Zaire und Burundi) sowie – wichtiger noch – viele Überlebende des Genozids.

Gersony leitete im Auftrag des UNHCR ein Dreipersonen-Team, das sich mit Flüchtlingsfragen befassen sollte und in diesem Zusammenhang auf Massaker und Verfolgungen der RPF stieß. In Hintergrundgesprächen und Informationen, die der Presse zugespielt wurden, ist davon die Rede, daß Gersony die RPF für den Tod von 25.000 bis 45.000 Menschen in den Monaten April bis August 1994 verantwortlich machte (vgl. Des Forges 1999: 728). Obwohl Insider davon überzeugt sind, daß es zumindest in Kurzform ein Dokument der Untersuchung gibt, wird die Existenz des Berichts von UN-Seite abgestritten¹⁶³. Gérard Prunier, der in der ersten Ausgabe seines zentralen Werkes zu Rwanda die Ergebnisse der Gersony-Mission noch in Zweifel gezogen hatte, ging nach erneuten Recherchen für die zweite Auflage des Bandes bei einer grundlegenden Revisi-on der Zahlen in Anlehnung an Schätzungen anderer Beobachter sogar davon aus, daß die RPF zwischen April 1994 und Mitte 1995 bis zu 100.000 Menschen getötet haben könnte (vgl. Prunier 1997a, Kap. 10)¹⁶⁴. Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch wiesen auch in den Folgejahren immer wieder darauf hin, daß die Regierung für Massenverhaftungen, Vergeltungsmaßnahmen in Grenzgebieten etc. verantwortlich war.

2. Die innerstaatliche Ahndung des Völkermordes

Die angespannte politische und militärische Lage behinderte den Übergang zu einigermaßen geordneten Verhältnissen und zu einer Regelung der fortbestehenden Konflikte in Rwanda erheblich. Dies betraf nicht zuletzt die innerstaatliche Ahndung und Aufarbeitung des Völkermordes. Die Logik des Völkermordes war auch nach dem Sieg der RPF nicht durchbrochen. So wies die Menschenrechtsorganisation African Rights (1996a) mit der Studie "Rwanda: Killing the Evidence" darauf hin, daß Mord, Anschläge, die Verhaftung und Einschüchterung von Überlebenden und Zeugen auch zwei Jahre später noch weitergingen. Dabei machten Hutu-Extremisten inner- und außerhalb Rwandas Jagd auf Überlebende und Zeugen. Zudem wurde Überlebenden ihr Anrecht auf Besitz, Land und Viehbestand streitig gemacht¹⁶⁵.

163 Alison Des Forges (1999: 726-732) hat in vertraulichen Hintergrundgesprächen die wichtigsten Ergebnisse der Gersony-Mission in Erfahrung gebracht, die auf die systematische Ermordung und Verfolgung der Hutu-Bevölkerung durch die RPF hinweisen. Die Entscheidung von UN-Sekretariat und UNHCR, die Existenz eines Berichts zu leugnen, erklärt sie mit der Absicht, einem Konflikt mit der rwandischen Regierung aus dem Weg zu gehen, der diese hätte schwächen, aber auch die UN hätte diskreditieren können. Die USA und möglicherweise auch andere Mitgliedsstaaten unterstützten diese Linie.

164 In diesen Zahlen sind freilich auch die Opfer enthalten, die bei der gewaltsamen Schließung der Flüchtlingslager ums Leben kamen.

165 Diese Entwicklungen fanden im Vergleich zum Flüchtlingsdrama und seinen Folgen kaum internationale Aufmerksamkeit – eine Beobachtung, die für die

Hinzu kam, daß sich das Justizwesen in einem desaströsen Zustand befand und die neue Regierung keine entschlossenen Schritte zu Reform und Wiederaufbau unternahm. Nach dem Völkermord waren nur 195 Justizbeamte im Lande verblieben, die zumeist für untere Instanzen gearbeitet hatten (vgl. Nsanzuwera 1996: 53). Zugleich saßen über 100.000 Häftlinge in den völlig überfüllten Gefängnissen; zweieinhalb Jahre nach Ende des Völkermordes war noch kein einziger Prozeß aufgenommen worden¹⁶⁶. Angesichts extrem schlechter hygienischer Bedingungen sollen 250 bis 300 Menschen pro Monat in den Haftanstalten gestorben sein. Die RPF mischte sich zudem immer stärker in die Belange der Justiz ein. Verschiedenste Justizangehörige gerieten unter starken Druck, wurden verhaftet oder mußten – wie etwa François-Xavier Nsanzuwera – das Land verlassen (vgl. Nsanzuwera 1996: 54).

Ein Angebot der Vereinten Nationen und wichtiger Mitgliedsstaaten, 50 Rechtsexperten zur Unterstützung der rwandischen Justiz zu entsenden, wurde abgewiesen. Nachdem die Regierung zunächst am 19. Februar 1995 positiv reagiert hatte, lehnte das Übergangsparlament im Juli 1995 die Einstellung ausländischer Richter ab. Die Begründung lautete, daß damit die Verfassung und die nationale Souveränität verletzt würden. Durch diesen Beschluß wurde eine Chance vertan, rasch Verfahren in Gang zu setzen. Die internationale Unterstützung erhielt einen großen Rückschlag. Dennoch wurde im Rahmen einer sog. *Technical Cooperation Unit* der Wiederaufbau des Justizsystems gefördert, wobei sich insbesondere UNDP engagierte. Außerdem finanzierten UNAMIR und UNDP den Bau neuer Gefängnisse mit.¹⁶⁷

Einen gewissen Fortschritt bei der Aufarbeitung des Genozids brachte die Internationale Konferenz zu "Genocide, Impunity and Accountability: a Dialogue for a National and International Response", die die rwandische Regierung vom 2. bis 6. November 1995 in Kigali abhielt (vgl. Eriksson 1996; Manikas/Kumar 1997: 66). Hier wurden unterschiedliche Täterkategorien vorgeschlagen, die sich in modifizierter Form im Genozidgesetz vom 10. August 1996 und im Genozidverfahrensgesetz

ländlichen Gebiete in besonderem Maße zutraf. Insbesondere African Rights (1996a: 4) hat deshalb internationale Organisationen scharf kritisiert, daß sie ihre Aufmerksamkeit und ihr Engagement in die falsche Richtung gelenkt hätten. Die Aussagen von Zeugen sind auch deshalb so wichtig, weil es nur wenige Dokumente über die Schuldigen des Völkermords gibt. Offensichtlich versuchten die Mörder systematisch, ihre Schuld zu verdecken und sich durch Einschüchterungen und weitere Morde Straflosigkeit zu sichern.

166 Vgl. Wolfgang Kunath: Arusha – Zwei-Klassen-Justiz von ihrer besseren Seite. Völkermord in Ruanda soll im In- und Ausland geahndet werden / Unschuldsvermutung zählt nur vor UN-Gericht, in: Frankfurter Rundschau vom 4. November 1996, S. 5.

167 Siehe Kumar et al. 1996; M. Weiss 1996b: 287; Nsanzuwera 1996: 54; Kent 1996: 83/Note 17; Scherrer 1996a: 155.

Nr. 08/96 vom 30. August 1996 niederschlugen (vgl. Scherrer 1996a: 155-157, 182; OAU International Panel: Ziff. 18.35):

- In die Täterkategorie 1 fallen die Anstifter, Planer und Hauptausführenden des Völkermordes¹⁶⁸. Ihnen drohte die Todesstrafe. Die meisten waren ins Ausland geflüchtet.
- Kategorie 2 bezieht sich auf diejenigen, die als Komplizen, Verschwörer und Ausführende des Massenmordes erhebliche Verantwortung tragen (sog. "einfache" Mörder).
- Kategorie 3 umfaßt Gewalttäter, die sich der Beteiligung an Verbrechen gegen Personen schuldig gemacht, aber keine Menschen getötet haben. Tätern der Kategorien 2 und 3 drohten Haftstrafen.
- Kategorie 4 betrifft Eigentumsdelikte wie Plünderungen; die Täter wurden nicht in Haft genommen, sondern sollten Wiedergutmachung leisten.

Auch nach Verabschiedung des Genozidgesetzes vom 10. August 1996 war das rwandische Justizsystem nur sehr begrenzt funktionsfähig, so daß die innerstaatliche Bewältigung des Völkermordes sehr langsam in Gang kam. Bis Januar 1999 waren dann insgesamt 864 Verhandlungen abgeschlossen. 116 Menschen waren zum Tode verurteilt worden, von denen 22 im April 1998 hingerichtet wurden. Nach Angaben des OAU International Panel (2000: Ziff. E.S.51) waren bis Frühjahr 2000 etwa 2.000 Fälle erledigt. Noch mindestens 120.000 Menschen saßen nach Angaben des OAU International Panel in den Gefängnissen (andere Schätzungen belaufen sich auf eher 100.000 Inhaftierte); ein nennenswerter Teil aufgrund falscher oder unbewiesener Anschuldigungen. Auch wenn das Justizministerium im Oktober 1998 ankündigte, aufgrund mangelnder Beweise 10.000 Häftlinge auf freien Fuß zu setzen, so zeigte sich doch, daß ohne eine nennenswerte Veränderung von Verfahren und Prozeduren die Mehrzahl der Gefangenen sterben dürfte, bevor ein Prozeß auch nur begonnen hatte¹⁶⁹.

Um die ordentlichen Gerichte zu entlasten und alternative Formen von Gerechtigkeit und Versöhnung zu fördern, hat das sog. Gacaca-System verstärkte Aufmerksamkeit erfahren¹⁷⁰. Diese traditionelle Form der Konfliktregelung wurde nach dem Völkermord in mehreren Gemeinden wiederbelebt und stellt gerade für kleinere Streitfragen eine praktikable

168 Das Gesetz schloß in Kategorie 1 ausdrücklich sexuelle Gewalt ein. Dennoch wurden von der rwandischen Justiz hier nur sehr wenige Fälle verfolgt (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 18.42).

169 Zugespißt meinte deshalb auch das OAU International Panel (2000: Ziff. E.S.51): "At the present rate it is estimated it will take anywhere between two and four centuries to try all those in detentions."

170 *Gacaca* – im Deutschen mitunter auch Gachacha geschrieben – bedeutet "grasbedeckte Lichtung" und geht auf das Treffen von Ältesten auf dem Dorfplatz zurück (vgl. M.D. Wagner 1996: 56-58).

Möglichkeit zur Beilegung von Disputen dar¹⁷¹. Die Regierung hat in den vergangenen Jahren den Aufbau lokaler Tribunale vorangetrieben. Eine bedeutsame Maßnahme war die Ernennung von 200.000 Laienrichtern am 4. Oktober 2001. Sie wurden in den folgenden Tagen auf lokaler Ebene per Akklamation bestätigt und sollten in Schnellkursen auf ihre ehrenamtliche Tätigkeit vorbereitet werden. Der nächste Schritt bei der Errichtung eines neuen, dreistufigen Justizsystems stellt die Besetzung von insgesamt 11.000 Gacaca-Instanzen mit jeweils 19 Richtern dar¹⁷².

Die Gacaca-Gerichte sind für alle Fälle mit Ausnahme von Kategorie 1 zuständig (vgl. Des Forges 1999: 761). Dies ist nicht unproblematisch. Denn dadurch werden internationale Standards verletzt, die u.a. Angeklagten die Unterstützung durch ausgebildete Verteidiger zusagen (vgl. Amnesty International 2000a). Außerdem können undurchsichtige Ausgleichsverfahren und sozialer Druck auch dazu führen, daß Mörder mit sehr kurzen Haftstrafen davonkommen. Andererseits wird man einräumen müssen, daß ohne die Errichtung des Gacaca-Systems die mehr als 100.000 Inhaftierten in absehbarer Zeit kaum eine Chance auf einen Prozeß haben. Da zudem schätzungsweise 80% der Inhaftierten in die Kategorie 2 ("einfache Mörder") fallen¹⁷³, scheint die zunächst theoretisch plausible Option, die Zuständigkeit der Gacaca-Gerichte auf die weniger gravierenden Kategorien 3 und 4 zu begrenzen, nicht praktikabel. Es spricht deshalb bei Abwägung der verschiedenen Argumente *summa summarum* viel dafür, die mögliche positive Funktion dieser Gerichte zu würdigen. Wichtig erscheint jedoch, daß den Angeklagten (insbesondere in Kategorie 2) die Möglichkeit eines Rechtsbeistands eingeräumt wird.

171 Nach Angaben von Wissenschaftlern der Universität von Butare unter der Leitung von Philibert Kgabo wurde unmittelbar nach dem Völkermord das Gacaca-System in zwanzig Gemeinden wieder belebt (vgl. Scherrer 1996a: 146-150; ausführlicher Scherrer 1995b). *Gacaca* hat als traditionelle Form der Disputlösung den Vorteil, daß es für die Bevölkerung die Errichtung von Recht und Gerechtigkeit erfahrbar macht. Freilich muß berücksichtigt werden, daß das Gacaca-System stets in einen politischen Kontext eingebettet ist. So wurde das Instrument vor und während der Kolonialzeit von einflußreichen Chiefs instrumentalisiert. Nach 1959 vereinnahmten die Parmehutu bzw. die MRND das Verfahren (vgl. Manikas/Kumar 1997: 66-67). Von daher wird man auch heute den Kontext seiner Wiederbelebung beobachten müssen. Hinzu kommt, daß es nach dem Völkermord schwierig ist, unbelastete Autoritäten zu finden, die von den verschiedenen Seiten anerkannt werden (vgl. M.D. Wagner 1996: 56-58; Kumar et al. 1996).

172 Vgl. Human Rights Watch Press Release from 4 October 2001 ("Rwanda: Elections May Speed Genocide Trials. But New System Lacks Guarantees of Rights"), <<http://hrw.org/press/2001/10/rwanda1004.htm>> (Zugriff am 05.10.01).

173 Vgl. Christoph Plate: Letzte Chance für Ruanda. Einheimisches Justizsystem soll Genozid aufarbeiten helfen, in: Frankfurter Rundschau vom 8. Oktober 2001, S. 2 ("Im Hintergrund").

Daß rwandische Behörden die von internationalen Menschenrechtsorganisationen erhobene Forderung nach Verteidigern bislang mit der Begründung zurückwiesen, dies würde den volksnahen Charakter der Gacaca-Gerichtsbarkeit beeinträchtigen, ist unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten äußerst bedenklich.

3. Menschenrechtsbeobachtung und internationale Strafgerichtsbarkeit: Der Beitrag der Vereinten Nationen zur Ahndung des Völkermords

Die Vereinten Nationen reagierten mit einer Reihe von Maßnahmen auf die Menschenrechtsverbrechen in Rwanda. Die UN-Menschenrechtskommission ernannte im Mai 1994 René Dégni-Ségui (Côte d'Ivoire) zum Sonderberichterstatter für Rwanda (vgl. Scherrer 1996a: 116). Der bereits erwähnte Bericht vom 28. Juni 1994 (E/CN.4/1995) hielt fest, daß die Massaker die Tatbestände aus Art. II der Genozid-Konvention erfüllten. Außerdem schlug Dégni-Ségui die Einrichtung eines internationalen Straftribunals vor.

Zu dem gleichen Schluß kam in ihrem Bericht vom 1. Oktober 1994 eine aus drei Mitgliedern bestehende Expertenkommission (*Commission of Experts*)¹⁷⁴. Sie hatte am 15. August 1994 ihre Arbeit aufgenommen und zwischen dem 29. August und 17. September die Region bereist, um schwere Verletzungen des humanitären Rechts (inklusive Genozid) zu untersuchen. Die Kommission stellte fest, daß sowohl FAR als auch RPA schwere Vergehen gegen das humanitäre Völkerrecht sowie Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen hätten. Den Hutu-Extremisten wurde darüber hinaus Genozid gemäß Artikel II der Genozid-Konvention von 1948 vorgeworfen¹⁷⁵. Die beiden Berichte hatten Konsequenzen. Am 8. November 1994 errichtete der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 955 das *International Criminal Tribunal for Rwanda* (ICTR). Zuvor hatte der *UN High Commissioner for Human Rights*, José Ayala-Lasso (Ecuador), bereits die *Human Rights Field Operation – Rwanda* (HRFOR) vor Ort geschickt.

Wie trugen die Menschenrechtsoperation und das Straftribunal zur Aufarbeitung des Völkermordes bei? HRFOR war die erste derartige Operation, die das gerade geschaffene Büro eines UN-Hochkommissars für Menschenrechte einsetzte. Ayala-Lasso vereinbarte mit der rwandischen Regierung, bis zu 147 Menschenrechtsbeobachter zu entsenden. Aufga-

174 Das Mandat der Kommission hatte der UN-Sicherheitsrat am 1. Juli 1994 mit Resolution 935 festgelegt. Am 29. Juli 1994 benannte Boutros-Ghali die Mitglieder. Ihr gehörten als Vorsitzender Atsu-Koffi Amega (Togo) sowie als weitere Mitglieder Habi Dieng (Guinea) und Salifou Fomba (Mali) an (vgl. UN-DPI 1995ac). Atsu-Koffi Amega war früher Präsident des Obersten Gerichtshofs und Außenminister von Togo, Habi Dieng war Generalstaatsanwältin Guineas und Prof. Salifou Fomba Mitglied der UN-Völkerrechtskommission gewesen.

175 Vgl. UN-DPI 1995ac; Sunga 1995: 121-125; L.D. Johnson 1996: 213.

ben waren die Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht, die Beobachtung der Menschenrechtssituation, die Prävention künftiger Verstöße, die Wiederherstellung von Vertrauen (nicht zuletzt um die Flüchtlingsrückkehr zu ermöglichen) und die technische Unterstützung für das Justizsystem. Außerdem sollte HRFOR die Umstände der Flüchtlingsrückkehr sowie die Bedingungen in Haftlagern und Gefängnissen überwachen.¹⁷⁶

Das Urteil über die Arbeit von HRFOR fällt durchweg negativ aus (siehe z.B. Manikas/Kumar 1997: 72; Eriksson 1996): Das Mandat war nicht präzise gefaßt und zu breit angelegt, Führungsstrukturen und Finanzausstattung unzulänglich. Bei Rekrutierung und Training der HRFOR-Mitarbeiter unterliefen offenbar grobe Fehler, die die Qualität der Arbeit stark beeinträchtigten. Unklare Kompetenz- und Kommunikationsstrukturen taten ein übriges. Insbesondere das achtköpfige Expertenteam, welches den Genozid als Teil der HRFOR *Special Investigation Unit* untersuchen sollte, hatte eine äußerst unklare Aufgabenbestimmung. So sollte es einerseits die *Commission of Experts* und den Sonderberichterstatter bei der Aufklärung des Genozids unterstützen, zugleich aber auch dem Menschenrechtszentrum in Genf und dem HRFOR-Missionschef berichten. Dies erzeugte Reibungsverluste und Rivalitäten. Schließlich fehlte dem Team der Zugang zu Regierungsbeamten und Dokumenten.

Seit Anfang 1995 gewann bei HRFOR die Beobachtung der aktuellen Menschenrechtssituation an Bedeutung. Außerdem wurde versäumt, ein einheitliches Berichtssystem, eine zentrale Auswertung sowie Richtlinien für den Umgang mit den erhobenen Informationen zu erstellen. Erst ab Oktober 1995 wurde eine grundlegende Reform der Arbeitsstrukturen und Strategie angegangen (vgl. African Rights 1995b: 14-28; Kumar et al. 1996). Die zunehmende Konzentration auf aktuelle Menschenrechtsverletzungen führte zu erheblichen Auseinandersetzungen mit der rwandischen Regierung. Sie kritisierte heftig, daß die Menschenrechtsberichte der Mission unzuverlässig seien und HRFOR die Aufklärung des Genozids sowie die Unterstützung des rwandischen Justizsystems vernachlässige (vgl. Kumar et al. 1996). Harsche Kritik übte auch African Rights (1995b), die in ihrem Bericht "A Waste of Hope" die Versäumnisse schonungslos benannte¹⁷⁷.

Der Beitrag der HRFOR-Mission zur Bewältigung des Völkermordes muß sehr zurückhaltend eingeschätzt werden. Zwar gab es im einzelnen

176 Vgl. zu diesem Absatz Kumar et al. 1996; Eriksson 1996; Manikas/Kumar 1997: 70, 73-74; N. Wright 1996: 56. Die Ergebnisse der Arbeit wurden später auch dem Chefankläger des *International Criminal Tribunal for Rwanda* zugänglich gemacht.

177 Sehr kritisch äußert sich auch Christian P. Scherrer (1996a: 115-116), der selbst Mitglied von HRFOR war und im Januar einen Vorschlag entwickelte, innerhalb von HRFOR eine "Conflict Prevention and Resolution Unit" zu errichten (vgl. Scherrer 1995b).

hilfreiche Arbeitsergebnisse. So lokalisierte die *Special Investigation Unit* Massengräber und identifizierte Zeugen. Dadurch wurde eine gewisse Vorarbeit für die Ermittlungen des Ad-hoc-Tribunals geleistet. Doch selbst in Hinblick auf die Zusammenarbeit mit dem Straftribunal blieb die genaue Verwendung des Materials lange Zeit ungeklärt. So waren viele HRFOR-Mitarbeiter überrascht, als Chefankläger Richard Goldstone im Dezember 1994 deutlich machte, daß Beweise im engeren Sinne nur vom Personal des Tribunals erhoben werden sollten (vgl. Kumar et al. 1996).

Das *International Criminal Tribunal for Rwanda* (ICTR)¹⁷⁸ hatte der UN-Sicherheitsrat unter Bezug auf Kapitel VII der UN-Charta eingerichtet. Ebenso wie beim Ad-hoc-Tribunal für das frühere Jugoslawien – dem *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* (ICTY) – kann diese Entscheidung als eine vorläufige Maßnahme gem. Art. 40 UN-Charta betrachtet werden. Die Forderung nach einem Straftribunal hatten nicht nur der Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission und die Expertenkommission erhoben (vgl. Manikas/Kumar 1997: 67-68). Auch die neue rwandische Regierung, die in dieser Zeit als nicht-ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat vertreten war, hatte ein Strafgericht beantragt. Der Sicherheitsrat reagierte zügig und entschlossen. Er verlieh seinem Beschluß vom 8. November 1994 drei Monate später weiteren Nachdruck. Mit Resolution 978 forderte er am 27. Februar 1995 unter Berufung auf die Genozid-Konvention von 1948 sämtliche Staaten auf, mögliche Täter festzunehmen und auszuliefern¹⁷⁹ (vgl. Knokke/Lüder 1996: 214-215; Schürings 1994).

Das Rwanda-Tribunal erhielt mit Resolution 955 ein eigenes Statut (vgl. Biskup 1997)¹⁸⁰. Der Sicherheitsrat ging damit über die Vorschläge der Expertenkommission hinaus. Diese hatte angeregt, das Statut des Jugoslawien-Tribunals so zu erweitern, daß auch die Verbrechen in Rwanda

178 In dem vollständigen Titel des Tribunals sind auch seine wesentlichen Merkmale enthalten: "International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwandan Citizens Responsible for Genocide and Other Such Violations Committed in the Territory of Neighbouring States, between 1 January 1994 and 31 December 1994".

179 Auf Druck Frankreichs wurde dabei die bindende Wirkung erheblich abgeschwächt (vgl. Scherrer 1996a: 119-120). Dennoch erwies sich die Resolution als wirksam. Anfangs waren insbesondere Kenya, Zaire und Burundi unkooperativ und gewährten Verdächtigen Unterschlupf (vgl. Wilke-Launer 1996: 68). Eine Zeit lang deckte vor allem der kenyanische Präsident Daniel arap Moi die Extremisten, die in Kenya nach wie vor rassistische Schriften wie *Kangura* vertrieben. Moi wollte dem Rwanda-Tribunal zunächst jede Mitarbeit verweigern und drohte sogar damit, Mitarbeiter des Tribunals zu verhaften, wenn sie nach Kenya kämen (vgl. Chege 1996: 37). Internationaler Druck sorgte aber dafür, daß die Auslieferungssuchen des ICTR befolgt werden.

180 Im Unterschied zum Jugoslawien-Tribunal, bei dem der Generalsekretär das Statut vorgelegt hatte, wurde beim Rwanda-Tribunal das Statut von Mitgliedern des Sicherheitsrates erarbeitet (vgl. L.D. Johnson 1995: 217).

hätten verfolgt werden können (vgl. UN-DPI 1995ac; Akhavan 1996: 502-503). Der Sicherheitsrat machte jedoch in besonderer Weise deutlich, daß der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen in Rwanda der gleiche Status wie der Verfolgung von Verbrechen im früheren Jugoslawien zukommen sollte. Mit Resolution 877 vom 22. Februar 1995 wurde Arusha (Tanzania) zum Sitz des Tribunals bestimmt. Damit befand sich der Gerichtshof einerseits in der Region. Andererseits wurde er aber auch nicht in Kigali errichtet. Neben infrastrukturellen und Sicherheitsproblemen spielte sicherlich eine entscheidende Rolle, daß das ICTR dort erheblichem politischem Druck durch die neue Regierung ausgesetzt gewesen wäre.

Das Arusha-Tribunal hat zwei Kammern¹⁸¹. Die Richter werden jeweils von der UN-Generalversammlung gewählt, nachdem sie der Sicherheitsrat auf Grundlage einer Vorschlagsliste der Regierungen nominiert hatte. Die beiden Ad-hoc-Tribunale in Arusha und Den Haag sind durch einen gemeinsamen Chefankläger und gemeinsame Berufungskammern verbunden¹⁸² (vgl. Ferencz 1998). Durch diese Regelung soll eine gewisse Einheitlichkeit bei der Auslegung des Völkerrechts gewährleistet werden (vgl. Biskup 1997).

Die Artikel 2 bis 4 des ICTR-Statuts benennen die drei Straftatbestände. Dabei handelt es sich um Völkermord (Art. 2), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 3) sowie Kriegsverbrechen (Art. 4) (vgl. Knocke/Lüder 1996: 215, siehe auch Kapitel A.III):

1. Die Definition des *Völkermordes* (Art. 2) und die Präzisierung der strafbaren Handlungen sind wortgleich mit der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords vom 9. Dezember 1948 (dort Art. II und III) formuliert, so daß hier eine klare Rechtsgrundlage gegeben ist.
2. Als *Verbrechen gegen die Menschlichkeit* (Art. 3) sind Mord, Ausrottung, Versklavung, Deportation, Gefangenschaft, Folter, Vergewaltigung¹⁸³, Verfolgung aus politischen, rassistischen oder religiösen

181 Als Richter für die beiden Kammern in Arusha bestimmte die UN-Generalversammlung für eine erste Amtszeit: Lennart Aspegren (Schweden), Laïty Kama (Senegal), T.H. Khan (Bangladesch), Yakov A. Ostrovsky (Rußland), Navanethem Pillay (Südafrika) und William H. Sekule (Tanzania, Präsident) (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 314-315, Ziff. 876).

182 Der erste Chefankläger des Tribunals war Richard J. Goldstone, Richter am südafrikanischen Verfassungsgericht.

183 Der frühere Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zu Rwanda, Dégni-Ségui, gibt in seinem Bericht vom Januar 1996 an, daß schätzungsweise 250.000 bis 500.000 Frauen — vor allem Tutsi — vergewaltigt wurden (vgl. Richter-Lyonette 1998a). Das OAU International Panel (2000: Ziff. 16.20) nennt zwar keine Zahlen, kommt aber zu einem ähnlich erschütternden Schluß: "According to testimonies given by survivors, we could conclude that practically every female over the age of 12 who survived the genocide was raped." Vergewaltigung

Gründen oder andere unmenschliche Handlungen strafbar, wenn sie als Teil eines verbreiteten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung aus nationalen, politischen, ethnischen, rassistischen oder religiösen Gründen erfolgen. Im Unterschied zur entsprechenden Regelung des Jugoslawien-Tribunals (Art. 5) ist kein Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt erforderlich.

3. Unter *Kriegsverbrechen* (Art. 4) sind Verstöße gegen den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen vom 12. August 1949 und gegen deren Zusatzprotokoll II vom 8. Juni 1977 zu verstehen (vgl. Knokke/Lüder 1996: 215).

In allen drei Fällen handelt es sich um sog. völkerrechtliche Delikte, bei denen sich die Strafbarkeit unmittelbar aus dem Völkerrecht – und nicht vermittelt des innerstaatlichen Rechts – begründet. Referenzpunkt ist entweder das Völkervertrags- oder das Völkergewohnheitsrecht. Bemerkenswerterweise erwähnte das ICTR-Statut ausdrücklich, daß Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit auch dann geahndet werden, wenn der Konflikt – wie in Rwanda – kein internationaler, sondern ein innerstaatlicher war. Strafbar sind natürliche Personen; sie können sich ihrer Verantwortung nicht durch Verweis auf eine Staatsfunktion entziehen. Art. 6 Abs. 3 des Statuts ist zudem so formuliert, daß Anstifter des Völkermordes zur Rechenschaft gezogen werden können, auch wenn ihnen keine unmittelbare Tatbeteiligung nachgewiesen werden kann (vgl. Biskup 1997).

Die Strafverfolgung bezieht sich nach Art. 7 des Statuts auf die Verantwortlichkeit für Verbrechen, die zwischen dem 1. Januar und 31. Dezember 1994 begangen worden waren. Die Begrenzung auf das Jahr 1994 war u.a. dadurch begründet gewesen, daß der unmittelbar wirksame Beschluß unter Kapitel VII UN-Charta an den Tatbestand einer unmittelbaren Friedensbedrohung anknüpfen mußte. Formell hätte insofern bei einer anderen Regelung schon für die Zeit vor 1994 eine Friedensgefährdung gem. Art. 39 UN-Charta festgestellt werden müssen (vgl. Biskup 1997; Kumar et al. 1996).

Gegenüber der rwandischen Gerichtsbarkeit hat das internationale Tribunal gem. Art. 8 Abs. 2 im Zweifelsfall das Vorrecht und darf zu jeder Zeit ein Verfahren an sich ziehen. Die Art. 22 und 23 legen jedoch fest, daß sich das Strafmaß an dem Strafrahmen der rwandischen Gesetze orientieren soll – mit Ausnahme der Todesstrafe, die in Art. 23 Abs. 1 ausdrücklich ausgeschlossen wird¹⁸⁴. Die rwandische Regierung erhielt in-

ist übrigens auch nach Art. 360 des Rwandischen Strafgesetzbuches von 1977 strafbar und mit fünf bis zehn Jahren Gefängnis zu ahnden.

184 In Rwanda ist die Verhängung der Todesstrafe hingegen möglich. Das Land hat das Zweite Fakultativprotokoll zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe vom 15. Dezember 1989 bislang nicht ratifiziert.

sofern Einfluß auf die Strafverbüßung, als sie gem. Art. 27 bei einer Begnadigung oder Milderung einer Strafe einbezogen werden muß.

Obwohl die rwandische Regierung die Errichtung des Straftribunals mit initiiert hatte, stimmte sie am 15. November 1994 als einziges Sicherheitsratsmitglied gegen das Statut¹⁸⁵. Sie kritisierte insbesondere, daß das Statut im Unterschied zum rwandischen Strafrecht die Todesstrafe ausschloß. Außerdem hatte sie gefordert, daß Kigali Sitz des Tribunals würde. Drittens hatte die rwandische Regierung erfolglos darauf gedrängt, daß rwandische Staatsbürger Mitglieder des Tribunals sein und auf diesem Weg den Regelungen des rwandischen Strafrechts besonderes Gewicht geben sollten. Schließlich wandte sich die rwandische Regierung dagegen, daß sich die Jurisdiktion lediglich auf die Verantwortlichkeit für Verbrechen zwischen Januar und Dezember 1994 bezog. Statt dessen sollte der Zeitpunkt auf Anfang 1992 vorverlegt werden, um die Organisatoren der Massaker und des Genozids vor Gericht bringen zu können (vgl. Manikas/Kumar 1997: 68-69).

Ähnlich wie bei HRFOR setzte sich bei der Errichtung des Straftribunals der Konflikt zwischen der auf nationale Souveränität beharrenden Regierung und dem auf Wahrung internationaler Standards bedachten Sicherheitsrat fort. Im Unterschied zum vorherigen Verhalten im Rwanda-Konflikt verfolgten die Vereinten Nationen aber bei der Errichtung des Strafgerichtshofes eine überzeugende Linie, während die rwandische Regierung offensichtlich ihre Maximalpositionen durchsetzen wollte. Die Verhängung der Todesstrafe war angesichts der Rolle der Vereinten Nationen bei der Fortentwicklung des Völkerrechts von vornherein ausgeschlossen. Eine derartige Regelung hätte zudem zweierlei Recht für das frühere Jugoslawien und Rwanda geschaffen. Nicht zuletzt wären die damals laufenden Verhandlungen über die Errichtung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs (*International Criminal Court, ICC*) schwer belastet worden. Auch die Wahl des Ortes und der Richter war klug, insofern hier die Nähe zu den Stätten des Verbrechens gesucht, zugleich aber die fortbestehende Gefahr kriegerischer Handlungen in Kigali vermieden wurde und durch die räumliche Distanz auch ein besserer Schutz gegen verschiedenste Versuche politischer Einflußnahmen möglich schien.

Schließlich erwies sich die zeitliche Begrenzung auf eine Verantwortlichkeit für 1994 begangene Verbrechen als unproblematisch. Denn Tatvorbereitungen, die in die vorhergehenden Jahre gefallen waren, konnten sehr wohl belangt werden. Kritisch könnte man sogar anmerken, daß diese Regelung der RPF-Führung letztlich entgegenkam. Denn für das

185 13 Staaten stimmten für die Resolution, Rwanda dagegen; China enthielt sich der Stimme. Als die Einrichtung des ICTR beschlossen wurde, waren folgende Länder nichtständige Mitglieder im Sicherheitsrat: Argentinien, Botswana, Deutschland, Honduras, Indonesien, Italien, Nigeria, Oman, Rwanda und Tschechien.

strafrechtlich relevante Jahr 1994 hatte die Kriegführung der RPF angesichts des Völkermordes ein hohes Maß an Legitimität besessen – wodurch aber natürlich die bereits angesprochenen Menschenrechtsverletzungen nicht relativiert werden sollen. Wären von vornherein die Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit stärker in den Blick gerückt worden, die in den Jahren 1992 und 1993 begangen wurden, so hätte hier neben der FAR auch die RPA deutlicher zur Verantwortung gezogen werden müssen.

In der konkreten Arbeit des ICTR gab es erhebliche Anlaufschwierigkeiten. Sie waren in mangelnden Ressourcen, einer schlechten Infrastruktur, ungenügender Rekrutierung und Mißmanagement begründet. Insbesondere die Registratur stand wegen Vorwürfen der Ineffizienz und Vetternwirtschaft im Zentrum der Kritik (vgl. Kumar et al. 1996). In dieser problematischen Anfangsphase ermöglichte es nicht zuletzt das freiwillige Engagement der niederländischen Regierung, die Arbeit trotzdem voranzubringen. Sie engagierte sich insbesondere in Kigali, wo die Anklagebehörde ein Ermittlungsbüro hatte. Dort stellte sie 15 Richter und Polizeibeamte als "seconded personnel"¹⁸⁶ zur Verfügung und leistete in substantieller Weise auch materielle Unterstützung¹⁸⁷ (vgl. Scherrer 1996a: 135-136; Kumar et al. 1996). Nachdem im Oktober 1995 ein neuer *Director of Investigations* ernannt worden war, ging die Arbeit schneller voran (vgl. Manikas/Kumar 1997: 69-70). Im Laufe des Jahres 1996 wurden dann auch die anfänglichen Finanznöte zumindest teilweise behoben. So standen dem Tribunal zwischen April und Dezember 1996 immerhin 32,5 Mio. US-\$ zur Verfügung¹⁸⁸. Bis 1999 wurden immerhin 200 Mio. US-\$ für das Rwanda-Tribunal aufgewendet (vgl. Prendergast/Smock 1999b).

Das Tribunal konzentrierte sich auf die Verfolgung von hochrangigen Personen, die als Organisatoren des Völkermordes gelten konnten. Es griff dabei oftmals auf die zum Teil erstklassige Recherchearbeit von Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch, African Rights, Amnesty International und den Physicians for Human Rights zurück. Am 12. Dezember 1995 wurden die ersten acht Anklageschriften (*indictments*) erlassen¹⁸⁹ (vgl. Kumar et al. 1996; Richter-Lyonette 1998).

186 Dabei handelt es sich um Personal, das die Mitgliedsstaaten "gratis" für die UNO abstellen.

187 Ende 1995 stellten die Niederlande 7 Mio. US-\$ zur Verfügung; dies entsprach mehr als zwei Drittel der bis dahin eingegangenen 9,5 Mio. US-\$ (vgl. Manikas/Kumar 1997: 69-70).

188 Vgl. Wolfgang Kunath: Arusha – Zwei-Klassen-Justiz von ihrer besseren Seite. Völkermord in Ruanda soll im In- und Ausland geahndet werden / Unschuldsvermutung zählt nur vor UN-Gericht, in: Frankfurter Rundschau vom 4. November 1996, S. 5.

189 Diese Anklageschriften sind von Umfang, Argumentations- und Beweisführung her nicht mit Anklageschriften vor deutschen Gerichten vergleichbar, sondern haben eher das Format deutscher Haftbefehle.

Zudem erstellte die rwandische Regierung eine Liste mit 463 Drahtziehern des Genozids, die sie sowohl an Menschenrechtsgruppen als auch an den ICTR weitergab (vgl. Chege 1996: 37). Das Tribunal nahm die Untersuchung von ca. 400 Verdachtsfällen auf (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 314, Ziff. 875). Anfang 1998 waren ungefähr 50 Ermittler am ICTR tätig (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 18.15). Bis Ende November 2000 wurden fünf Fälle abgeschlossen; 35 Angeklagte warteten auf ihre Verhandlung. Eine Beschleunigung von Anklageerhebungen, Verhaftungen und Verfahren sollte durch verschiedene Maßnahmen erreicht werden, insbesondere durch die Zusammenfassung von Anklagen und Verfahren sowie durch die Errichtung eines Informationsnetzwerks der Anklagebehörde¹⁹⁰.

Die erste Verurteilung erging am 2. September 1998. Jean-Paul Akayesu, früher Bürgermeister von Taba – einer kleinen Gemeinde in Zentralrwanda – wurde des Genozids sowie der Verbrechen gegen die Menschlichkeit für schuldig befunden (vgl. Frontline 1999)¹⁹¹. Ein Durchbruch deutete sich am 4. September 1998 an, als Jean Kambanda – Premierminister der extremistischen Übergangsregierung nach Beginn des Genozids – sich des Völkermordes und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit für schuldig erklärte und zu einer lebenslänglichen Haftstrafe verurteilt wurde. Kambanda war damit der erste Mensch überhaupt, der sich vor einem internationalen Tribunal des Völkermordes für schuldig erklärte (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 1.8).

Beobachter gingen davon aus, daß Kambanda als eine Art "Kronzeuge" gegen den mutmaßlichen "Drahtzieher" des Völkermordes, Theoneste Bagosora, auftreten würde. Doch sind die Umstände des Schuldeingeständnisses, dessen Inhalt unter Verschluss blieb, dubios. So ist unklar, ob die Vorab-Befragung Kambandas durch die Staatsanwaltschaft rechtsstaatlichen Grundsätzen genügte. Die Vermutung liegt nahe, daß die Anklagebehörde Kambanda Sicherheit für seine Familie und ein geringes Strafmaß in Aussicht stellte. Kambanda, der entsprechend mit einem

190 Diese Absicht trug die ICTR-Richterin Navanethem Pillay am 24. November 2000 dem UN-Sicherheitsrat vor, vgl. IRIN (Integrated Regional Information Networks) vom 24. November 2000 ("ICTR Aims for Busy End of Year"), dokumentiert unter:

<<http://www.globalpolicy.org/wldcourt/tribunal/rwan1100.htm>>
(Zugriff am 24.02.01).

Offenkundig gab es im Jahr 2000 zunehmend Überlegungen, einen Teil der Verhandlungen in Kigali abzuhalten und möglicherweise auch das Tribunal von Arusha nach Kigali zu verlegen. Entsprechende Vorschläge unterbreitete auch das OAU International Panel (2000).

191 Akayesu wurde dabei auch schuldig gesprochen, sexuelle Gewalt angeordnet zu haben. Mit Pauline Nyiramasuhuko – der Familien- und Frauenministerin während des Völkermordes – wurde auch eine Frau angeklagt, in ihrem Verantwortungsbereich Vergewaltigung zugelassen zu haben (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 16.30-16.31).

milderen Urteil gerechnet zu haben scheint, widerrief nach der Verurteilung sein Geständnis; sein neuer Rechtsanwalt legte im Januar 2000 Berufung ein (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 18.25-18.32).

Ineffizienz, Verwirrung, Verzögerungen, ja auch Korruption und Vetternwirtschaft des Tribunals sind wiederholt kritisiert worden (siehe z.B. Amnesty International 1998). Auch wurde moniert, daß der ICTR sich nicht konsequent genug auf die "großen Fische" konzentrierte, sondern mitunter Fälle von eher lokaler Bedeutung verhandelte, wenn die Beschuldigten ihnen von anderen Ländern überstellt worden waren. Bei aller Kritik wird man freilich festhalten müssen, daß der ICTR mit der Verurteilung Jean Kambandas, der Anklageschrift gegen Théoneste Bagosora sowie dem Prozeßbeginn gegen führende Vertreter der "Haßmedien" im Oktober 2000 gegen wirkliche Schlüsselfiguren des Völkermordes vorging¹⁹². Außerdem schreiben die bisherigen Urteile Rechtsgeschichte, insofern sie ausdrücklich auf das Verbrechen des Genozids abstellen und auch bei der Verurteilung sexueller Gewalt als Verbrechen gegen die Menschlichkeit Maßstäbe setzen.

Das Verhältnis zwischen Tribunal und rwandischer Regierung war vor allem in den ersten beiden Jahren problematisch. Erstens gab es die bereits erwähnte Kritik Kigalis an verschiedenen Bestimmungen des Statuts und dem Sitz des ICTR. Zum anderen wurde dem Tribunal vorgeworfen, nur zögerlich zu beginnen und nicht in genügendem Maße mit den rwandischen Behörden zu kooperieren. Zudem waren die Mitglieder der *Human Rights Field Operation* und das ICTR-Ermittlungspersonal oftmals schlecht vorbereitet und nicht hinreichend qualifiziert, was für erhebliche Verstimmung sorgte (vgl. Richter-Lyonette 1998). Die Abkühlung wurde verstärkt, als kein offizieller Vertreter des ICTR im November 1995 auf der internationalen Konferenz zu "Genocide, Impunity and Accountability" in Kigali erschien (vgl. Kumar et al. 1996). Nach 1997 entspannte sich das Verhältnis allerdings deutlich. Insbesondere bei den Ermittlungen sowie der Identifikation und dem Schutz von Zeugen entwickelte sich eine relativ enge Kooperation zwischen ICTR und den rwandischen Behörden.

192 Zum Vergleich: Das ICTY hat trotz Haftbefehlen bislang (Stand: Oktober 2001) noch keine Verhandlungen gegen zwei wichtige Drahtzieher des Bosnien- und Kosovo-Krieges – Radovan Karadzic und Ratko Mladic – eröffnen können. Mit der Verhaftung und Auslieferung von Slobodan Milosevic im April 2001 konnte das Haager Kriegsverbrechertribunal aber mittlerweile den Prozeß gegen einen prominenten Hauptverantwortlichen beginnen.

VIII. Rwanda und die Grenzen von Weltinnenpolitik: Eingeständnis und Aufarbeitung des Versagens

Die Aufarbeitung von Krieg und Völkermord in Rwanda werden Wissenschaft, Öffentlichkeit und die beteiligten Akteure noch lange Zeit beschäftigen. Mittlerweile haben einige der Hauptakteure des internationalen Konfliktmanagements öffentlich Fehler eingestanden. Außerdem wurden auf UN-Ebene auch Lehren und Schlußfolgerungen präsentiert. Freilich gibt es wenig Anzeichen, daß in einer vergleichbaren Situation – d.h. bei der Frage einer wirklich humanitären Intervention zur Verhinderung eines Genozids – eine veränderte Reaktion der "internationalen Gemeinschaft" zu erwarten wäre.

1. Eingeständnis des Versagens

US-Präsident Bill Clinton nutzte seine Afrika-Reise im Jahre 1998, um am 25. März in Kigali die Versäumnisse der US-Administration einzuräumen und zu bedauern¹⁹³. Auch UN-Generalsekretär Kofi Annan, der 1994 als Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen an entscheidender Stelle für die friedenserhaltenden Maßnahmen Verantwortung trug, räumte bei seiner Afrika-Reise 1998 Fehlentscheidungen ein (vgl. Stelzenmüller 1998). Am 6. April 2000 bat dann auch der belgische Premierminister Guy Verhofstadt in Kigali bei einer Gedenkfeier anläßlich des Jahrestages des Genozid-Beginns ausdrücklich um Vergebung für das belgische Verhalten. Unter den wichtigsten internationalen Akteuren gab es somit nur von Seiten Frankreichs bislang kein offizielles Eingeständnis von Fehlern. Zwar wurde 1998 ein Parlamentskomitee eingesetzt, um die rwandische Tragödie zu untersuchen (vgl. Assemblée Nationale de France 1998). Der 1.800 Seiten starke Bericht enthielt auch viele Indizien und Beweise für die französische Verwicklung. Doch wurde in den Schlußfolgerungen trotzdem jegliche Mitverantwortung zurückgewiesen (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 12.6-12.8).

Dies ist um so bedeutender, als die französische Regierung möglicherweise den wirksamsten Hebel für eine Verhinderung des Genozids hätte ansetzen können. Denn wichtiger als eine entschlossene multilaterale Reaktion wäre wohl ein nationaler Politikwechsel bei dem wichtigsten Verbündeten des Habyarimana-Regimes gewesen. Die Eskalationsdynamik in Richtung Völkermord wäre vermutlich anders verlaufen, wenn Frankreich dem Habyarimana-Regime und den Hutu-Extremisten klar und deutlich die Loyalität aufgekündigt hätte. Dies geschah jedoch nicht.

193 Siehe: The White House, Office of the Press Secretary, "Remarks by the President to Genocide Survivors, Assistance Workers, and U.S. and Rwanda Officials", Kigali Airport, Kigali, Rwanda, 25 March 1998, <<http://www.whitehouse.gov/africa/19980325-16872.html>> (Zugriff am 16.06. 01).

Die vermeintliche anglo-amerikanische Verschwörung in Zentralafrika bildete dabei ebenso ein Motiv wie enge personelle Verflechtungen. So waren bei den beiden Präsidentenfamilien Mitterand und Habyarimana offenbar nicht nur die Väter, sondern auch die Söhne miteinander befreundet – wobei Mitterands Sohn pikanterweise Afrika-Beauftragter des Elysée-Palastes war.

Eine äußerst fragwürdige Rolle spielte auch der französische Botschafter in Kigali, Georges Martres. Er scheint weder dem Außen- noch dem Entwicklungsministerium von der Zunahme extremistischer Gewalt berichtet zu haben. Selbst als ihm aus erster Hand Informationen über das "Réseau Zéro", das Netzwerk gewalt- und einschüchterungsbereiter Todesschwadronen, zugespielt wurden, änderte er seine Haltung nicht. Die fortdauernden Waffenlieferungen, die Evakuierung der Akazu-Elite sowie die Äußerungen während der "Opération Turquoise" legen die Schlußfolgerung nahe, daß Frankreich keinerlei Zeichen gegen die Gewalt gegeben hat. Das OAU International Panel (2000: Ziff. 9.4) meint deshalb zurecht:

"This unquestioning support of the regime by French officials sent the conspirators the signal that they could get away with just about anything."

Die internationale und auch multilaterale Diplomatie hätte an diesem Punkt konsequent ansetzen und die innerfranzösischen Widersprüche zwischen Vertretern einer rückwärtsgerichteten Erhaltung "frankophoner Klientelbeziehungen" und Repräsentanten einer vorwärtsgewandten, an Demokratie und Menschenrechten orientierten Afrikapolitik nutzen können. Doch war mit Boutros-Ghali ein Generalsekretär im Amt, der seine Ernennung ganz wesentlich französischer Unterstützung verdankte und der im Rwanda-Konflikt keinerlei Kritik an der Rolle Frankreichs zu erkennen gab¹⁹⁴.

194 In dem Buch über seine Amtszeit als UN-Generalsekretär liefert Boutros-Ghali eine wenig profunde und kaum selbstkritische Darstellung der rwandischen Tragödie. Während er mit den USA ins Gericht geht, bleibt die Rolle Frankreichs fast völlig außen vor. Dies gilt auch für "Opération Turquoise", die Frankreich aus "tiefer Enttäuschung über die Blockade der USA" initiiert habe. Eine Kostprobe für die beschönigende Darstellung, die zudem auf eine ethnische Beschreibung des Konflikts zurückgreift: "Frankreich unterhielt schon seit langem enge Kontakte mit den Hutu und war daher nicht gerade ideal für diese Rolle. Doch die multilaterale Lösung war abgelehnt worden, daher gab es keine Alternative." (Boutros-Ghali 2000: 169) Man wird aber Boutros-Ghali zugute halten können, daß er sich intensiv um eine Verstärkung von UNAMIR bemühte und bereits Ende Mai 1994 das Versagen der Vereinten Nationen und der "internationalen Gemeinschaft" gestand (vgl. Schürings 1994b).

2. Aufarbeitung auf UN-Ebene

Als beispielhaft muß die Aufarbeitung angesehen werden, die der bereits mehrfach zitierte Bericht der UN Independent Inquiry (1999) geleistet hat. Die Kommission unter Leitung des früheren schwedischen Ministerpräsidenten Ingvar Carlsson ist in ihrer Kritik sehr offen und bestätigt insbesondere die Vorwürfe, das UN-Sekretariat habe eindeutige Hinweise auf den Völkermord wie den "black file" ignoriert und sei seiner Verantwortung nicht gerecht geworden¹⁹⁵. Bereits die Evaluation der *Lessons Learned Unit* hatte moniert, daß die Vereinten Nationen erhebliche Defizite im Bereich der Informationssammlung und -verarbeitung haben. Freilich sind keine schnellen Auswege in Sicht. So verdient zwar der Vorschlag Beachtung, Arrangements zu schaffen, innerhalb derer wichtige Mitgliedsstaaten ihre Geheimdienstinformationen dem UN-Sekretariat zur Verfügung stellen (vgl. UN-DPKO 1996: 4-5, 27-28).

Doch hat die Fallstudie gezeigt, daß die Frage von Frühwarnung und rechtzeitigem Handeln nicht allein eine Frage von Informationszugängen und technischen Kapazitäten ist, sondern eminent politisch. Es fällt schwer, sich involvierte und (des)interessierte Staaten – wie es Frankreich, Belgien und die USA waren –, als zuverlässige Informationslieferanten vorzustellen; hätten doch zahlreiche Erkenntnisse ihren politischen Absichten – der Einmischung, des Rückzugs und der Blockade – widersprochen. Außerdem verfügte das UN-Sekretariat über nennenswerte Informationen – es fehlte jedoch an Ressourcen und Bereitschaft, diese eingehend zu erörtern. Schließlich zeigt der bereits erwähnte Umgang mit den Menschenrechtsberichten zur Situation in Rwanda nach dem Genozid sowie in Kongo-Zaire, daß auch die Weltorganisation selbst nicht unbedingt zu einem transparenteren und unvoreingenommeneren Umgang mit Primärinformationen wie ihre Mitgliedsstaaten neigt.

Hinsichtlich des UNAMIR-Einsatzes in den Wochen des Völkermordes fand die Carlsson-Kommission klare Worte. Sie schloß sich einer wichtigen Schlußfolgerung an, die einen Monat zuvor – nämlich am 15. November 1999 – der Bericht über den Fall Srebrenicas (vgl. Srebrenica Report 1999) aufgestellt hatte. § 502 dieses Reports stellte fest, daß "a deliberate and systematic attempt to terrorize, expel or murder an entire people must be met decisively with all necessary means, and with the political will to carry the policy through to its logical conclusion". Mit anderen Worten: Wenn eine UN-Friedensmission vor Ort ist, kann sie – gleich wie ihr Mandat beschaffen ist – nicht sehenden Auges schwerste

195 UN-Generalsekretär Kofi Annan (1999a) machte bei der Vorstellung des Berichts klar, daß er sich dessen Ergebnissen anschliesse. Freilich blieb – ähnlich wie bei vielen allgemeinen Entschuldigungen und Reueerklärungen nach dem Völkermord – unklar, ob die Zustimmung wirklich allen Erkenntnissen und Schlußfolgerungen des Berichts galt und praktische Konsequenzen – beispielsweise für neue Missionen – zeitigt.

Menschenrechtsverletzungen hinnehmen, ohne ihre Glaubwürdigkeit zu verlieren.

So einleuchtend diese Folgerung ist, so wichtig ist es, im konkreten Fall Rwanda nach den realen Möglichkeiten zu fragen, dem Völkermord militärisch Einhalt zu bieten. Die UN Independent Inquiry geht davon aus, daß eine Streitkraft von 2.500 Soldaten die Mاسaker nach dem 6. April hätte stoppen oder zumindest begrenzen können. In eine ähnliche Richtung hatte Romeo Dallaire argumentiert. Er beharrte wiederholt darauf, daß eine 5.000 Mann starke Truppe mit einem entsprechenden Mandat weite Teile des Völkermords hätte verhindern können. Wie ist diese Einschätzung zu beurteilen? 1998 gaben drei angesehenere amerikanische Institutionen eine Studie in Auftrag, die die Behauptung Dallaires überprüfen sollte: die Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, das Institute for the Study of Diplomacy at Georgetown University (Washington, D.C.) sowie die US Army. Eine Gruppe von dreizehn hochrangigen Militärs diskutierte verschiedene Interventionsszenarien. Auf Grundlage der verschiedenen Debattenbeiträge und weiterer Forschungen kommt der Koordinator der Studie, US-Leutnant Scott Feil, zu der Einschätzung,

"that a modern force of 5,000 troops, drawn primarily from one country and sent to Rwanda sometime between April 7 and April 21, 1994, could have significantly altered the outcome of the conflict... forces appropriately trained, equipped and commanded, and introduced in a timely manner, could have stemmed the violence in and around the capital, prevented its spread to the countryside, and created conditions conducive to the cessation of the civil war between the RPF and RGF." (Feil 1998: 3)

Über die Frage, ob ein frühes militärisches Eingreifen seitens der USA den Genozid hätte stoppen und zahlreichen Menschen das Leben retten können, gab es anderthalb Jahre nach Erscheinen dieser Studie in der Zeitschrift "Foreign Affairs" eine weitere, aufschlußreiche Kontroverse zwischen Alan J. Kuperman und Alison L. Des Forges¹⁹⁶. Kuperman (2000a) hatte in der Ausgabe vom Januar/Februar 2000 drei Ergebnisse eigener Untersuchungen vorgestellt, die die Chance eines militärischen Eingreifens skeptisch einschätzten. Demnach wurde der Genozid mit großer Geschwindigkeit ausgeführt; bereits nach drei Wochen (d.h. um den 27. April 1994) war demnach die Hälfte der letztlich an Tutsi begangenen Morde bereits geschehen. Zweitens hätte US-Präsident Clinton angesichts bewußter Irreführung durch die Hutu-Extremisten und unvollständiger Berichte über die Ereignisse erst zwei Wochen nach Beginn der systematischen Morde – also um den 20. April – von einem Genozid

196 Außerdem hatte sich William F. Schulz von Amnesty International (USA) in einem "letter to the editor" kritisch zu Kuperman geäußert, der in der März/April-Nummer 2000 von "Foreign Affairs" erschien.

wissen und entsprechend handeln können. Drittens hätte eine US-Intervention mehrere Wochen benötigt, da es Beschränkungen bei den strategischen Lufttransportkapazitäten sowie durch die Militärdoktrin gegeben habe. Seine Schlußfolgerung: Selbst wenn Clinton eine umfassende Intervention in Divisionsstärke angeordnet hätte, wäre höchstens ein Viertel der Tutsi gerettet worden¹⁹⁷.

Alison Des Forges von Human Rights Watch, eine der besten Kennerinnen Rwandas und des Genozids, hielt Kuperman unter anderem entgegen, daß bereits am 8. April dem *State Department* Berichte über weitreichende Massaker vorlagen, die bereits weit über Kigali hinausgingen. Ihre These, die USA seien schon frühzeitig über das Ausmaß der Tötungen informiert gewesen, wird mittlerweile durch Geheimdokumente bestätigt, die die US-Behörden im August 2001 freigaben¹⁹⁸. So sah am 11. April ein Memorandum für Frank Wisner, den damaligen Unterstaatssekretär im Pentagon, die Dimensionen der Massaker voraus. In der entscheidenden Passage heißt es:

"Unless both sides can be convinced to return to the peace process, a massive (hundreds of thousands of deaths) bloodbath will ensue that would likely spill over into Burundi. In addition, millions of refugees will flee into neighboring Uganda, Tanzania, and Zaire, far exceeding the absorptive capacity of those nations."¹⁹⁹

Ein weiterer Einwand, den Des Forges gegen Kuperman vorbrachte, war, daß neben den 2.000 Blauhelmen vor Ort weitere 1.000 französische und belgische Elitetruppen sowie 250 U.S. Marines in der Region gewesen seien, die sofort hätten eingesetzt werden können – und dies ja auch wurden: zur Rettung der Ausländer vor Ort.

197 Zugleich stellt Kuperman keineswegs in Abrede, daß auch diese Aussicht eine Intervention gerechtfertigt hätte.

198 Die unabhängige Forschungseinrichtung "The National Security Archive" in Washington, D.C. hat die insgesamt 16 Dokumente, auf die im Rahmen dieser Arbeit bereits an verschiedenen Stellen zurückgegriffen wurde, am 20. August 2001 ins Internet gestellt, siehe
<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/index.html>> (Zugriff am 01.09.01).

Eine zusammenfassende Bewertung der Dokumente geben u.a. Christophe Ayad/Pascal Riché: *Genocide au Rwanda: Washington Savait. Les Etats-Unis n'ont rien fait pour éviter le bain de sang*, in: *Libération*, 22 Août 2001, S. 6.

199 Vgl. Memorandum from Deputy Assistant Secretary of Defense for Middle East/Africa, through Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs, to Under Secretary of Defense for Policy, "Talking Points On Rwanda/Burundi", April 11, 1994. Confidential. Source: Freedom of Information Act release by the Office of the Secretary of Defense, via Internet zugänglich unter:
<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/index.html>> (Zugriff am 01.09.01).

Derartige Szenarien und Kontroversen sind hilfreich, um Schuldeingeständnisse und Lehren nicht im freien Raum stehen zu lassen, sondern rückblickend alternative Handlungsmöglichkeiten durchzuspielen. Denn neben der Frage, ob nicht die internationalen Geber in den Jahren 1989-93 durch eine konzertierte und entschlossenerere Diplomatie – die Frankreich hätte unterstützen müssen – die Eskalation hätte abwenden können, spitzt sich die Frage der Genozid-Prävention in Rwanda immer wieder darauf zu, wann und wie eine militärische Intervention hätte erfolgen können. Für die Phase unmittelbar vor und nach Beginn des Völkermordes dürfte der entscheidende Punkt vermutlich nicht in der genauen Stärke der Interventionskräfte gelegen haben, wie das *International Panel of Eminent Personalities* herausstellte. Schon ein deutliches Signal, dass eine Staatenallianz oder die Vereinten Nationen zur Intervention bereit gewesen wären, hätte – in Verbindung mit *coercive diplomacy* – möglicherweise das Kalkül der *genocidaires* beeinflusst. Diese konnten sich durch die im- und expliziten Botschaften, die seitens UNAMIR und der internationalen Diplomatie ausgingen, eher ermutigt fühlen – bedeuteten sie doch, daß ein "Genozid unter den Augen der Vereinten Nationen" (Spelten 1994) offenbar ohne Ahndung möglich war.

Auch wenn eine militärische Intervention kurzfristig viele Menschenleben hätte retten können, so gebietet es jedoch die intellektuelle Aufrichtigkeit, auf die *mittelfristigen* Schwierigkeiten einer derartigen Intervention hinzuweisen. Wäre nämlich die UN-Schutztruppe ernsthaft attackiert worden, hätte sie vermutlich erheblich aufgestockt werden oder aber ein direktes Bündnis mit der RPF suchen müssen. Mit anderen Worten: Die Eindämmung des Völkermordes wäre in diesem Szenario vermutlich nur gelungen, wenn man zugleich die Machtübernahme durch eine demokratisch nicht legitimierte Kriegspartei akzeptiert und unterstützt hätte, die vier Jahre zuvor eine politisch wie völkerrechtlich problematische Invasion mit Unterstützung des Nachbarlandes gestartet hatte. Schließlich hätte sich für eine halbwegs schlagkräftige UN-Truppe auch bald die Frage gestellt, wie auf zu erwartende Attacken der weiterhin aktiven EX-FAR-Truppen und Hutu-Milizen zu reagieren gewesen wäre. Es bleibt eine wichtige Aufgabe, auch diese – nicht allein militärisch zu beantwortenden – Szenarien durchzubuchstabieren und auch die mutmaßliche Verstrickung (*entanglement*) einer Anti-Genozid-Intervention in Gewalt und Zerfall der Region der Großen Seen zu erörtern. Ansonsten laufen die damaligen wie rückblickenden Forderungen nach einer Intervention Gefahr, keinerlei Lehren aus Somalia gezogen zu haben: Denn auch hier hatten zahlreiche NGOs, Journalisten, Wissenschaftler und Politiker vehement einen scheinbar "machbaren" Militäreinsatz gefordert, ohne die Implikationen und möglichen Szenarien ausreichend zu bedenken²⁰⁰.

200 Ich schließe mich hier selbstkritisch ein; vgl. Debiel 1992.

3. Grenzen von Weltinnenpolitik

Für eine Gesamtbeurteilung der rwandischen Tragödie ist bedeutsam, sich nicht allein auf das unzureichende UNAMIR-Mandat, das institutionelle Versagen der Weltorganisation sowie den "fehlenden politischen Willen" wichtiger Mitgliedsstaaten zu konzentrieren und dann – als scheinbar logische Konsequenz – Änderungen einzufordern. Vielmehr hat Rwanda in viel grundsätzlicher Weise die Grenzen von Weltinnenpolitik sowie Dilemmata globaler Einmischung offenbart. Die zugrundeliegenden Ursachen für Fehlwahrnehmung, Zögern und Wegschauen bestehen nämlich fort, da sie in den derzeitigen Interessen, Handlungsmustern und Machtstrukturen internationaler Politik begründet sind. Trotz aller Aufarbeitung und Entschuldigung gibt es deshalb wenig Anzeichen für einen grundlegenden Einstellungswandel bei den mächtigen Mitgliedern der Weltorganisation und dem von ihnen dominierten Sicherheitsrat²⁰¹. Auch sind Zweifel angebracht, daß das UN-Sekretariat mit sensiblen Informationen über Menschenrechtsverletzungen und Massaker angemessener und offensiver umgehen würde²⁰². Wirkliche Fortschritte bei Gewaltprävention und Krisenmanagement in peripheren Weltregionen dürften wohl nur möglich sein, wenn sich frühzeitig eine kritische Öffentlichkeit auf nationaler wie globaler Ebene konstituiert, die die politischen Entscheidungsträger mit Fakten und Forderungen konfrontiert. Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch, FIDH (Fédération Internationale des Droits de l'Homme), African Rights und Amnesty International haben dies in Rwanda frühzeitig unternommen. Doch gelang es – im Unterschied zu Somalia – nicht, eine breite öffentliche Debatte in Gang zu setzen und Besorgnis zu wecken.

Die vielschichtigen Diskussionen über normative und politische Maßstäbe humanitärer Interventionen und die Eingriffsrechte bei fundamentalen Menschenrechtsverletzungen (vgl. Kapitel A.III) verblasen insofern sichtlich, wenn man Interessen, Risikobereitschaft und Lernbereitschaft der zentralen nationalstaatlichen und multilateralen Akteure in Rechnung stellt. Es würde deshalb zu kurz greifen, wenn man sich bei den Lehren aus dem Rwanda-Konflikt allein darauf beschränken würde, Möglichkeiten besserer Frühwarnung im UN-Sekretariat zu erkunden, Konsequenzen für Mandat und Ausstattung von UN-Friedenstruppen zu ziehen und den "politischen Willen" zentraler Sicherheitsratsmitglieder

201 Beispielsweise hatte der neue US-Präsident, George W. Bush, während seiner Wahlkampagne deutlich gemacht, daß Afrika nicht zu den strategischen Interessen der USA gehöre und er zur Verhinderung eines Völkermordes – wie er 1994 in Rwanda begangen wurde – militärisch nicht intervenieren würde (vgl. Booker 2001: 195).

202 Aufschlußreich ist in dieser Hinsicht das Frontline-Interview mit Iqbal Riza (1998), der zwar Fehler bei der Lagebeurteilung eingesteht, zugleich aber den Eindruck vermittelt, er würde in einer ähnlichen Situation keiner anderen Entscheidungslogik folgen.

einzufordern²⁰³. Vielmehr geht es auch darum, Handlungsmöglichkeiten für den Fall zu erkunden, in denen die Weltorganisation ganz offenkundig nicht in der Lage ist, ausreichende militärische Unterstützung durch Mitgliedsstaaten zu mobilisieren und deshalb kein kohärentes Einsatzkonzept entwickeln kann. In einem solchen Fall kann es unter Umständen wirkungsvoller sein, sich auf die konsequente Verurteilung von Unrecht und die Brandmarkung von Unterstützern zu konzentrieren, als eine widersprüchliche und fehlgeleitete Operation auf den Weg zu bringen.

Schließlich verdient "nach Rwanda" auch die grundlegendere Frage Beachtung, welches Recht zur Einmischung die "internationale Gemeinschaft" geltend machen kann, wenn sie *de facto* vor riskanten Einsätzen zurückschreckt und sich insbesondere bei der Gewährleistung von Sicherheit als handlungsunfähig erweist. Die Antwort ist ebenso einfach wie tiefgreifend: Nur wer eine gewisse Verlässlichkeit bei der Wahrnehmung von Pflichten und Einlösung von Schutzversprechen garantieren kann, wird sich Kompetenzen im Rahmen von Weltinnenpolitik anmaßen können. Werden derartige Schutzversprechen und die damit verbundenen Eingriffe in staatliche Souveränitätsrechte nur *à la carte* angewendet, ohne daß eine Grundbereitschaft zur generellen Ahndung von Verbrechen gegen das Völkerrecht besteht, verlieren sie Glaubwürdigkeit und Legitimität. Eine derart selektive und letztlich unberechenbare Politik kann – da sich schutzbedürftige Individuen auf die von ihr bemühte universalistische Rhetorik verlassen – sogar "falsche Sicherheit" vortäuschen und Leid vermehren statt lindern.

Die insgesamt skeptische Einschätzung zur Lernfähigkeit der "internationalen Gemeinschaft" sollte allerdings nicht verdecken, daß der Schock über die Ereignisse gerade bei Entwicklungshilfegebern nachgewirkt und Veränderungen ausgelöst hat. Die zahlreichen Evaluationen – insbesondere auf Ebene der OECD-Staaten (v.a. Millwood 1996, Uvin 1998) – haben das herkömmliche Verständnis von Entwicklungszusammenarbeit nachhaltig erschüttert und unverkennbar zu einer verstärkten Sensibili-

203 Angesichts der strukturellen Grenzen effektiver UN-Friedenssicherung bei fehlendem Interesse zentraler Mitgliedsstaaten wirken manche Lehren und Schlußfolgerungen, wie sie beispielsweise die *Lessons Learned Unit* und der Carlsson-Bericht vortragen, eher hilflos und allgemein. Sie sind – im Unterschied zur präzisen Analyse – eine Ansammlung aus Appellen und Reformvorschlägen. Verbesserte Koordination, "unity of command", eine "Kultur der Prävention", professionellere Frühwarnung, realitätsgerechtere Mandate, eine höhere Qualifikation und Ausrüstung der Truppen etc. sind wichtige Reformvorschläge bei der Stärkung der Weltorganisation, auf die noch einzugehen sein wird (vgl. Kapitel F.II). Doch solange diese Vorschläge weder umgesetzt noch ernsthaft auf den Weg gebracht sind, muß eine rückblickende Analyse sich vorrangig mit den damals *vorhandenen* (und nicht mit den wünschbaren) Alternativen befassen. Ansonsten läuft sie Gefahr, sich sozusagen "in die Zukunft zu flüchten".

sierung für die politischen Wirkungen externer Unterstützung geführt. Die unangemessene Reaktion Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre, als die verschiedenen Geber weitgehend an eingefahrenen Entwicklungsstrategien festhielten und IWF und Weltbank die Lage sogar durch unangepaßte Strukturanpassungs- und Stabilisierungsprogramme verschärften, wäre heute in einer vergleichbaren Situation wohl weniger wahrscheinlich. Ob westliche Geber und internationale Finanzinstitutionen aber in der Lage wären, die verbesserte Sensibilisierung für Krisendynamiken in konkreten Fällen auch in konzertierte Handlungsstrategien zu übersetzen, muß nach wie vor zurückhaltend beurteilt werden.

F. Komplexes Konfliktmanagement und UN-Friedensoperationen in Subsahara-Afrika: Erkenntnisse und Lehren aus den Erfahrungen der 90er Jahre

Die Erfahrungen multilateraler Friedenssicherung in Subsahara-Afrika sind ernüchternd. Von den fünf hier untersuchten Fallbeispielen, in denen sich die Vereinten Nationen in der ersten Dekade nach dem Ost-West-Konflikt (1989 bis 1998) engagierten, gab es nur zwei Fälle, in denen Erfolge verzeichnet werden konnten: In Namibia garantierte die UNTAG-Mission den Übergang von der verspäteten Dekolonisierung in die Unabhängigkeit; in Mosambik begleitete ONUMOZ den Übergang von einem langandauernden und von Staats- und Gesellschaftszerfall begleiteten Bürgerkrieg in einen labilen Frieden. Der Beitrag der UNO zum Erfolg dieser Transformationsprozesse ist als bedeutsam einzuschätzen; zugleich waren die Vereinten Nationen aber beide Male nicht der zentrale Konfliktmanager. Die Hauptaufgabe war vielmehr die Absicherung einer Übergangsphase. In Namibia hatten die Vereinten Nationen zudem einen gewissen Einfluß auf die Friedensregelung, insofern durch ihre Organe Eckdaten für eine Konfliktlösung gesetzt wurden und internationaler Druck mobilisiert wurde. Nicht zuletzt war der UN-Sicherheitsrat Referenzpunkt für die Vermittlung der *Western Contact Group*. Im Falle Mosambiks verlieh die (späte) Beteiligung der UNO an den Rom-Verhandlungen dem Friedensabkommen zusätzliche Autorität und garantierte in gewisser Weise eine Internationalisierung des Friedenskonsolidierungsprozesses.

In den drei Fallbeispielen Angola, Somalia und Rwanda konnte die Weltorganisation kein Ende von Krieg, Anarchie und Völkermord herbeiführen. Ihre Rolle und ihr Zusammenspiel mit anderen Akteuren variierten. In Angola waren die Vereinten Nationen anfangs nur Adressat von Aufgaben, die die von den USA ausgehandelten Angola-Namibia-Abkommen bzw. die von Portugal in Zusammenarbeit mit den USA und der UdSSR vermittelte Bicesse-Vereinbarung für die Weltorganisation vorsahen. Erst nach dem Zusammenbruch des Friedensprozesses im Oktober 1992 übernahm die Weltorganisation eine Führungsrolle. Obwohl sie diese zeitweise mit Umsicht und Engagement ausfüllte, scheiterte sie schließlich an den hartnäckigen Kriegsstrukturen und der Intransigenz der Konfliktparteien – insbesondere der Rebellenorganisation UNITA. Somalia und Rwanda stehen für ein regelrechtes Versagen der Weltorganisation¹, das in dieser Arbeit eingehend analysiert wurde. In beiden Fällen bestimmte das Wechselspiel bzw. die gegenseitige Blocka-

1 In Anlehnung an das Konzept der "failed states" (Helman/Ratner 1992/93) sprachen manche Beobachter angesichts der Debakel in Somalia und Rwanda bereits von der UNO als einer "failed organization" (vgl. Docking 2001: 6).

de von UN-Generalsekretär und US-Regierung den Verlauf des internationalen Engagements maßgeblich.

Die Militärinterventionen in Somalia und Rwanda waren zudem weit von der rechtsstaatlichen Leitidee neutraler Polizeigewalt entfernt. Statt dessen war die Durchsetzung internationaler Zwangsmaßnahmen erheblich durch nationale Interessen, bürokratische Willkür sowie die Sensationsorientierung und Wechselhaftigkeit der westlichen Öffentlichkeit mitbestimmt. Dies sind strukturelle Restriktionen globaler Einmischung im Rahmen einer Weltfriedensordnung, die sich – wenn überhaupt – jedenfalls nicht kurz- oder mittelfristig wandeln werden.

Die vergleichsweise geringen Erfolge multilateraler Friedenssicherung in Subsahara-Afrika stimmen in der Grundtendenz mit den Ergebnissen der empirischen Mediationsforschung überein, die regionalisierte Bürgerkriege für besonders hartnäckig hält. Diese sind – wie William Zartman hervorgehoben hat – "the most difficult conflicts to negotiate" (Zartman 1995c: 3, zit. nach Baechler 1998b: 1). Seinen Untersuchungen zufolge war nur ein Viertel der modernen Bürgerkriege (einschließlich Dekolonisationskonflikten) Verhandlungen zugänglich, bei den zwischenstaatlichen Kriegen aber immerhin die Hälfte. In Afrika scheint die Möglichkeit der friedlichen Konfliktlösung noch einmal besonders erschwert. Während 1990 bis 1996 außerhalb Afrikas 23 von 66 kriegerischen Konflikten (34,8%) durch Abkommen beigelegt wurden, waren es in Afrika nur 8 von 31 Kriegen (25,8%) (vgl. Baechler 1998b: 55). Hierfür dürften v.a. die Merkmale regionalisierter und internationalisierter Bürgerkriege verantwortlich sein, die sich durch eine Fragmentierung von Konfliktparteien, tiefverwurzelte Ursachen, wechselseitige regionale Destabilisierung und mitunter konkurrierende Vermittlungsbemühungen auszeichnen. Kurzum: Die Ausgangsbedingungen für eine erfolgreiche Vermittlung sind denkbar schlecht², damit auch für eine Mediationstätigkeit der Vereinten Nationen.

2 Die empirisch-quantitative Mediationsforschung kann eine Reihe wichtiger Tendenzaussagen treffen und die Einordnung von Entwicklungen in Raum und Zeit erleichtern (siehe z.B. als Übersichten Bercovitch/Wells 1993; Billing 1992; Jackson 2001; Pfetsch/Rohloff 2000a; 2000b; Rohloff/Schindler 2000). Zugleich ist sie aber für das Verständnis der konkreten Möglichkeiten der Gewaltprävention und des Krisenmanagements nur bedingt hilfreich. Denn in der Realität durchlaufen Konflikte unterschiedlichste Phasen, bei denen die verschiedenen Kategorien von Prävention, Krisen- und Konfliktmanagement, militärischer Intervention sowie Friedenskonsolidierung verschwimmen. Zweitens sind in vielen Fällen unterschiedliche Akteure mit wechselnden Rollen als Vermittler engagiert, was eine exakte Abgrenzung von Funktionen erschwert. Schließlich muß der Erfolg von Friedensabkommen in der Regel qualitativ eingeordnet werden, da sie mitunter nur Zwischenkriegsphasen einleiten, in denen sich die Konfliktparteien regenerieren oder neu formieren, nicht aber den Weg zu einer Konfliktregelung ebnen.

Im folgenden soll zunächst zusammenfassend analysiert werden, welche Spielräume globales Krisen- und Konfliktmanagement in regionalisierten Bürgerkriegen hat. Bei diesem Resümee behandle ich die Frage, wie die Weltorganisation im Zusammenspiel mit anderen Akteursgruppen – externen Großmächten, Nachbarstaaten und Regionalorganisationen sowie *conflict resolution* NGOs – agiert hat. Im zweiten Kapitel erörtere ich Funktionswandel und Wirksamkeit des militärischen Instrumentariums. In den Schlußbemerkungen umreißt ich, welche Chancen und Grenzen für verregelte Konfliktbearbeitung und externe Intervention im Rahmen von Global Governance bestehen.

I. Komplexes Krisen- und Konfliktmanagement unter Beteiligung der Vereinten Nationen: Erkenntnisse zu Funktionen, Wirksamkeit und Erfolgsbedingungen in afrikanischen Bürgerkriegen

In den hier präsentierten Fallstudien (Namibia, Angola, Mosambik, Somalia, Rwanda) ging es um Länder, die seit der Dekolonisierung in vielfacher Weise von kriegerischer Gewalt geprägt waren. Ein mittel- bis langfristig angelegtes Konzept der Gewaltprävention ist in keinem Fall zur Anwendung gekommen, vielmehr war das Handeln internationaler Akteure durch kurzfristiges Krisen- und Konfliktmanagement geprägt. Ziel war es zumeist, kriegerische Auseinandersetzungen zu beenden bzw. in Phasen brüchigen Friedens und des Zusammenbruchs der bestehenden Staats- und Gesellschaftsstrukturen den Ausbruch neuer kollektiver Gewalt zu verhindern. Beteiligt waren staatliche und multilaterale Diplomatie, regionale Mechanismen sowie nationale und internationale NGOs.

Das komplexe Zusammenspiel der unterschiedlichen Akteursgruppen, ihre wechselnden Funktionen im Verlauf eines Konfliktes, die unterschiedlichen historischen Kontexte und Konstellationen, der nicht zu unterschätzende Einfluß von einzelnen Persönlichkeiten in Krisensituationen machen es in den seltensten Fällen möglich, Erfolg und Mißerfolg des Krisen- und Konfliktmanagements eindeutig zuzuordnen. Trotzdem erlaubt die detaillierte Analyse der Fallbeispiele einige Grunderkenntnisse zu den Möglichkeiten und Grenzen globalen Krisen- und Konfliktmanagements, die im folgenden in Kurzresümee festgehalten werden³.

3 Ich verzichte in diesem Kapitel weitgehend auf Literaturverweise, da die hier vorgestellten Thesen und Schlußfolgerungen bereits mit ausführlichen Belegen in den Teilen C, D und E vorbereitet wurden.

1. Das Krisen- und Konfliktmanagement im südlichen Afrika

Bei den Konflikten im südlichen Afrika bestand die Aufgabe der UNO im wesentlichen darin, ab einem gewissen Zeitpunkt einen politischen und völkerrechtlichen Rahmen für die Konfliktregelung abzugeben.

1.1 Die Kooperation der Supermächte bei den Angola-Namibia-Abkommen: Ein erfolgreiches Disengagement mit Nebenwirkungen

Im Falle Namibias spielte die Weltorganisation für die völkerrechtliche Regelung der Statusfrage, für die Artikulierung und Mobilisierung politischer Interessen sowie schließlich für die Absicherung des Übergangsprozesses eine wesentliche Rolle. Die Funktion der Vereinten Nationen wandelte sich dabei im Laufe der Zeit erheblich. Anfangs bezog sich die Internationalisierung des Konflikts vor allem auf den Status Namibias. Verschiedene UN-Organe (Generalversammlung, Sicherheitsrat) und der Internationale Gerichtshof (IGH) bildeten wichtige Instanzen und Foren für die Herausbildung eines normativen und völkerrechtlichen Rahmens, der die Kriterien für eine Konfliktlösung näher bestimmte. Die Generalversammlung diente den afrikanischen Staaten zudem in der Phase der Dekolonisierung dazu, Unterstützung für den Kampf gegen das Apartheidregime im südlichen Afrika zu mobilisieren. Die multilaterale Vermittlungsinitiative, die die Westliche Kontaktgruppe von April 1977 bis Januar 1981 unternahm, erkannte die Vereinten Nationen als zentralen Referenzrahmen an. Dies drückte sich nicht zuletzt darin aus, daß der Sicherheitsrat am 29. September 1978 mit Resolution 435 eine Leitorientierung für die Konfliktregelung beschloß.

Mit dem Amtsantritt der Reagan-Administration ging das Konfliktmanagement weitgehend an die Supermacht USA über, die anstelle kooperativer Sicherheitsvorstellungen "Amerikas Stärke" in den Vordergrund rückte. Bis Mitte der 80er Jahre verfolgten die Vereinigten Staaten eine Verhandlungsstrategie, die von unilateraler Interessenwahrnehmung geprägt war und die Weltorganisation zu marginalisieren suchte. Unter diesen Bedingungen konnten die Vereinten Nationen nicht mehr als *Forum* dienen; ja, die Reagan-Administration sah in ihr mehrere Jahre lang nicht einmal ein taugliches *Instrument* zur Politik im südlichen Afrika. Auch die westlichen Partner wurden in die zweite Reihe verwiesen. Das Projekt "Westliche Kontaktgruppe" war passé. Statt dessen traten die USA nunmehr als interessierter und weitgehend auch parteilicher Vermittler auf. Mit der Politik des *constructive engagement* gegenüber Südafrika wertete sie das Apartheidregime auf. Das *linkage*-Konzept band die Lösung der Namibia-Frage eng an den Abzug der kubanischen Truppen aus Angola – und damit an die geostrategischen Interessen der USA. Die Verhandlungen gerieten in eine Sackgasse.

Erst die offenkundige Kooperationsbereitschaft der neuen sowjetischen Führung unter Gorbatschow sowie die Grenzen des südafrikanischen

Militärendagements änderten das geopolitische Kalkül der US-Regierung: Ab 1987 verfolgten die USA wieder einen inklusiveren Ansatz, der letztlich auf ein abgestimmtes Disengagement der beiden Supermächte hinauslief. Chester Crocker, der US-amerikanische Verhandlungsführer, nutzte konsequent die Chance, die sich ab April 1987 mit der Dialogbereitschaft Angolas ergab. Am 3./4. Mai 1988 wurden formelle Verhandlungen aufgenommen, die am 22. Dezember zum Erfolg führten. Angesichts konvergierender Interessen gelang es den beiden Supermächten, Druck auf ihre Verbündeten auszuüben und ein solides Abkommen zu erreichen.

Der Abschluß der Angola-Namibia-Abkommen wurde mithin möglich, weil sich eine interessenorientierte US-Diplomatie in einer günstigen weltpolitischen Phase mit einer neuen, "aufgeklärten" sowjetischen Diplomatie verband. Auf der Grundlage einer konvergierenden Lageanalyse ließen sich Regelungen aushandeln, die unilateral nicht durchsetzbar gewesen wären. Dieses Verdienst einer kooperativen Supermachtspolitik sollte nicht gering geschätzt werden; im Vergleich zu Vermittlungsbemühungen in den unübersichtlichen und hartnäckigen Bürgerkriegen der 90er Jahre stellen die Angola-Namibia-Abkommen eine beachtliche Errungenschaft dar. Neben geopolitischen und militärstrategischen Erwägungen spielten dabei auch Faktoren eine Rolle, die "realistische" Ansätze in den internationalen Beziehungen in aller Regel vernachlässigen: Insbesondere drängten maßgebliche Gruppen in Südafrikas Wirtschaft und Gesellschaft auf den Wandel. Geschäftswelt, Politik und Öffentlichkeit Südafrikas setzten angesichts der hohen Kosten des Krieges und angesichts einer drohenden weiteren Isolierung vom Westen nicht länger auf ein Sicherheitskonzept, das von Apartheid im Inneren und *total onslaught* im Äußeren geprägt war⁴.

1.2 *Das Scheitern von multilateraler Diplomatie und "power mediation" in Angola (ab 1989): Unzulängliche Konzepte angesichts hartnäckiger Kriegs- und Machtstrukturen*

Die "realistische" Sicht auf die Angola-Namibia-Abkommen muß in einer weiteren Hinsicht relativiert werden: Die New Yorker Vereinbarungen waren nur aus einer sehr begrenzten, immanenten Perspektive erfolgreich. Zwar gelang der Übergang Namibias in die Unabhängigkeit und

4 Südafrika bildet insofern auch ein Beispiel dafür, daß Sicherheit heute nur noch im Zusammenspiel staatlicher und gesellschaftlicher Komponenten verstanden werden kann (vgl. Buzan 1991; 1993b): Veränderte Notwendigkeiten in der staatlich-diplomatischen Dimension (Grenzen der Destabilisierungspolitik) waren unzertrennlich mit der gesellschaftlichen Lage (Grenzen des Apartheidsystems) verbunden. Durch das veränderte globale Umfeld und die Notwendigkeit einer Neubestimmung der südafrikanischen Rolle im *security complex* Südliches Afrika war eine Anpassung und Transformation des Sicherheitskonzepts geradezu unausweichlich.

das (überfällige) militärische Disengagement der USA, der UdSSR und Kubas. Doch war damit nicht der hochmilitarisierte innerstaatliche Konflikt in Angola beigelegt. Da die zentralen weltpolitischen Akteure angesichts der Umbrüche in Europa 1989/90 Afrika nur wenig Aufmerksamkeit schenkten, gewannen regionale Initiativen unter Federführung von Zaires Präsident Mobutu an Bedeutung. Allerdings stellten die Nähe zum Konflikt und die oftmals über Jahrzehnte bestehenden persönlichen Verbindungen der politischen Führer keinen "komparativen Vorteil" gegenüber extra-regionalen Vermittlern dar. Vielmehr waren gerade Angolas Nachbarstaaten Zambia und Zaire immer wieder in den Krieg und den ihn finanzierenden illegalen Handel eingebunden und von daher eher Teil des Problems als Teil der Lösung.

Im Mai 1991 gelang Portugal, das unterdessen die Initiative ergriffen hatte, zusammen mit den Garantiemächten USA und der Sowjetunion die Vermittlung des Bicesse-Abkommens. Die Vereinten Nationen hingegen wurden erst später hinzugezogen. Sie sollten die Demobilisierung der Ex-Kombattanten, die Bildung einer neuen Armee und die Abhaltung von Wahlen mit einem minimal ausgestatteten Blauhelmeinsatz (UNAVEM II) überwachen. Damit nutzten die frühere Kolonialmacht und die Supermächte aus der Zeit des Kalten Krieges die Weltorganisation quasi als ausführendes Organ. Ziel war es, die Legitimität des Implementierungsprozesses zu erhöhen. Ein weiterer wichtiger Grund dürfte gewesen sein, daß die Garantiemächte nicht bereit waren, selbst das Risiko eines Scheiterns bzw. nennenswerte Kosten zu tragen. Ja, es fehlte sogar die Bereitschaft, das nun einsetzende multilaterale Konfliktmanagement konsequent zu unterstützen. Dies wurde besonders deutlich, als die "Troika" aus Portugal, USA und Sowjetunion (bzw. Russischer Föderation) es wiederholt versäumte, die UNITA konsequent in die Schranken zu verweisen, nachdem die Rebellenorganisation mehrmals eklatant gegen die Bicesse-Vereinbarungen verstoßen hatte.

Nach der Wiederaufnahme des Krieges im Oktober 1992 mußte ein neues Vermittlungsdesign gefunden werden. Es folgte stärker als zuvor den Grundsätzen kooperativer Sicherheit und brachte den Vereinten Nationen die Federführung. Bei dem Lusaka-Abkommen vom November 1994 bestimmte die Weltorganisation die *terms of reference* mit. Mit der UNAVEM III-Mission, die zeitweise 7.000 Soldaten umfaßte, konnte sie auch eine Präsenz zeigen, die über bloße Symbolik hinausging. Ab Juni 1993 unterstützten die USA zudem UN-Zwangsmaßnahmen gegen die UNITA. Hintergrund war ein politischer Richtungswechsel der Clinton-Administration, die die Rebellenorganisation schrittweise isolierte. Das Waffen- und Ölebargo, das der UN-Sicherheitsrat am 15. September 1993 mit Resolution 864 verhängte, begünstigte eine erneute Änderung der Kräfteverhältnisse. Pikanterweise gelang es der angolanschen Regierung in dieser Situation ausgerechnet mit der Anheuerung südafrikanischer Söldner, das Blatt zu ihren Gunsten zu wenden. UN-Verhandlungsführer Beye bewies das Geschick, den starken Druck auf

die UNITA für den Abschluß des Lusaka-Abkommens zu nutzen. Die gemeinsame Linie der Beobachterstaaten Portugal, USA und Rußland und die durch die Zwangsmaßnahmen bedingte Stärkung der angolischen Regierung ermöglichten mithin die Vereinbarung.

Trotzdem blieb Angola ein Beispiel für die Grenzen globaler Konfliktbearbeitung: Die Akteure vor Ort hatten keinen grundlegenden Einstellungswandel vollzogen. Sie profitierten von jahrzehntelang verfestigten Kriegsstrukturen, die durch die Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen (Öl, Diamanten) äußerst "überlebensfähig" waren. Das in seiner Intensität und Ausrichtung wechselnde externe Engagement bzw. Disengagement hatte zwar erheblichen Einfluß auf den jeweiligen Konfliktverlauf, insofern es die militärischen und finanziellen Kräfteverhältnisse der Kriegsparteien verschob. Doch trug es nicht zu einer Lösung des durch ethno-regionale, polit-ökonomische und militärische Machtansprüche geprägten Konflikts bei. Auch nach dem Lusaka-Abkommen vom November 1994 stellte der "zerbrechliche Frieden" nur eine Atempause zwischen zwei Waffengängen dar. Vor allem UNITA-Chef Savimbi sabotierte das Konzept einer "Regierung der nationalen Einheit", obwohl ihm als "Führer der größten Oppositionspartei" ausdrücklich ein Sonderstatus eingeräumt worden war.

Mit der Verschärfung des Sanktionsregimes gegen die UNITA im Juni 1998 und einer verstärkten Unterstützung der angolischen Regierung setzten Ende der 90er Jahre der UN-Sicherheitsrat und die USA gezielt auf die Schwächung des als weniger legitim wahrgenommenen Akteurs. Damit löste sich das globale Konfliktmanagement von der Vorstellung, eine Vereinbarung zwischen zwei als gleichwertig betrachteten Parteien auszuhandeln und zu überwachen.

Auffällig war, daß die Vermittlungen in Angola durch eine Mischung aus multilateraler Diplomatie und *power mediation* bestimmt waren, nationale wie auch internationale Nichtregierungsorganisationen jedoch keine relevante Rolle spielten. Offenkundig ließ der hochmilitarisierte Konflikt wenig Raum für Dialogbemühungen jenseits der offiziellen Verhandlungen. Außerdem verhinderte die auf militärische Macht und auf wirtschaftliche Selbstbereicherung gestützte Stärke der beiden Hauptkriegsparteien, daß sich intern eine einflußreiche Zivilgesellschaft herausbildete. Eine gewisse Pluralisierung der politischen Landschaft trat erst ein, als es innerhalb der UNITA heftige Richtungskämpfe um die Frage einer konstruktiven Regierungsbeteiligung gab und sich Ende der 90er Jahre auch die Kirchen verstärkt zu Wort meldeten.

1.3 *Flexible "multi-track diplomacy" in Mosambik: Ein schwer übertragbarer Erfolg in einem zerrütteten, ressourcenarmen Land*

In völlig anderen Bahnen verlief das Krisen- und Konfliktmanagement in Mosambik. Der Grund liegt zum einen darin, daß sich die Supermächte

in der Zeit des Ost-West-Konflikts weitaus weniger in diesem Land engagiert hatten. Zum anderen ist Mosambik sehr ressourcenarm, die Kriegsparteien verfügten bei ihren Finanzierungsquellen also über weit aus weniger Autonomie. Mosambik kann – ohne es überbewerten zu wollen – als eine Art Lehrbuchbeispiel für komplexes Konfliktmanagement im Sinne des Global Governance-Ansatzes betrachtet werden. Wirklich neu war, daß mit der italienischen Laiengemeinschaft Sant'Egidio eine Nichtregierungsorganisation den Motor der Vermittlung darstellte.

Nachbarländer sowie extra-regionale Einzelstaaten übernahmen im wesentlichen unterstützende Funktionen, indem sie parallel Druck in Richtung einer Konfliktregelung ausübten und dafür nicht zuletzt finanzielle Anreize boten. Eine vergleichbare Rolle übernahm auch der multinationale Konzern Lonrho, dessen Hauptgeschäftsführer Tiny Rowland durch seine Investitionen, persönlichen Verbindungen und Finanzen mit ähnlicher Wirksamkeit wie staatliche Akteure agieren konnte.

Die Vereinten Nationen waren bei den Vermittlungsbemühungen zunächst nur am Rande beteiligt und spielten erst bei der Umsetzung der Friedensvereinbarung eine maßgebliche Rolle. Dies braucht kein Nachteil gewesen zu sein. Denn es muß durchaus fraglich erscheinen, ob die Weltorganisation sich zu Beginn der 90er Jahre auf diesem neuen Terrain staatlich-zivilgesellschaftlich-multilateraler Zusammenarbeit auf neue Rollenteilungen kreativ hätte einlassen können. Das UN-Sekretariat wäre hierfür vermutlich zu bürokratisch und inflexibel gewesen; eine Behandlung des Konflikts im UN-Sicherheitsrat hätte angesichts der damit verbundenen Prestige- und Grundsatzfragen die Entwicklung neuartiger Arrangements wohl eher verhindert, denn befördert.

Den Weg für die Verhandlungen bereiteten nicht zuletzt innergesellschaftliche Kräfte, die sich in den 80er Jahren für eine politische Konfliktlösung aussprachen. Seit Spätherbst 1982 hatten sich insbesondere die Kirchen durch Briefe, Gespräche und Memoranden immer wieder um die Aufnahme von Friedensgesprächen bemüht. Der protestantisch bestimmte Mosambikanische Kirchenrat richtete im November 1984 eine Friedens- und Versöhnungskommission ein. Im April 1987 nahmen zudem die katholischen Bischöfe mit einem Hirtenbrief Stellung.

Die interne Liberalisierung und die wachsende Verhandlungsbereitschaft wichtiger Teile der FRELIMO schufen die Voraussetzung für Friedensgespräche. Zunächst sah es dabei so aus, als könne eine Verbindung von regionalen und kirchlichen Initiativen zum Erfolg führen. So trafen Anfang 1989 mit kenyanischer Hilfestellung in Nairobi Kirchenleute mit RENAMO-Vertretern zusammen; zugleich schaltete sich Zimbabwe als Vertrauter der mosambikanischen Regierung in den Vermittlungsprozeß ein. Doch geriet diese regionale Initiative ins Stocken. Daraufhin übernahm Sant'Egidio die Initiative. Da die römische Laiengemeinschaft seit den 70er Jahren in Mosambik engagiert war und sowohl auf kirchlicher

als auch auf staatlicher Seite Vertrauen genoß, stellte sie von ihrer inhaltlichen Kompetenz und Glaubwürdigkeit her fast einen idealen *facilitator* dar.

Während der Rom-Verhandlungen von Juli 1990 bis Oktober 1992 kam die sog. "italienische Formel" zur Geltung – das bereits ausführlich beschriebene Zusammenspiel von Nichtregierungsorganisationen, Kriegsparteien und internationalen Akteuren. Auch die regionalen Akteure – so etwa Zimbabwes Präsident Mugabe – trugen zum Gelingen bei. Doch war es angesichts der Parteilichkeit der Nachbarstaaten in entscheidenden Momenten hilfreich und entscheidend, daß die letztendliche Federführung bei einem extra-regionalen Akteur lag. Die Mitte der 90er Jahre modische Rede von "African ownership" bei Friedensprozessen sollte vor diesem Hintergrund mit Vorbehalten versehen werden.

Obwohl die Vereinten Nationen erst spät eingeschaltet wurden, bildeten sie zum Abschluß der Verhandlungen ein notwendiges und passendes Dach, um die Friedensvereinbarung multilateral einzubinden, ihr Legitimität zu verschaffen und damit auch ihre Implementierung zu gewährleisten. Die *multi-track diplomacy* glückte wohl auch deshalb, weil die Konfliktparteien in Mosambik mit relativ begrenzten finanziellen Mitteln "im Spiel" zu halten waren. Das "Lehrbuchbeispiel" Mosambik sollte deshalb nicht zum Modell stilisiert werden; es dürfte nur schwer übertragbar sein⁵. Für die Global Governance-Forschung bemerkenswert aber ist, daß die verschiedenen Akteure durch ein kreatives, flexibles und durchaus mit Konkurrenz behaftetes Wechselspiel die Gunst der Stunde nutzen. NGOs, Einzelstaaten und multilaterale Organisationen verfügten dabei nicht über sozusagen "essentialistisch" zu bestimmende komparative Vorteile. Vielmehr hingen die spezifischen Vorzüge von der jeweiligen Konfliktphase, veränderten innenpolitischen Konstellationen in Mosambik, dem gewandelten internationalen Umfeld und nicht zuletzt von Einzelpersonlichkeiten ab. Sant'Egidio zeigte, daß auch ein mit nur wenigen Ressourcen ausgestatteter Vermittler Einfluß nehmen kann, wenn andere Akteure sein Wirken als vorteilhaft erachten und ihm durch die

5 Dies zeigen auch die weitaus begrenzteren Erfolge, die Sant'Egidio bei ihren Vermittlungsbemühungen in Algerien, Serbien, Burundi und Kongo-Zaire hatte. Hier mußte die Laiengemeinschaft unter deutlich schlechteren Rahmenbedingungen handeln: Die macht- und gesellschaftspolitischen Konstellationen im Lande waren anders, die Kompromißbereitschaft der Konfliktparteien geringer. Sant'Egidio konnte auf ein weniger ausdifferenziertes Netz politisch-kirchlicher Beziehungen zu den verschiedenen Akteuren zurückgreifen. Schließlich waren in den Fällen Algerien, Serbien und Kongo-Zaire Groß- und Mittelmächte stärker und parteilicher involviert als in Mosambik; im Burundi-Konflikt gab es – trotz aller Dementis – zeitweise eine unmittelbare Konkurrenz zu den regionalen Vermittlungsbemühungen von Julius "Mwalimu" Nyerere (nach Nyereres Tod vom 14. Oktober 1999 wurde am 1. Dezember 1999 Nelson Mandela dessen Funktion übertragen).

Mobilisierung von finanzieller und politischer Unterstützung sowie durch die Ausübung von politischem Druck zur Seite stehen.

2. Das Krisen- und Konfliktmanagement in Somalia und Rwanda

Namibia, Angola und Mosambik waren in der Zeit des Ost-West-Konflikts allesamt Länder, die einen verspäteten Dekolonisationskonflikt austrugen bzw. in denen seit dem kolonialen Unabhängigkeitskampf nahezu ununterbrochen Krieg herrschte. Auch Somalia und Rwanda waren seit Ende der 50er Jahre immer wieder von Gewalt oder zumindest Repression gekennzeichnet. Doch wurden dort im Unterschied zu den in dieser Arbeit erörterten Konflikten des südlichen Afrika Ende der 80er Jahre neue Kriegskonstellationen virulent. Grundsätzlich hätten internationale Akteure in diesen Fällen präventiv reagieren können, indem sie dem Niedergang der Staaten durch struktur-, institutionen- oder prozeßorientierte Maßnahmen entgegengewirkt hätten⁶. Derartige Bemühungen hätten dem Zerfall der Ökonomien und der Herausbildung zunehmend diktatorischer Repressionsapparate entgegenwirken sowie ein konzertiertes Handeln für die unmittelbare Konflikteskalation vorbereiten können. Weder in Somalia noch in Rwanda gab es jedoch Ansätze in dieser Richtung.

2.1 *Das konzertierte Konfliktmanagement in Somalia: Unangepaßte Krisendiplomatie im Experimentierfeld der "neuen Weltordnung"*

Für Somalia läßt sich sogar das Gegenteil konstatieren: Entwicklungshilfe und internationale Zusammenarbeit verstärkten über Jahrzehnte hinweg eher die Mechanismen der Repression, Gewalt und Unterentwicklung. Die Entwicklungshilfe war in hohem Maße auf Großprojekte konzentriert. Sie stabilisierte die Herrschaft Siad Barres und benachteiligte innerhalb der Bevölkerung die Pastoralisten. Außerdem verschafften internationale Hilfsleistungen dem Barre-Regime Gelegenheit, Devisen für den Ausbau seiner Herrschaftsbasis abzuzweigen. Ein Umdenken setzte erst ein, als das Regime Mitte der 80er Jahren immer terroristischer wurde und Barre 1988/89 brutal gegen die Issaq im Norden des Landes voring. Bi- und multilaterale Geber brachen nunmehr ihre Unterstützung ab. Diese Umsetzung politischer Konditionalität forcierte jedoch vermutlich unwillentlich den ohnehin bereits fortgeschrittenen Zerfall von Staat und Gesellschaft. Denn den an sich gerechtfertigten Sanktionen wurde keine gemeinsame Strategie zur Vermeidung von Gewalt und Staatszerfall an die Seite gestellt.

6 Eine gute Übersicht zu den verschiedenen Präventionsstrategien findet sich bei Matthies 2000: 36-41.

Als die somalische Tragödie absehbar wurde, zog sich die UNO zurück. Diese Verantwortungsabwehr betraf nicht nur Sicherheitsrat, Sekretariat und Generalversammlung, sondern auch die verschiedenen UN-Agenturen vor Ort. Kaum anders verhielten sich die verschiedenen Regionalorganisationen: Die Arabische Liga und die OAU beschränkten sich auf Deklarationen⁷. Allein die Regierungen Italiens und Ägyptens unternahmen als interessierte Einzelstaaten Ende 1990 und 1991 ernsthafte diplomatische Initiativen, die aber ein rein reaktives Krisenmanagement darstellten und unter der Parteilichkeit der beiden Länder litten. Erwähnenswert war in dieser Phase v.a. die subregionale Initiative Djiboutis, das mit italienischer und ägyptischer Unterstützung vom 15. bis 21. Juli 1991 eine nationale Versöhnungskonferenz organisierte. Sie scheiterte jedoch an mangelnder Professionalität, der problematischen Auswahl der Teilnehmer und der voraussehbaren Parteinahme zugunsten Ali Mahdis.

Die Vereinten Nationen engagierten sich erst ab Ende 1991 nachdrücklicher in Somalia. Freilich schwankten Vermittlungsstrategie und Verhandlungsstil erheblich mit den häufig wechselnden Sonderbotschaftern und -beauftragten: Das anfängliche Engagement James O.C. Jonahs muß sehr kritisch beurteilt werden. Zahlreiche Beobachter gingen davon aus, daß Jonah mit der Komplexität des Konflikts zu wenig vertraut war und letztendlich durch seine diplomatischen Bemühungen die wichtigsten Warlords aufwertete. Die Verhängung des Waffenembargos am 23. Januar 1992 (Resolution 733) zeigte an, daß die internationale Gemeinschaft den Konflikt wahrnahm, hatte jedoch wenig Einfluß auf den Kriegsverlauf.

Zwischen Frühjahr und Herbst 1992 prägte Mohamed Sahnoun die UN-Vermittlung, der mit seinem inklusiven Ansatz auf das friedensstiftende Potential der Somalis setzte. Sahnoun ließ sich konsequenterweise auf die Eigengesetzlichkeiten des somalischen Konfliktes ein – und verstieß damit immer wieder gegen die Eigenlogik der UN-Bürokratie. Dieser Konflikt trug zu seinem Rücktritt im Oktober 1992 bei; hinzu kam ein ernsthafter Dissens, den er mit Boutros-Ghali über die Rolle militärischer Friedenssicherung hatte. Die Art, wie Sahnoun scheiterte, wirft auch heute noch grundsätzliche Fragen auf, ob das UN-Sekretariat mit seinen bürokratischen Verfahren und Rivalitäten zu einem angepaßten Krisenmanagement in einem komplexen, durch lokale Besonderheiten geprägten Konflikt überhaupt in der Lage ist.

Mit der Militärintervention vom Dezember 1992 wurde Somalia zu einem Experimentierfeld in der "neuen Weltordnung". Der UN-Sonderbeauftragte Ismat Kittani und der US-Sondergesandte Robert Oakley betrieben ein konzertiertes Konfliktmanagement. Ein Ergebnis der Bemühungen war die Konferenzdiplomatie von Addis Abeba, in de-

7 Als einziger Führer Subsahara-Afrikas besuchte Ugandas Präsident Yoweri Museveni das Land (vgl. Stevenson 1993: 145).

ren Rahmen im Januar 1993 und im März 1993 auf Einladung der Vereinten Nationen nationale Versöhnungskonferenzen stattfanden. Vertreter der Arabischen Liga, der OAU, der Islamischen Konferenz, des *Standing Committee of the Countries of the Horn* und der Blockfreienbewegung nahmen teil; im März wurden auf Druck zahlreicher NGOs auch zivilgesellschaftliche Vertreter einbezogen. Die mühsam ausgehandelten Regelungen scheiterten jedoch daran, daß die auf äußeren Druck hin entstandenen Vereinbarungen zur Etablierung einer Übergangsregierung und -verwaltung nicht dem Willen maßgeblicher Kriegsparteien entsprachen. Dies deutete sich bereits in dem Umstand an, daß keine tragfähigen Regelungen zur Umsetzung der Vereinbarung getroffen wurden.

Während der "heißen Konfrontation" zwischen den Vereinten Nationen und den USA auf der einen und Mohamed Aidid auf der anderen Seite (Frühsommer bis Herbst 1993) wirkte eine äußerst ungünstige Personal constellation konfliktverschärfend. UN-Generalsekretär Boutros-Ghali, der Somalia verdienstvoller Weise in das Blickfeld der Weltöffentlichkeit gerückt hatte, war als neutraler Vertreter der internationalen Gemeinschaft für Aidid nicht akzeptabel. Denn Boutros-Ghali hatte sich als hochrangiger Beamter im ägyptischen Außenministerium lange Zeit für Siad Barre verwendet und favorisierte im Konflikt zwischen Aidid und Ali Mahdi offenkundig den letzteren. Boutros-Ghalis Intransigenz, angesichts dieser Vorbehalte in die zweite Reihe zu treten, schadete der UNO. Diese Konstellation machte deutlich, daß die Vereinten Nationen nicht *per se* als "ehrlicher Makler" angesehen werden, sondern die Wahrnehmung der Weltorganisation stark durch die sie repräsentierenden Persönlichkeiten geprägt wird.

Dies galt im Falle Somalias nicht nur für den Generalsekretär, sondern ebenso für die jeweiligen, häufig wechselnden Sonderbeauftragten: Unter Jonathan Howe, dem Nachfolger Kittanis als SRSG, verspielte die Weltorganisation ihr Prestige in der Region vollends. Die von ihm nach "Wildwest-Manier" betriebene Jagd auf Aidid kam zwar dem westlichen bzw. US-amerikanischen Wunsch nach einer Trennung von Gut und Böse entgegen, hatte aber wenig mit der vielschichtigen Situation in Somalia zu tun. Wenige Monate nach den gerade für die USA verlustreichen Zusammenstößen vom Oktober 1993 wurde Jonathan Howe im Februar 1994 als SRSG durch seinen Stellvertreter, den guineischen Botschafter Lansana Kouyate, abgelöst.

Auf zivilgesellschaftlicher Ebene gab es in Somalia verschiedene Ansätze, den Kriegsverlauf zu beeinflussen. Sie scheiterten jedoch. So bemühte sich die sog. Manifest-Gruppe kurz vor dem Zerfall des Barre-Regimes die fortschreitende Repression in einen Reformprozeß zu transformieren. Bei den Konferenzen von Djibouti und Addis Abeba versuchten Vertreter zivilgesellschaftlicher Vereinigungen immer wieder, ein Gegengewicht zu den Warlords zu bilden und Möglichkeiten für eine Übergangsregierung und für die Dezentralisierung der Macht zu erreichen.

Schließlich bemühten sich westliche NGOs wie das *Life and Peace Institute* darum, die Stärkung traditionaler und gesellschaftlich verankerter Autoritäten auf der Ebene der Distrikte voranzutreiben. Dabei wurden sie zeitweise von der UNO direkt unterstützt. Dies änderte sich jedoch nach den blutigen Auseinandersetzungen in Mogadischu. Nunmehr gingen die Vereinten Nationen zu einem *appeasement* der Warlords über. Da deren Macht durch die zivilgesellschaftlichen Bemühungen bedroht war, zog sich die UNO aus den entsprechenden Projekten zurück. Als Fazit läßt sich festhalten, daß weder traditionelle Autoritäten noch zivilgesellschaftliche Initiativen in der Lage waren, den Staatszerfall aufzuhalten. Trotzdem dürften sie – wie die Erfahrungen in Somaliland und Puntland zeigen – einen wichtigen Baustein für die Rekonstitution von Staat und Gesellschaft jenseits der Herrschaft der Warlords bilden. Friedensstiftung im Rahmen von Global Governance wird insofern auf eine sehr elementare Ebene – nämlich historisch gewachsene Regelungsmechanismen auf lokaler Ebene – verwiesen, wenn es um die Überwindung von Anarchie und Rechtlosigkeit geht.

2.2 *Das Arusha-Abkommen und die fehlende Strategie zu seiner Umsetzung: Zum Versagen des internationalen Konfliktmanagements in Rwanda*

Ähnlich wie im Falle Somalias haben auch in Rwanda die westlichen Entwicklungshilfegeber und die internationalen Finanzinstitutionen keine krisenpräventive Wirkung entfaltet. Vielmehr erhielt das Habyarimana-Regime selbst dann noch entwicklungspolitische Unterstützung, als es immer mehr zu Repression und einem ethno-regionalen Klientelismus überging. Von mangelnder Sensibilität für die Notwendigkeit rechtzeitiger sozioökonomischer Stabilisierung war auch das Strukturanpassungspaket gekennzeichnet, das Weltbank und IWF im September 1990 mit der Regierung aushandelten. Denn es forderte Einschnitte im sozialen Sicherungsnetz zu einem Zeitpunkt, da die existentielle Armut breiter Bevölkerungsschichten verschärft wurde und diese in hohem Maße für Haßpropaganda empfänglich waren. In einer bereits angespannten Situation schloß die Weltbank bewußt alle "nicht-ökonomischen Variablen" aus ihren Berechnungen und Simulationen aus (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 5.8); ein *conflict impact assessment* fand mithin – bewußt – nicht statt.

Im Unterschied zu Somalia hatte es in Rwanda auf subregionaler Ebene Anfang der 90er Jahre zahlreiche Bemühungen zur Vermittlung gegeben. Zunächst waren sie hochproblematisch und von der Parteilichkeit der involvierten Akteure geprägt. Dann aber mündeten sie in eine ernsthafte und international abgestimmte Initiative zur Konfliktregelung: die Arusha-Verhandlungen, die zwischen August 1992 und August 1993 unter tanzanischer Leitung geführt wurden. Der Krieg hatte das Land zu diesem Zeitpunkt bereits erheblich zerrüttet, aber noch nicht in die völlige

Zerstörung getrieben. Die Vermittlung läßt sich als komplexes Konfliktmanagement unter subregionaler Federführung charakterisieren. Die OAU und teilweise die UNO sorgten dafür, daß dieses Arrangement in einen multilateralen Rahmen eingebettet wurde. Das konzeptionell zukunftsweisende Modell scheiterte jedoch. Diesen Widerspruch zwischen gekonnter Diplomatie und verheerendem Ergebnis brachte Bruce D. Jones (1999: 136) zum Ausdruck, als er meinte:

"Informed by a cogent theoretical analysis, the formal Arusha peace process was an extraordinary story of a sophisticated conflict resolution process which went disastrously wrong."

Woran lag dies? Zum einen wurden der Arusha-Prozeß und sein Ergebnis durch die Extremisten im Lande sabotiert; außerdem verletzte die RPF wiederholt den Waffenstillstand. Zum anderen aber gab es auch einen entscheidenden Webfehler bei den Arusha-Verhandlungen, den Jones bei seinem Lob der "cogent theoretical analysis" vernachlässigt. Denn es gelang nur unzureichend, die komplexe Struktur des Konfliktes in Inhalt und Prozedere der Verhandlungen angemessen zu berücksichtigen. In gewisser Weise verhandelte in Arusha die an der Regierung maßgeblich beteiligte Opposition mit der Rebellenorganisation RPF darüber, nach welcher Formel die künftige Machtverteilung geregelt werden sollte. Die "eigentlichen Machthaber" im Lande waren aber nur widerwillig oder gar nicht beteiligt und bereiteten *ihre* – gewaltsame – Lösung der Frage vor. Präsident Habyarimana unterstützte die Gespräche nur aufgrund internationalen Drucks; die extremistische CDR sabotierte offen die Friedensbemühungen. Die zentrale Frage der innenpolitischen Kräftekonstellationen, die nicht nur das Verhältnis zwischen den Parteien, sondern auch Machtkämpfe innerhalb der neugebildeten Hutu-Parteien betraf, wurde von den internationalen Konfliktmanagern nur unzureichend berücksichtigt.

Bei den Arusha-Verhandlungen drängten Frankreich, Belgien, die EU, Kanada, die Schweiz, die USA und der Vatikan die Konfliktparteien, sich dialogbereit zu zeigen und zu einer Einigung zu kommen. Vor diesem Hintergrund war es nur vordergründig richtig, wenn das tanzanische Vermittlungsteam seine Rolle als nicht-direktiver *facilitator* beschrieb. Denn die erwähnten Staaten unterstützten es sozusagen mit "Zuckerbrot und Peitsche", wobei besonders auf Präsident Habyarimana eingewirkt wurde. Es gab jedoch einen folgenreichen Widerspruch zwischen dem starken Druck, den die internationalen Akteure bei den Arusha-Verhandlungen auf die Konfliktparteien ausübten, und der nur mäßigen Bereitschaft, diplomatisch wie militärisch zur Umsetzung beizutragen⁸.

8 Die Schlußfolgerung hat Kuperman (2000a: 117) kühl und präzise formuliert: "If the West is unwilling to deploy (...) robust forces in advance, it must refrain from coercive diplomacy aimed at compelling rulers to surrender power over-

Sowohl die nationalstaatliche als auch die multilaterale Diplomatie versagten bereits, als es darum ging, die Implementierung des Abkommens angemessen vorzubereiten. Die bevorstehenden Probleme wurden völlig unterschätzt. Da mit der CDR ein maßgeblicher und mächtiger Akteur von der Vereinbarung ausgeschlossen war, mußte es quasi zwangsläufig zur Probe aufs Exempel kommen. Daß externe Akteure hierauf gefaßt sein müssen, hat Christopher Clapham (2000: 56) geradezu als Imperativ für derartige Konfliktkonstellationen formuliert: "(...) there is likely to be a point at which the settlement needs to be enforced, and the intervenors must be responsible for enforcing it."

Unnötig lange blieb bei der Umsetzung der Vereinbarungen die Aufgabenteilung zwischen UNO und OAU offen. Die ohnehin bestehenden inter-organisatorischen Rivalitäten verschärften sich noch durch die Einflußnahme Frankreichs, das der OAU eine RPF-freundliche Haltung unterstellte und deshalb auf die UN setzte. An der entscheidenden Schnittstelle zwischen Abschluß und Umsetzung der Vereinbarung war das Akteursgeflecht also nicht in der Lage, eine rasche und überzeugende Lösung zu finden. Gerade hier wäre konzertiertes Handeln erforderlich gewesen, um dem Abgleiten des Landes in die völlige Selbstzerstörung vorzubeugen.

Mit der Entsendung der UNAMIR-Truppe übernahmen die Vereinten Nationen dann die Verantwortung für das weitere Krisenmanagement. Als sich seit November 1993 die Lage in Rwanda mit einer neuen Qualität und in einem beängstigenden Tempo zuspitzte, versagten Frühwarn-Mechanismen wie auch das Krisenmanagement von UN-Sekretariat und UN-Sicherheitsrat. Entscheidend für die Paralyse waren der Unwille westlicher Staaten (mit der zwiespältigen Ausnahme Frankreichs, das das herrschende Regime unterstützte), einen riskanten Einsatz in geopolitisch marginalen Krisenregionen zu unternehmen oder auch nur zu unterstützen, der Dauerkonflikt zwischen den USA und dem UN-Generalsekretär sowie der vorausseilende Gehorsam des UN-Sekretariats gegenüber dem UN-Sicherheitsrat. In dieser Lage wurde Global Governance – wenn hier eine Zuspitzung erlaubt sei – in gewisser Weise durch "Global Ignorance" ersetzt. Völkerrechtliche Kriterienkataloge über die Legitimität internationaler Einmischung und Interventionen, die zu dieser Zeit die Debatte in einschlägigen Journalen und Hintergrundpapieren prägten, wurden rasch Makulatur, Überlegungen zu Mehrebenenpolitik, Handeln in Netzwerken und kooperativen Aufgabenteilungen hatten wenig mit der Wirklichkeit zu tun.

Internationale Menschenrechtsorganisationen spielten eine zentrale Rolle bei der Frühwarnung und Aufdeckung von Menschenrechtsverletzungen. Doch gelang es ihnen nicht, das globale Medieninteresse auf

night. Otherwise, such rulers may feel so threatened by the prospect of losing power that they opt for genocide or ethnic cleansing instead."

den sich anbahnenden Völkermord zu lenken. Auch gab es keine nennenswerten Vermittlungsinitiativen nicht-staatlicher Akteure – weder auf internationaler noch auf nationaler Ebene⁹. Erst mit Beginn des Flüchtlingsdramas gelang es humanitären Organisationen, "Global Ignorance" zu überwinden und eine internationale Öffentlichkeit zu mobilisieren. Doch blieb sie an der raschen Linderung von Leid orientiert, ohne hinreichend die politischen Implikationen ihres Tuns zu beachten.

3. Möglichkeiten und Grenzen globaler Konfliktbearbeitung in regionalisierten Bürgerkriegen

Den Vereinten Nationen und hier vor allem dem Sicherheitsrat weist die UN-Charta eine zentrale Funktion bei der Aufrechterhaltung des Friedens zu (vgl. Kapitel A.III). Als globaler Rahmen ist die Weltorganisation in vielen Fällen unverzichtbar, wenn es darum geht, Konfliktregelungen an völkerrechtliche Normen rückzukoppeln, sie weltpolitisch einzubetten und politische wie materielle Unterstützung zu mobilisieren. Als aktiver Krisen- und Konfliktmanager können das UN-Sekretariat und die Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs jedoch für die hier analysierten Fallbeispiele keine besondere Kompetenz oder herausgehobene Position beanspruchen. Von Ausnahmen abgesehen, haben sie sich nicht in besonderer Weise durch Überparteilichkeit, Verhandlungsgeschick oder die Fähigkeit zur frühzeitigen Erkennung von Krisen ausgezeichnet.

Ein Teil der Fehlschläge läßt sich damit erklären, daß wichtige Mitgliedsstaaten der Weltorganisation in entscheidenden Momenten die Unterstützung verweigert haben und sie für diese Aufgaben immer noch nicht hinreichend ausgestattet ist. Institutionelle Vorschläge zum Aufbau von Früherkennungs- und Handlungskapazitäten sowie zu verbesserter Personalrekrutierung können vor diesem Hintergrund neue Potentiale erschließen; effektives Krisenmanagement bleibt aber daran gebunden, daß sich in entscheidenden Momenten wichtige UN-Mitgliedsstaaten diplomatisch, personell und finanziell engagieren (siehe auch Kapitel F.II).

9 Problematisch war v.a., daß die katholische Kirche als starke und einflußreiche Institution eng mit dem Habyarimana-Regime verbunden war und sich während Krieg und Völkermord nicht als unabhängige Stimme meldete. Zum Teil gab es sogar eine Duldung oder Unterstützung der Verbrechen. Siehe zur Rolle der Kirchen u.a. Longman 1996, McCullum 1995; außerdem Afrol News from 8 August 2001 ("The Cross and the Genocide"), via Internet: <<http://www.globalpolicy.org/security/issues/rwanda/2001/0813cath.htm>> (Zugriff am 01.09.01). Scharfe Kritik an der katholischen Kirche, zum Teil durch Dokumente und Recherchen belegt, zum Teil aber auch polemisch formuliert, äußerte 1996 das französisch-belgische Magazin Golias, das dem "links-katholischen Milieu" zugeordnet werden kann ("Rwanda: L'honneur perdu des missionnaires", No. 48/49, Été 1996, Villeurbanne Cedex/Bruxelles).

3.1 Die UNO als Konfliktmanager

Ein wichtiger und vergleichsweise einfacher Schritt wäre bereits, das Konfliktmanagement sowohl konzeptionell als auch personell zu verstetigen. Dem SRSG kommt dabei eine zentrale Position zu. Die UNO konnte in den genannten Beispielen dann Anerkennung erzielen, wenn sie den Posten des SRSG mit einer hochrangigen, diplomatisch flexiblen Persönlichkeit besetzte, die über ein klares Konzept verfügte und dies mit Unterstützung des UN-Apparates und der wichtigsten Mitgliedsstaaten vorantrieb (Marti Ahtisaari, Alioune Blondin Beye, Aldo Ajello). Ihr Ruf war hingegen dann gefährdet, wenn der UN-Apparat den eigenen Vertreter desavouierte (Mohamed Sahnoun) oder die Position des SRSG mit ständig wechselnden Personen (Somalia nach Sahnouns Rücktritt) oder politisch profillos (Jacques-Roger Booh-Booh) besetzt wurde.

Bei der Rekrutierung, Ernennung und politischen Rückendeckung des SRSG sind – bei entsprechender politischer Courage des UN-Generalsekretärs – mit begrenztem Ressourcenaufwand Verbesserungen gewiß zu erreichen; auch lassen sich die Kapazitäten zur Informationsauswertung und Entscheidungsvorbereitung verbessern. Selbst bei derartigen Reformen dürften aber die Vereinten Nationen in absehbarer Zeit keinen *grundsätzlichen* Vorteil gegenüber anderen Vermittlern aufweisen. Vielmehr weisen die bisherigen Erfahrungen darauf hin, daß die UN eine strukturelle Schwäche aufweisen, mit "überlasteten Agenden" umzugehen und vorausschauend zu handeln. Die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren war in aller Regel nicht vorwärtsweisend. Einer Organisation wie der UNO, die zunächst einmal in der Staatenwelt verankert ist, fällt es offenbar schwer, gesellschaftliche Akteure als Gesprächspartner zu akzeptieren. Ein flexibles Zusammenspiel, wie es Sant'Egidio im Falle der Rom-Verhandlungen zustande brachte, wäre den Vereinten Nationen wohl kaum gelungen. Durch die Einbeziehung der UN kann zudem eine Streitigkeit hochgespielt und die Dimension von Zwangsmaßnahmen zu früh auf die politische Tagesordnung gebracht werden. Schließlich können die ständigen Sicherheitsratsmitglieder durch ihr Veto eine Problemlösung blockieren (siehe auch Lund 1996a: 173-176).

Tendenziell bestätigt die Analyse der Fallbeispiele die Grundsatzkritik, die Saadia Touval (1994: 51-54) an der Rolle der UN als Konfliktmanager formulierte¹⁰: In entscheidenden Momenten fehlen ihr seiner Meinung nach die wirtschaftlichen, militärischen und politischen Hebel, um das Verhalten der Konfliktparteien zu beeinflussen und eine für Vermittlungserfolge günstige Situationen zu schaffen. Ihre wichtigste Ressource,

10 Ich muß hier – auch wenn ich Touvals Pauschalurteil über die Vereinten Nationen und seine Favorisierung von Einflußsphärenpolitik nach wie vor für verfehlt halte – in Teilen die deutliche Kritik revidieren, die ich 1995 an ihm geübt habe; vgl. Debiel 1995e.

die Glaubwürdigkeit, untergraben die Vereinten Nationen oftmals dadurch, daß sie aufgrund ihres aufwendigen Entscheidungsprozesses nicht zu einer kohärenten Politik in der Lage seien. Die Uneinigkeit der Mitgliedsstaaten führe außerdem zu einer wechselhaften "day-to-day-diplomacy". Der Mangel an Glaubwürdigkeit und dauerhaftem Eigeninteresse verhindere schließlich, daß die UNO eine verlässliche Garantiemacht für Friedensvereinbarungen werde.

Dennoch ist Touvals Schlußfolgerung nicht zwingend, die UN sollten sich auf die Rolle eine Koordinations- und Legitimationsinstanz beschränken und die Großmächte ermuntern, in ihren Einflußsphären auf eine Konfliktvermittlung hinzuwirken. Denn gerade in Bezug auf Subsahara-Afrika haben sich – wie die Fallstudien zeigten – Einflußsphärenpolitik und Großmachtintervention nicht bewährt. Im Gegenteil, sie trugen oftmals zum Erhalt von Kriegsstrukturen bei und sind – nicht anders als das UN-Engagement – von mangelnder Kohärenz und Verlässlichkeit geprägt. Innerbürokratische Rivalitäten spielen bei der Entscheidungsfindung von Großmächten eine wichtige Rolle und können einem kohärenten Konflikt- und Krisenmanagement abträglich sein. In liberalen Demokratien kommen häufig auch Konflikte zwischen Parlament und Exekutive hinzu. Außerdem wandelt sich die Perzeption strategischer Interessen in mitunter atemberaubender Geschwindigkeit – ein Faktor, den Touval außer acht läßt. Mitverantwortlich hierfür ist die Orientierung an einer wechselhaften öffentlichen Meinung. Der überstürzte US-Abzug aus Somalia, die destruktive Wirkung der parteilichen Interventionen Frankreichs in Rwanda und das inkonsistente Engagement der drei Garantiemächte (Portugal, USA, UdSSR/Rußland) in Angola sind Belege für die Grenzen des Großmachtengagements im Afrika der 90er Jahre.

Vor diesem Hintergrund wird es auch in Zukunft eine beachtliche Zahl von Fällen geben, in denen angesichts des Desinteresses oder der fehlenden Eignung mächtiger Staaten bzw. der mangelnden Akzeptanz anderer Akteure die UNO als einzige Organisation für eine Mediation in Frage kommt oder aber als Dach für den Abschluß und die Implementierung einer Friedensvereinbarung benötigt wird. Ausmaß und Form des UN-Engagements werden dabei von den Konstellationen des Einzelfalls bestimmt bleiben. In der Tendenz ist eine UN-Vermittlung dann besonders wahrscheinlich, wenn die Großmächte sie befürworten, die Streitigkeiten klassische Merkmale staatlicher Souveränität betreffen (Grenz- und Territorialkonflikte), das Konfliktmanagement eng mit dem Einsatz von Blauhelmsoldaten verbunden ist, subregionale Initiativen global eingebettet werden müssen oder aber das Konfliktmanagement staatlicher bzw. nicht-staatlicher Akteure ein Stadium erreicht hat, in dem eine multilaterale Einbindung die Legitimation eines Verhandlungsergebnisses erhöht und seine Umsetzung erleichtert¹¹.

11 Siehe hierzu auch Pfetsch 1991.

Zugleich bleibt jedoch die Unterstützung interessierter Staaten, die nicht aus der Region stammen, für Friedensprozesse von zentraler Bedeutung: Ohne ihre Beteiligung als Garantiemächte, Beobachter und Unterstützer kann multilaterales oder nicht-staatliches Konfliktmanagement nicht gelingen. Mosambik, wo Aldo Ajello bei der Steuerung des Friedensprozesses die sog. "Gruppe der 5" (Frankreich, Italien, Großbritannien, Portugal und die OAU) aktiv in die Steuerung des Friedensprozesses einbezog¹², ist ein positives Beispiel für die Einbindung wichtiger Unterstützer.

3.2 Regionales Konfliktmanagement als Alternative?

Das Disengagement externer Groß- und früherer Kolonialmächte in der Friedenssicherung wie auch die offenkundigen Schwächen des UN-Krisenmanagements haben seit Mitte der 90er Jahre zu einer zurückhaltenden Einschätzung der Möglichkeiten globaler Konfliktbearbeitung geführt. Als Alternative wurde in der wissenschaftlichen und politischen Debatte verstärkt auf die Funktion regionaler Akteure bei der Gewaltprävention und beim Krisen- und Konfliktmanagement hingewiesen¹³. Bereits die UN-Charta sieht in Art. 33 Abs. 1 vor, daß die Mitgliedsstaaten bei der Konfliktbeilegung regionale Einrichtungen oder Abmachungen in Anspruch nehmen. In der OAU wurde zudem mit der Etablierung des Kairoer Mechanismus vom Juni 1993 das Instrumentarium in diesem Bereich gestärkt¹⁴. Daneben haben subregionale Organisationen wie ECOWAS und SADC dem Ausbau militärischer Friedenssicherung verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt (siehe auch Kapitel F.II).

Ob regionale Akteure über besondere komparative Vorteile bei Gewaltprävention sowie beim Krisen- und Konfliktmanagement verfügen, ist umstritten. Befürworter des regionalen Ansatzes verweisen auf ein ganzes Bündel von Argumenten¹⁵: Erstens würden durch die Homogenität von Werten und Traditionen konsensuale Lösungen erleichtert. Regionale Sicherheitssysteme könnten dadurch eine besondere Verantwortung bei der Normenbildung in den Bereichen friedliche Konfliktregulierung und präventive Diplomatie übernehmen¹⁶. Zweitens hätten

12 Hier gibt es eine interessante Parallele zu Sant'Egidio. Die Laiengemeinschaft war während der Rom-Verhandlungen ebenfalls auf die Ankoppelung wichtiger Staaten bedacht und erhielt seitens der italienischen und US-amerikanischen Regierung infrastrukturelle und diplomatische Unterstützung.

13 Michael Lund (1996a) hat in diesem Kontext davon gesprochen, daß Regionalorganisationen als "Naben" (*hubs*) fungieren könnten.

14 Vgl. Hilf 1994; Matthies 1997b; Berman/Sams 2000: 61-68.

15 Siehe zum folgenden Bennett 1995: 230-231; Matthies 1997b: 50-51; MacFarlane/Weiss 1992: 8-11; Bercovitch 1995; Diehl 1994: 7-9; Diehl 1993: 212-215; Malan 2000a: 171-172.

16 Freilich muß bei diesem Argument berücksichtigt werden, daß gemeinsame Traditionen nicht mit der Abwesenheit von Interessen- und Identitätskonflikten gleichzusetzen sind.

regionale Akteure durch unmittelbare Betroffenheit ein besonderes Interesse an der Stabilität der Region. Hierdurch seien Handlungsblockaden weniger wahrscheinlich als auf der globalen Ebene des UN-Sicherheitsrates. Drittens seien regionale Vermittler mit den Gegebenheiten vor Ort besser vertraut und könnten daher angemessen auf die spezifische Konfliktsituation eingehen. Sie hätten gute Chancen, in ihren Bemühungen die Unterstützung der Streitparteien zu erhalten, da regionale Konfliktbearbeitung ein Schutz vor extra-regionaler Einmischung sei und die Interaktion nicht als "entfremdet" wahrgenommen werde. Viertens schließlich sei auf regionaler Ebene die Zahl der Beteiligten überschaubarer. Dies erleichtere ein schnelles und kohärentes Handeln, bei dem auf die am Konflikt Beteiligten auch besser Druck ausgeübt werden könne.

Kritiker des regionalen Ansatzes haben jedes dieser Argumente erheblich relativiert und in besonderem Maße auf die Schwächen regionalen Konfliktmanagements in Afrika hingewiesen¹⁷. So habe sich das UN-System im Bereich der Normbildung besser bewährt als die OAU oder die subregionalen Organisationen. Die afrikanischen Regionalorganisationen hätten keine dichtere Verregelung als die Vereinten Nationen erzielt, sondern seien regelmäßig unterhalb der universal vereinbarten Standards geblieben. Außerdem würden sie keine funktionierenden Umsetzungsverfahren etablieren (siehe hierzu auch Kapitel A.III). Eine Homogenität von Werten und Traditionen – so ein weiterer Punkt – könne angesichts unterschiedlicher historischer und kolonialer Entwicklungen und der Vielfalt von Ethnien, Religionen und Rechtssystemen nicht generell, sondern allenfalls für ausgewählte Subregionen unterstellt werden.

Zweitens sei das Interesse an regionaler Stabilität in der Regel sehr selektiv ausgeprägt und oftmals mit hegemonialen Ambitionen oder einer Politik der Einflußnahme verbunden. Hoffnungen auf die Friedensfunktion "wohlwollender Hegemone" (*benign hegemons*), die sich auf die positiven Erfahrungen im transatlantischen Verhältnis nach dem Zweiten Weltkrieg stützen, erweisen sich dabei allzu oft als Wunschdenken¹⁸. Die große Vertrautheit mit Konflikten der Nachbarstaaten hänge mit engen Verbindungen zu einzelnen Streitparteien zusammen und bringe das Problem der Parteilichkeit mit sich. Gerade die Nähe zum Konfliktgeschehen könne insofern die Gefahr von Einflußsphärenpolitik erhöhen. Bei ethno-regionalen Konflikten – so läßt sich ergänzen – ist dieses Problem besonders virulent, da Nachbarstaaten oftmals unmittelbar von einer Regionalisierung des Konfliktaustrags betroffen sind.

17 Siehe zum folgenden Bennett 1995: 231; Cooper/Berdal 1992: 136-137; Diehl 1993: 215-218; Diehl 1994: 9-11; Lund 1996a: 176-178; Matthies 1997b: 50-51; MacFarlane/Weiss 1992: 29-30; Schmid 1995.

18 Jeffrey Herbst (2000: 25-26) mutmaßt sogar, daß mit Ausnahme Südafrikas die größeren afrikanischen Länder in Zukunft eher Ziel als Ausgangspunkt von Interventionen sein könnten.

Schließlich wird dem Argument erhöhter Handlungsfähigkeit entgegengehalten, daß Einigungen sich gerade auf subregionaler Ebene besonders kompliziert gestalten würden. Da Nachbarstaaten unmittelbar mit dem Konflikt verbunden seien und unterschiedliche Konfliktparteien unterstützten, falle es ihnen oftmals besonders schwer, eine einheitliche Linie zu finden – gerade wenn Entscheidungen nur im Konsens getroffen werden können. Zusätzlich verweisen Skeptiker auf schwache Institutionen und Ressourcen von Regionalorganisationen. Bei Konflikten mit globalen Auswirkungen seien die Regionalorganisationen vom vornher-ein überfordert. Subregionale Einrichtungen stünden vor der Schwierigkeit mangelnder Inklusivität, wenn Konflikte sich an ihren Rändern befinden und auch Nicht-Mitglieder betreffen.

Die hier analysierten Fallbeispiele bestätigen tendenziell die Vorbehalte gegenüber regionalem und subregionalem Engagement. Das Bild ist aber vielschichtig. Bei der Anbahnung der Angola-Namibia-Abkommen konnten die OAU sowie SADCC bzw. die *Front Line States* (FLS) keine Rolle als Konfliktmanager einnehmen. Denn die Konflikte waren durch die Supermachtrivalität aufgeladen. Den afrikanischen Staaten gelang es jedoch, ein gewisses Gegenwicht zur südafrikanischen Hegemonie und Destabilisierung aufzubauen. Zugleich waren die regionalen Zusammenschlüsse hilfreich, um übergeordnete Normen für die Konfliktbearbeitung durchzusetzen und das Verhalten untereinander abzustimmen. Die Frontstaaten konnten beispielsweise eine gemeinsamen Politik für Namibia, Angola und Mosambik entwickeln (vgl. Zartman 1996: 65-66).

Aktiv schalteten sich regionale Nachbarstaaten im Angola-Konflikt in der Zeit zwischen den Angola-Namibia-Abkommen vom Dezember 1988 und der Anbahnung der Bicesse-Vereinbarung von Mai 1991 als Vermittler ein – d.h. in einer Phase, als extraregionale Akteure den nach wie vor unbewältigten Konflikt vernachlässigten. Mit Mobutu Sese Seko spielte jedoch ein Politiker die Schlüsselrolle, der seit Jahrzehnten in vielfältiger und parteilicher Weise in den Konflikt eingebunden war. Ein tragfähiger Erfolg blieb dementsprechend aus.

Die Konfliktvermittlung in Mosambik zeigte in besonders anschaulicher Weise, wo Möglichkeiten und Grenzen regionalen Konfliktmanagements in Subsahara-Afrika liegen. Ende der 80er Jahren unternahmen Kenya und Zimbabwe wichtige Anläufe, einen Dialogprozeß zwischen den Kriegsparteien in Gang zu setzen. Zugleich fehlten ihnen aber die materiellen Anreizmittel sowie das Renommee als "ehrlicher Makler", um zu einem wirklichen Fortschritt zu gelangen. Als Sant'Egidio die Vermittlung übernahm, war die Einbeziehung der Nachbarstaaten wichtig, um den Prozeß in der Region abzusichern und insbesondere zwischen Dhlakama und Mugabe eine Verständigungsbasis herzustellen. Wiederholte Ansätze, die Vermittlung zu "regionalisieren", erwiesen sich jedoch nie als eigenständige Alternative zu den Rom-Verhandlungen, sondern führten eher zu Konfusion.

Somalia ist ebenfalls kein Erfolgsbeispiel für Regionalorganisationen und die Mitwirkung von Nachbarstaaten. Die OAU und die Arabische Liga unternahmen wenig, um dem Zerfall ihres Mitgliedsstaates entgegenzuwirken. Allerdings bemühte sich Djibouti mit ägyptischer und italienischer Unterstützung 1991, durch die Einberufung einer Nationalkonferenz um eine Friedensregelung. Angesichts des Vakuums, das durch das fehlende internationale Engagement entstanden war, bot diese Initiative einen interessanten Ansatzpunkt. Als problematisch erwies sich freilich erneut, daß die maßgeblich beteiligten Staaten mit ihren Vorstellungen zu potentiellen Teilnehmern und Ergebnissen der Konferenz eher eigenen Interessen folgten, als daß sie den Realitäten vor Ort (De-facto-Unabhängigkeit Somalilands, militärische Stärke und politischer Machtanspruch Aidids) Rechnung trugen.

Im Rwanda-Konflikt war die anfängliche Vermittlung durch die Nachbarstaaten Zaire, Uganda, Burundi und Tanzania geradezu ein Paradebeispiel dafür, daß unmittelbar an Krieg und Konflikt beteiligte Länder zu einer konstruktiven Einflußnahme wohl nur in Ausnahmefällen in der Lage sind. Die Entsendung der OAU-Beobachtergruppen erwies sich als überflüssig: Weder war das Konzept schlüssig, noch verfügten die Missionen über eine hinreichende Ausstattung und Bewegungsfreiheit. Im Ansatz vielversprechend begann demgegenüber die tanzanische Vermittlung, die seit August 1992 die Arusha-Verhandlungen bestimmte. Hier wurde eine typisch afrikanische Variante der Streitbeilegung gewählt: Ein amtierender oder früherer Staatschef tritt als weisungsunabhängiger Vermittler auf, handelt aber mit Absegnung und Unterstützung der OAU und befreundeter Länder oder Persönlichkeiten. Das informelle Netzwerk, das die OAU, afrikanische Staaten und externe Unterstützer einband, war auf kooperative Friedenssicherung angelegt. Doch konnte es nicht die notwendige Unterstützung für die Um- und Durchsetzung der Vereinbarung mobilisieren. Ähnlich wie beim Bicesse- und beim Rom-Abkommen wurde die UNO hierfür bemüht, ohne daß für diese Rolle rechtzeitig ein überzeugendes Konzept entwickelt worden wäre. Dies lag nicht zuletzt daran, daß entscheidende UN-Mitgliedsstaaten nicht bereit waren, wirkliche Verantwortung für die Implementierung des Abkommens zu übernehmen.

Als Fazit läßt sich festhalten, daß regionale Akteure in der Mehrzahl der hier analysierten Konflikte überfordert und durch mangelnde Kapazitäten und fehlende Einigkeit blockiert waren. Die Mitte der 90er Jahre gängige, heute aber bereits zurückhaltender bewertete Favorisierung regionalen Konfliktmanagements stellt also keinen "Königsweg" aus den Dilemmata multilateralen Konflikt- und Krisenmanagements dar. Nichtsdestotrotz ist die Stärkung dieser Komponente von Global Governance vor allem in mittel- bis langfristiger Perspektive wünschenswert, ein stärkerer Verbund zwischen regionalen Zusammenschlüssen

und Vereinten Nationen erstrebenswert¹⁹ – der freilich beim konkreten Konfliktmanagement zu klaren Aufgabenteilungen führen muß. Nahezu alle afrikanischen Konflikte sind in regionalen Strukturen verwurzelt. Von daher sind eine aktive Einbeziehung der Regionalstaaten und ein intraregional ausgehandelter Interessenausgleich notwendige Bestandteile von Konfliktregelungen. Erfolgversprechender als lose Zusammenschlüsse dürften in dieser Hinsicht die institutionalisierten Ansätze regionaler Kooperation im Rahmen von ECOWAS und SADC sein, auf die im Rahmen dieser Arbeit nicht ausführlicher eingegangen werden konnte²⁰.

II. Funktionswandel, Effektivität und Reform militärischer Friedenssicherung: Lehren aus den Erfahrungen der 90er Jahre

Die Vereinten Nationen hatten während des Ost-West-Konflikts mit den Blauhelm-Einsätzen ein neuartiges Instrument entwickelt, das auf dem Konsens der Konfliktparteien aufbaute und eine Stabilisierung vorläufig beruhigter Konfliktkonstellationen erreichen sollte. Angesichts der weitreichenden Lähmung des Sicherheitsrates, die – von wenigen Ausnahmen abgesehen – ein Handeln nach Kapitel VII UN-Charta verhinderte, bot das Peacekeeping eine flexible Handlungsmöglichkeit für die Weltorganisation. Es wurde durch eine interpretatorische Weiterentwicklung von Kapitel VI begründet und bot mitunter auch für die Super- und Großmächte Vorteile. Denn die Blauhelme ermöglichten Friedenserhaltung auf niedrigschwelliger Ebene, die jenseits eines – mit militärischen, welt- und innenpolitischen Risiken verbundenen – Engagements der ideologischen und geopolitischen Kontrahenten möglich war.

Interessanterweise hat das konsensorientierte Peacekeeping in Afrika zur Zeit des Ost-West-Konflikts keine Rolle gespielt. Von den 15 Blauhelmeinsätzen, die zwischen 1948 und 1988 weltweit durchgeführt wurden, gab es nur eine Mission in Subsahara-Afrika: die *Opération des Nations Unies au Congo* (ONUC). In ihrem Rahmen waren zwischen 1960 und 1964 bis zu 20.000 Soldaten im Kongo stationiert, um eine weitere Eskalation der Krise zu verhindern. Obwohl die völkerrechtliche Legitimation des Kongo-Einsatzes äußerst umstritten war, stellte er doch *de facto* eine

19 Siehe hierzu auch Kühne 2000c sowie die Konferenzbeiträge in Kühne 1999.

20 Die Herausbildung subregional-globaler Kooperationsmuster bedürfte einer eigenen Untersuchung, die sowohl die bestehenden Rechtsverhältnisse und Arbeitsbeziehungen als auch konkrete Fallbeispiele und die Scharnierfunktionen der OAU einbeziehen müßte. Siehe zur Entwicklung der SADC nach dem Ende der Apartheid u.a. Meyns 1995b; 1998; Peters-Berries 2000; van der Ropp 2000; zur ECOWAS sei auf Körner 1996b und van den Boom 1996 verwiesen. Eine detaillierte sicherheitspolitische Analyse der beiden Regionalorganisationen leisten Berman/Sams 2000: 75-149 (ECOWAS), 151-191 (SADC).

Zwangsmaßnahme dar, die kaum etwas mit dem Charakter traditioneller Blauhelmeinsätze zu tun hatte. Vielmehr handelte es sich um einen Grauzonenbereich zwischen "robuster Friedenssicherung" und militärischer Intervention. Der Einsatz wurde allgemein sehr skeptisch beurteilt, in seinem Verlauf gerieten die Vereinten Nationen zudem in eine schwere Zerreißprobe. Diese Negativerfahrungen waren zu einem guten Teil dafür verantwortlich, daß sich die UNO ein Vierteljahrhundert lang nicht mehr mit Blauhelmen auf dem afrikanischen Kontinent engagierte (vgl. Kapitel B.I).

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts änderte sich die Situation grundlegend: In der ersten Hälfte der 90er Jahre erlebten Blauhelmeinsätze in Afrika eine regelrechte Konjunktur. Insgesamt 16 Friedenseinsätze wurden zwischen 1989 und 1998 in neun afrikanischen Ländern auf den Weg gebracht (Angola, Liberia, Mosambik, Namibia, Rwanda, Sierra Leone, Somalia, Westsahara, Zentralafrikanische Republik)²¹. In den Jahren 1999 und 2000 kamen mit einer großangelegten Mission in Sierra Leone²², dem Kongo-Einsatz²³ und der Peacekeeping-Operation im Eritrea-Äthiopien-Konflikt²⁴ drei neue Einsätze hinzu. Das Spektrum der UN-

21 United Nations Transition Assistance Group (UNTAG); United Nations Angola Verification Mission (UNAVEM) I, II, III; United Nations Observer Mission in Angola (MONUA); United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO); United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ); United Nations Operation in Somalia (UNOSOM) I, II; United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda (UNOMUR); United Nations Observer Mission in Liberia (UNOMIL); United Nations Aouzou Strip Observer Group (UNASOG); United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) I, II; United Nations Mission in the Central African Republic (MINURCA); United Nations Observer Mission in Sierra Leone (UNOMSIL). Das Referendum in Eritrea (UNOVER) und die Wahlen in Südafrika (UNOMSA) wurden durch zivile Beobachtermissionen begleitet, die ebenso wie die Fact-Finding-Missionen nicht zum Peacekeeping gerechnet werden (vgl. Matthies 1995b: 105).

22 In Sierra Leone lösten die Vereinten Nationen mit der am 22. Oktober 1999 beschlossenen *United Nations Mission in Sierra Leone* (UNAMSIL) die *ECOWAS Monitoring Group* (ECOMOG) ab.

23 Der UN-Sicherheitsrat verständigte sich am 30. November 1999 auf die Entsendung von etwa 500 Militärbeobachtern, die das Friedensabkommen von Lusaka überwachen sollten. Hierin hatten sich die verschiedenen internen und externen Konfliktparteien am 10. Juli 1999 auf einen Waffenstillstand sowie auf eine Demilitarisierung und Stabilisierung der Lage geeinigt. Nachdem das Lusaka-Abkommen noch einmal bekräftigt worden war, votierte der UN-Sicherheitsrat am 24. Februar 2000 mit Resolution 1291 einstimmig dafür, unter Kapitel VII UN-Charta zusätzlich 5.000 UN-Soldaten im Rahmen der *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo* (MONUC, engl. UN Mission in the Democratic Republic of the Congo) zu entsenden. In der Resolution bringt der Sicherheitsrat auch seine Besorgnis über den illegalen Waffenhandel in der Region sowie über die Ausplünderung der natürlichen Ressourcen für Kriegszwecke zum Ausdruck.

24 Am 31. Juli 2000 errichtete der UN-Sicherheitsrat zudem mit Resolution 1312 die *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE), die mit etwa 4.200 Blau-

Friedensoperationen reichte, wie gleich näher erläutert wird, von traditionellen Beobachtungsmissionen und Friedenstruppen über multidimensionale Einsätze bis hin zu robusten Friedensoperationen und humanitären Interventionen. Blauhelmeinsätze in Afrika machten in den 90er Jahren etwa die Hälfte der neu beschlossenen UN-Operationen aus²⁵. Zugleich war seit Mitte der 90er Jahre angesichts zahlreicher Rückschläge eine Ernüchterung festzustellen, die die Einrichtung weiterer Missionen (so etwa in Burundi und in Kongo-Brazzaville) verhinderte oder immer wieder hinauszögerte (zum Beispiel in Kongo-Zaire). Anfang Juli 2001 waren dementsprechend von den weltweit 15 Blauhelmeinsätzen nur noch vier Missionen in Afrika stationiert (Westsahara, Demokratische Republik Kongo, Sierra Leone, Äthiopien/Eritrea).

Welchen Funktionswandel haben Friedensoperationen in den afrikanischen Konflikten der 90er Jahre durchlaufen? Welche Wirkung übten die Missionen auf Konfliktverlauf und Friedensregelungen aus? Stellen Friedensoperationen unter Verantwortung afrikanischer Regionalorganisationen angesichts des zunehmenden Disengagements westlicher Staaten eine ernst zu nehmende Alternative zum universalen Engagement dar? Welche Reformansätze gibt es auf UN-Ebene, um das Instrument militärischer Friedenssicherung den veränderten Gegebenheiten anzupassen? Ist angesichts des westlichen Disengagements die Unterstützung afrikanischer Kapazitäten eine zukunftsweisende Option? Dies sind die Leitfragen, unter denen die Fallbeispiele in diesem Unterkapitel ausgewertet werden.

Dabei unterscheide ich einleitend verschiedene Typen militärischer Friedenssicherung, die sehr unterschiedliche Anforderungen haben und eigenen Logiken unterliegen. Zweitens rekapituliere ich kurz die Hauptergebnisse der Fallstudien in Bezug auf *Peacekeeping* und *peace-enforcement* und befaße mich mit dem konzeptionellen Reformbedarf bei der Einrichtung und Durchführung von UN-Friedensmissionen. Drittens erörtere ich institutionelle Reformmöglichkeiten im Bereich der UN-Friedensoperationen. Dabei beziehe ich mich auf Vorschläge der letzten zehn Jahre, die häufig maßgeblich durch die Missionen in Subsahara-Afrika geprägt waren, aber auch Erfahrungen aus anderen Weltregionen berücksichtigen. Viertens diskutiere ich externe Initiativen zur Stärkung afrikanischer Krisenreaktionskapazitäten, wie sie ab Mitte der 90er Jahre seitens der USA, Frankreichs und Großbritanniens im Rahmen der *African Crisis Response Initiative* unternommen wurden. Fünftens gehe ich kurz darauf ein, ob aus den Erfahrungen der 90er Jahre Konsequenzen

helmen die Waffenstillstandsvereinbarung von Algier vom 18. Juni 2000 zwischen den beiden Nachbarstaaten überwachen sollte. Am 12. Dezember 2000 schlossen die beiden Kontrahenten in Algier zudem einen formellen Friedensvertrag ab.

25 Zwischen 1989 und 1999 wurden insgesamt 31 Blauhelmeinsätze auf den Weg gebracht (vgl. Docking 2001: 3-4).

für aktuell laufende Friedensoperationen in Subsahara-Afrika gezogen wurden.

1. Fünf Typen militärischer Friedenssicherung

Im Handlungsfeld der militärischen Friedenssicherung haben die Vereinten Nationen, Regionalorganisationen und multinationale Koalitionen ihr Instrumentarium in den 90er Jahren in erheblichem Maße weiterentwickelt²⁶. Mittlerweile gibt es vielfältige Begrifflichkeiten, um die im Wandel befindlichen Arten von UN-Friedensoperationen zu unterscheiden (siehe z.B. Kühne 1999b; 2000a). Das Spektrum sich mitunter überlappender Einteilungen umfaßt gängige Bezeichnungen wie *Peacekeeping*, *robustes Peacekeeping*, *peace-enforcement* sowie Begriffe, die im Rahmen nationaler Doktrinen oder spezifischer Missionstypen entwickelt wurden (*wider peace-keeping*, *peace-maintenance*, *peace-support operations* etc.). Andere Autoren verwenden eine Unterscheidung nach "Generationen" von Blauhelmeinsätzen. Demnach hat zu Beginn der 90er Jahre eine "zweite Generation" multidimensionaler Einsätze das "traditionelle" *Peacekeeping* der ersten Generation abgelöst (Namibia, Kambodscha, El Salvador, Mosambik). Mit den "robusten" Einsätzen in Somalia, dem früheren Jugoslawien, Liberia und Haiti sei eine dritte Generation hinzugetreten. (vgl. Kühne 1999b: 359). Bei den aktuellen Einsätzen in Osttimor oder im Kosovo, wo nach multinationalen Interventionen unter Kapitel VII UN-Charta die UN nun für den Aufbau ziviler Verwaltungen zuständig ist, wird bereits von einer "vierten Generation" der UN-Friedensmissionen im Sinne von *peace support and governance operations* gesprochen (vgl. Kühne 2000b: 1357). Gerade durch diese schnelle Aneinanderreihung hat die zunächst eingängige Bild von den "Generationen" meines Erachtens an Plausibilität verloren und die Systematik an Trennschärfe verloren.

Ich möchte deshalb im folgendenden eine eigene Systematik vorschlagen, die sich auf fünf Grundtypen stützt. Neben dem Aufgabenspektrum der Einsätze ist dabei das zentrale Unterscheidungskriterium, inwiefern die Friedensoperationen neben Elementen des Konsenses auch zu Zwangsmaßnahmen befähigt sind. Mit Ausnahme der weitreichendsten Form (dem *full-scale war*) kamen die Typen allesamt in Subsahara-Afrika zum Einsatz.

1. TRADITIONELLES PEACEKEEPING: Traditionelle Blauhelmeinsätze sind das "weiche", konsensorientierte Instrument militärischer Friedenserhaltung, das die Vereinten Nationen in der Zeit des Ost-West-Konflikts herausbildeten. Die Aufgabenbereiche bestehen vornehmlich in der Überwachung von Abkommen (besonders Waffenstillständen) sowie der

26 Siehe mit Bezug auf Afrika insbesondere Annan 1998a; Kühne 1998b; Matthies 1997.

Bildung von Pufferzonen und "Stolperdrähten" zwischen den Konfliktparteien²⁷. Neben Friedenstruppen, die in Verbänden operieren und leichte Waffen tragen, gibt es auch unbewaffnete Beobachtermissionen, die sich aus Offizieren und Zivilisten zusammensetzen ("Blaumützen"). Waffengewalt darf in diesen Fällen nur defensiv zum Schutz des eigenen Personals eingesetzt werden. Das traditionelle Peacekeeping²⁸ ist sowohl in inner- als auch in zwischenstaatlichen Konflikten angewandt worden.

In Subsahara-Afrika waren die Anfangsphasen der Blauhelmeinsätze in Angola, Somalia und Rwanda von diesem Konzept geprägt, also UNAVEM I, UNOMUR, UNAMIR I und UNOSOM I. Außerdem wurde in Liberia in Verbindung mit dem ECOMOG-Einsatz²⁹ eine reine UN-Militärbeobachtermission stationiert, die *United Nations Observers Mission in Liberia* (UNOMIL). Dem Konzept des traditionellen Peacekeeping waren auch die *OAU Neutral Military Observer Groups* in Rwanda verpflichtet.

2. MULTIDIMENSIONALES PEACEKEEPING: Mit der Beendigung des Ost-West-Konflikts gab es in der ersten Hälfte der 90er Jahre eine starke Ausweitung und Veränderung der Blauhelmeinsätze. Das traditionelle Peacekeeping wurde bei größeren Missionen zu einem multidimensionalen Peacekeeping weiterentwickelt³⁰. Wichtige neue Aufgaben waren die Überwachung und Begleitung der lokalen Polizei, die Organisation und Beobachtung freier und fairer Wahlen, die Unterstützung der lokalen Administration, die Schaffung günstiger Bedingungen für politische Versöhnung, die Demobilisierung und Reintegration von Soldaten sowie die Unterstützung umfangreicher humanitärer Hilfsprogramme, vor al-

27 Von den 15 Blauhelmoperationen in der Zeit des Ost-West-Konflikts gingen nur bei drei Missionen die Mandate über das "traditionelle Peacekeeping" hinaus, nämlich bei den Operationen im Kongo (ONUC, Juli 1960-Juni 1964), in West New Guinea (West Irian) (*UN Temporary Executive Authority/UN Security Force*, UNTEA/UNSF, Oktober 1962-April 1963) und in Zypern (*UN Force in Cyprus*, UNFICYP, seit März 1964). Demgegenüber waren nur noch sieben der insgesamt 31 neuen Einsätze zwischen 1989 und 1999 ausschließlich mit der Überwachung von Waffenstillständen und dem Rückzug von Truppen betraut (vgl. Docking 2001: 3-4; tabellarische Übersichten bei Durch 2000: 8-9).

28 Ich verwende den Begriff "traditionelles Peacekeeping", weil er sich in der einschlägigen Literatur durchgesetzt hat. Sein Nachteil besteht darin, daß er im Unterschied zu den anderen von mir gebrauchten Typenbezeichnungen nicht primär inhaltlich, sondern historisch – d.h. aus der Genese der UN-Friedensoperationen – hergeleitet ist. Mögliche Alternativen, so etwa die erwägenswerte Bezeichnung "Pufferzonen-Peacekeeping", haben den Nachteil, daß sie sich erst noch durchsetzen müßten – und auch nur einen Teil des Aufgabenspektrums "traditioneller" Operationen erfassen würden.

29 ECOMOG = ECOWAS Monitoring Group.

30 Wichtige außerafrikanische Beispiele für diesen Typus bildeten Kambodscha und El Salvador, siehe hierzu Doyle et al. 1997.

lem für die Rückkehr von Flüchtlingen und IDPs (*Internally Displaced Persons*).

Oftmals waren diese Elemente mit den Erfordernissen des *post-conflict peace-building* (Friedenskonsolidierung) verbunden (vgl. auch Kühne 1996): Das richtige *Timing* hat sich als maßgeblicher Erfolgsfaktor in derartigen Operationen herausgestellt. Zugleich haben die größere Komplexität der Einsätze und die zunehmenden Probleme bei der Einhaltung von Vereinbarungen in innerstaatlichen Konflikten das Prinzip der Konsensorientierung (siehe hierzu Bardehle 1991) in eine Krise gebracht. Von daher stellt sich die Frage, ob der Einsatz von Polizeigewalt in einen neuen Konsens integriert werden kann oder zwangsläufig zur Erosion dieses Grundprinzips führt. Viele der neuen Elemente sind zudem noch sehr unzureichend ausgearbeitet. Insbesondere im Menschenrechtsbereich wurde es versäumt, eine Doktrin zu entwickeln oder Richtlinien und Handbücher auszuarbeiten. Auch fehlt es an klaren Kriterien für die Unterscheidung zivilpolizeilicher und militärischer Funktionen in komplexen Operationen (vgl. LaRose-Edwards 1995: 23).

Der Begriff des Peacekeeping macht deutlich, daß mit dieser zweiten Kategorie nur jene multidimensionalen Operationen gemeint sein können, die auf ein gewaltarmes oder unbeständiges Umfeld ausgerichtet sind und nicht die Option eines pro-aktiven Militäreinsatzes umfassen. In einem relativ sicheren Umfeld bewegte sich – mit Ausnahme der unmittelbaren Anfangsphase – der UNTAG-Einsatz in Namibia, der den geordneten und demokratisch legitimierten Übergang des Landes in die Unabhängigkeit absicherte. In einem unsichereren Umfeld waren hingegen die ONUMOZ-Mission in Mosambik und – noch deutlicher – UNAVEM II und UNAVEM III in Angola angesiedelt. Für derartige multidimensionale Einsätze, die in einem gewalthaltigen Kontext stattfinden, selbst aber keine mögliche Kriegführung vorsehen, wurde in der britischen Debatte der Begriff des *wider peacekeeping* geprägt.

3. ROBUSTE FRIEDENSOPERATIONEN (*peace operations with potential/small-scale enforcement*): Der Übergang zwischen konsensorientiertem Peacekeeping in gewalthaltigem Umfeld und kriegsähnlichen Operationen ist gerade in der deutschen Debatte als "robustes Peacekeeping" bezeichnet worden (vgl. Kühne 1994b). Der Begriff wurde und wird oftmals recht unscharf verwendet und umfaßt mitunter das gesamte Spektrum von multidimensionalem Peacekeeping mit nur leichter Bewaffnung in gewalthaltigem Umfeld bis hin kriegsartigen Militäroperation³¹. Bei einem "robusten" Einsatz handelt es sich um eine Art "Zwitter": Der Auftrag der Mission ist im Grundsatz konsensual definiert und an Friedenserhaltung

31 Für den Zwischenbereich zwischen traditionellem Peacekeeping und *peace-enforcement* werden neben dem Begriff der "robusten Friedenssicherung" verschiedene weitere Termini verwendet. Allein in den USA finden drei Bezeichnungen Verwendung, nämlich "peace operations", "peace support operations" und "operations other than war" (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 168, FN 20).

orientiert. Zugleich ist die Bewaffnung jedoch so beschaffen, daß kriegsartige Situationen im Zweifelsfall bewältigt werden könnten. Kommt es tatsächlich zu Auseinandersetzungen, die über einzelne Scharmützel hinausgehen, verändert sich die Grundlogik der Mission: Sie wird zum Kriegseinsatz, bei dem Autorität maßgeblich durch den Gebrauch von Machtmitteln und nicht durch Ausgleich und Verständigung entsteht.

Aus Gründen analytischer Klarheit spreche ich im folgenden nicht von "robustem *Peacekeeping*", da dieser Begriff sich noch zu sehr an den Konsens aller Parteien, an strikte Neutralität und Defensivität anlehnt. Statt dessen verwende ich die Bezeichnung "robuste *Friedensoperationen*"³². Diese können in *Einzelfällen* zur Verteidigung des Auftrages Waffengewalt einsetzen (beispielsweise gegen Splittergruppen), sind aber nicht auf eine pro-aktive Kriegführung (z.B. im Sinne der Zerschlagung gegnerischer Einrichtungen) gegen größere Konfliktparteien ausgerichtet.

Kurzum: "Robuste Friedensoperationen" sind Einsätze, denen die Option zu Zwangsmaßnahmen im Sinne von Kapitel VII offensteht. Zugleich dient diese Option aber in einer leidlich stabilisierten Lage vorrangig der Abschreckung. Versagt diese, kann sich schnell der Charakter des Gesamteinsatzes ändern, der dann zu militärischer Friedensdurchsetzung in einem Krieg mittlerer Intensität übergeht (Kategorie 4). Die von Boutros-Ghali in der "Agenda für den Frieden" vorgeschlagene UN-Freiwilligentruppe zielt in der Hauptsache auf diese Funktionen (siehe ausführlicher Unterkapitel 3.3). Außerdem ist das Konzept des "Preventive Deployment" (Art. 40 der "Agenda für den Frieden"), wie es beispielsweise für den Burundi-Konflikt diskutiert wurde, auf diesen Typus hin ausgerichtet. Bei den Missionen in Subsahara-Afrika entsprachen in ihrem realen Verlauf die multinationalen Einsätze UNITAF (Somalia) und "Opération Turquoise" (Rwanda) dem Modell robuster Friedenseinsätze.

4. MILITÄRISCHE FRIEDENSDURCHSETZUNG IN KRIEGEN MITTLERER INTENSITÄT (*medium-scale enforcement*): Ist die Schwelle hin zur systematischer Gewaltanwendung und auch zu pro-aktiven Operationen überschritten, läßt sich nicht mehr von "robusten Friedensoperationen" sprechen. Vielmehr ist nun die Stufe der Kriegführung mittlerer Intensität (*medium-scale enforcement*) erreicht. Es handelt sich dabei noch nicht um den Fall, bei dem Friedenstruppen einen umfassenden Kriegseinsatz – z.B. zur vollständigen Kontrolle über ein Territorium oder zur Niederringung des Gegners – führen und in der Regel auch die Luftwaffe als integralen Bestandteil der Kriegführung anwenden (*full-scale war*). Wohl aber gibt es direkte Konfrontationen mit organisierten Kriegsparteien, bei denen die Friedenstruppen nicht nur gegen Regelverstöße vorgehen, sondern ihren eigenen militärischen Vorteil suchen. Wenn in kriegerischem

32 Der Begriff "peace operations" wird als Oberbegriff etwa auch im Brahimi Report (2000) benutzt.

Umfeld humanitäre Schutzaufgaben übernommen und massivste Menschenrechtsverletzungen verhindert werden sollen, wird häufig bei Kategorie 4 von "humanitären Interventionen" gesprochen.

Zu Beginn der 60er Jahre erreichte die ONUC-Mission im Kongo während der Kämpfe in Katanga diese Stufe, nachdem sie zunächst bereits von *wider peacekeeping* zu einer *robust peace operation* übergegangen war. In gewisser Weise kann die Kongo-Mission als Vorläufer der komplexen und hochproblematischen Einsätze der 90er Jahre betrachtet werden. Die UNOSOM II-Operation in Somalia nahm im Frühsommer und Herbst 1993 ebenfalls die Stufe einer mittleren Kriegführung an, obwohl sie vom Konzept her eher auf multidimensionales Peacekeeping ausgerichtet und von der Ausrüstung und Kohärenz her allenfalls zu "robustem Einsatz" in der Lage war. Die Unterstützung durch US-Streitkräfte vermochte dabei zwar das Defizit in den militärischen Kapazitäten ausgleichen. Doch führten die martialischen Aktionen zu einer völligen Inkohärenz des Einsatzes, bei dem die Logik der Konfrontation konsensorientierte Elemente in der Hintergrund drängte. Da die USA nicht bereit waren, die mit *medium-scale enforcement* verbundenen Verluste in Kauf zu nehmen³³, war ein militärischer Sieg nicht möglich. Zugleich zerstörte dieses Vorgehen die Möglichkeit wechselseitiger Vertrauensbildung zwischen den verschiedenen Konfliktparteien und den externen Truppen³⁴.

5. MILITÄRISCHE FRIEDENSDURCHSETZUNG IN KRIEGEN HOHER INTENSITÄT (*large-scale enforcement/full-scale war*): Die weitreichendsten Zwangsmaßnahmen im Rahmen kollektiv-kooperativer Sicherheit liegen vor, wenn militärische Verbände als Maßnahme unter Kapitel VII UN-Charta die Aggression eines Staates oder staatsähnlicher Organisationen unter umfassender Anwendung militärischer Mittel zurückzuschlagen und dabei einen Sieg herbeizuführen versuchen. Unter Bedingungen moderner Kriegführung schließt dies in der Regel den systematischen Einsatz der Luftwaffe ein. Bislang wurden mit Legitimation der Vereinten Nationen zwei derartige Kriege geführt: der Korea-Krieg (1950-53) und der 2. Golfkrieg (1991). In beiden Fällen kämpften Militärallianzen, die eine Ermächtigung gem. Art. 42 i.V. mit Art. 48 erhalten hatten. In Subsahara-

33 Nach diesem Scheitern ging UNOSOM II wieder zu "multidimensionaler Friedenssicherung" über. Die Mission verzichtete fortan auf die – durch den Sicherheitsrat autorisierte – Möglichkeit zum *enforcement*. Freilich verfolgte der Einsatz auch keine politischen Ziele mehr, sondern lief eher auf eine glimpfliche Abwicklung der prekären Operation hinaus.

34 In die vierte Rubrik läßt sich zudem der ECOMOG-Einsatz in Liberia einordnen (siehe auch Unterkapitel 2.3). Im Verlaufe der Operation wechselte die ECOMOG-Mission zwischen den Typen 1 bis 4. Der jeweilige Strategiewechsel ging häufig mit der Neubesetzung des Oberkommandierenden einher. Ähnlich wie bei den UN-Einsätzen im Kongo sowie in Somalia verhinderte diese Inkohärenz, daß die Truppen eine überzeugende Rolle bei der Friedenssicherung spielen konnten.

Afrika hat es multilaterale Militäroperationen dieser Intensität bislang nicht gegeben.

2. Funktionswandel, Effektivität und Grundprobleme der UN-Friedensoperationen in Afrika: Die Erfahrungen der 90er Jahre

Die im Rahmen dieser Arbeit behandelten Friedensoperationen in Subsahara-Afrika machten allesamt deutlich, daß Grundsätze und Konzepte des "traditionellen Peacekeeping" für eine Friedenssicherung in regionalisierten Bürgerkriegen nicht mehr ausreichen. Selten wurden die neuen Herausforderungen antizipiert und bereits bei der Missionsplanung einbezogen. Vielmehr fand zumeist der Funktionswandel erst im Laufe bereits begonnener Operationen statt – *ad hoc* und mit erheblichen "Lernkosten". Gerade in Angola (UNAVEM II), Somalia (UNOSOM I und II) und Rwanda (UNOMUR und UNAMIR I) führte dies zu hochproblematischen Einsätzen, die keinen nennenswerten Erfolg aufwiesen und mitunter sogar die Konfliktdynamik erhöhten. Im folgenden resümiere ich zunächst, wie sich die in dieser Arbeit behandelten Missionen in die konzeptionelle Entwicklung der UN-Friedensoperationen einordnen und welche Lehren sie beinhalten. Anschließend gehe ich kurz auf weitere Einsätze der Vereinten Nationen in Subsahara-Afrika ein, die in ihrer Dauer über den Kernuntersuchungszeitraum dieser Studie (1989-1998) hinausgehen und hier nicht eingehend analysiert werden konnten.

2.1 Die Blauhelmeinsätze im südlichen Afrika (Namibia, Angola, Mosambik)

Die *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG), der erste Blauhelmeinsatz nach dem Ost-West-Konflikt in Afrika, begleitete zwischen April 1989 und März 1990 erfolgreich den Übergang Namibias in die Unabhängigkeit. Die Namibia-Mission umfaßte mehr als 6.000 Personen und war konzeptionell innovativ, insofern sie das traditionelle Peacekeeping und die Erfahrungen der UNO in Dekolonisierungsprozessen mit einer Vielzahl ziviler Elemente verband (u.a. Vorbereitung von Wahlen, Kontrolle der Polizei). UNTAG kann insofern als Vorstufe multidimensionaler Blauhelmeinsätze gelten. Allerdings sollte das insgesamt positive Ergebnis nicht darüber hinwegtäuschen, daß es auch eine Reihe organisatorischer Defizite gab, die den Erfolg hätten gefährden können. So verursachte die schleppende Stationierung zu Beginn der Mission erhebliche Komplikationen: Es kam zu einem Zusammenstoß zwischen zurückkehrenden Kämpfern der Befreiungsbewegung SWAPO und Einheiten der südafrikanischen Armee, der den Friedensprozeß gefährdete. Außerdem muß eine Gesamteinschätzung der Mission berücksichtigen, daß die ausschlaggebende Entscheidungskompetenz im Übergangsprozeß beim südafrikanischen Generaladministrator und nicht beim

UNTAG-Missionschef lag, die Weltorganisation sich also – um es anschaulich zu formulieren – eher auf dem Beifahrersitz denn am Steuer befand.

Eng mit dem Namibia-Einsatz verbunden war die *United Nations Verification Mission in Angola* (UNAVEM I). Sie überwachte zwischen Januar 1989 und Juni 1991 den vereinbarungsgemäß verlaufenden Abzug der kubanischen Truppen aus Angola. Dieser "traditionell" konzipierte, kleine Blauhelmeinsatz ließ ein zentrales Problem ungelöst: eine tragfähige Friedensvereinbarung zwischen der angolanschen Regierung und der Rebellenorganisation UNITA. Erst das Bicesse-Abkommen vom Mai 1991 wandte sich dem innerstaatlichen Konflikt zu. Es sah die Demobilisierung der Ex-Kombattanten, die Bildung einer neuen Armee und die Abhaltung von Wahlen vor. Die spät einbezogenen Vereinten Nationen sollten diesen Prozeß mit UNAVEM II überwachen – einer Mission, die mit 350 Militär- und 90 Polizeibeobachtern nur unzureichend ausgestattet war. Der Friedensprozeß scheiterte nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom September 1992, heftige Kämpfe mündeten in eine humanitäre Katastrophe. UNAVEM II wurde zunächst stark verkleinert und übernahm dann Aufgaben, die ursprünglich gar nicht vorgesehen waren: Die UN-Sonderbeauftragte und Missionschefin Margaret A. Anstee leistete Gute Dienste und lancierte Vermittlungsinitiativen; außerdem unterstützte eine neugeschaffene *Unidade de Coordenacao para Assistencia Humanitaria* (UCAH) humanitäre Hilfeleistungen. Die Begleitung eines Transformationsprozesses mündete damit in ein Ad-hoc-Krisenmanagement.

Fast zeitgleich mit den Wahlen in Angola war unter Vermittlung der römischen Laiengemeinde Sant'Egidio am 4. Oktober 1992 der Krieg in Mosambik beigelegt worden. Der Schatten, den die Ereignisse in Angola warfen, bewirkte ein besonders konzentrierteres Engagement der internationalen Gemeinschaft. Die *United Nations Operation in Mozambique* (ONUMOZ) wurde nicht als "Spareinsatz", sondern mit etwa 6.500 Soldaten umfangreich dimensioniert. Es war dabei nicht zuletzt der umsichtigen und energischen Leitung des Italieners Aldo Ajello zu verdanken, daß ONUMOZ zwischen Dezember 1992 und Dezember 1994 ihre wesentlichen Aufgaben erfüllte: die Demobilisierung und Entwaffnung der Kombattanten und die Überwachung der Wahlen vom Oktober 1994. Es gab im Nachhinein Kritik an der Zivilpolizei-Komponente, der Integration einer humanitären Komponente (UNOHAC) in die Mission und der Art, wie die Bewertung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen als "frei und fair" zustande gekommen war. Bei einer streng an der operativen Durchführung orientierten Evaluation dürfte ONUMOZ von daher nur mittelmäßig abschneiden. Entscheidend war aber, daß durch den Einsatz das politische Momentum des Friedensprozesses aufrechterhalten und internationales Engagement demonstriert und mobilisiert wurde. Deshalb läßt sich ONUMOZ als überwiegend gelungener, multidi-

mensional angelegter Blauhelmeinsatz werten, der erheblich zur Stabilisierung der Friedenskonsolidierung beigetragen hat.

Im Februar 1995 versuchte die UNO, das "Erfolgsmodell" ONUMOZ auch auf den angolanischen Bürgerkrieg zu übertragen. Mit dem Lusaka-Abkommen vom November 1994 hatten die Konfliktparteien unter UN-Vermittlung eine neue Friedensvereinbarung erzielt, die das Ergebnis der Wahlen vom Herbst 1992 anerkannte, eine Regierung der nationalen Einheit vorsah und die Bildung einer neuen angolanischen Armee festlegte. UNAVEM II wurde daraufhin im Februar 1995 in UNAVEM III umgewandelt und auf bis zu 7.000 Soldaten ausgeweitet. Die mit Ablauf der Mission im Juni 1997 verzeichneten Fortschritte bei politischer Konfliktregelung und Demobilisierung blieben jedoch brüchig. Insbesondere die UNITA, die sich aus dem illegalen Diamantenverkauf finanziert, verstieß immer wieder gegen Vereinbarungen. Der auf multidimensionales Peacekeeping ausgelegte Einsatz konnte auf diese indirekten Provokationen nicht angemessen reagieren. Zur Durchsetzung der Vereinbarungen, vor allem bei der Kontrolle der UNITA-Territorien und der Entwaffnung, wären eine schwere Bewaffnung und ein Kapitel VII-Mandat nötig gewesen, mithin ein Einsatz, der zwischen "robuster Friedensoperation" und Kriegführung mittlerer Intensität angesiedelt gewesen wäre. Hierfür fehlten jedoch politischer Wille, Ressourcen und Risikobereitschaft der entscheidenden Akteure. Dies zeigte sich, als 1997 UNAVEM III nach Etablierung der Übergangsregierung und nach Schaffung einer neuen Regierungsarmee abgeschlossen wurde, obwohl die neuen Institutionen nur formell eingerichtet, von der UNITA jedoch faktisch nicht anerkannt wurden. Die UNAVEM III-Nachfolgeoperation MONUA (*United Nations Observer Mission In Angola*) konnte mit ihren ca. 1.000 Polizisten, Soldaten und Beobachtern nicht verhindern, daß das Land immer weiter in eine neue Kriegsrunde abglitt, und muß insofern als "Verlegenheitspräsenz" bezeichnet werden.

2.2 Die Blauhelmeinsätze in Situationen von Krieg, Anarchie und Völkermord (Somalia und Rwanda)

In Somalia agierte die UNO in einer Situation von Staatszerfall und Anarchie: Unterschiedlichste Kriegsfraktionen, die sich auf Clanloyalitäten stützten und von machtbewußten Warlords geführt wurden, lieferten sich erbitterte Kämpfe. Erstaunlicherweise wurden nur selten Parallelen zum Kongo-Einsatz in der ersten Hälfte der 60er Jahre gezogen. Zwar unterschied sich der weltpolitische Kontext (Dekolonisierung, Rivalität der Supermächte) erheblich. Doch war das Umfeld des Einsatzes angesichts des Zusammenbruchs der Zentralgewalt und der humanitären Notlage durchaus vergleichbar. Die im April 1992 entsandte *United Nations Operation in Somalia* (UNOSOM I), die zunächst nur 50 Militärbeobachter umfaßte und später um 500 Soldaten aufgestockt wurde, erzielte in dieser Situation keine Wirkung.

Im Rückblick lassen sich Größe, Mandat, Zusammensetzung und Ausstattung wohl nur aus der organisatorischen und politischen Eigendynamik des UN-Systems erklären. Was ein traditionell angelegter Friedenseinsatz angesichts der Realitäten und Anforderungen vor Ort hätte bewirken können, bleibt auch ein Jahrzehnt später verborgen. Wäre nämlich tatsächlich zu diesem Zeitpunkt ein Waffenstillstand unter den wichtigsten Kriegsfraktionen geschlossen worden, so hätten die beteiligten Clanfamilien und Subclans seine Einhaltung gewährleisten müssen. Vereinzelt internationale Beobachter ohne politische und kulturelle Kompetenz hätten hingegen nichts ausrichten können.

Nachdem die Unangemessenheit von UNOSOM I erkannt worden war und das menschliche Leid über die westlichen Medien in Westeuropa und Nordamerika bekannt wurde, reagierte die "internationale Gemeinschaft" mit einer "humanitären Intervention" (*medium-scale enforcement*), die die Auslieferung humanitärer Hilfsgüter auch mit militärischen Mitteln gewährleisten sollte. Zunächst autorisierte der UN-Sicherheitsrat am 3. Dezember 1992 mit Resolution 794 die Entsendung einer 30.000 Soldaten starken multinationalen Truppe unter Führung der USA, die *Unified Task Force* (UNITAF). Diese wurde im Mai 1993 durch rund 20.000 Blauhelm-Soldaten unter UN-Oberbefehl (UNOSOM II) abgelöst. UNOSOM II war der erste Blauhelmeinsatz, der mit einem Enforcement-Mandat unter Kapitel VII ausgestattet war. Seine Wirksamkeit muß sehr kritisch eingeschätzt werden. In Mogadischu konnte die Lage zwar vorübergehend stabilisiert werden. Doch verlagerte dies die Kämpfe zum Teil nur in andere Landesteile, in denen erst später eine Stationierung externer Truppen erfolgte. Vor allem aber geriet die Operation ab Frühjahr 1993 immer weiter auf eine schiefe Bahn: Die UN wurden nach der Tötung von 23 pakistanischen Blauhelmsoldaten am 5. Juni 1993 selbst zur Kriegspartei, als sie auf Druck der USA zur Verfolgung des Warlord Aidiid übergingen und die humanitären Zielsetzungen zeitweise aus dem Auge verloren. Als dann im Oktober 1993 amerikanische Soldaten ums Leben kamen, ihre Leichen durch die Straßen von Mogadischu geschleift wurden und entsprechende Fernsehbilder um die Welt gingen, bereiteten die USA und in der Folge auch die anderen Staaten einen "geordneten Rückzug" vor.

Somalia zeigte die Grenzen militärischer Friedenssicherung mit *small-scale enforcement* (UNITAF) bzw. *medium-scale enforcement* (UNOSOM II) auf, die einen unglücklichen und erratischen Weg zwischen massivem Gewalteinsatz und der Suche nach Konsens verfolgte. Die Logik der Einsätze war vornehmlich durch innenpolitische Erwägungen der truppenstellenden Staaten, insbesondere der USA, bestimmt. Innerhalb von UNOSOM II gab es zudem unvereinbare Ansätze der beteiligten Staaten, die ein einheitliches Kommando unmöglich machten. Damit warf Somalia die grundlegende Frage auf, ob in einer durch Staatszerfall und kriegerische Anarchie gekennzeichneten Situation externe Akteure ohne ausgeprägte, gemeinsame Eigeninteressen angesichts ihrer vielfältigen

Handlungsrestriktionen (innenpolitische Erwägungen, nationale Rivalitäten) zu einem dauerhaften und konstruktiven Engagement in der Lage sind. Diese Widersprüche und Brüche lassen sich nicht allein durch diplomatische oder organisatorische Bemühungen zu besser konzertiertem Handeln überwinden. Denn die Intervention in Somalia war anfangs durchaus durch eine enge und in dieser Form bislang einmalige Zusammenarbeit zwischen den USA und den Vereinten Nationen geprägt, die sich beim Konfliktmanagement und bei den Militäroperationen eng abstimmten. Freilich konnten die tiefgreifenden Meinungs- und Interessenunterschiede (etwa in der Frage der Entwaffnung der Kriegsparteien) nicht ausgeräumt werden; später ging die Politik der "geteilten Verantwortung" dann sogar in wechselseitige Schuldzuweisungen über.

Die für die westliche Öffentlichkeit einschneidenden und lähmenden Erfahrungen mit Somalia sollten auf das UN-Engagement in Zentralafrika erhebliche Rückwirkungen haben. Die internationale Gemeinschaft antwortete auf den Völkermord in Rwanda im Frühsommer 1994 und die völlige Destabilisierung der Region in der zweiten Hälfte der 90er Jahre mit Unentschlossenheit, Paralyse und teilweise sogar Ignoranz. Ebenso wenig war sie in der Lage, angemessen auf die Folgeentwicklungen in Kongo-Zaire zu antworten. Ähnlich wie in Angola und Somalia setzte die UNO zunächst ein traditionelles Instrument ein: Im Rahmen von *United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda* (UNOMUR) sollten ab Juni 1993 81 Militärbeobachter überprüfen, ob die RPF von Uganda her unterstützt würde. Dieser Einsatz hatte insofern eine Berechtigung, als ein Teil des Konfliktes durchaus aus dem Krieg zwischen zwei organisierten militärischen Einheiten mit klaren Ansprechpartnern bestand – den Regierungstruppen der FAR und der von Exil-Tutsi dominierten RPF – und mit Uganda auch ein Nachbarstaat involviert war.

Freilich ging der eigentliche Konflikt nicht um Grenzverletzungen, sondern um die Macht in Rwanda. Zudem war die Gewalt nicht auf den regulären Krieg beschränkt. Parallel begingen Regierungsorgane und ihnen verbundene Milizen in zunehmendem Maße politisch und rassistisch motivierte Massaker. Die UNOMUR-Mission hatte hierauf keine Antwort zu bieten. Das Friedensabkommen von Arusha, das am 3. August 1993 unter tanzanischer Vermittlung abgeschlossen worden war, berücksichtigte zwar die Frage der inneren Machtteilung, nahm jedoch die innere Gewalteskalation ebenfalls nur unzureichend wahr. Die zur Überwachung der Vereinbarung eingesetzte *United Nations Mission for Rwanda* (UNAMIR) war vor diesem Hintergrund falsch angelegt. Mit ihrem Mandat und ihrer begrenzten Ausstattung war sie für eine *post-war situation* ausgerüstet, obwohl sie in einer Phase der potentiellen Gewalteskalation stationiert wurde. Ein Großteil der Beteiligten war sich dessen offenbar lange Zeit nicht einmal bewußt. Ein UN-Einsatz hätte aber nur dann Sinn gehabt, wenn er im Sinne von "bad-case"- oder gar "worst-case"-Szenarien auf das Scheitern der Vereinbarung vorbereitet gewesen wäre und in einer solchen Situation schnell hätte aufgestockt werden

können. Die UNO war dazu 1993/94 jedoch nicht in der Lage: Bereits die Mandatierung von UNAMIR hatte sich erheblich verzögert, die Stationierung verlief schleppend. Während des Völkermordes wurde die Mission, wie ausführlich analysiert, sogar verkleinert. Und der verspätete Beschluß vom 17. Mai 1994, mit Resolution 918 eine 5.500 Mann umfassende humanitäre Schutztruppe zu entsenden, wurde erst nach monatelanger Verzögerung umgesetzt. Der Rwanda-Einsatz war damit ein Beispiel für eine unterlassene humanitäre Intervention der Vereinten Nationen.

Welche Wirkung eine solche Intervention gehabt hätte, läßt sich nur spekulativ beantworten (vgl. hierzu Teil E). Dennoch belegte die französische "Opération Turquoise", daß ein robuster, entschlossener Militäreinsatz durchführbar war und eine Verbesserung der humanitären Lage herbeiführen konnte. Daß die Operation aufgrund ihrer impliziten politischen Botschaft (Unterstützung des früheren Regimes) und der Folgewirkungen ("Hutu Refugee Warriors" in Ostzaire) die Konfliktdynamik in Zentralafrika vermutlich noch mehr befördert hat, tut diesem Argument keinen Abbruch. Es zeigt jedoch, daß humanitäre Interventionen in komplexen Konflikten stets auch Parteinahme bedeuten. Für eine UN-Intervention hätte sich die entgegengesetzte Frage wie für die "Opération Turquoise" gestellt, nämlich inwiefern eine militärische Kooperation mit der RPF zum Stopp des Völkermordes legitim gewesen wäre.

Die Probleme des UNAMIR-Einsatzes setzten sich schließlich auch in der *post-conflict situation* fort, die nach wie vor von Gewalt geprägt war. Angesichts des offenkundigen Versagens der UNO, dem Völkermord angemessen zu begegnen, reagierte die neue Regierung unter Führung der RPF auf die fortdauernde UNAMIR-Präsenz mit Zurückhaltung bis Ablehnung. Immer wieder gab es Auseinandersetzungen darüber, welchen Stellenwert die Aufarbeitung des Völkermords gegenüber aktuellen Menschenrechtsverletzungen haben sollte. Exemplarisch wurde der Konflikt bei der gewaltsamen Auflösung von Flüchtlingslagern durch Regierungstruppen deutlich. Strittig und unklar blieb zuletzt, welche Funktion die UNO im Prozeß der Friedenskonsolidierung einnehmen sollte. Da das Arusha-Abkommen weitgehend obsolet war, gab es keine Vereinbarung, die hätte umgesetzt werden können. Eine unkritische Unterstützung der neuen, RPF-geführten Regierung war ebenfalls problematisch, da diese ein zunehmend autoritäres Regime aufbaute und neben der Wahrung berechtigter Sicherheitsinteressen den Krieg im Nachbarland Kongo-Zaire anheizte. Zugleich waren die Vereinten Nationen weder ein glaubwürdiger noch ein kompetenter Akteur, um zur Re- bzw. Neukonstituierung des rwandischen Staates beizutragen. Vor diesem Hintergrund war es in gewisser Weise konsequent, daß UNAMIR im März 1996 beendet wurde – auf Wunsch der rwandischen Regierung und nicht, weil der Übergang zu Frieden und Stabilität geglückt gewesen wäre.

2.3 Weitere Friedensmissionen in Subsahara-Afrika

Neben den ausführlich besprochenen Missionen in Namibia, Angola, Mosambik, Somalia und Rwanda waren die Vereinten Nationen in der ersten Dekade nach dem Ost-West-Konflikt mit Friedensoperationen in weiteren afrikanischen Ländern präsent, nämlich in Liberia, Sierra Leone, der Zentralafrikanischen Republik und in der Westsahara. Mit einem Blick auf diese Missionen soll das Bild abgerundet werden. Bei dieser Kurzanalyse konzentriere ich mich – wie schon bei der Auswertung der fünf Fallstudien – auf Funktionswandel, Probleme und Effektivität der Operationen. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei dem Einsatz in Liberia, bei dem die Vereinten Nationen in den 90er Jahren ein neues Modell der Friedenssicherung erprobten: die Überwachung und Begleitung einer regionalen Interventionstruppe durch UN-Beobachter.

(a) *Das Zusammenspiel von UNO und ECOWAS: Die Missionen in Liberia und Sierra Leone*

Im August 1990 hatte die *Economic Community of West African States* (ECOWAS) mit der sog. *ECOWAS Monitoring Group* (ECOMOG) im **Liberia-Krieg** eingegriffen, als Rebellenführer Charles Taylor acht Monate nach Kriegsbeginn kurz vor der Einnahme der Hauptstadt Monrovia stand. Nachträglich legitimierte der UN-Sicherheitsrat den Einsatz und unterstützte ihn am 18. November 1992 mit Resolution 788 durch die Verhängung eines Waffenembargos. Auf der Grundlage der sog. Cotonou-Vereinbarung vom Juli 1993 autorisierte der UN-Sicherheitsrat zudem im September 1993 die *United Nations Observer Mission in Liberia* (UNOMIL) mit einer Größe von bis zu 368 Militärbeobachtern, die mit der Begleitung und Überwachung der ECOMOG eine Art Doppelfunktion ausfüllte (vgl. Adibe 1997). Nach vielen Anläufen kam es am 19. August 1995 sowie am 17. August 1996 zu den Abuja-Vereinbarungen I und II, die den Weg für eine vorläufige Konfliktbeilegung bereiteten (vgl. Armon/Carl 1996). Nach Wahlen, aus denen Rebellenführer Charles Taylor als Sieger hervorging, verließ UNOMIL im September 1997 das Land.

Der ECOMOG-Einsatz wurde von – oftmals entsprechend interessierten – Beobachtern als Beispiel für ein "afrikanisches Peacekeeping" angesehen, das an die Stelle von UN-Truppen treten könne³⁵. Auch auf UN-

35 Vor allem die USA lobten immer wieder das ECOMOG-Engagement. Freilich lag dem weniger eine sorgfältige Analyse als vielmehr das Interesse zugrunde, sich nicht selbst militärisch engagieren zu müssen. Eine differenziertere Befürwortung regionaler Friedenssicherung à la ECOMOG findet sich in den Beiträgen von Margaret A. Vogt (z.B. 1996, 1997) und zum Teil auch bei James Jonah (1993a). Allerdings werden hier m.E. die destruktiven Wirkungen nigerianischer Hegemonialpolitik ebenso wie die kriegsverlängernde Verwicklung der ECOMOG-Truppen bei der Gesamteinschätzung nicht genügend berücksichtigt. Für regionale Friedensoperationen durch SADC-Truppen müsste selbstre-

Ebene wurde die Zusammenarbeit mit ECOMOG wiederholt lobend hervorgehoben (vgl. z.B. Annan 1998a: Ziff. 44). Indes gab die Bilanz der Operation wenig Anlaß zu der Annahme, daß hier ein Zukunftsmodell geprobt wurde (vgl. Howe 1996-97; Berman/Sams 2000: 108-110). Zwar war es ein Verdienst von ECOMOG, ein sicheres Umfeld für die Wahlen vom Juli 1997 geschaffen zu haben. Doch kann dies nicht die Erfahrung ausgleichen, daß das Konzept von ECOMOG inkohärent und widersprüchlich, das Auftreten hochproblematisch war. Der ursprünglich als eher traditionelle Peacekeeping-Operation mandatierte Einsatz setzte schon bald umfangreichen militärischen Zwang bis hin zum *medium-scale enforcement* mit einzelnen Luftwaffenbombardements ein. Dabei wurden in "Greater Monrovia" – dem von ECOMOG kontrollierten Gebiet um die Hauptstadt – humanitäre Schutzzonen eingerichtet und die Versorgungslage verbessert. Zugleich verhinderte ECOMOG – zum Teil mit Gewalt – die Versorgung von "Taylor-Land", das zeitweise bis zu 90% des Territoriums umfaßte. War die Mission mit dem Mandat des Helfers und Schlichters gestartet, so wurden Teile von ECOMOG später zu Profiteuren und Plünderern und verhielten sich kaum anders als die sonstigen Kriegsparteien.

Von den negativen Auswüchsen abgesehen, glichen die Probleme von ECOMOG in vielen Punkten den Erfahrungen der UNITAF- und UNOSOM II-Mission in Somalia. So war die Situation vor Ort angesichts von Staatszerfall und machthungrigen Kriegsparteien kaum unter Kontrolle zu bringen (vgl. Aning 1999). Mit zunehmender Gewaltsamkeit des Einsatzes häuften sich auch die Menschenrechtsverletzungen durch ECOMOG-Truppen (vgl. Africa Watch 1993). Das Mandat bot angesichts der komplexen Kriegssituation keine adäquate Leitlinie. Die beteiligten Staaten verfügten über keinen belastbaren Konsens hinsichtlich der Ziele und Mittel der Operation; immer wieder gab es Bestätigung für den Verdacht, daß die Intervention von der hegemonialen Interessenpolitik Nigerias bestimmt war (vgl. Howe 1996-97: 161-163; Körner 1996a, 1996b). Die Entwaffnungsbemühungen schlugen weitgehend fehl, da es keine effektive Staatsgewalt gab, die Sicherheitsfunktionen ausfüllen konnte. Schließlich verstrickte sich die Operation zunehmend in den Krieg, und es wurde immer schwerer, sie ohne Gesichtsverlust der beteiligten Staaten zu beenden³⁶ (vgl. Sesay 1996: 47; siehe auch Mortimer 1996: 149).

dend eine eigene Analyse erstellt werden, die an dieser Stelle nicht erfolgen kann (siehe als guten Überblick Berman/Sams 2000: 151-191). Lesenswert ist im übrigen als zugespitztes Plädoyer für die "rule of regio-cops" der Essay von Michael Hirsh (2000) sowie die Entgegnung von Edward C. Luck (2001).

36 Interessant ist auch ein Vergleich des ECOMOG-Einsatzes mit der indischen Intervention in Sri Lanka. Obwohl die politischen Konstellationen sehr unterschiedlich waren, glichen sich doch die Verläufe der Einsätze. Auch die *Indian Peace Keeping Force* (IPKF) war als friedenserhaltender Einsatz gestartet, der durch eine Mischung von humanitären und realpolitischen Motiven geprägt war. Sehr schnell wandelte sich die Mission zu einem Kriegseinsatz geringer

Die Rolle der Vereinten Nationen blieb während des Liberia-Krieges schwach. Sie beschränkte sich weitgehend auf die Unterstützung und Begleitung von ECOWAS. Im Spannungsfeld zwischen Legitimation und Kontrolle des Einsatzes geriet sie in ein weitgehendes Abhängigkeitsverhältnis zur Regionalorganisation. Angesichts der Parteilichkeit von ECOWAS und des Verhaltens der ECOMOG-Truppen hat dies die Rolle der UNO als Weltautorität und Wahrerin des Völkerrechts nicht gestärkt (vgl. Körner 1996a: 288). Eine pro-aktive Rolle der UNO war bereits früh am Widerstand der afrikanischen Staaten im Sicherheitsrat, am mangelnden politischen Willen der USA sowie an fehlenden Ressourcen gescheitert. Die wenig effektive Begleitung von ECOWAS durch UNOMIL stellte insofern einen konzeptionell unausgegorenen Kompromiß dar. Eine mögliche Alternative hätte für die Vereinten Nationen darin bestehen können, auf operative Aufgaben zu verzichten und statt dessen die Aufgabe der politisch-völkerrechtlichen Aufsicht stärker auszufüllen (vgl. Adibe 1996: 46; Weiss/Miner, in: Scott 1995; Ofuatey-Kodjoe 1994: 288). Da die UNO freilich kein eigenes Potential für das Konfliktmanagement einbringen und nicht unabhängig agieren konnte, war es politisch schwierig, die Regionalorganisation offen zu kritisieren. So bestand die Hauptfunktion der Weltorganisation darin, eine Verbreiterung und internationale Ankoppelung des Vermittlungsprozesses zu versuchen.

UNO und ECOWAS wiederholten das in Liberia praktizierte Modell subregionaler Friedenssicherung unter UN-Beobachtung zeitweise im Nachbarland **Sierra Leone**, wo seit 1991 ein Bürgerkrieg das Land erschütterte³⁷. Dieser war eng mit den Ereignissen in Liberia verflochten. Dies zeigte sich nicht zuletzt darin, daß die *Revolutionary United Front* (RUF) anfangs maßgeblich von Charles Taylor unterstützt worden war – eine Rebellenorganisation unter Führung von Foday Sankoh, die sich durch den Handel mit Diamanten und Tropenhölzern finanziert und weder vor dem Einsatz von Kindersoldaten noch vor brutalen Verstümmelungen zurückschreckt. Der UN-Sicherheitsrat verhängte am 8. Oktober 1997 mit Resolution 1132 zunächst ein Öl- und Waffenembargo und beauftragte die ECOWAS mit der Umsetzung. Ende Oktober 1997 schlossen die in Guinea befindliche Exilregierung des demokratisch gewählten Präsidenten Dr. Ahmed Tejan Kabbah und eine aus Armee und Rebellen gebildete Junta eine Friedensvereinbarung, deren Implementierung durch ECOMOG-Truppen und UN-Militärbeobachter garantiert werden

und mittlerer Intensität, bei dem Indien immer tiefer in den Konflikt verwickelt und den indischen Truppen massives Fehlverhalten vorgeworfen wurde. Ab einem gewissen Punkt war ähnlich wie bei ECOMOG das Handeln wesentlich durch die Erwägung mitbestimmt, den Einsatz möglichst bald auf "glimpliche Art und Weise" abzuschließen (vgl. Chari 1996).

37 Eine ausführliche Analyse des Konflikts, der Vermittlungsbemühungen und der Ansätze zu Demilitarisierung und *post-conflict peace-building* bieten die Beiträge in Ayissi/Poulton 2000. Siehe zur Verantwortung der Eliten für die "Barbarisierung" und den "subalternen Terror" in Sierra Leone Kandeh 1999.

sollte (vgl. Berman/Sams 2000: 111-128). Nach einer massiven Offensive im Februar 1997 setzte ECOMOG Kabbah am 10. März 1998 wieder ein. Am 13. Juli 1998 autorisierte der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 1181 die *UN Observer Mission in Sierra Leone* (UNOMSIL), die am 30. November 1998 5 Polizisten, 15 Soldaten und 41 Beobachter umfaßte. Sie sollte – ähnlich wie UNOMIL – die Sicherheitssituation im Lande beobachten, die Abrüstung und Demobilisierung der Kombattanten und der *Civil Defence Forces* sowie die Rolle der ECOWAS beobachten, den Respekt vor Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht fördern und die rechtsstaatliche Umgestaltung der Polizei begleiten.

Die Februar-Offensive der ECOMOG erwies sich freilich als "Pyrrhus-Sieg" (vgl. Berman/Sams 2000: 118-124). Denn die Rebellen hatten sich nur zurückgezogen, um das Land mit einer neuen Terrorkampagne zu überziehen. Nach erneuten Kämpfen schlossen Regierung und RUF-Rebellen unter Vermittlung des UN-Sondergesandten Francis G. Okelo (Uganda) am 7. Juli 1999 in Lomé ein Abkommen, das maßgeblich auf Druck der USA und Großbritanniens zustande kam³⁸. Bei der Umsetzung unternahmen die Vereinten Nationen mit einem Sicherheitsratsbeschluß vom 22. Oktober 1999 die Hauptrolle. Mit einer autorisierten Stärke von 6.000, später sogar von bis zu 20.500 Personen sollten im Rahmen der *UN Mission in Sierra Leone* (UNAMSIL) UN-Blauhelme schrittweise die ECOMOG-Truppen ersetzen, die sich u.a. aus finanziellen und politischen Gründen zurückzogen. Damit war das Modell eines regionalen Peacekeeping mit globaler Begleitung vorerst beendet³⁹. Zugleich erwies sich die Durchführung von UNAMSIL jedoch als ineffektiv und hochproblematisch (vgl. Reno 2001b). So wurden im Frühjahr und Sommer 2000 mehrere Blauhelme von der RUF getötet und zeitweise 500 entführt, die nur unter der fragwürdigen Vermittlung Charles Taylors freikamen. Zudem kündigten Anfang 2001 mit Indien (3.150 Soldaten) und Jordanien (1.800 Soldaten) zentrale nichtafrikanische Truppensteller den Rückzug ihrer Kontingente an (vgl. Docking 2001: 7).

(b) *Friedensmissionen mit französischem "Sponsoring": Die Einsätze in der Zentralafrikanischen Republik*

Ein anders gelagertes Kooperationsmodell kam 1997/98 bei den Friedensoperationen in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) zum Zuge. Es läßt sich als Friedensmission mit französischem "Sponsoring" bezeichnen

38 Kritisch wurde dabei v.a. ein Passus beurteilt, der den Kriegsparteien trotz massivster Menschenrechtsverletzungen Straffreiheit einräumte; vgl. McDonald 2000; siehe hierzu auch Kapitel A.III.

39 Im August 2000 waren 12.447 Soldaten, 34 Zivilpolizisten, 207 internationale Zivilangestellte und 175 lokale Mitarbeiter engagiert. Das geschätzte Budget für den Zeitraum Juli 2000 bis Juni 2001 umfaßte 465 Mio. US-\$. Im Hauptquartier waren nur fünf Mitarbeiter auf Vollzeitbasis für die Unterstützung des Einsatzes bereitgestellt (vgl. Brahimi Report 2000: 32, Table 4.3).

und wurde in zwei Variationen umgesetzt. Vorausgegangen war eine schwere innenpolitische Krise. Als sie 1996 in mehreren Meutereien in der Hauptstadt Bangui kulminierte, griffen die im Land stationierten französischen Truppen zugunsten von Präsident Ange-Félix Patassé ein. Unter Vermittlung verschiedener west- und zentralafrikanischer Staaten wurde am 25. Januar 1997 ein Friedensvertrag vereinbart, der Amnestie und Entwaffnung der Meuterer sowie ihre Reintegration in die Armee vorsah. Die Umsetzung sollte durch eine "interafrikanische Friedenstruppe", die *Mission Interafricaine de Surveillance des Accords de Bangui* (MISAB), überwacht werden. Sie umfaßte 800 Soldaten aus Gabun, Burkina Faso, Tschad, Mali, Senegal und Togo (vgl. Berman/Sams 2000: 310). MISAB war vom Sicherheitsrat mit einem Mandat nach Kapitel VII autorisiert worden und wurde logistisch und finanziell durch Frankreich unterstützt. Die Lage blieb jedoch labil.

Im April 1998 wurde MISAB dann mit Sicherheitsratsresolution 1159 vom 27. März 1998 durch die UN-Truppe MINURCA (*Mission des Nations Unies en République Centrafricaine*) ersetzt, die 1.350 bis 1.500 Soldaten umfaßte (vgl. Berman/Sams 1998)⁴⁰. Die Kontingente kamen aus Kanada, Frankreich, Senegal, Togo, Burkina Faso, Gabun, Tschad, Mali und Côte d'Ivoire. Aufgabe von MINURCA war es, in Bangui und der unmittelbaren Umgebung Sicherheit und Bewegungsfreiheit zu garantieren, die nationalen Sicherheitskräfte zu unterstützen, die Lagerung und Vernichtung der eingesammelten Waffen zu überwachen, bei der Reform der Polizei mitzuwirken und die Abhaltung der Wahlen zu unterstützen. Das Mandat sollte zunächst bis zu den Parlamentswahlen im November/Dezember 1998 reichen, wurde dann aber bis zu den auf Ende 1999 verschobenen Präsidentschaftswahlen verlängert. Politische Ränkespiele des Präsidenten, die Stärkung der Präsidentengarde und innenpolitische Repression ließen Beobachter 1999/2000 skeptisch von einem "bewaffneten Frieden" sprechen. Zudem wurde die Entwicklung in der Zentralafrikanischen Republik durch die gewaltsamen Auseinandersetzungen in den Nachbarstaaten bedroht, so insbesondere in Kongo-Zaire, Sudan, Tschad und Kongo-Brazzaville. Im Februar 2000 verließen die Blauhelme das Land. Die Lage blieb instabil, wie Ende Mai 2001 ein gescheiterter Putschversuch von Patassés Vorgänger André Kolingba zeigte⁴¹.

40 Hintergrund war u.a. ein Wandel der französischen Afrikapolitik. Eine neue Generation französischer Regierungsbeamter, die ein anderes Verhältnis zum afrikanischen Kontinent hat als die "alte Garde", setzte auf ein militärisches Disengagement. Ein wichtiger Faktor war auch die harsche internationale Kritik, die Frankreich angesichts seiner parteilichen Einmischung in Rwanda entgegenschlug (vgl. Berman/Sams 2000: 293-295).

41 Vgl. General-Anzeiger vom 5. Juni 2001 ("Schwere Kämpfe in Bangui. Panik nach Putschversuch in der Zentralafrikanischen Republik").

(c) *UN-Missionen in Nordafrika: Die Beilegung des Grenzkonflikts zwischen Tschad und Libyen und der Einsatz in der Westsahara*

In Nordafrika schließlich, auf das in dieser Arbeit angesichts des Fokus auf Subsahara-Afrika nur am Rande eingegangen wurde, spielten UN-Missionen eine vergleichsweise geringe Rolle. Eine kleine *United Nations Aouzou Strip Observer Group* (UNASOG) überwachte im Mai/Juni 1994 den Abzug libyscher Truppen aus einem umstrittenen Grenzstreifen im Tschad. Die neun Militärbeobachter und sechs Zivilisten konnten ihren Auftrag erfüllen. Vorausgegangen war am 3. Februar 1994 ein Urteil des Internationalen Gerichtshofes zugunsten des Tschad, das Libyen akzeptiert hatte⁴².

Als komplizierter erwies sich die Aufgabe der *United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara* (MINURSO), die im April 1991 mandatiert wurde und damit die derzeit am längsten andauernde UN-Operation in Afrika darstellt⁴³. Einsatzfähig war MINURSO in der ehemaligen spanischen Kolonie seit September 1991. Grundlage des Mandats bildete ein Friedensplan, den die bewaffnete Unabhängigkeitsbewegung POLISARIO⁴⁴ und Marokko am 30. August 1988 auf Vermittlung von UNO und OAU unterzeichnet hatten. Er wurde am 6. September 1991 durch einen Waffenstillstand abgesichert. Die Aufgabe von MINURSO bestand in der Überwachung dieser Waffenruhe und der Umsetzung eines Repatriierungsprogramms. Außerdem sollten der marokkanische Truppenabzug, die Freilassung von politischen Gefangenen und der Austausch von Kriegsgefangenen verifiziert werden. Darüber hinaus stellten die Identifikation und Registrierung von Wahlberechtigten sowie die Organisation und Garantie eines freien und fairen Referendums ein zentrales Ziel der Mission dar. Im wesentlichen handelt es sich damit um einen traditionellen Einsatz, der um einige weitere Elemente (insbesondere die Vorbereitung des Referendums) erweitert wurde.

Während die Überwachung des Waffenstillstandes gut funktionierte, wurde das Referendum immer wieder verschoben – hauptsächlich aufgrund einer marokkanischen Hinhaltenaktik. Auseinandersetzungen bei der Identifizierung und Registrierung von Wahlberechtigten führten 1996 zur zeitweise Suspendierung der MINURSO-Aktivitäten. Am 1. August 2000 umfaßte die Mission 34 Zivilpolizisten, 231 Soldaten, 275 internationale Zivilangestellte und 112 lokale Mitarbeiter. Sollte das Referendum noch länger hinausgezögert werden, könnte der MINURSO-Einsatz

42 Vgl. Vereinte Nationen, 42. Jg. (1994) H. 2, S. 68-69. Am 4. April 1994 einigten sich Libyen und Tschad über die Umsetzung des Urteils. Der UN-Sicherheitsrats setzte daraufhin mit Resolution 915 UNASOG ein.

43 Eine ausführliche Analyse des Konflikts und der Rolle der UNO (bis 1994) leistet die Fallstudie zu Westsahara in Ruf 1994 (S. 18-65).

44 Die Kurzform POLISARIO steht für *Frente Popular para la Liberación de Saguia El-Hamra y Rio de Oro*.

zukünftig in eine ähnliche Lage geraten wie die Zypern-Mission UNFICYP (*UN Force in Cyprus*), die durch ihre Präsenz zwar möglicherweise eine Eskalation der Situation vermindert, zugleich aber ungewollt zur Festschreibung des *Status quo* beigetragen hat. Nachdem zuletzt der für Juli 2000 angesetzte Termin gestrichen wurde, ist vor dem Jahr 2002 nicht mit einer Abstimmung zu rechnen.

2.4 Fazit zu den UN-Friedensoperationen der 90er Jahre: Probleme und konzeptionelle Herausforderungen

Entscheidende Faktoren für den Erfolg und Mißerfolg von Blauhelmeinsätzen in den regionalisierten Bürgerkriegen Afrikas sind ohne Zweifel die Friedensbereitschaft bzw. Kriegswilligkeit der Konfliktparteien, ihre Fähigkeit zur kriegsökonomischen Reproduktion, das Ausmaß des Zerfalls staatlicher Ordnungsstrukturen und die Kohärenz vs. Zersplitterung der Kriegsparteien bis hin zum Einsatz von Söldnerunternehmen⁴⁵. Maßgeblich ist zudem der subregionale Kontext, in den die Konflikte eingebettet sind. Hat hier eine Dynamik der Waffenproliferation und wechselseitigen Destabilisierung eingesetzt, haben sich hier Kriegsökonomien etabliert und gut gerüstete *refugee warrior communities* gebildet, so sind die Möglichkeiten einer baldigen Konfliktbeilegung oder auch nur einer Herstellung minimaler Stabilität begrenzt.

Die Betonung dieser Rahmenbedingungen ist von Bedeutung, um bei der Bewertung der UN-Friedensoperationen die Maßstäbe nicht zu verschieben. Selbst gut vorbereitete und effizient durchgeführte Friedenssicherungsinsätze, die über ein durchdachtes Konzept und ausreichende Ressourcen verfügen, können an hartnäckigen Konflikten scheitern bzw. nur wenig in ihnen ausrichten. Ja, sie können sogar im schlimmsten Fall zu einer Verlängerung von Kriegen beitragen, wenn von außen erzwungene Waffenstillstände und internationale Präsenz den Kriegsparteien nur zu einer neuen Runde des Wettrüstens dienen⁴⁶. Dennoch bleibt es eine wichtige Aufgabe, jene Optionen wissenschaftlich zu untersuchen,

45 Zu den Merkmalen und Ursachen afrikanischer Kriege sind insbesondere folgende Titel relevant: Stedman 1997 (zur Sabotage von Friedensprozessen); Cilliers/Mason 1999, Bendrath 1998a; 1998b (Privatisierung der Sicherheit/Söldner); Cilliers/Dietrich 2000, Reno 1998, Reno 2001a, Jean/Rufin 1999 (Kriegsökonomie); Zartman 1995, Clapham 1996, Herbst 1995, Kaplan 1994 (Staatszerfall).

46 In diese Richtung argumentiert Edward N. Luttwak in seinem provokativen Foreign Affairs-Essay "Give War a Chance" (1999). Er stellt – mit besonderem Bezug auf das frühere Jugoslawien – die These auf, daß das Einfrieren von Konflikten die schwächere Seite von notwendigen Konzessionen abhalten und insofern systematisch eine Transformation vom Krieg zum Frieden verhindern könne. Auch wenn Luttwaks Argumentation erhebliche Schwächen aufweist – beispielsweise dauern zahlreiche Kriege (etwa im Sudan) auch ohne multilaterale Intervention über Jahrzehnte an und fordern hohe Opfer –, so läßt sich eine gewisse Plausibilität seiner These nicht von vornherein von der Hand weisen.

die das bislang sehr unzulängliche Instrument der UN-Friedenoperationen verbessern und so die vorhandenen Spielräume konstruktiver Konfliktbearbeitung für ausgewählte Fälle, in denen Militäroperationen nutzbringend sein können, effektiver nutzen können⁴⁷. Im folgenden fasse ich kurz die Defizite bei Mandatierung, Planung und Durchführung zusammen (a) und gehe dann auf die wohl zentrale Herausforderung von Friedensoperationen in unsicherem oder gar gewaltsamen Umfeld ein: die richtige Strategie im Spannungsfeld zwischen Konsens und Zwang (b). Drittens analysiere ich, ob angesichts der ernüchternden Erfahrungen mit komplexen Operationen die Rückkehr zur beschränkten Option eines traditionellen Peacekeeping eine Alternative darstellt (c). Anschließend erörtere ich in diesem Unterkapitel institutionelle und operative Reformvorschläge (d).

(a) Defizite bei Mandatierung, Planung, Rekrutierung und Durchführung

Die Friedensoperationen der 90er Jahre litten – von wenigen Ausnahmen abgesehen – unter erheblichen Problemen bei Mandatierung, Planung, Rekrutierung und Durchführung⁴⁸. Dies gilt für alle Weltregionen, hatte aber im "Krisenkontinent" Afrika mitunter besonders dramatische Ausmaße: Die Mandate waren oftmals unklar, unangemessen, vom politischen Willen der wichtigsten UN-Mitgliedsstaaten nicht wirklich getragen oder schlicht zu schwach (vgl. Jett 2001: 39). Hintergrund war häufig, daß die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates nicht bereit waren, wirklich effektive Operationen zu autorisieren – Missionen, die politisch sensibel gewesen wären und Kosten verursacht hätten. In solchen Fällen erwiesen sich Mandate bereits nach kurzer Zeit als nicht praxistauglich und wurden mitunter in Ad-hoc-Manier während einer Operation geändert. Bei der Planung der Operationen lagen oftmals mangelhafte Daten

47 Die begrenzte Wirksamkeit militärischer Friedenssicherung verweist zugleich darauf, daß sowohl Forschung als auch Politik nichtmilitärischen Alternativen zumindest die gleiche Aufmerksamkeit widmen müssen. Die umfangreiche Debatte um Fragen der Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung, die seit Mitte der 90er Jahre geführt wird, ist hierfür ein erster Ansatzpunkt. Doch bewegt sie sich oftmals noch stark im Bereich der Konzepte und Instrumente. Auf der Agenda sollten nun verstärkt Evaluationen diplomatischer und entwicklungspolitischer Praxis stehen, die anhand von Fallstudien präventive Konfliktbearbeitung und Krisendiplomatie ausgewählter Akteure und Institutionen vergleichend auswertet. In diese Richtung gehen die exzellenten und auch für ein breiteres Publikum lesbaren Fallanalysen, die die Londoner NGO Conciliation Resources in der Reihe "Accord" veröffentlicht (z.B. Armon/Carl 1996; Armon et al. 1998). Erwähnenswert sind auch die Fallstudien, die das US Institute of Peace herausgibt und die oftmals von Diplomaten und Praktikern verfaßt sind (z.B. Sahnoun 1994, Hume 1994, Hampson 1996; Hare 1998). Schließlich sei auf jüngere Evaluationen der Entwicklungspolitik auf deutscher (Klingebl 1999) und auf OECD-Ebene (Uvin 1999) verwiesen.

48 Siehe hierzu u.a. Conetta/Knight 1995: 1; James 1995: 111-117; Mackinlay 1995: 64-65.

und Analysen zugrunde; der tatsächliche Bedarf vor Ort wurde in der Regel unterschätzt.

Das übliche Verfahren der Rekrutierung und Aufstellung von UN-Blauhelmtruppen war unzulänglich. Die Truppen konnten oftmals nicht nachfrageorientiert entsprechend ihrer Qualifikation und Eignung ausgewählt werden; vielmehr mußte sich der UN-Generalsekretär auf das unzureichende Angebot derjenigen Staaten stützen, die bereit waren, Soldaten zur Verfügung zu stellen. Die Aufstellung und Stationierung der Truppen dauerte selbst unter günstigen Bedingungen (Namibia, Mosambik) mehrere Monate – zu viel Zeit, um rasch und entschlossen zur Implementierung von Abkommen beizutragen.

Eine zentrale Ursache der Probleme ist, daß die Vereinten Nationen im militärischen Bereich nicht über eigene Ressourcen verfügen und auch keinen *verlässlichen* Zugriff auf die Kapazitäten von Mitgliedsstaaten haben. Das UN-Sekretariat stützt sich statt dessen bei Friedensoperationen auf ein Stand-by-System, das trotz mehrerer Reforminitiativen keinen qualitativen Sprung nach vorne gemacht hat. Im Stand-by-System ist erfaßt, welche Kapazitäten die verschiedenen Staaten bereithalten. Erste Ansätze für eine derartige Registrierung hatte es bereits 1964 gegeben. Doch waren nur wenige Länder Vereinbarungen mit den Vereinten Nationen eingegangen. Anfang der 90er Jahre trieb Boutros Boutros-Ghali das Stand-by-System der UN dann energisch voran. In der "Agenda für den Frieden" hatte er die Mitgliedsstaaten "um eine offene, umgehende Antwort" in dieser Frage gebeten (Boutros-Ghali 1992a: Ziff. 51). Im Januar 1993 war ein *Stand-by Forces Planning Team* aus sieben Offizieren gebildet worden. Es hatte den Auftrag, einen Mechanismus zu entwickeln, um in einem vereinbarten Zeitrahmen auf Anfrage des UN-Generalsekretärs und mit Mandat des Sicherheitsrates weltweit UN-Missionen unternehmen zu können (vgl. Denmark 1996)⁴⁹.

Den Stand-by-Abkommen liegen umfassende *Memoranda of Understanding* (MOUs) zugrunde (vgl. Canada 1995: 47). Als Antwortzeit sind für Einzelpersonen sieben Tage, für Einheiten und Untereinheiten 15 Tage sowie für größere Stärken 30 Tage vorgesehen (vgl. LaRose-Edwards 1995: 15)⁵⁰. Im Jahr 2000 waren 87 Staaten beteiligt, 31 hatten mit der UNO MOUs abgeschlossen. Sie enthielten v.a. Klauseln, nach denen die tatsächliche Beteiligung an einer Mission von der ausdrücklichen Zu-

49 Seit Mai 1994 wurde das System im DPKO schrittweise aufgebaut. Die Mitgliedsstaaten sollen dabei angeben, welche personellen und materiellen Kapazitäten in den Bereichen Militär, Zivilpolizei und zivile Spezialisten sie eventuell für Peacekeeping-Operationen zur Verfügung stellen können (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 225, Ziff. 603-604).

50 Die logistische Basis für Peacekeeping-Operationen findet sich in Brindisi. Sie untersteht Italien und wird auch von italienischen Truppen bewacht (vgl. UN-DPKO 1995: 35).

stimmung des Mitgliedsstaates abhängig ist. Die Datenbasis umfaßte insgesamt 147.900 Personen, die sich folgendermaßen aufschlüsselten:

"85,000 in military combat units; 56,7000 in military support elements; 1,600 military observers; 2,150 civilian police; and 2,450 other civilian specialists." (Brahimi Report 2000: Ziff. 102)

Eine Schwäche des Stand-by-Systems liegt darin, daß die Angebote gerade bei komplexen Operationen nicht ausreichen, um die benötigten Kompetenzen und Kapazitäten abzudecken. Entscheidend ist außerdem die mangelnde Verbindlichkeit der Zusagen. Sie zeigte sich drastisch im Falle Rwandas. Im Mai 1994 hatte der Sicherheitsrat beschlossen, UNAMIR auf 5.500 Soldaten aufzustocken. Von den 19 Staaten, die sich bis dahin den Stand-by-Arrangements angeschlossen hatten und die insgesamt 31.000 Soldaten in Verfügungsbereitschaft hielten, fand sich zunächst kein einziges Land, das bereit war, zusätzliche Truppen nach Rwanda zu schicken⁵¹ (vgl. Boutros-Ghali 1995a: 11, Ziff. 43; Tharoor 1996a: 24). Ein weiteres Problem besteht darin, daß ein Teil der Stand-by-Truppen hinsichtlich der Bereitschafts- und Selbstversorgungsfähigkeit nicht den notwendigen Ansprüchen entspricht (vgl. Denmark 1996)⁵². Vorbildlich sind jedoch die skandinavischen Staaten, die seit 1964 eine *Nordic U.N. Standby Force* bereithalten und in diesem Rahmen gemeinsame Trainingslehrgänge und Übungen von Freiwilligen durchführen⁵³.

Bei der Durchführung der Operationen hat schließlich die multinationale Zusammensetzung verschiedenste Probleme hervorgebracht. Dies beginnt mit technischen Fragen: Oftmals sind die logistischen Voraussetzungen der verschiedenen Kontingente sehr unterschiedlich und unzureichend. Die Verbände sind untereinander nicht eingespielt, was vor allem bei komplexen Operationen Schwierigkeiten nach sich zieht. So konnten die UN-Missionen in Subsahara-Afrika wie auch in anderen Regionen (so im früheren Jugoslawien) nur selten bei veränderten Umständen oder in kritischen Situationen kohärent und angemessen reagieren. Neben der eher technisch-operativen Komponente hat die Multinationalität gerade in riskanten Einsätzen auch eine politische Dimension: Denn die Einsatzfähigkeit der verschiedenen Kontingente ist häufig an innen-

51 Siehe auch: Transcript of Press Conference by Secretary-General Boutros-Ghali, held at United Nations Office at Geneva on 25 January 1995, SG/SM/5533.

52 Die USA lehnen übrigens bislang eine Teilnahme am Stand-by-System ab. Dennoch unterstützen sie es in indirekter Weise. So haben die USA eine Übersicht zu spezifischen Kapazitäten erstellt, die sie im Krisenfall verfügbar machen können. Diese umfassen die Bereiche Luft- und Seetransport, Logistik, Kommunikation, Informationssammlung (*intelligence*), Sanitätswesen, technische und zivile Dienstleistungen, Hilfestellung beim Management von Kontrakten mit externen Partnern, Personal für das UN-Hauptquartier (vgl. Serafino 1995a: 4).

53 Siehe hierzu Renner 1993: 45.

politische Faktoren des Heimatlandes gebunden; dies ist insbesondere bei einem steigenden nationalen Interesse an der Operation problematisch⁵⁴. In Somalia und Rwanda wurde die einheitliche Kommandokette geradewegs unterlaufen. Manche Kontingente sprachen sich hinsichtlich möglicher Handlungsstrategien zunächst mit ihren nationalen Ministerien ab. Der Oberkommandierende der UN-Mission wurde dann zwischen den Anweisungen des Generalsekretärs und den Vorgaben, die nationale Kontingente aus ihren Hauptstädten erhielten, zerrieben.

(b) *Multidimensionale und robuste Friedenssicherung im Spannungsfeld zwischen Konsens und Zwang*

Für die UN-Friedenssicherung der 90er Jahre prägend waren – in Afrika wie in anderen Weltregionen – sog. "Grauzonen-Einsätze", die zwischen multidimensionalem Peacekeeping und "robuster Friedenssicherung" (*potential/small-scale enforcement*) angesiedelt waren. Durch die Anreicherung von Blauhelmeinsätzen um Elemente militärischen Zwangs wurde ein zentrales Wesensmerkmal des Peacekeeping, der Konsens, in zahlreichen Missionen in Frage gestellt. Die britische Diskussion hat auf dieses Problem hingewiesen. Hier wird Konsens nicht nur für das traditionelle Peacekeeping, sondern auch für das *wider peacekeeping* – d.h. für multidimensionales Peacekeeping in einem höchst unbeständigen Umfeld⁵⁵ – als unabdingbare Voraussetzung begriffen (vgl. Dobbie 1994: 122).

Gerade in Bezug auf die Konfliktparteien bildet die Frage des Konsenses letztlich das Unterscheidungskriterium zwischen Peacekeeping und *peace-enforcement*⁵⁶. Konsens wird nun im Sinne des *wider peacekeeping* nicht mehr allein als etwas Gegebenes bzw. Statisches verstanden. Durch die ständige Gefährdung vor Ort muß Konsensfindung vielmehr auch als prozessurale Herausforderung aufgefaßt werden. M.a.W.: Der vorab hergestellte Konsens *für* eine Operation muß zunehmend auch durch einen Konsens *während* der Operation untermauert werden (vgl. Dobbie 1994: 122). Denn "a strong consensual peacekeeping framework at the operational level marginalises opposition and facilitates the use of *minimum necessary force*".

Beim traditionellen Peacekeeping bezog sich der Konsens auf drei Akteursgruppen: die Konfliktparteien, die Mitglieder des Sicherheitsrates

54 Besonders drastisch trat dieses Problem in Somalia und Rwanda zu Tage.

55 Die steigende Gefahr bei UN-Blauhelmeinsätzen in der ersten Hälfte der 90er Jahre spiegelte sich auch darin, "that there have been 456 fatalities in peacekeeping missions between 1991 and 1995 as compared to 398 between 1948 and 1990" (Boutros-Ghali 1995b: 229, Ziff. 611).

56 Auch eine Kapitel VII-Maßnahme kann jedoch durchaus in einem konsensualen Umfeld durchgeführt werden; Haiti ist ein Beispiel (vgl. Dobbie 1994: 144-145). Freilich hat eine derartige Operation von vornherein die Möglichkeit, auch zum Einsatz militärischer Zwangsmittel überzugehen.

und die truppenstellenden Staaten. Nach dem dynamischen Verständnis von Konsens ist nunmehr jedoch eine Einigung auf höchster politischer Ebene nicht mehr ausreichend. Vielmehr muß Konsens gerade in Bürgerkriegsgebieten oftmals in jeder Region einzeln ausgehandelt werden (vgl. MacKinlay 1995: 54). Notwendig ist dabei u.a. eine Kooperation mit lokalen Autoritäten, wie beispielsweise die Einsätze in Somalia und Mosambik bestätigen:

"Eine Zusammenarbeit mit den unteren Chiefs erleichtert nicht nur die Verteilung von Lebensmitteln, sondern auch das Auffinden von Waffenlagern, die Entwaffnung der Banden und die Erarbeitung einer Ordnung, die Dauer und Akzeptanz verspricht, weil sie die Teilhabe der rivalisierenden Gruppen an der öffentlichen Gewalt vorsieht." (Nass 1993: 286-287)

Die notwendige Weiterentwicklung des Konsensbegriffs sollte allerdings nicht verdecken, daß es Grenzen konsensualen Handelns gibt. Gerade bei der Demobilisierung und Entwaffnung kommt es schnell zum Lackmustest auf die Friedensbereitschaft der Kriegsparteien. In Angola bestand beispielsweise nur ein Schein-Konsens über diese Frage. Hätte die UNO hier die UNITA herausgefordert, wäre sie vermutlich mit Provokationen konfrontiert gewesen, für die sie eine robustere Ausrüstung und ein weiterreichendes Mandat benötigt hätte. In Somalia wären Entwaffnungsmaßnahmen wiederum nur erfolgsversprechend gewesen, wenn sie durch eine umfassende Einbindung lokaler Autoritäten als überparteilich wahrgenommen und zugleich durch eine gewisse Abschreckungsfähigkeit rasch, systematisch und konsequent umgesetzt worden wären.

Vor allem bei der Entwaffnung in unsicherem und potentiell kriegerischem Umfeld lassen sich trotz einschlägiger Negativerfahrungen in den 90er Jahren bislang wenig praktische Fortschritte verzeichnen. Selbst die gut ausgerüstete und hinreichend mandatierte *Kosovo Force* (KFOR) schreckt im Kosovo vor einer klaren Strategie zurück. In einem gewalttätigen Klima, in dem Waffen weit verbreitet sind und ihr Besitz sogar einen hohen soziokulturellen Status und Wert hat, ist es für eine Friedenstruppe schwer, breite Zustimmung für eine konsequente Entwaffnungsstrategie zu erreichen. Zugleich bleibt ohne eine übergeordnete Linie und kohärentes Verhalten das Risiko groß, daß die Kriegsparteien bei ihren Friedensbekundungen lediglich auf Zeit spielen und mit einer Zermürbungstaktik auf die Beendigung einer Friedensoperation hinarbeiten.

Wenn Waffen als ein ernsthaftes Problem für die Autorität der Friedenstruppe angesehen werden, sind robuste Einsatzregeln im Sinne eines *small-scale enforcement* gleichermaßen unabdingbar wie riskant. Im Zweifelsfall bestimmt unter diesen Umständen das Element des Zwangs die Handlungslogik. Da die Eskalation bis hin zu verbreiteten kriegerischen Auseinandersetzungen nicht ausgeschlossen werden kann, ist auch für eine Kriegführung mittlerer Intensität Vorsorge zu treffen. Die Soldaten

müssen deshalb von Ausrüstung, Befehlsstruktur und Ausbildung her zu Kampfeinsätzen in der Lage sein. Zu diesen Fähigkeiten gehören unter anderem "manoeuvring skills, running observation posts and checkpoints, employing cordon and searches, and disarming potential combatants" sowie schließlich auch der Einsatz schwerer Waffen (Serafino 1995a: 21). Zugleich stößt die reguläre Kriegführung staatlicher und multinationaler Truppen dort an Grenzen, wo ein "nicht-Clausewitzscher Krieg" mit substaatlichen Konfliktparteien geführt wird. Denn in diesen Kriegen kommt häufig eine Guerillataktik zum Einsatz, auf die reguläre Verbände nicht adäquat reagieren können⁵⁷ – es sei denn, sie gehen selbst, wie beispielsweise die britischen Spezialkräfte in Sierra Leone, zu einer Guerilla-ähnlichen Kriegführung über. Außerdem führt die asymmetrische Konfliktstruktur "zu einem unkonventionellen Krieg, der zeitlich und räumlich entgrenzt ist und der von regulären und irregulären, also sich gegenseitig als illegitim bezeichnenden Einheiten ausgetragen wird" (Daase 1999: 97).

Die in den 90er Jahren unternommenen Versuche, den Charakter von Friedenssicherungseinsätzen in der Grauzone zwischen neutraler Friedenserhaltung und militärischer Gewaltanwendung in Richtung "robuster Friedensoperationen" zu verändern, sind in der Praxis zunächst gescheitert. In Afrika geriet der Somalia-Einsatz zum Debakel; ebenso muß die ECOMOG-Intervention in Liberia als hochproblematisch gewertet werden. Auch beim UNPROFOR-Einsatz im früheren Jugoslawien⁵⁸, der für die internationale Debatte eine große Bedeutung hatte, gab es eine unausgereifte Verbindung von Konsensorientierung und Zwangsmaßnahmen. Daß die UNO 1993 die von ihr deklarierten humanitären Schutzzonen in Bosnien-Herzegowina nicht verteidigen konnte, stellte nach dem Fall von Srebrenica die Legitimität des gesamten Engagements im früheren Jugoslawien in Frage. Angesichts dieser Erfahrungen wandte sich Boutros Boutros-Ghali (1995a: 9-10, Ziff. 35, 36) in seiner "Ergänzung zur Agenda für den Frieden" gegen eine Vermischung der beiden Komponenten Konsens und Zwang. *Peacekeeping* und *peace-enforcement* gehorchen seiner Ansicht nach einer anderen Logik und sollten nicht als beliebig kombinierbare Elemente eines Kontinuums betrachtet werden:

"Verwischt sich die Trennlinie zwischen diesen beiden, so kann dadurch die Existenzfähigkeit des Friedenssicherungseinsatzes untergraben und dessen Personal in Gefahr gebracht werden." (Boutros-Ghali 1995a: 9-10, Ziff. 35)

57 Siehe zu dieser Thematik grundlegend Daase 1999 (rezensiert u.a. in Debiel 2000b), Creveld 1991, Kaldor 2000, Hoch 2001.

58 UNPROFOR = United Nations Protection Force. Die Mission war ursprünglich für Kroatien eingerichtet worden, um dort die Demilitarisierung bestimmter Gebiete zu gewährleisten. Später wurde das Mandat mit erweiterten Aufgabenstellungen auf Bosnien-Herzegowina ausgeweitet.

(c) *Rückkehr zum traditionellen Peacekeeping?*

Die ernüchternden Erfahrungen mit überambitionierten und zugleich unterausgestatteten Blauhelm-Einsätzen führten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zu strengeren Maßstäben bei der Verabschiedung neuer Missionen. So benannte der Präsident des UN-Sicherheitsrates am 3. Mai 1994 – also am gleichen Tag, an dem auch die PDD-25 erlassen wurde – Kriterien für eine Entscheidung über Peacekeeping-Einsätze (S/PRST/1994/22, siehe Kapitel D.VIII). Dabei sollten der Konsens der Konfliktparteien, ein klares politisches Ziel und eine verlässliche Sicherheitsgarantie für das Personal eine Rolle spielen. Letztlich ging es dabei um eine Rückkehr zu den drei Grundprinzipien des Peacekeeping: Konsens, Unparteilichkeit und Nichtgebrauch von Gewalt außer zur Selbstverteidigung⁵⁹.

Die Rückbesinnung auf den konzeptionellen Grundcharakter von Peacekeeping war insofern verständlich, als dieses für bestimmte Kontexte bewährte Instrument durch unklare Terminologien und Kriterien an Profil und politischer Unterstützung verloren hatte. Allerdings muß es als verfehlt gelten, angesichts des Scheiterns von Großeinsätzen für eine umfassendere Rückkehr zum traditionellen Peacekeeping mit begrenzten Zielen (v.a. Überwachung von Waffenstillständen) zu plädieren, wie es die *New York Times* Anfang 1995 tat⁶⁰. Die Verdienste traditioneller UN-Blauhelmeinsätze sind unbestritten und wurden 1988 berechtigterweise mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet: Vertrauensbildung zwischen den Konfliktparteien, Herstellung internationaler Öffentlichkeit bei der Konfliktbewältigung, Hüterfunktion bei der Einhaltung von Waffenstillstandsabkommen. Diese Funktionen sind auch heute noch notwendig, wie etwa die am 31. Juli 2000 errichtete *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE) zeigt. Da es sich auf beiden Seiten um disziplinierte Armeen handelt und die Vereinbarung politische Unterstützung der Kontrahenten genießt, dürfte der Einsatz der 4.200 Blauhelme in einer 25km breiten "Temporären Sicherheitszone" hohe Erfolgchancen haben und in gewisser Weise das angeschlagene Renommee der Vereinten Nationen in Subsahara-Afrika etwas anheben⁶¹. Doch hat das traditionelle Peacekeeping offenkundige Grenzen, die sich bereits in der Zeit des Ost-West-Konflikts angedeutet hatten. So erfüllten bereits die vor 1988 begonnenen Blauhelmeinsätze ihre Funktionen (als "Stolperdraht" und Stabilitätsfaktor) in vielen Fällen nur sehr bedingt: Im ara-

59 Siehe auch LaRose-Edwards 1995: 13; Boutros-Ghali 1995a: Ziff. 33; Roberts 1994: 108

60 Vgl. "The Future of UN Peacekeeping", Editorial, *The New York Times* from 8 January 1995.

61 Vgl. Matthew Green: UN Peacekeepers Find Solace in Horn of Africa, Reuters from 11 June 2001.
<<http://www.globalpolicy.org/security/issues/ethiopia/2001/0615unpk.htm>> (Zugriff am 18.06.01)

bisch-israelischen Konflikt etwa verhinderten insgesamt sechs Blauhelmissionen nicht den immer wieder neuen Ausbruch zwischenstaatlicher Kriege. Im Zypernkonflikt hat die Stationierung von Blauhelmen möglicherweise zu einem "Einfrieren" des Konfliktes geführt, das weitergehende Ansätze einer dauerhaften Lösung versperrt. Ein ähnliches Problem zeichnet sich, wie bereits angedeutet, für den 1991 begonnenen MINURSO-Einsatz in der Westsahara ab.

Ein zweiter Einwand gegen die Rückkehr zum traditionellen Peacekeeping liegt darin begründet, daß die veränderte Natur der Konflikte auch ein verändertes Friedenssicherungsinstrument erfordert. Shashi Tharoor (1996a: 19-20) hat dies treffend zum Ausdruck gebracht:

"Sadly, however this attractive formula has one thing wrong with it: it's a good answer, but only to part of the question. (...) If the nature of UN peacekeeping has acquired a certain elasticity in recent years, it is precisely because circumstances have led the world to make demands on the military capacity of the UN which vastly exceed anything we were called upon to do as recently as three or four years ago."

Für Afrika lassen sich die Grenzen traditionellen Peacekeepings besonders klar dokumentieren. Gerade in der in der Anfangsphase des UN-Engagements in Angola (UNAVEM I, II), Rwanda (UNAMIR I) und Somalia (UNOSOM I) wurde deutlich, daß kleine, konsensorientierte, auf die Vereinbarung von Waffenstillständen fixierte Einsätze den neuen Situationen nicht angepaßt und von daher wenig effektiv waren. Genau diese Erkenntnis löste ja die Suche nach Alternativen aus. Vor diesem Hintergrund kann die Konsequenz aus den bisherigen Erfahrungen nur sein, ein der Situation angemessenes Mandat zu formulieren und die Ausstattung von Friedensmissionen darauf auszurichten (siehe hierzu auch Jett 2001). Dabei wird es die von Boutros-Ghali favorisierte strikte Trennung von Peacekeeping und *peace enforcement* nicht geben können. Wohl aber kann ein Friedenseinsatz von vornherein mit einer klaren Strategie und robusten Einsatzregeln versehen werden, durch die er bei einer Gewalteskalation vor der hilflosen Alternative "Zuschauen oder Abziehen" bewahrt wird. Am erfolgversprechendsten dürften dabei multidimensionale Operationen sein, die zwar robust ausgestattet und mandatiert sind, in der Praxis aber dem Konzept des *wider peacekeeping* folgen – also durch ein ständiges Bemühen um Konsens auf den verschiedenen politischen und regionalen Ebenen es zu verhindern suchen, in eine mögliche Kriegführung verwickelt zu werden.

(d) *Klare Strategien und robuste Einsatzregeln: Die konzeptionellen Empfehlungen der Brahimi-Kommission*

Die hier gezogene Quintessenz aus den afrikanischen Erfahrungen der 90er Jahre deckt sich weitgehend mit den Kernaussagen, die der sog.

Brahimi-Bericht enthält. Diesen analytisch überzeugenden und zugleich pragmatisch orientierten Report 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, vorgelegt⁶². Seine konzeptionellen Schlußfolgerungen definieren Minimalbedingungen für effektive Friedensoperationen zu Beginn des 21. Jahrhunderts, die als Leitorientierung für die Zukunft multidimensionaler und robuster Friedensoperationen gelten können⁶³.

Ausgangspunkt des Brahimi-Berichts ist eine ungeschminkte Kritik an der bisherigen Praxis der UN-Friedenssicherung (vgl. Brahimi Report 2000: Ziff. 15-28)⁶⁴. Die Friedensoperationen der 90er Jahre haben demnach die schwierigen und neuartigen Herausforderungen nur sehr unzureichend bewältigt. Im Unterschied zur Zeit des Ost-West-Konflikts seien die Konfliktkonstellationen zu Beginn der jeweiligen Einsätze dadurch geprägt gewesen, daß die Kriegsparteien oftmals nur vorgaben, an einer international überwachten Einhaltung von Abkommen interessiert zu sein, und diese statt dessen untergruben. Dabei konnten sie sich – wie

62 UN-Generalsekretär Kofi Annan hatte das Gremium im März 2000 berufen, nachdem im Jahr zuvor bereits zwei Berichte das Versagen der UNO in Srebrenica (Bosnien-Herzegowina) (1995) sowie in Rwanda (1994) analysiert hatten (siehe auch Teil E). Der Brahimi-Bericht wurde recht bald mit dem Namen des Kommissionsvorsitzenden verbunden. Nach seiner Amtszeit als algerischer Außenminister (1991-93) war Brahimi bei zahlreichen Missionen als Sonderbotschafter oder SRSG des UN-Generalsekretärs tätig. Seit 1997 ist er *Under-Secretary-General for Special Assignments in Support of the Secretary-General's Preventive and Peacemaking Efforts*. Weitere Mitglieder der Kommission waren: J. Brian Atwood (USA), Botschafter Colin Granderson (Trinidad und Tobago), Dame Ann Hercus (Neuseeland), Richard Monk (Großbritannien), General a.D. Klaus Naumann (Deutschland), Hisako Shimura (Japan), Botschafter Vladimir Shustov (Russische Föderation), General Philip Sibanda (Zimbabwe) und Dr. Cornelio Sommaruga (Schweiz).

63 Operationen mit *medium-/large-scale enforcement* wurden nicht näher behandelt, da diese von vornherein gemäß Kapitel VII mandatiert und deshalb nach Ansicht der Kommission ohnehin von Staatenkoalitionen ausgeführt werden müßten (vgl. Brahimi Report 2000: Ziff. 53) Die Kommission ignorierte allerdings, daß auch robuste Friedenssicherung Zwangsmaßnahmen einschließt, die einer Autorisierung nach Kapitel VII bedürfen. Diese Inkonsistenz durchzieht den gesamten Bericht. So spricht der Report zwar in der Überschrift von "peace operations", verwendet aber im Verlaufe der Argumentation immer wieder den Terminus "peacekeeping" auch für robuste Einsätze.

64 Eine Ausnahme bildet die politische Kritik am Sicherheitsrat, die bemerkenswert zurückhaltend bleibt (siehe hierzu auch Kühne 2000a). Als Ergänzung zum Brahimi-Bericht läßt sich eine neuere Studie der *United Nations Association of the United States of America* vom Januar 2001 verstehen. Sie hebt stärker auf die Dilemmata politischer Entscheidungsträger ab und unterbreitet in diesem Bereich insbesondere Empfehlungen für eine veränderte UN-Politik der USA (siehe UNA-USA 2001).

die Kommission richtig analysiert – durch Waffenbeschaffung, Selbstbereicherung und kriegsökonomische Aktivitäten reproduzieren (vgl. Ziff. 22) und aus der wechselseitigen Destabilisierung innerhalb von Subregionen Nutzen ziehen (vgl. Ziff. 23). Die Konsequenz: "United Nations operations thus did not *deploy into* post-conflict situations but tried to *create* them." (Brahimi Report: viii)

Das Fazit der Kommission deckt sich weitgehend mit der in dieser Arbeit dargelegten Einschätzung der Friedenseinsätze in Subsahara-Afrika:

"Over the last decade, the United Nations has repeatedly failed to meet its challenge, and it can do no better today. Without renewed commitment on the part of Member States, significant institutional change and increased financial support, the United Nations will not be capable of executing the critical peacekeeping and peace-building tasks that the Member States assign to it in coming months and years. There are many tasks which United Nations peacekeeping forces should not be asked to undertake and many places they should not go. But when the United Nations does send its forces to uphold the peace, they must be prepared to confront the lingering forces of war and violence, with the ability and determination to defeat them." (Brahimi Report 2000: viii)

Überzeugend sind die politischen Schlußfolgerungen der Brahimi-Kommission: Um auf mögliche Schwierigkeiten vorbereitet zu sein, fordert sie, daß sich die Einsatzplanung nicht am bestmöglichen Verlauf, sondern auch an "worst-case"-Szenarien orientieren müsse. Realistische Mandate müßten klar regeln, wann Waffengewalt eingesetzt werden könne. Dies habe Implikationen: "It means bigger forces, better equipped and more costly, but able to pose a credible deterrent threat, in contrast to the symbolic and non-threatening presence that characterizes traditional peacekeeping." (Brahimi Report 2000: Ziff. 51)

Aus der Erfahrung, daß UN-Truppen in der Vergangenheit mitunter bei Gewalt gegen die Zivilbevölkerung nicht einschritten, schließt der Brahimi-Bericht:

"Moreover, United Nations peacekeepers – troops or police – who witness violence against civilians should be presumed to be authorized to stop it, within their means, in support of basic United Nations principles. However, operations given a broad and explicit mandate for civilian protection must be given the specific resources needed to carry out that mandate." (Brahimi Report 2000: Executive Summary)

Die politischen und konzeptionellen Empfehlungen der Kommission konzentrieren sich auf zwei Punkte: veränderte Kriterien und Verfahren für die Beschlußfassung zu Friedensmissionen; eine Weiterentwicklung der Grundsätze der Friedenssicherung. Bei der Autorisierung neuer Ope-

rationen verlangt die Kommission, daß Ressourcenausstattung, Truppenstärke und Mandat sich an einer realistischen Lageanalyse und nicht an der Eigenlogik des Sicherheitsrats orientieren müßten. Hier komme dem UN-Sekretariat eine besondere Verantwortung als Walter sachgerechter Überlegungen zu: "The Secretariat must tell the Security Council what it needs to know, not what it wants to hear (...)" (Ziff. 64). Außerdem solle der Sicherheitsrat eine Resolution zur Aufstellung von Truppen erst dann in Kraft setzen, wenn der UN-Generalsekretär tatsächlich über hinreichende Truppenzusagen etc. verfüge (Ziff. 60).

Schließlich verweist die Brahimi-Kommission darauf, daß der Konsens im Sicherheitsrat sowie das Ziel, überhaupt eine Mission aufzustellen, nicht zum (gefährlichen) Selbstzweck werden dürften. Läßt sich nämlich eine Übereinstimmung von Konfliktsituation, Mandat und Ausstattung nicht herstellen, ist ein Einsatz mit hoher Wahrscheinlichkeit zum Mißerfolg bestimmt. Deshalb erscheint in einer solchen Situation für die Autorität der Weltorganisation ein Verzicht auf Missionen letztlich überzeugender als die Option, zwar dem öffentlichen und politischen Druck zum Handeln nachzugeben, dann aber zum Spielball unterschiedlichster Interessen zu werden, übergeordnete Normen aus dem Blick zu verlieren oder gar konfliktverschärfend zu agieren (siehe hierzu Debiel 1998). Die Kommission fordert deshalb mit gutem Grund: "Rather than send an operation into danger with unclear instructions, the Panel urges that the Council refrain from mandating such a mission." (Ziff. 56)

Neben klaren Strategien mahnt die Brahimi-Kommission an, die Prinzipien des Peacekeeping im Spannungsfeld zwischen Konsens und Zwang weiterzuentwickeln. Richtungsweisend sind die Gedanken zum Grundsatz der Unparteilichkeit: Er müsse sich an den Prinzipien der UNO-Charta orientieren und die Verurteilung von Konfliktparteien beinhalten, die gegen Vereinbarungen verstoßen. Dabei wählt die Kommission eine klare Sprache, die nicht zuletzt angesichts der Ereignisse in Rwanda (aber auch in Bosnien-Herzegowina) gerechtfertigt erscheint: "No failure did more to damage the standing and credibility of United Nations peacekeeping in the 1990s than its reluctance to distinguish victim from aggressor" (Brahimi Report 2000: ix, siehe auch Ziff. 49).⁶⁵

65 Allerdings läßt sich in komplexen Kriegssituationen die Unterscheidung zwischen Opfer und Angreifer nicht in allen Fällen so klar treffen, wie dies etwa bei den Massakern von Srebrenica oder beim rwandischen Völkermord der Fall war. In tiefverwurzelten Konflikten, die durch eine eng verwobene Geschichte der Gewalt geprägt sind und in denen wechselseitige Massaker oftmals unmittelbar aufeinander folgen, sind Personen und Bevölkerungsgruppen mitunter zugleich Opfer und Täter. Dennoch lassen sich Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor Ort in konkreten Fällen häufig jenseits der Frage historischer Schuldzuweisungen identifizieren. Hier können Blauhelme – wie vom Brahimi-Bericht gefordert – Position zugunsten von Rechtsprinzipien beziehen. Entscheidend ist dabei, daß nicht selektiv zugunsten oder zuungunsten einzelner Kriegsparteien vorgegangen wird.

Von entscheidender Bedeutung ist schließlich die Forderung "robuster Einsatzregeln", die über die bloße Selbstverteidigung im engen Sinne hinausgehen (vgl. Eisele 2000: 36-46): UN-Militäreinheiten müßten demnach in der Lage sein, sich selbst, andere Missionsmitglieder und ihr Mandat verteidigen zu können. Robuste Regeln bedeuten in diesem Verständnis nicht, daß Friedenssicherung sich nunmehr primär an einem Kampfauftrag ausrichte. Statt dessen solle dadurch Gewalt gegen Peacekeeper abgeschreckt und ein Kampfeinsatz unwahrscheinlich gemacht werden (siehe auch Annan 2000b: 3/Ziff. 7e). Konkret bedeutet dies:

"Rules of engagement should not limit contingents to stroke-for-stroke responses but should allow ripostes sufficient to silence a source of deadly fire that is directed at United Nations troops or at the people they are charged to protect and, in particularly dangerous situations, should not force United Nations contingents to cede the initiative to their attackers" (Brahimi Report 2000: Ziff. 49)

Mit diesen "robusten Einsatzregeln" ließe sich durchaus auch eine Entwaffnung in unsicherem Umfeld durchführen, der sich vereinzelt Kriegsfraktionen und Splittergruppen widersetzen. Voraussetzung ist aber, daß ein weitreichender Konsens unter den Kriegsparteien erzielt wird und ein günstiges Momentum im Konfliktverlauf (Marginalisierung von Extremisten, Erleichterung in der Bevölkerung über externe Präsenz) genutzt wird. Selbst "robuste Einsatzregeln" dürften allerdings an Grenzen stoßen, wenn sich wohlorganisierte, größere Kriegsparteien (wie etwa die UNITA) einer Entwaffnung *de facto* widersetzen. In diesem Fall kann es schnell zu einem "show-down" kommen, bei dem Friedenstruppen von Ausrüstung, Ausbildung und Mandat her zu einem *medium-scale enforcement* in der Lage sein müssen, wollen sie angemessen reagieren⁶⁶. Außerdem stoßen "robuste Einsatzregeln" dort auf Grenzen, wo Friedenstruppen einer gezielten Guerillataktik bzw. einer permanenten Politik der Nadelstiche ausgesetzt sind. In derartigen Situationen lassen sich zwar vorübergehend Schutzzonen verteidigen. Die militärische Kontrolle über weite Landesteile ist jedoch kaum möglich, da sie mit

66 Gedacht ist hier an eine Ausstattung, wie sie etwa die KFOR-Truppen im Kosovo haben. Angemerkt sei aber auch, daß dort trotzdem die UCK (*Ushtria Clirimtare e Kosoves*) nie wirklich entwaffnet wurde. Zum einen scheint also selbst unter günstigen Bedingungen das Risiko einer derartigen Operation für die truppenstellenden Staaten sehr hoch zu sein. Hinzu kommt aber wohl auch, daß es eine enge Kooperation von US-Militär und US-Geheimdiensten mit der UCK gibt und auf Seiten der US-Administration der politische Wille für ein Vorgehen gegen die Rebellenorganisation fehlt. Vgl. zu den Verbindungen von USA und UCK u.a. Schmidt-Eenboom 1999a; 1999b; Rüb 1999. Aktuelle Hintergründe für die Zeit nach dem Kosovo-Krieg und für die Mazedonien-Krise liefert der überzeugend recherchierte Beitrag: "Das Doppelspiel der Amerikaner", in: DER SPIEGEL vom 30. Juli 2001, Nr. 31, S. 100-102.

hohen Verlusten verbunden wäre, die truppenstellende Staaten – übrigens nicht nur aus dem Westen – heute kaum mehr akzeptieren.

3. Institutionelle Vorschläge zur Effektivierung der UN-Friedensoperationen

Erweiterte Mandate, robuste Einsatzregeln und die Fähigkeit zur flexiblen Anpassung an die Situation vor Ort erfordern neue Kapazitäten sowie eine verbesserte Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen. Die Reform der UN-Friedensoperationen ist angesichts der Herausforderung regionalisierter Bürgerkriege eine offenkundige Notwendigkeit, die spätestens seit Mitte der 90er Jahre in der Fachwelt anerkannt ist. Zugleich wurde die Weiterentwicklung des Instrumentariums der Friedenssicherung in der zweiten Hälfte der 90er Jahre politisch gezielt verhindert. Hintergrund war der durch das Somalia-Debakel ausgelöste Positionswechsel der Clinton-Administration. Er spiegelte sich in der *Presidential Decision Directive 25* vom 3. Mai 1994 wider, führte zu einem weitgehenden Disengagement der USA und strahlte auch auf die Außenpolitik anderer Staaten aus.

Die zum Teil berechtigte US-Kritik an konzeptionellen und operativen Defiziten der UN-Friedenseinsätze sowie die zum Teil regelrecht UN-feindliche Politik des US-Kongresses führten dazu, daß Anstrengungen zur Effektivierung der UN-Friedenssicherung ausgebremst wurden. Dadurch wurden die aufwendigen und ineffizienten Ad-hoc-Arrangements bei Errichtung und Durchführung von UN-Friedensmissionen beibehalten, die modernen Anforderungen nicht gerecht werden und zudem die – mittlerweile auch im UN-System gut dokumentieren – Lehren früherer Einsätze nicht berücksichtigen.

Die politische Blockade einer UN-Reform, die diesen Namen verdienen würde, bestand unter Clintons Nachfolger, George W. Bush, zunächst fort. Eine gewisse Änderung im Verhältnis der USA zur Weltorganisation bahnte sich dann nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 an. Bei der Schaffung ihrer weltweiten Anti-Terror-Allianz besann sich die einzig verbliebene Weltmacht darauf, die UNO als Forum und Instrument zu nutzen⁶⁷. Der US-Kongreß genehmigte vor diesem Hintergrund am 25. September 2001, daß 582 Mio. US-\$ an die Weltorganisation gezahlt wurden – ein nennenswerter Anteil der bis dahin verbliebenen Gesamtschulden von 862 Mio. US-\$⁶⁸. Allerdings bedeutet das entspanntere

67 Siehe zum (selektiven) Rückgriff auf Instrumente des Multilateralismus auch Kubbig 2001.

68 Mit dieser Maßnahme wurde eine Vereinbarung umgesetzt, die der damalige UN-Botschafter Richard C. Holbrooke im Dezember 2000 ausgehandelt hatte. Sie sieht vor, daß die USA ihren Anteil am regulären UN-Haushalt von 25 auf 22% und ihren Beitrag zum Peacekeeping-Budget von 31 auf 25% reduzieren. Nachdem zuvor bereits 100 Mio. US-\$ überwiesen worden waren, handelte es

Verhältnis nicht, daß die Supermacht USA nunmehr auch automatisch an einer effektiveren Friedenssicherung durch UN-Truppen interessiert wären. Denn die Regierung von George W. Bush hat in der Folge des 11. September auch immer wieder deutlich gemacht: Sobald die USA ihre geostrategischen Kerninteressen bedroht sehen, ziehen sie eine von ihr geführte Allianz mit möglichst weitreichenden Handlungsspielräumen einer Operation im UN-Rahmen vor. Insgesamt scheint deshalb eine politische Unterstützung für gehaltvolle Reformvorschläge kurzfristig eher unwahrscheinlich, mittel- und langfristig ist sie aber unter bestimmten Bedingungen denkbar. Begünstigend für einen UN-freundlichen Kurs sind Situationen, in denen die USA ihre weltpolitischen Vorstellungen auf Dauer nicht unilateral durchsetzen können, sondern Verbündete und einen multilateralen Rahmen benötigen (siehe hierzu auch Nuscheler 2001). In diesem Kontext ist die Unterstützung bzw. Tolerierung einer Weiterentwicklung von UN-Friedensoperationen auf absehbare Zeit zumindest nicht ausgeschlossen – vor allem als Entlastung von Verpflichtungen, die die USA gerade in geostrategisch unbedeutenderen Weltregionen nicht selbst bzw. nicht allein wahrnehmen wollen. Einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung von Reformen können durch politischen Druck sowie durch praktische Angebote zur der Bereitstellung eigener Truppen zudem reformorientierte Länder (v.a. die skandinavischen Länder, Südafrika, Argentinien, Kanada) sowie die EU-Staaten leisten, die infolge ihrer sicherheits- und verteidigungspolitischen Integrationsbemühungen auch im Rahmen der UN-Friedenssicherung mehr Gewicht erhalten könnten.

Im folgenden stelle ich verschiedene Ansätze für ein effektiveres Instrumentarium militärischer Friedenssicherung vor und bewerte sie. Dabei gehe ich nur am Rande auf Aspekte der Organisation und Planung, auf Fragen von Finanzierung, Ausrüstung und besserem Training oder Probleme vor Ort ein, die sich zwischen den verschiedenen UN-Kontingenten sowie im Verhältnis zur lokalen Bevölkerung ergeben (Sprachenkenntnis, interkulturelle Barrieren, religiöse Vorschriften und kulturelle Bräuche, Genderverhältnis, Hierarchieprobleme, militärisch-zivile Zusammenarbeit, Kompatibilität technischer Kommunikationsmittel, Kommunikationsstrukturen vor Ort und mit dem Hauptquartier, materielle Ausstattung etc.). Diese technisch-operativen Aspekte sind zweifelsohne bedeutsam und beinhalten eine nicht zu unterschätzende politische Dimension (vgl. insbesondere Eisele 2000: 18-35), doch würde eine ausführlichere Erörterung den Rahmen dieser Arbeit überschreiten.

sich bei den 582 US-\$ um eine zweite Rate. Nun stehen noch 280 Mio. US-\$ aus. Vgl. Julit Eilperin: House Approves UN Payment, in: Washington Post from 25 September 2001, via Internet: <<http://www.globalpolicy.org/finance/2001/0925delay.htm>> (Zugriff am 13.10.01); Associated Press from 6 October 2001 ("US to Make Second Dues Payment to UN"), via Internet: <<http://www.globalpolicy.org/finance/unitedstates/2001/1006bush.htm>> (Zugriff am 13.10.01).

Ich befasse mich deshalb vorrangig damit, wie Einsätze politisch hinreichend vorbereitet, situationsgerecht mandatiert und angemessen ausgerüstet werden können. Dabei spitzt sich die Debatte immer wieder auf die Verfügbarkeit gut qualifizierter und ausgerüsteter Truppen zu, die zu raschem und entschlossenem Handeln in der Lage sind.

Die von mir erörterten Ansätze sind nach ihrer Tragweite bzw. Umsetzungschance (und nicht chronologisch nach dem dem Zeitpunkt ihrer Präsentation) geordnet. Ich beginne dabei mit sehr praktischen Vorschlägen, die auf kleine Reformschritte setzen, und diskutiere zum Schluß weiterreichende Anregungen, die in absehbarer Zeit auf größere politische Widerstände stoßen dürften. Zunächst analysiere ich die institutionellen Empfehlungen der Brahimi-Kommission. Neben den bereits behandelten konzeptionellen Schlußfolgerungen befaßte sich die Kommission auch mit der operativen und organisatorischen Weiterentwicklung des UN-Apparats im Bereich der Friedenssicherung. Die Empfehlungen zielten dabei auf ein verbessertes Management im New York UN-Hauptquartier, auf die Herausbildung neuer Kompetenzen und eine verlässlichere Rekrutierung von Personal und die Verfügbarkeit militärischer Kapazitäten.

Zweitens erörtere ich Ansätze für eine schnellere Dislozierung aufeinander eingespielter, hochprofessioneller Brigaden (*rapid deployment*), die in der Anfangsphase multidimensionaler Missionen in unsicherem Umfeld (*wider peacekeeping*) sowie bei "robusten Friedensoperationen" und humanitärem Schutz Handlungsfähigkeit sicherstellen wollen. Sehr konkrete Vorschläge unterbreiteten Dänemark und Kanada, die den Aufbau multinationaler Kapazitäten für den schnellen Einsatz vor Ort vorschlugen und auch praktisch vorantrieben. Den verschiedenen Initiativen liegt der Gedanke zugrunde, daß gleichgesinnte Staaten eine Vorreiterfunktion bei der Reform der UN-Friedenssicherung einnehmen und erste Schritte bereits in die Wege leiten können, bevor ein umfassender Konsens über derartige Reformmaßnahmen hergestellt wird.

In eine ähnliche Richtung wie die dänischen und kanadischen Konzepte zielte Boutros-Ghalis Idee einer UN-Schnelleingreiftruppe auf Stand-by-Basis. Der Vorschlag, den er erstmals in seiner "Agenda für den Frieden" machte und dann in weiteren Variationen vortrug, ließ in vielerlei Hinsicht Interpretationsspielräume offen. Angesichts der weitreichenden Vorstellungen Boutros-Ghalis über die Rolle der Weltorganisation wurden seine Initiativen insbesondere von US-Seite als Versuch gewertet, die Vereinten Nationen unabhängig von den Mitgliedsstaaten mit eigenen Truppen auszustatten. Angesichts des zunehmend angespannten Verhältnisses zwischen US-Administration und -Kongreß auf der einen und dem UN-Generalsekretär auf der anderen Seite war das Schicksal der Initiative bald besiegelt. Dennoch verdient die Anregung Beachtung, da sie sachlich gut begründet ist.

Viertens skizziere ich Vorschläge für eine Freiwilligentruppe unter Verfügung der Vereinten Nationen, die angesehene Persönlichkeiten wie Brian Urquhart oder informelle Gremien wie die *Commission on Global Governance* entwickelt haben. Sie gehen deutlich über Boutros-Ghalis Vorstellungen hinaus, ihre derzeitigen Umsetzungschancen dürften deshalb noch geringer sein. Zugleich bemühen sich die Vorschläge ernsthaft, die Vereinten Nationen nach und nach zu einer handlungsfähigen Autorität in einer Weltfriedensordnung zu machen. Da der Umfang der Freiwilligentruppe im Verhältnis zu den personellen Kapazitäten von Groß- und Mittelmächten sehr bescheiden angesetzt ist und mit überschaubarem Mittelaufwand zu verwirklichen wäre, wird man dem Konzept in mittelfristiger Perspektive eine Plausibilität und Realisierungschance nicht gänzlich absprechen können.

Die bislang erwähnten Vorschläge befassen sich hauptsächlich damit, eine multidimensionale und robuste Friedenssicherung zu effektivieren. Darüber hinaus wurden in den 90er Jahren auch Konzepte entwickelt, wie die Vereinten Nationen unter eigener Kontrolle zur Kriegführung mittlerer und großer Intensität befähigt werden sollten. Sie enthalten in unterschiedlichen Ausprägungen und Kombinationen zwei Elemente⁶⁹: zum einen eine UN-Legion, die nicht nur zu Peacekeeping oder vorläufigen Maßnahmen nach Art. 40, sondern auch zum direkten Gewalteinsatz in der Lage wäre; zum zweiten umfangreiche Truppen, die die UN-Mitgliedsstaaten in Anlehnung an Art. 43 UN-Charta der Weltorganisation zur Verfügung stellen⁷⁰. Auch wenn diese Vorschläge von einer präzisen Analyse der bisherigen UN-Friedenssicherung ausgehen, pragmatisch an den Erfordernissen gewaltsamer Konflikte orientiert und zumeist auch in finanzieller Hinsicht "durchgerechnet" sind, sollen sie hier nicht näher behandelt werden⁷¹. In absehbarer Zeit dürften derartige

69 Im Unterschied zu dem hier vorgestellten Zwei-Komponenten-Modell hat Alan K. Henrikson (1992: 76-77) ein Drei-Stufen-Konzept vorgeschlagen: Eine *Permanent Peacekeeping Force* würde dabei unter unmittelbarer Kontrolle der Vereinten Nationen stehen und vor allem für Peacekeeping zuständig sein. Eine *Rapid Response Component* entspräche im wesentlichen der von Boutros-Ghali vorgeschlagenen Schnelleingreiftruppe. Schließlich sollten die Mitgliedsstaaten für eine *Standing Reserve Peace Force* bis zu 500.000 Soldaten bereithalten, die mit Ausnahme von Kriegen auf Großmachtebene Zwangsmaßnahmen auf allen Ebenen durchführen könnte.

70 Zu nennen sind unter anderen der Vorschlag einer *Genocide Police Force*, den Mendlovitz/Fousek (1996: 240-241, 251-256) vorgebracht haben, sowie die Idee einer UN-Fremdenlegion, die z.B. Kaysen/Rathjens (1995) und Conetta/Knight (1995) entwickelt haben.

71 Aus ähnlichen Gründen wird hier auch der Abschluß von Sonderabkommen gem. Art. 43 i.V.m. Art. 42 UN-Charta vernachlässigt, den Boutros-Ghali in seiner "Agenda für den Frieden" befürwortet hatte. Streitkräfte, die auf Abruf bereit stünden, könnten zwar vermutlich keine Großmacht abschrecken, wohl aber die Bedrohung durch kleinere und mittlere Staaten abwehren (vgl. Boutros-Ghali 1992a, Ziff. 43). Boutros-Ghali konnte sich bei dieser Idee auf entspre-

Einsätze im Bereich des *medium-/large-scale enforcement* nämlich von multinationalen Verbänden, die mit einem UN-Mandat ausgestattet sind, durchgeführt werden. Politisch entscheidend ist, wie diese multinationalen Operationen an die Autorität der Vereinten Nationen angebunden werden. Hierauf gehe ich abschließend ein.

3.1 *Verbessertes Management, neue Kompetenzen und verlässliche Kapazitäten: Die institutionellen Reformvorschläge des Brahimi-Berichts*

Die Brahimi-Kommission hat neben den politischen Empfehlungen in ihrem Bericht auch eine Reihe konkreter institutioneller Vorschläge unterbreitet. Sie zielen darauf, das Management der UN-Friedensoperationen zu verbessern, Kompetenzen für neue Aufgabengebiete zu entwickeln und den Zugriff auf Kapazitäten (Rekrutierung von Personal, Truppen und Ausrüstung) verlässlicher und professioneller zu gestalten.

VERBESSERTES MANAGEMENT. Beim Management der UN-Friedensoperationen in New York verdienen unter der Vielzahl gehaltvoller Anregungen drei Vorschläge besondere Beachtung:

- Zum einen macht die Brahimi-Kommission unmißverständlich klar, daß das *UN Department of Peace-keeping Operations* (DPKO) unterbesetzt ist. Die Zahlen sprechen tatsächlich für sich: So waren im Juli 2000, als der Report abgeschlossen wurde, 32 Militäroffiziere mit der Planung, Rekrutierung, Ausrüstung, Stationierung, Unterstützung und Leitung von 15 UN-Operationen mit 27.000 Soldaten befaßt; neun Polizeioffiziere waren für die Unterstützung von 8.000 Zivilpolizisten zuständig (vgl. Brahimi Report 2000: Ziff. 181, Table 4.2). Um dieses Mißverhältnis zu ändern, müßte nach Ansicht der Kommission mehr Personal eingestellt werden. Zweitens sollten die Möglichkeiten des Informationszeitalters besser genutzt werden (vgl. Ziff. 246-264). Drittens sei es an der Zeit, die Unterstützung für Operationen vor Ort aus dem regulären Haushalt und

chende Willensbekundungen François Mitterrands (1992) berufen. Dieser hatte Anfang 1992 die französische Bereitschaft erklärt, das *Military Staff Committee* gem. Art. 47 UN-Charta wiederzubeleben (siehe zu diesem Gremium auch jüngst Hill 2001). Außerdem deutete er an, daß Frankreich unter bestimmten Bedingungen gemäß Art. 43 insgesamt 2.000 Soldaten zur Verfügung stellen könne. Der russische Präsident Boris Jeltsin (1992) unterstützte diesen Vorschlag. Dennoch war Boutros-Ghali angesichts der Vorbehalte der USA wie auch anderer wichtiger Staaten (etwa Indien) bei Vorlage der "Agenda für den Frieden" bereits klar, daß sein Vorstoß in absehbarer Zeit nicht durchdringen würde.

nicht aus den jährlich wechselnden Peacekeeping-Budgets zu bezahlen (vgl. Ziff. 170-197, 218-233)⁷².

- Um bei der Vorbereitung der Einsätze die umfassende Expertise des UN-Systems einzubeziehen, regt der Brahimi-Bericht sog. *Integrated Mission Task Forces* (IMTFs) an, in denen sämtliche an einem künftigen Einsatz beteiligte Abteilungen, Einheiten und Agenturen im UN-System zusammengebracht werden (vgl. Ziff. 198-217).

- Drittens schlägt die Kommission vor, das Informationsmanagement und die Fähigkeit zu strategischer Analyse zu verbessern (vgl. Ziff. 65-75). Hierzu soll im *Executive Committee on Peace and Security* (ECPS) ein *ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat* (EISAS) aufgebaut werden, das sich aus verschiedenen Einheiten des DPKO, des DPA, von OCHA und des DPI zusammensetzen und sowohl den Abteilungsleitern von DPKO als auch DPA berichten würde⁷³.

NEUE KOMPETENZEN. Die Brahimi-Kommission hebt in konzeptioneller Hinsicht hervor, daß multidimensionale Friedensoperationen sich in Zukunft verstärkt auf die Unterstützung von *good governance*, die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und das *institution-building* werden ausrichten müssen. In praktischer Hinsicht regt der Bericht an, die Wahlhilfe stärker in eine Gesamtstrategie für diesen Bereich einzubinden (vgl. Brahimi Report 2000: ix). Vorwärtsweisend äußert sich die Kommission vor allem zum Einsatz von Zivilpolizisten, Verwaltungs- und Rechtsexperten⁷⁴. Sie fordert "a doctrinal shift in the use of civilian police and related rule of law elements in peace operations that emphasizes a team approach to upholding the rule of law and respect for human rights and helping communities coming out of a conflict to achieve national reconciliation" (Ziff. 119). Daneben erwähnt die Kommission auch die Notwendigkeit einer "capacity to respond effectively to civil disorder and for self-defence" (Ziff. 39) – eine Aufgabe, die in einen "Grauzonen"-Bereich von öffentlicher Sicherheit fällt und die das Militär in der Regel ungern wahrnimmt (siehe auch Kühne 2000a: 4-5; Stodiek 2001: 99-101).

72 Die erheblichen Personalprobleme im DPKO wurden noch dadurch verschärft, daß Ende der 90er Jahre die UN-Generalversammlung sich gegen die Verwendung von "seconded personnel" (von den Mitgliedsstaaten *gratis* abgestelltes Personal) wandte. 130 Mitarbeiter kehrten daraufhin in ihre Länder zurück – für die Arbeitsfähigkeit des UN-Sekretariats ein deutlicher Rückschlag (vgl. Kühne 2000a: 5). Hintergrund der Entscheidung war, daß viele Staaten des Südens das Institut des "seconded personnel" als eine Art trojanisches Pferd ansahen, mit dem die Staaten des Westens ihren Einfluß auf die UNO durch eigenes Personal vergrößern wollten.

73 DPA = Department of Political Affairs; DPI = Department of Public Information; DPKO = Department of Peace-keeping Operations; OCHA = Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

74 Zum Teil griff die Kommission hierbei Vorschläge auf, die das *Special Committee on Peacekeeping Operations* 1999 vorgelegt hatte (A/54/839).

Zurückhaltend äußert sich die Expertengruppe zu möglichen Einsätzen, die über Unterstützungsfunktionen hinausgehen und – letztlich im Sinne einer Treuhandschaft – eine zivile Übergangsverwaltung einrichten (vgl. Brahimi Report: Ziff. 76-83). Für derartige Einsätze in den Bereichen *peace support and governance* gibt es zwei jüngere Beispiele (vgl. auch Kühne 2000a: 3). Im Juni 1999 erhielt das UN-Sekretariat unvorbereitet den Auftrag, eine Ziviladministration für das Kosovo aufzubauen⁷⁵; drei Monate später übernahm die Weltorganisation eine ähnliche Aufgabe für Osttimor⁷⁶. Die erheblichen Schwierigkeiten, solch umfassende Funktionen auszufüllen, sprechen nach Ansicht der Kommission eher dagegen, den Vereinten Nationen erneut diese Zuständigkeiten zu übertragen. Zugleich müsse jedoch Vorsorge für künftige Eventualfälle getragen werden. Im Sinne einer Eventualplanung schlägt das Panel deshalb vor, ein "common United Nations justice package" (Ziff. 81) zu entwickeln, das ein Übergangs-Strafgesetzbuch ("interim penal code") enthalten würde und je nach regionalem Kontext variiert werden könnte.

STAND-BY-KAPAZITÄTEN. Um die Rekrutierung von zivilem Personal und Truppen sowie die Verfügbarkeit von Ausrüstung auf eine verlässlichere Basis zu stellen, setzt der Brahimi-Bericht auf umsichtige Planung und eine Weiterentwicklung des *UN Stand-by-Arrangement System* (UNSAS):

- Aus der oftmals in Ad-hoc-Manier verlaufenen Ernennung wichtiger Führungspositionen folgert der Bericht, daß die Leitung einer Mission möglichst frühzeitig bestimmt werden müsse. Als Grundlage könne eine Liste möglicher SRSGs, Truppenkommandierender, Zivilpolizeikommissare etc. dienen (Ziff. 92-101, v.a. Ziff. 96)⁷⁷.
- Die unzureichende militärische Planung zahlreicher Operationen will die Kommission durch eine "on-call list" von erfahrenen Militäroffizieren beheben, die in kurzer Zeit für die operative Planung neuer Missionen zur Verfügung stünden. Weitere Listen abrufbarer Experten könnten innerhalb des UNSAS für Zivilpolizei, Völkerrechtler, Strafrechtler und Menschenrechtsspezialisten eingerichtet werden und von den Mitgliedsstaaten durch die Bildung entsprechender Pools unterstützt werden (vgl. Ziff. 102-169)⁷⁸.

75 UNMIK = UN Interim Administration in Kosovo.

76 UNTAET = UN Transitional Administration in East Timor.

77 Ähnlich hatte sich bereits das *Special Committee on Peacekeeping Operations* geäußert (A/54/839, Ziff. 72).

78 Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß sich die EU-Mitgliedsstaaten auf dem Europäischen Rat vom 19./20. Juni 2000 in Santa Maria bereit erklärten, bis zum Jahre 2003 ein Kontingent von 5.000 Polizisten für Prävention und Krisenmanagement im Rahmen internationaler Missionen bereitzustellen (vgl. Debiel/Fischer 2000a: 23). Die OSZE baut zudem seit dem Istanbul-Gipfel vom November 1999 "Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation" (*Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams*, REACT) auf (vgl. Debiel/Matthies

- Schließlich zieht der Brahimi-Bericht die Konsequenz aus der oftmals problematischen Zusammensetzung und schleppenden Rekrutierung und Stationierung von Truppen. Entsprechend solle das *UN Standby-Arrangement System* (UNSAS) auch gezielt hinsichtlich militärischer Kapazitäten weiterentwickelt werden. Bei komplexen und komplizierten Militäroperationen könne es notwendig sein, von vornherein eine eingespielte Brigade (ca. 5.000-6.000 Soldaten, T.D.) zu stationieren und die Streitkräfte nicht – wie üblich – aus Bataillonen unterschiedlichster Länder zusammenzusetzen, die nicht aufeinander abgestimmt sind (vgl. Ziff. 115). Von daher solle das UNSAS "several coherent multinational, brigade-size forces and the necessary enabling forces" (Executive Summary) beinhalten⁷⁹. Auch solle vorab überprüft werden, ob Mitgliedsstaaten ihre Zusagen auch tatsächlich einhalten könnten (vgl. Ziff. 102-169, insbesondere Ziff. 115).

FAZIT. Im Unterschied zu den relativ weitreichenden strategisch-konzeptionellen Forderungen fallen die institutionellen Reformvorschläge des Brahimi-Berichts moderat aus. Sie sind weitgehend "systemimmanent" ausgerichtet und formuliert, verursachen relativ geringe Mehrkosten⁸⁰ und berühren die Interessen mächtiger Mitgliedsstaaten in nur begrenztem Maße. Dennoch stoßen sie von verschiedener Seite auf Vorbehalte. Sie bestehen nicht zuletzt auf Seiten der Blockfreien Staaten und kamen im November 2000 zum Ausdruck, nachdem Annan die UN-

2000). Freilich ist noch nicht geklärt, inwieweit diese Bemühungen mit der UN-Ebene verkoppelt werden.

79 Als Beispiel wird ausdrücklich die *Standing High-Readiness Brigade* (SHIRBRIG) erwähnt (vgl. Brahimi Report 2000: Ziff. 116; siehe auch Unterkapitel 3.2). Kofi Annan, der ansonsten sehr positiv auf den Bericht reagierte, relativierte diese Forderung in einer Stellungnahme zur Implementierung vom 20. Oktober 2000: "As regards the 'coherent brigade-size forces', I do not anticipate that the Panel expects this recommendation to be fully implemented immediately." (Annan 2000b: Ziff. 85) Siehe auch allgemein: United Nations Press Release from 23 August 2000 ("Secretary-General Kofi Annan promises major reform of UN peacekeeping; calls on Member States to provide funds, improve decision-making / Fully endorses far-reaching report by independent panel), via Internet:

<http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/pr1.htm> (Zugriff am 25.08.00).

80 Kofi Annan (2000c) legte am 27. Oktober 2000 eine Kalkulation vor, wieviel die Umsetzung der wichtigsten Vorschläge kosten würde. Für den Zweijahreszeitraum 2000-2001 müßten das reguläre Budget demnach um 7.527.300 US-\$ aufgestockt und 35 Stellen geschaffen werden. Zur Unterstützung der Peacekeeping-Operationen im Zeitraum vom 1. Juli 2000 bis 30. Juni 2001 wären zusätzlich 14.675.600 US-\$ bereitzustellen und 214 Stellen geschaffen werden. Für den Zweijahreszeitraum 2002-2003 berechnet Annan einen Anstieg von insgesamt 71,4 Mio. US-\$, wobei 12 Mio. US-\$ auf den regulären Haushalt und 59,4 US-\$ auf das Peacekeeping-Budget entfallen würden. Dieser Anstieg entspräche 0,47 bzw. 1,43% der bereits angesetzten Kosten. Eine detaillierte Aufschlüsselung nach Programmbudgets findet sich bei Annan 2000d.

Generalversammlung darum bat, 22 Mio. US-\$ für das DPKO zur Verfügung zu stellen. Ziel war es, 250 neue Mitarbeiter einzustellen und eine Einheit zur Informationsanalyse aufzubauen. Insbesondere Indien, Ägypten und Pakistan äußerten die Befürchtung, die UNO könne sich damit verstärkt in innere Angelegenheiten einmischen sowie Entwicklungsgelder in die Friedenssicherung verlagern⁸¹.

Mittlerweile hat der Peacekeeping-Sonderausschuß der UN-Generalversammlung nach ausführlichen Beratungen einige Maßnahmen genehmigt, die der Brahimi-Bericht vorgeschlagen hatte. Unter anderem sollen 150 zusätzliche Stellen geschaffen, die *Integrated Mission Task Forces* (IMTF) und die *Best Practices Unit* (die aus der *Lessons Learned* sowie der *Policy Planning Unit* hervorgegangen ist). Die vorwärtsweisenden und politisch sensibleren Vorschläge hat der Sonderausschuß hingegen abgelehnt bzw. noch nicht abschließend behandelt worden. Hierzu zählen die Schaffung der *ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat* (EISAS) sowie Anregungen zur Weiterentwicklung von Mandat und Doktrin der UN-Friedensoperationen.⁸²

Damit werden genau diejenigen Maßnahmen umgesetzt, die überschaubare Kosten verursachen und relativ wenig Mißtrauen wecken, die UN wollten sich neue Kompetenzen aneignen⁸³. Freilich sind solche Schritte

81 Vgl. Nicole Winfield: *Annan Appeals for Emergency Funding to Revamp Peacekeeping Operations*. Associated Press from 27 November 2000. <<http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/001127.htm>> (Zugriff am 18.06.01).

Der indische UN-Botschafter hatte im November 2000 eine auffällig harsche Kritik geäußert. Neben einigen leicht zu entkräftenden Kritikpunkten verwies er nicht ohne Berechtigung darauf, das Kernproblem der Friedenssicherung bestünde nicht in mangelnden Personalkapazitäten des DPKO oder technischen Problemen, sondern in der mangelnden Repräsentativität des Sicherheitsrats und in dem mangelnden Willen des Westens, eigene Streitkräfte für riskante Einsätze im Südens zur Verfügung zu stellen (vgl. Kühne 2001: 2).

82 Eine Aufzählung der vom Sonderausschuß gebilligten bzw. abgelehnten oder vertagten Maßnahmen findet sich bei Kühne 2001: 5-6. Gerade die vorerst gescheiterte Einrichtung des EISAS ist einschneidend. So hatten Experten auf einem Regionaltreffen in Buenos Aires die Etablierung einer derartigen Einheit als wichtigste Anregung des Brahimi-Berichts zur Krisenprävention bezeichnet: "Information from UN agency field offices needs a channel that would reach to the Executive Office of the Secretary-General. Information from the field must be subjected to rigorous analysis, and relevant results must then be accessible to field offices on a need-to-know basis." (Forman/Malone 2001)

83 Offenheit für die Empfehlungen der Brahimi-Kommission bekundete vorab im Mai 2000 der damalige US-Botschafter bei den Vereinten Nationen, Richard Holbrooke (2000). Er war kurz zuvor gemeinsam mit sechs Kollegen aus dem Sicherheitsrat nach Afrika gefahren. Unter dem Eindruck der Reise, aber auch der Ereignisse in Sierra Leone (Geiselnahme von 500 Blauhelmen) sprach sich Holbrooke für eine grundsätzliche Reform des DPKO (Aufstockung des Personals, Modernisierung) und der Finanzierung der UN-Friedensoperationen (neuer Beitragsschlüssel, der die USA entlastet) aus.

vermutlich nicht weitreichend genug, die letztlich entscheidenden, strukturellen Probleme der UN-Friedenssicherung (politische Opportunitätsüberlegungen des Sicherheitsrates, analytisch-konzeptionelle Schwäche des UN-Sekretariats, Eigeninteressen der Mitgliedsstaaten) zu überwinden und tatsächlich die von der Kommission für nötig befundene Stärkung militärischer Kapazitäten zu bewirken. So wirkt zum Beispiel die Vorstellung nicht überzeugend, daß sich die zum Teil erheblichen Management-Fehler und Fehleinschätzungen auf der Ebene des UN-Sekretariats – wie sie das Konfliktmanagement in Somalia und Rwanda, zum Teil aber auch in Angola prägten – allein durch mehr Personal und neue Analyseeinheiten beheben lassen. Sehr prägnant bringt diese skeptisch-realistische Position Dennis C. Jett (2001: xvii) zum Ausdruck:

"The reality is, however, significant improvement will not happen because of UN's organizational culture, the way its members use it and the nature of today's conflicts."

Im Tenor ähnlich waren auch die Einschätzungen auf einer internationalen Expertenkonferenz des United States Institute of Peace, die am 24. Oktober 2000 unter dem Titel "The United Nations, the United States and Peace-keeping Operations: Africa" den Brahimi-Bericht diskutierte. Zwar fand die Bemerkung große Zustimmung, es handle sich um "The most important document on peacekeeping ever written." Andererseits wurde aber auch hervorgehoben, daß zentrale Fragen wie der politische Wille der wichtigsten westlichen Staaten nicht ausreichend thematisiert wurden⁸⁴. Vor diesem Hintergrund wurde der praktische Nutzen der Reformvorschläge für Konflikte, die jenseits des westlichen Interesses lägen, skeptisch eingeschätzt, wie der Konferenzbericht festhielt: "Would the technical and administrative improvements recommended in Brahimi have made a difference in the way the United Nations and the West responded to recent conflicts in Congo-Brazzaville, Rwanda or the Democratic Republic of Congo? The consensus among experts was no." (Docking 2001: 3) Zugleich könnten die Empfehlungen aber zu einer effektiveren Reaktion in solchen Fällen beitragen, in denen der Westen zum Handeln bereit sei.

In konzeptioneller Hinsicht hat der Brahimi-Bericht mit seiner Fokussierung auf den Polizeibereich und die Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit einen zentralen Bereich für den Übergang vom Krieg zum Frieden

84 Die International Peace Academy und das Center on International Cooperation (New York University) veranstalteten in Zusammenhang mit weiteren Institutionen im Februar und März 2001 Workshops in Johannesburg, Buenos Aires, Singapur und London, in denen es um regionale Perspektiven zum Brahimi-Bericht ging. Auch hier drehte sich die Debatte immer wieder um den Eindruck, "that the Brahimi Report presents technical or operational solutions to essentially political problems" (vgl. Forman/Malone 2001, via Internet zugänglich).

identifiziert. Zugleich bleibt aber unreflektiert, daß die Bilanz der Vereinten Nationen gerade in diesem Bereich – zumindest in Afrika – besonders schlecht ausfällt. Für qualifizierte Beratung und für ein effektives Monitoring sind u.a. Sprachkenntnisse und ein Verständnis der Rolle der Polizei in dem entsprechenden Land notwendig – Voraussetzungen, die bisher nicht ansatzweise erfüllt wurden. Von daher ist Skepsis angebracht, ob die UN für diesen wichtigen Bereich in absehbarer Zeit Kompetenz entwickeln kann. Problematisch ist schließlich der nur beiläufig begründete Vorschlag zur Aufstellung paramilitärischer Polizeitruppen⁸⁵. Die Kommandostruktur (militärische vs. zivile Anbindung) und Kontrolle derartiger Einheiten ist unter rechtsstaatlichen Aspekten sensibel und die UN-Zivilpolizei CIVPOL besitzt hier offenkundig keine Expertise⁸⁶.

Sehr nützlich sind jedoch die Vorschläge zur Verbesserung des UNSAS. Besonders die Forderung nach einer "rapid and effective deployment capacity" verdient Beachtung: Denn hieran hat es bei den UN-Friedensoperationen am spürbarsten gemangelt. Der Bericht bezieht sich dabei ausdrücklich auf die von Dänemark angestoßene Schaffung einer *Standing High Readiness Brigade* (SHIRBRIG). Außerdem nimmt er Anregungen auf, die unter kanadischer Federführung die Studie "Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations" (Canada 1995) bereits Mitte der 90er Jahre erarbeitet hatte (vgl. Hampson 2000). Auch wenn der Brahimi-Bericht in diesem Bereich keine wirklich originären Vorschläge einbringt, so gebührt ihm doch das Verdienst, die von skandinavischer und kanadischer Seite angestoßenen Ansätze zur Schaffung rasch verfügbarer Kapazitäten wieder auf die politische Agenda gesetzt zu haben.

3.2 Vorschläge für eine "UN Stand-by High-Readiness Brigade" (Dänemark) und eine "Rapid Reaction Capability" (Kanada)

Den wohl praktischsten Vorschlag zur Schaffung schnell verfügbarer Truppen unterbreitete der Ständige Vertreter Dänemarks bei den Vereinten Nationen. Ende Februar 1996 legte er dem UN-Generalsekretär einen Bericht vor, den eine militärische Arbeitsgruppe (*military working group*) unter Führung Dänemarks erstellt hatte⁸⁷. An ihr waren außerdem

85 Über diese Frage gibt es übrigens auch im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) Auseinandersetzungen.

86 Siehe zu dieser Frage auch Alice Hills (1998), die sich skeptisch zu Vorschlägen einer "permanent global gendarmerie" äußert. Zum einen sieht sie CIVPOL mit der Aufgabe überfordert, zum anderen müsse CIVPOL zunächst die Schwächen bei der Erfüllung bestehender Mandate überwinden.

87 Er bezog sich dabei auf das *Presidential Statement of the Security Council of February 1995* (S/PRST/1995/9). Diese Stellungnahme hatte unter Bezug auf das "Supplement to an Agenda for Peace" (A/50/60-S/1995/1, Boutros-Ghali 1995a) die Mitgliedsstaaten ermuntert, über eine Effektivierung der Peacekeeping-Operationen und eine Kapazität für schnelle Reaktion nachzudenken.

Argentinien, Belgien, Finnland (als Beobachter), Irland (als Beobachter), Kanada, die Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden und die Tschechische Republik beteiligt.

Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, daß zu viel Zeit vergeht zwischen der Autorisierung eines Friedenseinsatzes durch den Sicherheitsrat und der Stationierung vor Ort. Von daher will die dänische Initiative eine Kapazität für die schnelle Stationierung vor Ort aufbauen (vgl. zum folgenden Denmark 1996). Eine derartige *Multinational UN Stand-by Forces High Readiness Brigade* soll unter Kapitel VI tätig werden und auch humanitäre Aufgaben wahrnehmen – also bis zur Grenze des *wider peacekeeping* gehen. Die Brigade würde vor Ort autonom handeln und folgende Aufgaben erfüllen können: enge Kooperation mit Hilfsagenturen und NGOs; Mediation und Verhandlungen mit den Konfliktparteien auf allen Ebenen; Schaffung einer sicheren Umgebung; Kontrolle über Unruhen; Waffensammlung; aktive Informationspolitik. Die Brigade wäre den üblichen *command and control arrangements* der Vereinten Nationen unterworfen, wobei der Brigade-Kommandeur zumindest in der Anfangsphase auch für die Funktion des Streitkräftekommandeurs prädestiniert wäre. Mitarbeiter und Hauptquartier der Brigade könnten auch den Kern des Hauptquartiers der Mission ausmachen.

Die Brigade soll etwa 15 bis 30 Tage nach Anfrage der Vereinten Nationen und positiver Entscheidung der beteiligten Staaten einsatzbereit sein. Diese Operation soll nicht länger als sechs Monate dauern; die Truppen sollen nach einer Regenerationsphase von mindestens sechs Monaten für weitere Einsätze verfügbar sein. Die Kostenerstattung *während* einer Mission würde den derzeit bestehenden Prozeduren entsprechen, d.h. die truppenstellenden Staaten würden die vorgesehenen Rückzahlungen aus dem Peacekeeping-Budget erhalten. Hinsichtlich der Kosten für Strukturen und Aktivitäten *vor* einer Stationierung würde auf der Grundlage eines *Memorandum of Understanding* eine Beteiligung durch die Vereinten Nationen angestrebt. Aufwendungen, die die UN nicht übernehmen, sollen unter den teilnehmenden Staaten aufgeteilt werden. Die Kosten für den Unterhalt der Truppen tragen außerhalb der Einsätze die einzelnen Staaten in eigener Verantwortung. Aus dem Konzept ging die dänische Initiative hervor, tatsächlich eine *Stand-by High Readiness Brigade* (SHIRBRIG) aufzustellen. Zusammen mit Kanada, den Niederlanden, Polen, Schweden und Österreich hält Dänemark mittlerweile etwa 4.000 Soldaten vor, die innerhalb von weniger als einem Monat für UN-Missionen mobilisiert werden können.

In eine ähnliche Richtung zielte ein Vorschlag Kanadas. Die Regierung hatte bereits im September 1994 angekündigt, eine Studie zur schnellen Reaktionsfähigkeit der Vereinten Nationen zu erstellen. 1995 wurden dann mit "Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations" (Canada 1995) kurz- und mittelfristige Vorschläge für eine pragmatische

Reform des UN-Systems vorgelegt⁸⁸. Einen wichtigen Anlaß bildeten die Erfahrungen in Rwanda. Der kanadische UNAMIR-Kommandeur, Generalmajor Romeo Dallaire, hatte wiederholt seine Einschätzung vorgetragen, daß die rasche Entsendung von 5.000 Mann die Massaker im Süden und Westen des Landes, die Anfang Mai 1994 begannen, hätte verhindern können (vgl. Canada 1995: 4-5; siehe hierzu auch Kapitel E.VIII). Vor diesem Hintergrund umfaßt der kanadische Vorschlag im Unterschied zum dänischen Konzept auch Elemente eines *small-scale enforcement*.

Die kanadische Studie ist nicht auf die militärische Komponente beschränkt. Vielmehr stellt sie übergreifend auf die Stärkung internationaler Strukturen ab, die integriertes Handeln und eine Kohärenz der Zielvorstellungen erreichen sollten (vgl. Canada 1995: 9). *Rapid Reaction* muß demnach auf vier Ebenen ansetzen: der politischen Ebene (Sicherheitsrat, Generalversammlung), der strategischen Ebene (UN-Generalsekretär), der operativen Ebene (Mobilisierung finanzieller, materieller und materieller Ressourcen) und der taktischen Ebene (Aktivitäten vor Ort) (vgl. Canada 1995: 11-13). Im zeitlichen Ablauf wiederum besteht *Rapid Reaction* aus fünf Stufen:

- zeitgerechte Entscheidungsfindung aufgrund zuverlässiger Frühwarnung;
- Eventualplanungen für eine spezifische Krise;
- abgestimmtes Handeln in frühen Phasen des Entscheidungsprozesses;
- die Möglichkeit, innerhalb von sieben Tagen auf operativer Ebene die wichtigsten Befehls- und Kontrollfazilitäten in einem Einsatzgebiet aufzubauen;
- die Fähigkeit, innerhalb von weiteren drei bis sechs Wochen etwa 5.000 Soldaten und zivile Spezialisten zu stationieren (vgl. Canada 1995: 4).

Den Kern des kanadischen Vorschlags bildet der letzte Punkt. Die UN sollen in der Lage sein, kurzfristig Soldaten und Zivilpersonal als multifunktionale *vanguard group* zu stationieren, um die Lücke bis zur Stationierung einer nach dem traditionellen System rekrutierten Truppe zu füllen (vgl. Canada 1995: 36). Um die *vanguard group* einsatzfähig zu machen, ist vorgesehen, auf operativer Ebene ein ständiges UN-Hauptquartier einzurichten. Es würde etwa 30 bis 50 Mitarbeiter umfassen, die weltweite Einsätze koordinieren könnten und über Verbindungen zu den wichtigsten humanitären Agenturen und Nichtregierungsorganisationen verfügen würden.

88 Die *International Consultative Group* für die Studie wurde von Sir Brian Urquhart (Scholar in Residence, Ford Foundation, UK) und Dr. John C. Polanyi (Nobel Laureate of the University of Toronto, Canada) geleitet. Außerdem gab es eine *Steering Group of Senior Officials*, die sich aus dem *Department of Foreign Affairs and International Trade* und dem *Department of National Defence* zusammensetzte.

Die kanadische Studie hebt ausdrücklich hervor, daß auf Dauer nur eine von den Mitgliedsstaaten unabhängige *UN Rapid Reaction Capability* mit eigenem Personal wirklich verlässlich sei (vgl. Canada 1995: 60). Von daher solle eine *UN Standing Emergency Group* in Erwägung gezogen werden. Sie würde sich auf eine *UN Rapid Reaction Base* stützen, wo ein operatives Hauptquartier lokalisiert wäre. Die UN-Mitgliedsstaaten könnten diesem UN-Stützpunkt militärische und zivile Einheiten für zwei Jahre zuordnen. Dort könnten sie gemeinsam trainieren, verblieben aber unter nationaler Autorität. Nach und nach würde auf diese Weise ein Kernbestand professioneller Freiwilliger aufgebaut werden. Freilich wäre eine stehende UN-Truppe deutlich kostspieliger als die unter nationalstaatlicher Kontrolle verbleibende *Rapid Reaction Capability* und wäre von daher allenfalls mittelfristig realisierbar⁸⁹.

3.3 *UN-Schnelleingreiftruppe auf Stand-by-Grundlage (Boutros Boutros-Ghali)*

In der ersten Hälfte der 90er Jahre entwickelte der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali Vorschläge, die viele Übereinstimmungen mit den weitreichenderen Gedanken des kanadischen Konzepts haben. In der "Agenda für den Frieden" schlug er 1992 "UN-Truppen zur Friedensdurchsetzung"⁹⁰ (Boutros-Ghali 1992: Ziff. 44) vor. Er spitzte den Gedanken in seinem Positionspapier vom 3. Januar 1995 noch einmal zu, indem er von einer Schnelleingreiftruppe als "strategische(r) Reserve des Sicherheitsrats" sprach (Boutros-Ghali 1995a: Ziff. 44). Eine derartige Truppe könnte der UN-Generalsekretär unverzüglich dem Sicherheitsrat zur Verfügung stellen. Sie wäre nicht für umfangreiche Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta vorgesehen. Vielmehr würde sie dazu dienen, in einer sich anbahnenden Krisensituation eine rasche Präsenz vor Ort zu zeigen und beispielsweise eine Waffenruhe wiederherzustellen. Die verschiedenen Einheiten wären in ihren Heimatländern stationiert, hätten einen hohen Bereitschaftsgrad und würden den Vereinten Nationen mit möglichst großer Verlässlichkeit auf Nachfrage zu Verfügung gestellt (vgl. Boutros-Ghali 1992: Ziff. 44, 1995: Ziff. 44).

89 Eine niederländische Studie ging davon aus, daß eine *UN Rapid Deployment Brigade* mit 5.000 Personen etwa 380 Mio. US-\$ pro Jahr kosten würde (The Netherlands 1995, zit. nach Canada 1995: 62). Die Independent Working Group on the Future of the United Nations (1995) berechnete, daß eine UN-Truppe mit 10.000 Personen jährlich 500 Mio. US-\$ beanspruchen und eine einmalige Anschubfinanzierung in Höhe von ebenfalls 500 Mio. US-\$ erfordern würde.

90 Mit diesem Paragraph 44 der "Agenda für den Frieden" prägte Boutros-Ghali übrigens den Begriff des "peace-enforcement" mit. Jarat Chopra et al. (1995) haben darauf hingewiesen, daß durch diese Begriffsverwendung eine unnötige Konfusion mit "large-scale, conventionally conceived enforcement" entstanden sei.

Boutros-Ghali blieb hinsichtlich der Größe der Schnelleingreiftruppe vage. Er meinte nur, daß eine Reihe von Ländern Einheiten in Bataillonsstärke (ca. 800 Personen, T.D.) bereithalten könnten⁹¹. Die UN-Truppen zur Friedensdurchsetzung wären schwer bewaffnet und zum *small-scale enforcement* in der Lage. Als Rechtsgrundlage des Einsatzes böte sich Art. 40 UN-Charta sein. Der Sicherheitsrat kann demnach, bevor er nach Artikel 39⁹² Empfehlungen gibt, vorläufige Maßnahmen beschließen, die der Konfliktverschärfung vorbeugen sollen und die Rechte der Konfliktparteien nicht berühren.

Boutros-Ghalis Initiative zur Bereitstellung schneller Einsatztruppen stieß bei Rußland, Frankreich und einer Reihe weiterer europäischer Staaten auf Zustimmung. Die Blockfreien Staaten bekundeten jedoch ihre Skepsis. Der indonesische UN-Botschafter Nugroho Winumurti meinte stellvertretend für die Blockfreienbewegung, eine Einsatzgruppe solle nur als letzte Instanz und nach Zustimmung der UN-Generalversammlung eingesetzt werden. Außerdem monierten Vertreter des Südens, daß die Konzentration auf Friedenssicherung und Friedensdurchsetzung die Bedeutung der Entwicklungspolitik in den Hintergrund gedrängt habe. Widerstand oder Zurückhaltung bekundeten u.a. die USA, Großbritannien und die VR China (vgl. Renner 1993: 45).

Die USA äußerten offene Kritik an dem Vorschlag, eine schnelle Eingreiftruppe als "strategische Reserve" des Sicherheitsrates aufzubauen. Interessanterweise hatten noch wenige Jahre zuvor wichtige US-Politiker eine Debatte um die friedenspolitische Stärkung der Vereinten Nationen vorangetrieben. 1992 ventilierten sowohl Präsident George Bush als auch sein Vorgänger, Ronald Reagan, Vorschläge in Richtung einer stehenden UN-Streitmacht. So hatte George Bush im September 1992 vor der UN-Generalversammlung vorgeschlagen, die Staaten sollten spezifische Einheiten für Friedenserhaltung und humanitäre Hilfe ausbilden und dem Sicherheitsrat innerhalb kurzer Zeit zur Verfügung stellen. Im Dezember 1992 sprach sich Ronald Reagan vor der Oxford Union Society für eine "standing U.N. force" mit der Fähigkeit aus, auch humanitäre Schutzzonen durchzusetzen. Der demokratische Präsidentschaftskandidat Bill Clinton brachte am 1. Mai 1992 die Idee einer kleinen *UN Rapid Deployment Force* in die Diskussion, die sich aus Einheiten der Einzelstaaten zusammensetzen würde (vgl. Serafino 1995a: 1, Anm. 1). Zwei Jahre später

91 Diese Präzisierung des Umfangs nahm Boutros-Ghali (1995a) in der "Ergänzung zur Agenda für den Frieden" vor. In der "Agenda" selbst hatte er die Zahl noch offen gelassen. Am 21. September 1992 sprach Boutros-Ghali (1992b) in einem Interview mit *USA Today* davon, daß 20 Mitgliedsstaaten jeweils 2.000 Soldaten bereithalten könnten, die innerhalb von 48 Stunden einsatzbereit wären.

92 Artikel 39 UN-Charta hat folgenden Wortlaut: "Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen."

– und mittlerweile Amtsinhaber – machte Clinton dann jedoch in der *Presidential Decision Directive 25* (PDD-25) vom Mai 1994 unmißverständlich deutlich, daß die USA nur unter sehr restriktiven Bedingungen Militäreinheiten für UN-Operationen abstellen wollten.

3.4 UN-Freiwilligentruppe unter Verfügung der Vereinten Nationen

Alle bisher vorgestellten Modelle haben den Nachteil, daß sie auf Stand-by-Arrangements beruhen. Für einen konkreten Einsatz ist dabei nicht nur die Zustimmung des Sicherheitsrats, sondern auch die der beteiligten Staaten erforderlich. Dies schafft Erwartungsunsicherheit über die Anzahl der verfügbaren Streitkräfte. Gerade bei einer hochintegrierten Schnelleinsatztruppe kann schon die Absage weniger Teilnehmer die gesamte Einsatzfähigkeit untergraben (vgl. Tharoor 1996a: 24). Einige weitergehende Vorschläge sehen daher vor, daß die UN – ähnlich wie beispielsweise die französische Fremdenlegion – selbst in einem bestimmten Umfang Soldaten rekrutieren soll. Die Idee geht letztlich auf den ersten UN-Generalsekretär Trygve Lie zurück, der bereits 1948 eine kleine "UN-Schutztruppe" vorgeschlagen, dafür aber nur wenig Unterstützung erfahren hatte (vgl. Commission on Global Governance 1995b). Vorteile einer Freiwilligentruppe wären ihre unmittelbare Verfügbarkeit, einheitliche Trainingsstandards, eine gut vorbereitete Logistik sowie ein eingespieltes C³I-System⁹³ (vgl. Kaysen/Rathjens 1996: 210-211). Eine Freiwilligentruppe könnte auch riskante Einsätze bewältigen, da die Soldaten von vornherein intensiv auf ihre Aufgaben vorbereitet und eine eigene *corporate identity* als Mitglieder der UN-Truppe entwickeln würden.

Große Aufmerksamkeit hat in diesem Zusammenhang ein Vorschlag gefunden, den Brian Urquhart – als hochrangiger UN-Beamter lange Zeit für die Friedenssicherung zuständig – Ende 1991 unterbreitete und an verschiedenen Stellen wiederholt hat⁹⁴. Er forderte *rapid reaction forces* für gewalthaltige Situationen, die mehr als Peacekeeping, aber zugleich keine umfangreichen Zwangsmaßnahmen erfordern:

"A third category of international military operation is needed, somewhere between peacekeeping and large-scale enforcement."
(Urquhart 1991)

Die Soldaten würden im Sinne einer stehenden Armee ("standing army") bzw. einer UN-Legion ("UN legion") direkt von den Vereinten Nationen rekrutiert, bezahlt und geführt. Die Kosten für eine derartige Streitmacht wären vergleichsweise hoch, da sie vollständig von den UN getragen werden müßten. Zugleich blieb Brian Urquhart mit einem Truppenum-

93 C³I steht für: Command, Control, Communication & Information.

94 Vgl. Urquhart 1991; 1991-92; 1992a; 1992b; 1993a; 1993b.

fang von 5.000 Soldaten⁹⁵ in einem moderaten Rahmen (vgl. Urquhart 1993a).

Den Gedanken einer unmittelbar von den Vereinten Nationen rekrutierten Streitmacht griff 1995 auch die *Commission on Global Governance* auf. Sie schlug eine UN-Freiwilligentruppe von maximal 10.000 Personen vor. Bei der Aufgabenbeschreibung lehnte sich die Kommission eng an die Vorstellungen Boutros-Ghalis an. Eine derartige Truppe sollte insbesondere Maßnahmen des Sicherheitsrats ohne Zeitverzug durch Präsenz vor Ort einleiten und später durch weitere Truppen erweitert werden⁹⁶ (vgl. *Commission on Global Governance* 1995b). Die Vorschläge wurden indes auf offizieller Ebene nicht weitergetrieben. Denn bereits die Idee derartiger Militäreinheiten stößt – auch wenn sie einen nur geringen Umfang haben – auf den Widerstand vieler Mitgliedsstaaten (nicht zuletzt der USA), die hierin einen ersten Schritt zu einem supranationalen Durchsetzungsinstrument sehen (vgl. Tharoor 1996a: 24-25).

3.5 Militärische Friedensdurchsetzung durch multinationale Allianzen ("medium-/large-scale enforcement")

Die bislang erörterten Vorschläge umfassen einen Bereich, der allenfalls ein *small-scale enforcement* ermöglicht. Wie aber ist mit Situationen zu verfahren, in denen militärische Friedensdurchsetzung eine Kriegführung mittlerer oder hoher Intensität erfordern würde? Boutros Boutros-Ghali (1995a: Ziff. 77-80) machte in der "Ergänzung zur Agenda für den Frieden" deutlich, daß er langfristig durchaus eine UN-Kapazität für Zwangsmaßnahmen für sinnvoll hielt, mit der sich Einsätze wie in Korea, Irak, Somalia, Rwanda, Haiti und Bosnien-Herzegowina erfolgreich durchführen ließen. Zugleich stellte er jedoch klar, daß nach seiner Einschätzung in absehbarer Zeit Gruppen von Mitgliedsstaaten vom Sicherheitsrat mit derartigen Zwangsmaßnahmen beauftragt würden.

In eine ähnliche Richtung gingen auch Äußerungen seines Nachfolgers: Kofi Annan (1997: 31-32) meinte in seinem Reformprogramm vom 14. Juli 1997, daß militärische Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII unter den bestehenden Gegebenheiten durch "Ad-hoc-Zusammenschlüsse von Mitgliedsstaaten" durchgeführt werden müßten. Ähnliche Konsequenzen zog die "Lessons Learned"-Studie zu Somalia (vgl. UN-DPKO 1995: 26, Ziff. 85).

Völkerrechtlich handelt es sich bei derartigen Einsätzen um eine Konstruktion, bei der der Sicherheitsrat gemäß Art. 48 Abs. 1 alle oder einige der UN-Mitglieder mit der Durchführung seiner Beschlüsse gem. Art. 42

95 Eine nähere Begründung für diese Zahl blieb leider aus.

96 Ähnlich argumentiert auch Renner 1993: 45-49. Er möchte aber, daß die direkt rekrutierte UN-Truppe Gewalt nur zur Selbstverteidigung ausübt und ein weitergehendes Mandat erst durch zusätzliche Truppen ausgeführt wird.

UN-Charta beauftragt. Bereits bestehende Einrichtungen gem. Art. 48 Abs. 2 können dabei einen Rahmen bilden. Unter diesem Modell treten die Vereinten Nationen nur als Legitimations- bzw. Autorisierungsin- stanz auf.

Die Vereinten Nationen haben in den 90er Jahren in zunehmendem Ma- ße *peace-enforcement* durch Großmächte bzw. Regionalorganisationen und Militärallianzen legitimiert – explizit oder stillschweigend. In Afrika gab es mit der von Nigeria angeführten ECOWAS-Intervention in Liberia, der US-geführten UNITAF-Operation in Somalia und der französischen "Opération Turquoise" in Rwanda gleich drei Fälle. Irak, Haiti und Bosni- en-Herzegowina sind Beispiele aus anderen Weltregionen. Aguirre/Sanahuja (1996) haben mit gutem Grund kritisiert, daß diese Tendenz vom Multilateralismus wegführt:

"Nachdem 1989 eine Euphorie über die Missionen der Vereinten Nationen herrschte, die sich auch in Boutros-Ghalis *Agenda für den Frieden* widerspiegelte, kehrt man nun zu Theorie und Praxis hege- monialen Gleichgewichts und regionaler Führungsmächte zurück. Dabei verfällt man in Untätigkeit und erlaubt den ehemaligen Kolo- nial- oder den Regionalmächten Militäraktionen." (Aguirre/ Sanahuja 1996: 178)⁹⁷

Weitere Nachteile multinationaler Einsätze lassen sich anführen (vgl. Diehl 1993: 223-227):

- So sind sie selbst bei einer Autorisierung durch den UN- Sicherheitsrat immer noch geringer legitimiert als originäre UN- Truppen. Denn das Kommando führen Nationalstaaten, die sich im Verlauf der Operation schnell aus dem multilateralen Kontext lösen können. Multinationale Truppen werden deshalb auch eher als parteilich eingeschätzt.
- Multinationale Operationen sind, so ein weiteres Argument für Zu- rückhaltung, in besonderem Maße innenpolitischem Druck ausge- setzt. Dies gilt eindeutig bei riskanten Operationen. Wenn hier Ver- luste zu beklagen sind, kann das Drängen in Richtung eines Rückzugs stark werden.
- Schließlich gibt es bei multinationalen Operationen zumeist einen Staat, der finanziell, personell und politisch die Mission bestimmt. Diese dominante Nation kann schnell zum Ziel von Kritik und auch Attacken werden.

Diese durchaus gewichtigen Kritikpunkte müssen aber relativiert wer- den:

- So gibt es Weltregionen, in denen ein Teil der Konfliktparteien die UN als voreingenommen wahrnimmt und das Engagement einer

97 Vgl. zu Haiti auch Heintze 2000: 178-179.

multinationalen Streitmacht vorzieht. Im Nahen Osten ist die israelische Abneigung gegen ein zu starkes UN-Engagement bekannt. Auch für Subsahara-Afrika lassen sich Beispiele anführen: Das Smith-Regime in Rhodesien widersetzte sich 1979 erfolgreich dem Anliegen der Patriotischen Front, zur Überwachung des Lancaster-House-Abkommens eine UN-Blauhelmtuppe zu stationieren, und beharrte auf einer – letztlich effektiv agierenden – *Commonwealth Monitoring Force* (CMF). In Somalia genossen die USA 1992/1993 einen neutraleren Ruf als die Vereinten Nationen. Und in Rwanda hatte die Weltorganisationen ihr Ansehen zeitweise völlig verspielt.

- Zweitens sind nicht nur multinationale, sondern auch multilaterale Operationen innenpolitischem Druck ausgesetzt, wie das "widerpenstige" Verhalten des italienischen UNOSOM II-Kontingents und der belgische Rückzug aus UNAMIR zeigten.
- Drittens ist das Problem der Dominanz einer Führungsmacht nicht auf multinationale Operationen begrenzt, sondern kann auch bei multilateralen Missionen auftreten, wie der ECOMOG-Einsatz in Liberia deutlich machte.

Im Rahmen einer Abwägung muß schließlich berücksichtigt werden, daß multinationale Allianzen bei der Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen auf mittlerer und hoher Ebene einige Vorteile haben, die sie kurz- bis mittelfristig gegenüber multilateralen Konstruktionen vorzugswürdig machen können. So werden die Kosten unmittelbar von den interessierten Staaten getragen. Außerdem kann bei Logistik, Unterstützung und operativen Richtlinien auf eingespielte Verfahren zurückgegriffen werden⁹⁸. Schließlich ist zur Zeit auf UN-Ebene politisch schlicht nicht vorstellbar, daß *medium-/large-scale enforcement* durch multilaterale Truppen durchgeführt wird.

Kurzum: Wenn der UN-Sicherheitsrat militärische Friedensdurchsetzung mittlerer oder höherer Intensität veranlassen möchte, wird er nicht umhin kommen, Staatengruppen zu beauftragen. Das Risiko, daß die derart beauftragten Mitgliedsstaaten ihre Befugnisse eigenmächtig ausweiten und damit auch die Glaubwürdigkeit der UNO gefährden, ist hoch und sollte Anlaß zu großer Zurückhaltung sein (vgl. Boutros-Ghali 1995a: 20, Ziff. 80). Zugleich kann der Sicherheitsrat sich bemühen, durch die Verfahren und Konditionen der Autorisierung die Gewaltanwendung in einem gewissen Maße zu verregeln. Dies läßt sich zum einen durch zeitliche Befristungen, zum anderen durch Berichtspflichten und Kontrollmechanismen erreichen. Die Grenzen einer derartigen Kontrolle liegen dort, wo sich Staatenallianzen nicht mehr einbinden lassen. In diesem Fall sind die Möglichkeiten der Weltorganisation begrenzt.

98 Siehe hierzu Diehl 1993: 221-222, der sich allerdings vorrangig auf das Instrument des Peacekeeping bezieht.

Neben der Beauftragung von Ad-hoc-Koalitionen ist natürlich auch die enge Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen möglich, mit denen mittelfristige Verregelungen der Zusammenarbeit denkbar sind. In Subsahara-Afrika sind diese Strukturen freilich – mit einer gewissen Ausnahme von ECOWAS und SADC – weitgehend unterentwickelt. Bietet also die Stärkung afrikanischer Kapazitäten zur militärischen Friedenssicherung eine sinnvolle Option?

4. Westliche Initiativen für den Aufbau afrikanischer Kapazitäten zur militärischen Friedenssicherung

Seit 1994 war eine qualitative Reform und Weiterentwicklung der Friedenssicherung auf UN-Ebene weitgehend blockiert; westliche Staaten waren für multilaterale Einsätze auf dem afrikanischen Kontinent kaum mehr zu gewinnen. Nach dem Somalia-Debakel vom Herbst 1993 gab es fast keine Bereitschaft mehr, eigene Soldaten in unübersichtliche Konfliktsituationen zu senden, in denen keine unmittelbaren Interessen auf dem Spiel standen. Die Sorge um das Leben der Soldaten und der unkalulierbare öffentliche Druck im Fall von Verlusten bildeten die Hauptmotive. Vor diesem Hintergrund gab es in der zweiten Hälfte der 90er Jahre eine Reihe von Initiativen, afrikanische Kapazitäten zur militärischen Friedenssicherung zu stärken, die dann im Rahmen der UNO oder von Regionalorganisationen zum Einsatz kommen könnten (vgl. Berman/Sams 2000). Insbesondere der ECOWAS-Einsatz in Liberia bot immer wieder einen Referenzpunkt für eine "Regionalisierung der Friedenssicherung"; entsprechend hatten die USA dieses Modell finanziell und logistisch unterstützt⁹⁹. Dies steht in einem gewissen Widerspruch zu der bereits angesprochenen Praxis der ECOMOG-Operation, die durch eklatante konzeptionelle Defizite, die Involviertheit der ECOWAS-Staaten in den Konflikt sowie die unzureichende Ausbildung und Disziplin der Soldaten geprägt war. Doch wurden diese Aspekte zumeist durch die – als positiv empfundene – Botschaft überdeckt, daß afrikanische Staaten überhaupt einen politischen Willen zu gemeinsamem Handeln zeigten und sich bis hin zu militärischen Zwangsmaßnahmen engagierten.

Die verschiedenen Ansätze zur Stärkung afrikanischer Kapazitäten wurden und werden von zahlreichen afrikanischen Staaten, von der OAU und auch von den Vereinten Nationen mit einer gewissen Zurückhal-

99 Die Kostenschätzungen für ECOMOG gingen deutlich auseinander. Die Angaben reichten von 60-80 Mio. US-\$ (vgl. Scott 1995: 4-5) bis zu über 100 Mio. US-\$ pro Jahr (siehe hierzu Sesay 1996: 56-47). Die USA trugen etwa ein Zehntel der Kosten und finanzierten insbesondere die Beteiligung von Truppen aus dem Senegal, Uganda und Tanzania (vgl. Armon/Carl 1996). Die Ausweitung der Truppensteller auf Nicht-ECOWAS-Staaten scheiterte schon nach wenigen Monaten.

tung betrachtet. In den Auseinandersetzungen um Schaden und Nutzen der Initiativen geht es letztlich darum, ob sie vorrangig ein Instrument hegemonialer Einflußnahme seitens mächtiger Industriestaaten und insofern nur eine modernisierte und neu etikettierte Form von Militärhilfe darstellen oder aber ob sie ernsthaft der Stärkung multilateraler Friedenssicherung dienen sollen. Im folgenden sollen US-amerikanische und westeuropäische Initiativen kurz vorgestellt und anschließend bewertet werden.

4.1 Die "African Crisis Response Initiative" (ACRI) der USA

Eine erste Initiative, afrikanische Kapazitäten im Bereich Frühwarnung und Peacekeeping zu unterstützen, unternahm der US-Kongreß. Im September 1994 stellte er mit dem *African Conflict Resolution Act* 25 Mio. US-Dollar zur Verfügung (vgl. Cleaver/May 1998: 34 ; Omach 2000: 84). Sie sollten zum Teil für das OAU-Konfliktmanagementzentrum in Addis Abeba aufgewendet werden¹⁰⁰. Auf seiner Afrika-Reise vom Herbst 1996 ventilierte Außenminister Warren Christopher die weiterreichende Idee einer *African Crisis Response Force* (ACRF)¹⁰¹. Sie sollte etwa 10.000 Soldaten umfassen (vgl. Kühne 1998b: 37). Die USA wollten im Zusammenspiel mit anderen Geberländern den Aufbau schnell einsetzbarer afrikanischer Truppenkontingente fördern, indem sie bei Training, Ausrüstung, Logistik und Finanzierung Hilfe anboten. Der Vorstoß zur ACRF war maßgeblich dadurch motiviert, daß die USA 1996 eine Wiederholung des Rwanda-Szenarios in Burundi befürchteten und eine afrikanische Truppe zu einer möglichen Intervention befähigen wollten (vgl. Bermans/Sams 2000: 270-271).

Die US-Initiative stieß jedoch in verschiedenen afrikanischen Ländern – so in Nigeria, Südafrika und Zimbabwe – auf Widerspruch; auch in der OAU und der UN gab es Verärgerung (vgl. Berman/Sams 1998; Alden 2000: 364), denn die USA hatten das Projekt kaum abgestimmt. Dieses unilaterale Vorgehen düpierte nicht nur die UN, sondern wurde angesichts der zunehmenden amerikanisch-französischen Konkurrenz in Zentralafrika auch von Frankreich mißtrauisch aufgenommen.

Eine Modifizierung des Vorschlages, die *African Crisis Response Initiative* (ACRI), betonte daraufhin Anfang 1997 stärker die enge Verkoppelung mit UNO und OAU. Außerdem spezifizierte sie, daß sich die Unterstützung auf Peacekeeping-Einsätze unter Kapitel VI beschränken sollte (vgl.

100 1997 wurden im Rahmen dieses Plans 15 Mio. US-\$ gegen Widerstand von republikanischer Seite genehmigt (vgl. Ulfkotte 1997b).

101 Die Reise hatte übrigens auch den inoffiziellen Zweck, die Wiederwahl Boutros-Ghalis zum UN-Generalsekretär zu verhindern und die Suche nach einem afrikanischen Alternativkandidaten voranzubringen (vgl. Boutros-Ghali 2000: 365-367).

Kühne 1998b: 43-46; Alden 2000: 364)¹⁰². Schließlich wurde eine engere Abstimmung mit Großbritannien und Frankreich gesucht; entsprechend verkündeten die drei ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates im Mai 1997 die sog. "P-3 Initiative", mit der die verschiedenen Aktivitäten im Bereich des *capacity-building* koordiniert und auch ein Forum für interessierte Drittländer geöffnet werden sollte (vgl. Berman/Sams 1998; Berman/Sams 2000: 7). Doch auch das veränderte Konzept rief bei verschiedenen Staaten, vor allem bei Südafrika und Zimbabwe, Ablehnung hervor. Andere Länder – so Äthiopien, Ghana, Mali, Senegal, Tunesien und Uganda – äußerten sich hingegen interessiert (vgl. Matthies 1997b: 56). Erweitert wurde die Initiative dann bei einem Treffen im UN-Sekretariat in New York, wo weitere Länder einbezogen und afrikanische Bedenken eingebracht wurden (vgl. Berman/Sams 2000: 7).

Ab dem 1. August 1997 trieben die Vereinigten Staaten die praktische Umsetzung voran. Jeweils etwa sechzig US-Soldaten begannen, ugandische und senegalesische Truppen zu trainieren. Als weitere Länder folgten Äthiopien, Mali, Malawi und Ghana. Ziel war es, acht bis zehn Bataillone mit jeweils 500 bis 800 Soldaten auszubilden. Das Training sollte in einem 60-Tage-Zyklus von den *US Special Forces Groups* durchgeführt werden (vgl. Omach 2000: 88). Zudem führten die USA im Sommer 1997 unter dem Namen "Flintlock 1997" gemeinsame Manöver mit Senegal und Mali durch (vgl. Kühne 1998b: 45). Auf der anderen Seite wurde im südlichen Afrika 1997 unter Führung Südafrikas und Zimbabwes eine *African Crisis Reaction Force* gebildet, die anfangs aus etwa 1000 Soldaten bestand (vgl. Matthies 1997b: 56).

4.2 Europäische Initiativen

Auf europäischer Seite unterbreitete der britische Premierminister John Major am 20. September 1994 einen ersten Vorschlag zur Stärkung afrikanischer Peacekeeping-Kapazitäten. In einer Rede in Kapstadt regte er an, daß in Anlehnung an das Konzept des *wider peacekeeping* afrikanische Truppen in die Lage versetzt werden sollten, mit externer logistischer Beihilfe multidimensionale Einsätze durchführen zu können (vgl. Kühne 1998b: 34-36)¹⁰³. Mehr öffentliche Resonanz erhielt jedoch der französische Präsident François Mitterrand, als er im November 1994 auf dem 18. franko-afrikanischen Gipfel in Biarritz eine etwa 1.500 Mann starke innerafrikanische Konfliktpräventionsstreitmacht anregte. Der Vorschlag löste indes umgehend Kritik aus, insbesondere bei Kenya, Zimbabwe, Südafrika, Äthiopien und Eritrea. Nicht zuletzt die Verwicklung Frankreichs

102 Siehe zur African Crisis Response Initiative (ACRI) auch Metz 2000: 72-74 sowie die Internetinformationen des Council for a Liveable World unter: <http://www.clw.org/pub/clw/un/acri.htm> (Zugriff am 30.03.01).

103 Eine ausführlichere Darstellung der britischen Initiativen zur Stärkung afrikanischer Peacekeeping-Kapazitäten findet sich in Berman/Sams 2000: 317-331.

in den Rwanda-Konflikt nährte ein tiefgreifendes Mißtrauen gegenüber den Motiven derartiger Initiativen¹⁰⁴.

Kleinere Reformschritte regte ein gemeinsames Papier an, das die französische und die britische Regierung ebenfalls im November 1994 vorlegten. Es rückte die Bereiche Frühwarnung, Prävention, Training und Materialbevorratung sowie die rasche Entsendung vor Ort in den Mittelpunkt (vgl. Kühne 1998b: 34-36). Im April 1995 zirkulierten zudem Großbritannien und Nigeria ein gemeinsames Papier, das auch offiziell an die Generalsekretäre von UN und OAU weitergegeben wurde. Es enthielt die wichtigsten Ergebnisse einer Abfolge von Treffen, die auf britische Initiative hin zwischen europäischen und afrikanischen Vertretern in Camberly (bei London), Accra, Kairo und Harare stattgefunden hatten.

Im November 1995 unterbreitete Boutros Boutros-Ghali (1995e) unter dem Titel "Improving Preparedness for Conflict Prevention and Peace-Keeping in Africa" einen Report, der auf diesen Anregungen aufbaute und eine Unterstützung des neuen OAU-Konfliktmanagementzentrums und logistische Beratung für truppenstellende Staaten vorsah. Außerdem sollten die afrikanischen Staaten verstärkt in das Stand-by-System einbezogen werden. Zur Förderung dieses Ziels wurde u.a. ein *UN Liaison Officer* nach Addis Abeba entsandt (vgl. Kühne 1998b: 40-41, Matthies 1997b: 56).

Auch auf EU-Ebene gab es in der Folgezeit Bewegung¹⁰⁵. Der Europäische Rat sprach sich am 4. Dezember 1995 in seinen Schlußfolgerungen zu "Preventive Diplomacy, Conflict Resolution, and Peace-keeping in Africa" für eine Stärkung der Frühwarn- und Peacekeeping-Kapazitäten der OAU aus. Die Generaldirektion für Entwicklungspolitik (DG VIII) stellte zudem im März 1996 Grundsätze zur Konfliktbearbeitung in Afrika auf (vgl. European Commission 1996). EU und WEU bemühten sich seitdem darum, daß afrikanische Friedenstruppen eine eigenständige Führungsstruktur aufbauen und eine einheitliche Doktrin herausbilden¹⁰⁶. 1996 reiste eine Fact-Finding-Mission der WEU im Auftrag der EU zur OAU-Zentrale in Addis Abeba sowie nach Kenya, Malawi und Tanzania.

Neben der Kooperation mit Großbritannien und den Initiativen im EU-Rahmen trieb Frankreich seine Biarritz-Initiative auch eigenständig unter dem Titel *Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix* (RECAMP) weiter. Ziel war zunächst die Aufstellung einer kleinen Brigade, wobei West- und Zentralafrika im Mittelpunkt standen. Eine erste multinationale Übung, an der auch britische und amerikanische Truppen

104 Vgl. Kühne 1998b: 34-36; Scherrer 1996a: 108-109; May/Cleaver 1997: 7.

105 Vgl. Debiel/Fischer 2000a: 3-6; Matthies 1997b: 56; Landgraf 1998, 2000; Deus Pinheiro 1998, 1999.

106 Siehe zu den WEU-Aktivitäten Kühne et al. 1995; Assembly of WEU 1998.

beteiligt waren, fand im Februar 1998 statt (vgl. Kühne 1998b: 46; Berman/Sams 1998; Berman/Sams 2000: 297-309). In gewisser Weise materialisierte sich die französische Initiative in der UN-Friedenstruppe MISAB (*Mission Inter-Africaine de Surveillance des Accords de Bangui*), die ab Februar 1997 in der Zentralafrikanischen Republik die Vereinbarungen von Bangui überwachte. An MISAB waren ausschließlich afrikanische Staaten mit Truppen beteiligt. Frankreich spielte bei Finanzierung und Logistik eine essentielle Rolle und hatte auch im Bereich *command und control* eine tragende Funktion (vgl. Kühne 1998b: 26, Matthies 1997b: 56). Neben den ECOWAS-Operationen in Liberia und Sierra Leone handelt es sich damit um ein weiteres Beispiel für eine "afrikanische Friedenssicherung" in den 90er Jahren¹⁰⁷. Mittlerweile ist RECAMP eng mit der ACRI rückgekoppelt und findet unter Schirmherrschaft der Vereinten Nationen sowie in Abstimmung mit der OAU statt¹⁰⁸. Das Programm richtet sich zudem nicht mehr allein an frankophone, sondern auch an anglo- und lusophone Staaten. Ein Zeichen hierfür ist ein multinationales Manöver von mehr als 25 Staaten, das tanzanische und französische Regierungsvertreter im September 2001 für Februar 2002 vereinbarten¹⁰⁹.

4.3 *Bewertung der westlichen Initiativen und Möglichkeiten multilateraler Verregelung*

Winrich Kühne (1998b: 5) hat die verschiedenen Initiativen westlicher Staaten¹¹⁰ als eine Kombination von "African ownership" und "Western sponsorship" bezeichnet. Grundsätzlich hält er diesen Ansatz für sinn-

107 Jüngst fand das britische Engagement in Sierra Leone Beachtung, bei dem seit 1999 die Sicherheitskräfte der Regierung unterstützt und britische Truppen auch unmittelbar zum Schutz eigener Landsleute, für humanitäre Aufgaben und zur Rebellenbekämpfung eingesetzt wurden. Die Effektivität des britischen Einsatzes stand in starkem Kontrast zum Debakel, daß die UNAMSIL-Soldaten im Frühjahr und Sommer 2000 erlebten. Zugleich wurde es seitens UNAMSIL als Affront empfunden, daß die britischen Truppen außerhalb der UNAMSIL-Strukturen agierten (vgl. Kühne 2001: 4).

108 Hintergründe und aktuelle Entwicklungen zu RECAMP finden sich im Internet unter:
<http://www.un.int/france/frame_anglais/france_and_un/france_and_peacekeeping/recamp..> (Zugriff am 03.10.01).

109 Vgl. Agence France Presse from 21 September 2001 ("Preparations for French-led African Peacekeeping Exercises Complete"), via Internet:
<http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/region/recamp.htm> (Zugriff am 03.10.01).

110 Neben den erwähnten Initiativen der USA, Frankreichs und Großbritanniens haben sich weitere Länder engagiert, so etwa Belgien, Dänemark, Deutschland, Italien, Japan, Kanada, die Niederlande, Norwegen und Schweden. Dabei ging es jedoch ausschließlich um Ausbildung und Training im Bereich Peacekeeping, wobei neben dem Militär auch Polizei und NGOs einbezogen wurden (vgl. Berman/Sams 1998; Berman/Sams 2000: 333 ff.)

voll, insofern die afrikanischen Staaten und Regionalorganisationen damit Verantwortung für die Konflikte auf ihrem Kontinent übernehmen. Die Stärkung afrikanischer Kapazitäten erscheint seines Erachtens auch insofern sinnvoll, als eine Reihe von afrikanischen Staaten – so Ghana, Zimbabwe und Äthiopien – über umfangreiche Erfahrungen im UN-Peacekeeping verfügen¹¹¹. Es gibt erste Ansätze, die Fähigkeiten in diesem Bereich weiterzuentwickeln. So wurde 1995 das *Cairo Center for African Crisis Solving* eingerichtet, in dem ein einmonatiges Trainingsprogramm für 28 Offiziere aus vierzehn afrikanischen Ländern durchgeführt wird. Eine ähnliche Einrichtung wurde in Harare (Zimbabwe) gegründet. Die beiden Zentren könnten für die mögliche Herausbildung einer *African Rapid Deployment Force* eine Rolle spielen. Dabei würden einzelne Staaten Truppen in Verfügungsbereitschaft halten, die unter UN-Ägide einsetzbar wären (vgl. Keller 1996: 12). Trotz dieser positiv zu bewertenden Entwicklungen warnt Kühne vor der Erwartung, afrikanische Staaten könnten in kurzer Zeit komplexe Friedensoperationen auf den Weg bringen. Die gravierendsten Mängel lägen in den Bereichen Transport, Logistik und C³ (Command, Control, Communication) (vgl. Kühne 1998b: 5).

Kühnes Gesamteinschätzung überzeugt, allerdings halte ich es angesichts der hier analysierten Fallbeispiele für notwendig, die Problematik des regionalen Peacekeeping noch deutlicher hervorzuheben. Oftmals verbirgt sich hinter dem modischen Begriff der "African ownership" nämlich *de facto* weniger ein ausgefeiltes und durchdachtes Konzept als vielmehr eine Verlegenheitslösung. Sie wird vorrangig deshalb gewählt, weil westliche Staaten nicht bereit sind, in bewaffnete Konflikte und humanitäre Katastrophen auf dem afrikanischen Kontinent hineingezogen zu werden (vgl. Berman/Sams 2000: 287-288). Doch bringt diese Verlegenheitslösung erhebliche Nachteile mit sich. So verfügen gerade bei multidimensionalen Peacekeeping-Operationen westliche und hier v.a. kanadische und skandinavische Peacekeeping-Kontingente über eine hohe Professionalität und Erfahrung, die schwer ersetzbar sein wird¹¹². Rein afrikanische Peacekeeping-Truppen dürften auf absehbare Zeit

111 Siehe zur Beteiligung afrikanischer Länder an Friedensmissionen der UNO auch Cleaver/May 1995: Appendix 1; Berman/Sams 2000: 235-244.

112 Dementsprechend forderte Kofi Annan anlässlich seines Deutschland-Besuchs vom Juli 2001 in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung von der EU, daß sie ihre Krisenreaktionskräfte nicht nur der NATO zur Verfügung stellen, sondern auch in Afrika einsetzen solle. Die Zusammenarbeit von Industriestaaten und Entwicklungsländern bei der *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE) bewertete er als positives Zeichen, den Trend zum westlichen Disengagement bei afrikanischen Konflikten umzukehren (insbesondere die Niederlande haben sich bei dieser Operation mit Soldaten engagiert). Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 13. Juli 2001, S. 1 ("EU-Truppe muss sich weltweit engagieren". Annan: Europäische Blauhelme werden auch in Afrika gebraucht / Verständnis für Globalisierungs-Gegner. Das Interview im Wortlaut findet sich auf S. 10).

nicht das Niveau erreichen, das sich durch eine Kombination mit außerafrikanischen Verbänden ergibt. Dies erklärt sich neben mangelnder Ausbildung und Disziplin¹¹³ auch daraus, daß die Armee in afrikanischen Staaten in aller Regel eben keine demokratisch kontrollierte, zivil eingebundene Institution, sondern Machtinstrument politischer Eliten ist¹¹⁴.

Zweitens ist die begrenzte öffentliche Bereitschaft, Soldaten in gefährliche Einsätze zu senden, nicht auf Nordamerika oder Europa beschränkt. In zahlreichen ECOWAS-Staaten – vor allem im Senegal und Ghana, aber auch in Nigeria – gab es heftige Auseinandersetzungen, ob der finanzielle Aufwand und die Verluste an Menschenleben für die Operation in Liberia gerechtfertigt waren. Von daher sollten keine überzogenen Hoffnungen in den Handlungswillen afrikanischer Staaten gesetzt werden.

Drittens dürfte das Motiv vieler Staaten, die an der ACRI teilnehmen, nicht vorrangig in der Stärkung eines regionalen Multilateralismus liegen, wie Paul Omach (2000: 91) herausstellt:

"It is plausible to argue that the participation of some states in the ACRI has been inspired primarily by the need to strengthen their military forces to deal with internal conflicts rather than to participate in regional peacekeeping, in the same way as some states have participated in the past in peacekeeping because of other fringe benefits like salaries for their soldiers and acquisition of basic equipment."

Vor diesem Hintergrund wird die Militärhilfe sich wohl in erster Linie auf die innenpolitischen Kräfteverhältnisse in den Empfängerländern auswirken und tendenziell zu einer Militarisierung der Konfliktaustragung beitragen: "Governments with military resources to hand feel confident, and are more inclined to use force rather than political means for resolving domestic conflicts." (Omach 2000: 74) Auch Jeffrey Herbst (2001: 31) weist mahndend darauf hin, daß jedes Peacekeeping-Training "a significant combat element" enthält. Dieses ist neben internen Konflikten auch für Interventionen in den Nachbarstaaten nutzbar. Beispielsweise waren im jüngsten Kongo-Krieg Truppen – z.T. gegeneinander – eingesetzt, die in Zimbabwe an dem Friedensmanöver "Blue Hungwe" beteiligt gewesen

113 Hier gibt es natürlich Ausnahmen. So wurde das Verhalten des äthiopischen Kontingents während des UNAMIR II-Einsatzes von verschiedenen Seiten mit hoher Anerkennung bedacht.

114 Bei der Debatte über Vor- und Nachteile regionalen Peacekeepings läßt sich zudem auf zahlreiche Argumente zurückgreifen, die in Unterkapitel I.3.2 ("Regionales Konfliktmanagement als Alternative?") erörtert wurden. Interessant ist auch ein Konferenzbericht, der die Ergebnisse von Regionaltreffen zum Brahimi-Bericht zusammenfaßt (Forman/Malone 2001). Der Brahimi-Bericht wird dafür kritisiert, daß er das komplizierte Wechselspiel subregionaler, regionaler und internationaler Friedenssicherung vernachlässigt und sich ausschließlich auf das UN-Sekretariat in New York konzentriert habe.

waren (vgl. Eisele 2000: 99-103). Westliche Staaten, die die Peacekeeping-Übung gesponsort hatten, waren wohl nicht von einer derartigen Verwendung der neuerworbenen Fähigkeiten durch die afrikanischen Partner ausgegangen.

Schließlich hat ein von Dag Hammarskjöld betonter Aspekt des Peacekeeping auch für komplexere UN-Friedensoperationen nach wie vor Bedeutung: Es ist problematisch, Großmächte und am Konflikt beteiligte Staaten in Einsätze einzubeziehen. Dies hat sich in besonderer Weise beim Krieg in Kongo-Zaire gezeigt: Mit Zimbabwe hat hier ein Staat militärisch interveniert, der das größte Kontingent für UNAVEM III und auch den UN-Truppenkommandierenden in Angola stellte. Zugleich kämpfte Zimbabwe zusammen mit der angolischen Regierung in Kongo-Zaire auf Seiten Kabilas, wobei es ein wichtiges Ziel Angolas war, den UNITA-Rebellen ihre Rückzugs- und Rekonstituierungsgebiete zu nehmen. Dies alles sind schlechte Voraussetzungen, um bei der Friedenssicherung eine unparteiliche Rolle adäquat auszufüllen.

Auch "Western sponsorship" muß als zwiespältiges Unterfangen eingeordnet werden, insbesondere im Falle Frankreichs und der USA¹¹⁵. Die französischen Aktivitäten in West- und Zentralafrika sind allzu eng mit nachrichtendienstlichen, ökonomischen oder schlicht prestigeorientierten Motiven verbunden, als daß sie sachgerechte Lösungen befördern würden. Ähnliches gilt für das jüngste US-amerikanische Engagement in Ost- und Zentralafrika, dessen Motive fragwürdig bleiben. So entsandten die USA in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zum Training afrikanischer Truppenkontingente vor allem Spezialstreitkräfte wie die *Green Berets*. Diese verstehen sich weniger auf Peacekeeping denn auf Aufstandsbekämpfung (*counter insurgency*) und Kriegführung niedriger Intensität (*low-intensity warfare*) (vgl. Kühne 1998b).¹¹⁶

Hinzu kommt schließlich, daß die USA in erheblichem Umfang in die Kriege im östlichen Afrika und in Zentralafrika involviert waren. Zahlreiche der von ihnen durch Militärhilfe unterstützten Länder haben sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre in kriegerischen Auseinandersetzungen befunden – zum Teil sogar gegeneinander. Amerikanische Soldaten und

115 Freilich ist auch das jüngste britische Engagement bei der *security sector reform* in afrikanischen Staaten sowie bei der Rebellenbekämpfung in Sierra Leone mit Vorbehalten zu versehen. Denn es bleibt fraglich, ob diese Aktivitäten über eine kurzfristige Militärhilfe hinausgehen und zu einer nachhaltigen Transformation beitragen können.

116 Die amerikanische Unterstützung für afrikanische Friedenstruppen scheint darüber hinaus auch kommerzielle und nachrichtendienstliche Hintergründe zu haben. So wurden die afrikanischen Bataillone mit Motorola-Sprechfunkgeräten und Satelliten-Telefonen ausgestattet. Damit wurde nicht nur ein spezifischer Standard gesetzt, sondern es dürfte auch für die US-Geheimdienste ein Leichtes sein, den Funkverkehr dieser Einheiten abzuhören (vgl. Ulfkotte 1997b).

Militärberater waren nach 1994 nicht nur in Uganda, sondern auch in Äthiopien, Eritrea und Rwanda stationiert. Von Uganda aus wurde die *Sudan People's Liberation Army* (SPLA) unmittelbar in ihrem Krieg gegen die Regierung in Khartum unterstützt. In Kongo-Zaire verfolgten die USA vorrangig die Absicherung des strategischen Zugangs zu den Rohstoffen in der Shaba-Provinz (Katanga) – eine Politik, deren Wurzeln bis in die 40er Jahre zurückreichen. Den Feldzug Kabilas unterstützten die USA durch Militärhilfe und die Weitergabe von Satellitenaufnahmen. Nach Angaben von Udo Ulfkotte (1997b), dem Geheimdienstexperten der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) hat die *Defense Intelligence Agency* (DIA) sogar maßgeblich bei der Ausbildung rwandischer und ugandischer Kindersoldaten mitgewirkt, die auf Seiten Kabilas kämpften. Schließlich wurde Kabila schon während seines Marsches auf Kinshasa von amerikanischen Beratern umgeben, die noch während des Krieges kommerzielle Kontrakte mit US-Firmen vermittelten und sozusagen "Wechsel auf die Zukunft" ausschrieben.

Insgesamt müssen die verschiedenen Initiativen zur Entwicklung afrikanischer Peacekeeping-Kapazitäten also sehr zurückhaltend eingeschätzt werden – ein Ergebnis, das auch eine ausführliche Analyse von Eric G. Berman und Katie E. Sams (2000: 379) bestätigt:

"There remains a significant disparity between Africa's inabilities and needs, on the one hand, and the West's abilities and predispositions on the other. Although some progress has been made, the international community is still not prepared to respond meaningfully to crises in Africa. African countries largely possess the troops and the will to intervene, but not the means. Western countries, for their part, are still pursuing policies that primarily reflect their own needs and are reluctant to devote the requisite resources with the speed the situation demands, if at all."

Ob die Kombination aus "African ownership" und "Western sponsorship" mehr als eine mehr oder weniger gut getarnte Einflußsphärenpolitik ist, hängt davon ab, inwiefern die verschiedenen Initiativen Frankreichs, Großbritanniens, der EU (und früher: WEU) sowie der USA multilateral eingebunden werden können und welche Aufgabenteilungen dabei vorgenommen werden. Die OAU hat in diesem Zusammenhang bereits 1995 und 1996 deutlich gemacht, daß sie selbst keine Vorreiterrolle bei der Aufstellung von Friedenstruppen einnehmen möchte. Vielmehr sieht sie sich als Ansprechpartner für die Vorhaben anderer Akteure und favorisiert eine enge Anbindung von Initiativen an die Vereinten Nationen (vgl. Matthies 1997b: 56-57).

In diesem Sinne war schon im Oktober 1990 zwischen OAU und der UNO eine Zusammenarbeit vereinbart worden. Das DPKO hat sich zudem kontinuierlich um eine verstärkte Einbeziehung afrikanischer Truppen in die Stand-by-Arrangements bemüht (vgl. Matthies 1997b: 55). Der Rat der OAU-Außenminister betonte 1997 ebenfalls die Notwendigkeit,

afrikanische Peacekeeping-Kapazitäten aufzubauen, die unter Ägide der Vereinten Nationen sowie in Ausnahmefällen auch der OAU eingesetzt werden könnten (vgl. Salim 1997b). Im Oktober 1997 stand das Thema auch auf der Tagesordnung des zweiten Treffens der afrikanischen *Chiefs of Staff*, das in Harare stattfand (vgl. Kühne 1998b: 26). Ihre Empfehlungen gingen bei diesem Treffen ebenso wie im Rahmen der *African Peacekeeping Support Group* in New York dahin, den Vereinten Nationen Vorrang beim Peacekeeping einzuräumen und OAU-Aktivitäten eng mit der UNO zu verkoppeln (vgl. Kühne 1998b: 44-45).

Auf dieser Linie könnten die westlichen Initiativen tatsächlich eine sinnvolle Ergänzung für die Qualifizierung afrikanischer Friedenstruppen sein. Freilich dürfte der Nutzen einer derartigen Militärhilfe für die Friedenssicherung in den regionalisierten Bürgerkriegen Subsahara-Afrikas begrenzt bleiben. Es spricht wenig dafür, daß rein oder vorrangig afrikanische Friedenstruppen durch zusätzliche Trainingsmaßnahmen die äußerst schwierigen Herausforderungen multidimensionaler Friedenssicherung besser bewältigen als die unter westlicher Beteiligung etablierten UN-Missionen¹¹⁷.

Problematisch wäre es zudem, die Förderung regionaler Zusammenarbeit gleich zu Beginn auf den Ausbau militärischer Kapazitäten zu konzentrieren. Dem widersprechen aus friedentheoretischer Sicht nicht nur die historischen Erfahrungen bei der Entstehung erfolgreicher Sicherheitsgemeinschaften (vgl. K.W. Deutsch et al. 1957) sowie die Entwicklung der europäischen Integration. Darüber hinaus würden damit gerade jene Kräfte zum Motor der Integration gemacht, die in Subsahara-Afrika – von wenigen Fällen abgesehen – zu Instabilität beigetragen und die notwendige politische Transformation behindert haben¹¹⁸. Die mangelnde Rückbindung der Streitkräfte an rechtstaatliche Kontrolle sowie die fehlende Verankerung idemokratischer Werte wird sich nicht über externe Ausbildung verändern lassen.

Eine dauerhafte Stabilisierung kann demgegenüber besser durch funktionale Integration und die Herausbildung einer gemeinsamen Identität auf subregionaler Ebene befördert werden. Diese Perspektive eines schrittweisen Zusammenwachsens mit wechselseitigen Vorteilen kann den Anreiz für den Verzicht auf eine enge Interessendefinition geben und im sicherheitspolitischen Bereich eine schrittweise Teilung und Ab-

117 Vor diesem Hintergrund könnte es realistischer sein, zunächst einmal eine stehende Gruppe qualifizierter und erfahrener Militärbeobachter im Rahmen der OAU aufzubauen, bevor finanzielle und personelle Ressourcen in das allzu ambitionierte Unterfangen einer afrikanischen Peacekeeping-Truppe auf Stand-by-Basis geleitet werden (vgl. Berman/Sams 2000: 390).

118 Siehe zur politischen Rolle des Militärs in Subsahara-Afrika den (immer noch) lesenswerten Beitrag von Nuscheler 1979 sowie aktueller Jakobkeit 1996.

gabe von Souveränität erleichtern¹¹⁹. Erfolgversprechender als die derzeit starke Konzentration auf militärische Komponenten könnte von daher sein, die Akzente internationaler Unterstützung künftig anders zu setzen und bei technischer wie finanzieller Hilfe vermehrt auf die Stärkung von Diplomatie, ökonomischer Kooperation und rechtsstaatlicher Entwicklung in den Krisenregionen zu achten.

5. Konsequenzen für aktuelle UN-Friedensoperationen?

Stärker noch als das diplomatische Krisen- und Konfliktmanagement hat die militärische Friedenssicherung in den afrikanischen Konflikten der 90er Jahre einen substantiellen Gestalt- und Funktionswandel erfahren. In konzeptioneller Hinsicht haben sich insbesondere diejenigen Einsätze als schwierig erwiesen, die sich in der "Grauzone" zwischen multidimensionalem Peacekeeping, robuster Friedenssicherung und Kriegsführung mittlerer Intensität bewegten. Durch die schleichende Anreicherung von Peacekeeping-Einsätzen um Elemente militärischen Zwangs wurde das zentrale Wesensmerkmal des Peacekeeping, der Konsens, in vielen Fällen in Frage gestellt, ohne daß die notwendigen Konsequenzen für Mandat, Ausrüstung und Gesamtdesign der Einsätze gezogen worden wären. Die UN-Erfahrungen in Somalia und Rwanda legen ebenso wie der ECOMOG-Einsatz in Liberia nahe, hier mit mehr Klarheit an neue Einsätze zu gehen. *Konsens* ist ein hohes Gut, das nicht ohne Folgen für die Gesamtoperation aufs Spiel gesetzt werden kann. Sollte Konsens in einer zentralen Frage – wie zum Beispiel der Entwaffnung – nicht herzustellen sein, so ist eine unzweideutige Position notwendig. Ein Peacekeeping-Ansatz vermeidet dabei Konfrontation und stärkt soziale *compliance*-Mechanismen. Beansprucht eine Friedensmission hingegen ein (partiell) Gewaltmonopol, so muß sie – um Erfolg zu haben – im Sinne von *middle-scale enforcement* ausgestattet sein. Denn im Zweifelsfall bestimmt unter diesen Bedingungen das Element des Zwangs die Handlungslogik. Die hohen Anforderungen, eine Operation im Spannungsbogen von multidimensionaler Friedenssicherung bis hin zu Kriegsführung mittlerer

119 Gerade für das südliche Afrika ist die Frage diskutiert worden, ob diese Region sich zu einer "pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft" im Sinne von Karl W. Deutsch et al. (1957) entwickeln könne. Das Konzept dürfte für Weltregionen, die durch Staatsversagen und hohe Krisenneigung gekennzeichnet sind, zu anspruchsvoll sein. Denn es beruht auf einer gewissen Leistungskraft sozioökonomischer, gesellschaftlicher und institutioneller Strukturen. Dennoch hilft das Konzept, diejenigen Bereiche zu identifizieren, auf die aus friedentheoretischer Sicht bei regionaler Integration zu achten ist: Kompatibilität der in den verschiedenen Gesellschaften geltenden Werte, transnationale Beziehungsgeflechte, wirtschaftliche Verbindungen, Ausbildung von Institutionen, wechselseitige Empathie und Erwartungsverlässlichkeit. Siehe hierzu Booth/Vale 1995: 290-291; Venter 1996: 137; zu Perspektiven regionaler Entwicklungsprozesse in Afrika gibt Marx 2000 eine gute Übersicht.

Intensität zu planen, sind nur in wenigen Fällen zu erfüllen. Die Vereinten Nationen waren hierzu – mit Ausnahme des UNTAES-Einsatzes in Ostslawonien¹²⁰ – bislang nicht in der Lage; in Subsahara-Afrika muß von einem Scheitern gesprochen werden. Gerade für anspruchsvolle Operationen sind die bestehenden Planungs- und Entscheidungsverfahren sowie die Truppenaufstellung über das bestehende Stand-by-System nicht in der Lage, angemessene Strategien zu entwickeln und die benötigten Kompetenzen und Kapazitäten verlässlich zur Verfügung zu stellen. Der Brahimi-Bericht hat diese Probleme klar benannt und auch die politisch-konzeptionellen Konsequenzen aufgezeigt: Planungen müssen *worst-case*-Szenarien einbeziehen; Missionen müssen mit realitätsgerechten Mandaten und entsprechenden Ressourcen ausgestattet sein; die Verhältnisse vor Ort und nicht die Eigenlogik von UN-Sekretariat und -Sicherheitsrat bei der Entscheidung über eine Mission der Bezugspunkt sein; im Zweifelsfall sollten die Vereinten Nationen lieber auf eine Blauhelmoperation verzichten, als sehenden Auges in ein Debakel zu steuern. Bezeichnenderweise sind aus diesen sensiblen Forderungen noch wenig Konsequenzen gezogen worden.

Selbst bei einem kohärenten Konzept und angemessener Ausstattung bleiben die Möglichkeiten externer Akteure begrenzt, einen nennenswerten Beitrag zur Überwindung von Kriegsverhältnissen zu leisten. Dies gilt in regionalisierten Bürgerkriegen in besonderem Maße für die militärische Friedenssicherung: Denn im Unterschied zu zwischenstaatlichen Konflikten kann die militärische Stabilisierung hier nicht in einer durch Puffer abgesicherten Koexistenz zweier klar abgrenzbarer Parteien münden. Vielmehr ist eine politische Transformation hin zu neuen Staats- und Machtstrukturen notwendig. Eine Stärkung militärischer Kapazitäten und die Etablierung eingespielter Handlungsroutrinen, wie sie in verschiedensten Modellen entwickelt wurden, kann zur Professionalisierung dieses Instruments auf multilateraler Ebene beitragen. Ausschlaggebend für den Erfolg externer Einmischung bleibt aber die "Bearbeitbarkeit" des Konfliktes sowie die politische Bereitschaft wichtiger externer Akteure, sich konzertiert und mit einer gewissen Risikobereitschaft auf ein Krisen- und Konfliktmanagement einzulassen.

Hat die internationale Gemeinschaft aus den Erfahrungen und Lehren der 90er Jahre bereits erste Konsequenzen für die Autorisierung und Ausstattung von UN-Friedensoperationen gezogen? Die aktuell laufenden und neu beschlossenen Missionen, auf die bereits kurz eingegangen

120 Die UN *Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium* sorgte zwischen Januar 1996 und Januar 1998 für die friedliche Integration dieser Regionen in Kroatien. Die Konfliktparteien hatten sich in einer Grundsatzvereinbarung vom 12. November 1995 darauf verständigt. UNTAES umfaßte eine militärische und eine zivile Komponente und konnte zeitweise auf mehr als 5.500 Personen zurückgreifen. Da UNTAES unter Kapitel VII UN-Charta handelte und robust ausgestattet war, konnte die Mission auch militärische Herausforderungen meistern. Siehe u.a. Eisele 2000: 179-184.

wurde, können hierüber einen gewissen Aufschluß geben. Zunächst ist die *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE) zu nennen, die der UN-Sicherheitsrat nach Beendigung des Äthiopien-Eritrea-Krieges autorisiert hatte. Hier konnte die Weltorganisation auf das bewährte Instrumentarium des traditionellen Peacekeepings zurückgreifen, mußte also nur bedingt aus den Erfahrungen der 90er Jahre lernen. Diese Einsatzform dürfte jedoch angesichts der zwischenstaatlichen Konfliktstruktur eher die Ausnahme als die Regel für die Herausforderungen im 21. Jahrhundert sein. Der dominante Konflikttypus ist statt dessen der regionalisierte Bürgerkrieg, bei dem Krieg und Staatszerfall oftmals Hand in Hand gehen.

Als entsprechend kompliziert erweist sich das UN-Engagement in Sierra Leone und in Kongo-Zaire (Democratic Republic of Congo, DRC). Die *UN Mission in Sierra Leone* (UNAMSIL) hatte von Beginn an ein doppeltes Problem: Sie stützte sich auf das fragwürdige Lomé-Abkommen vom 7. Juli 1999, das den Konfliktparteien weitgehende Amnestie einräumte und nicht auf einem wirklichen Friedenswillen der RUF basierte (vgl. McDonald 2000). Zweitens waren die Truppen nicht in der Lage, sich in einem gewalthaltigen Umfeld selbst zu verteidigen – geschweige denn, Zivilisten zu schützen. Entsprechend skeptisch äußerte sich die Brahimi-Kommission zu diesem Einsatz. Angesichts der Entführung von UN-Soldaten im Frühjahr 2000 hielt sie fest:

"A mission such as UNAMSIL would probably not have faced the difficulties that it did in spring 2000 had it been provided with forces as strong as those currently keeping the peace as part of KFOR in Kosovo. The Panel is convinced that NATO military planners would not have agreed to deploy in Sierra Leone with only the 6,000 troops initially authorized. Yet, the likelihood of a KFOR-type operation being deployed in Africa in the near future seems remote given current trends." (Brahimi Report 2000: para. 106).

Noch folgenreicher als für Sierra Leone könnte dieser Umstand für Kongo-Zaire sein. Die Vereinten Nationen waren hier zunächst mit nur 500 Militärbeobachtern präsent, um die Einhaltung des Lusaka-Abkommens vom 10. Juli 1999 zu überwachen. Am 24. Februar 2000 wurde die Entsendung von 5.537 Soldaten autorisiert, die insbesondere die Sicherheit der Beobachter garantieren sollen. Das Mandat und die Handlungsmöglichkeiten der *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo* (MONUC) blieben aber begrenzt. So war der Schutz der Zivilbevölkerung nur bei "unmittelbarer Bedrohung durch physische Gewalt" an den Stationierungsorten der Soldaten vorgesehen. Da die Blauhelmsoldaten leicht zum Ziel von Übergriffen und Entführungen werden können, wurde die sukzessive Stationierung von der

Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien abhängig gemacht¹²¹. Diese ist jedoch nicht verlässlich gegeben. Gerade ein derartiges Verhalten – die Koppelung der UN-Präsenz an den oftmals nur taktisch dokumentierten Friedenswillen der Kriegsparteien – hatte sich, wie das OAU International Panel (2000: Ziff. 20.63-20.64) kritisch hervorhob, in Rwanda als fatal erwiesen. Sollte in Kongo-Zaire der Friedensprozeß zusammenbrechen und es erneut zu umfangreichen Massakern kommen, wäre die Lage der Blauhelme angesichts der Größe und Unübersichtlichkeit des Landes mindestens ebenso prekär wie 1994 in Rwanda. Denn es ist unmittelbar evident, daß 5.000 bis 6.000 Soldaten in einem Land von der Größe Westeuropas wenig ausrichten können. Die *UN Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUC) käme in die heikle Lage, zum eigenen Schutz überhastet abziehen zu müssen. Die Zivilbevölkerung – deren Schutz bei "unmittelbarer Bedrohung durch physische Gewalt" ohnehin nur an den Stationierungsorten der Soldaten vorgesehen ist – würde vermutlich ihrem Schicksal überlassen.

Der Beschluß zur Kongo-Mission wirft grundlegende Fragen über die Lernbereitschaft bzw. den politischen Willen ihrer wichtigsten Mitgliedsstaaten auf, zu effektiver Friedenssicherung beizutragen. Der Sicherheitsratsbeschluß scheint primär als Kompromiß erklärbar: Einerseits soll dem Vorwurf "globaler Ignoranz" vorgebeugt werden, zugleich aber wird dem sehr begrenzten Willen westlicher Staaten zu einem ernsthaftem Engagement in der DRC Rechnung getragen. Der Beschluß widerspricht insofern der bereits zitierten und zentralen Leitlinie, die die Brahimi-Kommission dem Sicherheitsrat im August 2000 "ins Stammbuch" schreiben sollte:

"Rather than send an operation into danger with unclear instructions, the Panel urges that the Council refrain from mandating such a mission." (Ziff. 56)¹²²

Kurzum: Sowohl im Falle Sierra Leones als auch im Falle Kongo-Zaires wurden Friedenseinsätze genehmigt, bei denen die Truppen angesichts von Ausstattung, Qualifikation und Umfang nicht den

Anforderungen vor Ort entsprachen. Trotz zahlreicher Evaluationen und Berichte folgt also die tatsächliche Planung und Aufstellung von UN-Friedensoperationen nicht den breit akzeptierten Lehren und Empfehlungen, sondern nach wie vor vorrangig politischen Opportunitätserwägungen der wichtigsten UN-Sicherheitsratsmitglieder.

121 Zum 1. August 2000 waren 264 Militärbeobachter, 139 internationale zivile Mitarbeiter sowie 147 lokale Angestellte vor Ort.

122 Mitverantwortung für die neuen Missionen hat aber auch das UN-Sekretariat, das ja die Beschlüsse vorbereitet und das – wie der Brahimi Report (Ziff. 64d) richtig mahnte – dem Sicherheitsrat bei seinen Lageanalysen und Vorschlägen "reinen Wein" einschenken sollte.

III. Schlußbemerkung: Möglichkeiten und Grenzen verregelter Konfliktbearbeitung und externer Intervention im Rahmen von Global Governance

Multilaterale Friedenssicherung unter Beteiligung der Vereinten Nationen hat es in Subsahara-Afrika vereinzelt geschafft, Übergänge abzuschließen und Situationen der Waffenruhe zu stabilisieren. Sie war jedoch nicht in der Lage, regionalisierte Bürgerkriege zu beenden oder dem Staatszerfall in Krisenländern wirksam entgegenzutreten. Debatten über Konzepte und Kapazitäten für Konfliktvermittlung, Krisenreaktion und militärische Friedenssicherung müssen nüchtern diese begrenzten Einwirkungsmöglichkeiten von außen im Auge behalten. Letztlich wird die Schaffung effektiver und legitimer Institutionen und Governance-Strukturen sowie die Überwindung von Kriegsverhältnissen nur durch interne Kräfte erfolgen. Externe Akteure können hierzu zwar grundsätzlich auch durch kurzfristiges Krisenmanagement und militärische Stabilisierung beitragen. Doch gibt es bereits bei der Konfliktentwicklung Ansatzpunkte, die von internationalen Akteuren freilich oftmals verkannt werden¹²³. Ein wichtiger Beitrag kann bereits darin bestehen, fragile Staaten, die durch die neoliberal geprägte Globalisierung ökonomisch unter zusätzlichem Druck geraten sind (vgl. Clapham 1996) und deren zumeist klientelistisch organisierten, repressiven Herrschaftsregime vor einer potentiell gewaltsam verlaufenden Transition stehen, nicht mit krisenverschärfenden Auflagen zu konfrontieren. Mit anderen Worten: Sollen sozioökonomische Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme sowie die Anwendung politischer Konditionalität keinen Schaden anrichten, so ist ein sorgfältiges "conflict impact assessment"¹²⁴ vonnöten. Angesichts eines zunehmend liberalisierten Welthandels und erheblicher Preisschwankungen bei agrarischen und mineralischen Rohstoffen sind Vorkehrungen bei einem drohenden Zusammenbruch des Außenhandels ebenso notwendig wie die Öffnung der Märkte in den Industrieländern. Außerdem ist Demokratisierung ein krisenhafter Prozeß,

123 Siehe zu den Möglichkeiten und Grenzen präventiver Konfliktbearbeitung die lesenswerte und zugespitzte Kontroverse, die sich Stedman (1995a, Contra-Position) und Lund (1995, Pro-Position) in der Zeitschrift "Foreign Affairs" geliefert haben. Stedman argumentiert als Skeptiker, daß sich Krisen nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit voraussagen ließen, daß präventives Handeln oftmals strategisch nicht durchdacht sei, die Kosten vorbeugenden Handelns unterschätzt würden und der Konfliktverlauf möglicherweise destruktiv beeinflusst werde. Lund hält dagegen, daß es präzise Frühwarnung in vielen Fällen sehr wohl gegeben habe und auch in Zukunft möglich sei, Prävention gerade auf überlegtes Handeln abziele und die derzeitige Diplomatie weit unter ihren Möglichkeiten bliebe.

124 Eine systematische Grundlegung dieses Konzepts, das bislang vorrangig im entwicklungspolitischen Kontext diskutiert wird, findet sich bei Reyhler 1998b.

der zwar von außen konstruktiv unterstützt, nicht aber in einem Maße forciert werden sollte, das die schwache polit-ökonomische und gesellschaftliche Basis peripherer Länder außer acht läßt (vgl. Hillebrand 1994; Reyhler 1998a; Tetzlaff 1998b). Das Fallbeispiel Rwanda hat hier viele Versäumnisse und Fehler zu Tage gefördert. Die internationale Begleitung von Demokratisierung und Dezentralisierung in Mosambik nach Abschluß der Friedensverträge zeigt – trotz einiger Einschränkungen –, daß eine sensiblere Begleitung von außen möglich ist.

Im Sinne eines politisch verstandenen "Do-No-Harm"-Gebotes ist zudem kritisch die Rolle zu überdenken, die die eigene Entwicklungshilfe und oftmals auch die militärische Unterstützung politisch-militärischer Eliten zu Selbstbereicherung, Repression und Gewalt spielt¹²⁵. Die langjährige Unterstützung des Barre-Regimes in Somalia ist hierfür ein Beispiel. Schließlich muß – wie im Falle Angolas, aber auch bei der cursorischen Behandlung des Krieges in Kongo-Zaire betont wurde – das Instrument zielgerichteter Sanktionen ("smart sanctions") weiterentwickelt werden, um Konfliktparteien ihre kriegsökonomische Basis zumindest teilweise zu entziehen. Dabei sollten nicht nur Rebellenorganisationen, sondern auch Regierungen ins Visier genommen werden. Denn diese finanzieren ihre Kriegsmaschinerien oftmals ebenso wie Aufständische aus der Ausbeutung von Rohstoffen. Fehlende Transparenz in diesem Bereich trägt auch zu Korruption und Machtmißbrauch der herrschenden Eliten bei, die vom Status quo profitieren; hieran sind in der Regel auch multinationale Konzerne beteiligt, die angesichts kaum vorhandener Rechenschaftspflicht ("accountability") gegenüber der einheimischen Bevölkerung hohe Gewinnmargen haben, mit Bestechungsgeldern arbeiten und sich gesetzlicher Regulierung entziehen können¹²⁶.

Hat sich eine Krise zugespitzt, so stellt sich die Frage, ob die Konfliktparteien mit einem machtgestützten Krisen- und Konfliktmanagement ("power mediation") "zur Raison" gebracht werden können. Eine massive externe Einmischung – sei es im Sinne diplomatischen Drucks, sei es im Sinne militärischer Intervention – kann das Kalkül der Konfliktparteien kurzfristig dergestalt ändern, daß sie vor Gewaltanwendung zurückschrecken oder diese zumindest eingedämmt wird. Im Falle Rwandas waren das Wegschauen und die Unentschlossenheit der "inter-

125 Ausführlicher und mit besonderem Bezug auf die EU und Deutschland wird auf die entwicklungspolitischen Möglichkeiten der Krisenprävention eingegangen in: Debiel et al. 1999; Debiel/Fischer 2000a; Debiel/Matthies 2000; Nuscheler 2000c: 123-127. Das Prinzip des "Do No Harm" hat für die entwicklungspolitische Debatte Mary B. Anderson (1999) "wiederentdeckt" und ausgestaltet; siehe auch jüngst Anderson/Spelten (2000).

126 Siehe exemplarisch für Angola Cilliers/Dietrich 2000. Aufschlußreich ist ebenfalls der bereits in Teil E erwähnte UN-Report zur Plünderung von Rohstoffen in Kongo-Zaire, der allerdings die Selbstbereicherung der Regierungsseite unterbelichtet läßt (siehe UN Panel of Experts 2001).

nationalen Gemeinschaft" wohl eine Ermutigung für die Extremisten. Viel spricht dafür, daß entschlossenes Handeln im Rahmen der Vereinten Nationen das Leid vermindert hätte. Allerdings sollte auch in diesem Fall berücksichtigt werden, daß eine Militärintervention erhebliche politische Verwicklungen zur Folge gehabt hätte.

Vor besonderen Schwierigkeiten steht eine externe Intervention, wenn sie auf eine "Treuhandenschaft" in einem von Staatsversagen und teilweise anarchischen Bedingungen gezeichneten Land anstrebt. Denn internationale Präsenz kann den Prozeß interner Transformation sogar erschweren, wenn sie lokale Verhältnisse nicht berücksichtigt oder als parteilich wahrgenommen wird. Eine politische und gesellschaftliche Ordnung, die von der Bevölkerung nicht getragen wird, kann in aller Regel von außen weder aufrechterhalten noch auferlegt werden (siehe Ayooob 1995a: 177). Somalia ist geradezu ein Synonym für diese Erkenntnis. Die Grenzen externer Intervention zeigen sich dabei nicht allein in den Erfahrungen der Vereinten Nationen in Subsahara-Afrika, sondern auch bei unilateralen Interventionen durch Großmächte und Staatenkoalitionen, wie sie beispielsweise von der Sowjetunion in Afghanistan (1979-88), von Indien in Sri Lanka (1987-90) oder von der ECOWAS in Liberia (1990-97) unternommen wurden. Derartige Operationen sind zwar mitunter besser organisiert, entgehen aber nicht den grundsätzlichen Grenzen militärischer Eingriffe in innergesellschaftliche Konflikte (vgl. Hippler 1996).

Komplexe Konfliktbearbeitung in versagenden Staaten ist mit erheblichen Beschränkungen verbunden. Staaten- und Gesellschaftswelt sind noch weit davon entfernt, ein funktionierendes globales Regime zur Verregelung dieses Bereiches herauszubilden. Dennoch lassen sich einige Kernfunktionen identifizieren, die die unterschiedlichen Akteursgruppen auszeichnen und in gewisser Weise ihre *raison d'être* ausmachen. So bilden die Vereinten Nationen nach wie vor das einzige Forum, über das eine *verregelte* Konfliktbearbeitung unter Beachtung und Weiterentwicklung des Völkerrechts geleistet werden kann. Das Wirken der Weltorganisation wird in der Regel an bestimmte Bedingungen gebunden sein: Insbesondere müssen die Großmächte ein Engagement befürworten. Außerdem ist die UNO gefragt, wenn subregionale Initiativen global eingebettet werden müssen oder aber das Konfliktmanagement staatlicher bzw. nicht-staatlicher Akteure ein Stadium erreicht haben, in dem eine multilaterale Einbindung die Legitimation eines Verhandlungsergebnisses erhöht und seine Umsetzung erleichtert.

Struktur und Eigendynamik regionalisierter Bürgerkriege machen es zweitens erforderlich, Organisationen und Staaten auf (sub)regionaler Ebene schrittweise zu Sicherheitsgemeinschaften zu entwickeln, in denen Prinzipien friedlicher Koexistenz etabliert, funktionale Integration vorangetrieben und grenzübergreifende Identitäten entwickelt werden. Externe Großmächte und mittelgroße Staaten sind unverzichtbar, wenn es darum geht, politische und materielle Unterstützung für Konfliktre-

gelungen zu mobilisieren. Ihr Interesse an größerer regionaler und internationaler Stabilität sowie der Wunsch, sich nicht selbst exponiert und unter Gefahr von Prestigeverlusten engagieren zu müssen, kann dabei durchaus auch multilaterale Lösungen für Einzelstaaten attraktiv machen (vgl. Lund 1996a: 194-200).

Nicht-staatliche Akteure verfügen schließlich über besondere Vorteile, wenn es darum geht, Kommunikation jenseits diplomatischer Vorgaben zu ermöglichen und Friedensprozesse auf die gesellschaftliche Ebene zu tragen. Freilich kommt diese Fähigkeit um so weniger zum Tragen, je stärker der Konflikt militarisiert ist, die Kriegsparteien sich über kriegsökonomische Strukturen reproduzieren können und zivilgesellschaftliche Initiativen im Lande marginalisiert oder unterdrückt werden. Die friedenspolitische Rolle nicht-staatlicher Akteure beschränkt sich im übrigen nicht auf die gerade in jüngerer Zeit ausgeweiteten Versuche der *conflict resolution*. Wirkungsvoll kann auch sein, wenn NGOs ebenso wie Medien staatliches und multilaterales Handeln kritisch begleiten. Nur so läßt sich mittelfristig "kritische Öffentlichkeit" herstellen – ein zentraler Faktor für die Verminderung der Gewaltneigung von Gesellschaften (siehe hierzu die ausführliche Herleitung bei Debiel 1995b).

Im konkreten Krisen- und Konfliktmanagement sind die Kooperationsformen zwischen den verschiedenen Akteursgruppen mittlerweile äußerst vielfältig geworden. "Traditionelle Debatten", die beispielsweise universalistische und regionalistische Formen der Friedenssicherung gegenüberstellen oder im Bereich militärischer Friedenssicherung strikt zwischen multilateralen und multinationalen Operationen trennen, greifen deshalb zu kurz. Vielmehr dominieren "Mischformen" das Geschehen. Vor diesem Hintergrund wird man im Sinne eines "erweiterten Multilateralismus" weder konkrete Handlungsregeln für verschiedene Akteure aufstellen können, noch auf der anderen Seite Konfliktbearbeitung und Krisenmanagement dem beliebigen Spiel der Kräfte überlassen wollen.

Statt dessen ist es sinnvoll, die Möglichkeiten verregelter Konfliktbearbeitung in ersten Umrissen zu systematisieren. Hilfreich ist dabei ein Vorschlag, den Michael S. Lund (1996a: 180-194) für den Bereich präventiver Konfliktbearbeitung eingebracht hat und der sich in seinen Grundzügen auch auf Krisenmanagement und militärische Friedenssicherung übertragen läßt. Lund zielt auf ein "Stratified, Multilateral Regime", durch dessen Normen und Prozeduren die Beiträge der verschiedenen Akteure in gezielter Weise kanalisiert und nutzbar werden.

Das System läßt sich anhand von zwei Differenzierungsmöglichkeiten erläutern: der vertikalen Hierarchie wie der horizontalen Achse. In der *vertikalen Dimension* besteht der Grundgedanke darin, die direkte Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht möglichst weit zu den Konfliktparteien sowie den regionalen und subregionalen Akteuren zu verschieben und zugleich von außen Unterstützung zu mobilisieren. In

Anlehnung an Kapitel VI UN-Charta (Art. 33) wird die lokale Arena als vorrangige Ebene der Prävention begriffen. Als zweites folgt die regionale Arena. Regionalorganisationen sollten durch politische und materielle Unterstützung gestärkt werden. Dabei besteht die größte Herausforderung vermutlich darin, die Ressourcen und Interessen regionaler Hegemonialmächte gleichzeitig zu aktivieren und auszubalancieren. An dritter Stelle folgt die globale Arena, die v.a. in drei Fällen gefordert ist: bei großen Krisen, die in ihren Auswirkungen die Region übergreifen; bei kleineren Konflikten, die auf anderen Ebenen nicht beigelegt werden konnten; schließlich bei der Verfügbarkeit von Stand-by-Kapazitäten im Bereich des *peace enforcement* (vgl. Lund 1996a: 183-189).

Das Verhältnis von lokaler, regionaler und globaler Ebene fällt zweifelsohne je nach Weltregion mit ihren unterschiedlich ausgeprägten machtpolitischen und institutionellen Strukturen unterschiedlich aus. Im Rahmen dieser Arbeit wurde mit Subsahara-Afrika eine Weltregion behandelt, in der die regionale Integration noch sehr gering ausgebildet ist. Von daher spricht viel dafür, die Erwartungen in regionales Krisenmanagement hier zu dämpfen¹²⁷. Die Hoffnungen, die gerade in die Delegation militärischer Friedenssicherung auf die regionale Ebene gesetzt wurden, haben sich – wie bereits beschrieben – stark reduziert. Es wird immer offenkundiger, daß die multilaterale Friedenssicherung sowohl auf globaler als auch auf afrikanischer Ebene vor erheblichen Restriktionen steht. Berman/Sams (2000: 398) haben dies unter Bezug auf Kofi Annans Bericht "Konfliktursachen und die Förderung dauerhaften Friedens und einer nachhaltigen Entwicklung in Afrika" anschaulich formuliert:

"Secretary-General Kofi Annan was correct to point out that the United Nations 'lacks the capacity, resources and expertise to address all problems that may arise in Africa.'¹²⁸ Yet the same might be said – only more so – of its new African 'partners'. African organizations and ad hoc undertakings face many of the same challenges as United Nations peacekeeping operations plus numerous additional obstacles. African and Western efforts to develop African peacekeeping capabilities provide a basis upon which to build, but the United Nations Security Council must also reassert itself in peacekeeping on the continent."

Die *horizontale Aufgabenteilung* zwischen den Akteursgruppen skizziert Michael S. Lund (1996a: 189-194) mit drei Grundgedanken: dezentralisierter Multilateralismus (*decentralized multilateralism*), abgestufte Reakti-

127 Für andere Weltregionen – so etwa für Europa, aber auch Lateinamerika und Asien – wird die Leistungsfähigkeit der regionalen Ebene höher einzuschätzen sein.

128 Das Zitat ist Annan 1998b: Ziff. 41 entnommen.

on (*graduated reponse*) und öffentlich-private Partnerschaft (*public-private partnership*). Die entscheidende Idee beim dezentralisierten Multilateralismus besteht darin, daß zunächst in der Konfliktregion informelle multilaterale Kontaktgruppen gebildet werden. Sie sollten sich nach Lund auf einen "prime mover" einigen, der die diplomatische Initiative übernimmt. Aufgabe der Kontaktgruppen ist es, "Pakete" zu schnüren, die als abgestufte Antwort eine Sequenz von ökonomischen, diplomatischen und militärischen Instrumenten situationsgerecht anwenden. Im Sinne einer *public-private partnership* soll zudem die besondere Expertise und Flexibilität von NGOs bei Frühwarnung, *pre-conflict peace-building* und Vorverhandlungen genutzt werden.

Die abschließend skizzierten Umriss eines globalen Regimes verregelter Konfliktbearbeitung verbinden Kernfunktionen verschiedener Akteursgruppen mit Orientierungen für vertikale Verantwortlichkeit und horizontale Aufgabenteilung. Die hierin enthaltenen Grundideen zeigen Optionen auf, wie *idealiter* konzertiertes Handeln im Rahmen einer Mehrebenenpolitik herzustellen wäre. Daß die Realität der Konflikte wie auch der Konfliktbearbeitung allzu oft weit von diesen Modellen entfernt ist, haben die Fallstudien in dieser Arbeit deutlich vor Augen geführt¹²⁹. Ein technokratisches Verständnis der Zusammenarbeit subregionaler, regionaler und internationaler Organisationen, das die verschiedenen Kapazitäten und Mechanismen in einer Art Modulsystem koordinieren will, muß ins Leere laufen. Denn das Konfliktmanagement in konkreten Fällen ist auf absehbare Zeit von Ad-hoc-Entscheidungen und häufig auch von – politisch begründeter – Konkurrenz geprägt (siehe hierzu auch Forman/Malone 2001). Dennoch gibt es Konstellationen, in denen Leitgedanken über Spezifika und komparative Vorteile unterschiedlicher Institutionen hilfreich sind – nämlich dann, wenn unter den beteiligten Akteuren ein gewisses Maß an konvergierenden Zielen, Kooperationsbereitschaft und der Wille zum politischen und finanziellen Engagement vorhanden sind, kurz: die Macht- und Interessenverhältnisse günstig sind und es darauf ankommt, durch gekonntes Zusammenspiel "die Gunst der Stunde" zu nutzen.

Unter den hier analysierten Ländern war dies in Namibia und Mosambik der Fall. Die militärische Friedenssicherung stellte dabei nur eine Art "Rückversicherung" dar, die politische Aufmerksamkeit galt der Diplomatie. Wo periphere Staaten in den 90er Jahren nach dem Verlust ihrer globalen Patrone und unter dem Druck der Globalisierung zu versagenden Staaten wurden, die sich nur schwer beeinflussen und transformieren ließen, kam das beschriebene Instrumentarium verregelter Konfliktbearbeitung jedoch kaum zur Anwendung. In solchen Situationen wird Schadensbegrenzung – im Sinne eines Minimalschutzes der Bevöl-

129 Auch Lund hat sich in jüngerer Zeit zurückhaltender über die Möglichkeiten zur Etablierung eines multilateralen Präventionsregimes geäußert; siehe zum Beispiel Lund 1998.

kerung und einer Vermeidung regionaler Gewaltdiffusion – zur legitimen Maxime multilateraler Friedenssicherung im Rahmen von Global Governance. Ist bei zentralen Akteuren die Bereitschaft vorhanden, sich in diesem Sinne zu verwenden, so kann die Umsetzung institutioneller Reformen auf UN-Ebene in Zukunft durchaus zu einer effektiveren Friedenssicherung – auch im militärischen Bereich – beitragen. Fehlt jedoch der Wille zu einem ernsthaften Engagement, so ist der Autorität der Weltorganisation eher gedient, wenn sie voraussehbare Dilemmasituationen meidet und sich auf die Bereiche der Normsetzung und Kontrolle konzentriert. Dies mag politisch und moralisch zunächst unbefriedigend erscheinen. Es entspräche aber dem selbstkritischen und reflektierten Umgang mit den Erfahrungen der 90er Jahre.

Anhang

Experteninterviews und Hintergrundgespräche

Wie bereits im Vorwort erwähnt, haben mir in der Entstehungsphase der Arbeit zahlreiche Experten bei Forschungsaufenthalten in Tanzania und den USA wichtige Einblicke in die Praxis der UN-Friedenssicherung gegeben. Die Begegnungen umfaßten sowohl gezielte Interviews, denen detaillierte Fragen zugrunde lagen, als auch offene Hintergrundgespräche, in denen sich die Problemstellungen aus dem Verlauf der Unterhaltung ergaben. Oftmals wechselte nach einiger Zeit die erste in die zweite Gesprächsform über. Einen inhaltlichen Schwerpunkt bildeten Krieg und Völkermord in Rwanda, wobei es sowohl um die regionale und internationale Reaktion als auch um die Folgewirkungen ging (einschließlich der Arbeit des Ad-hoc-Straftribunals für Rwanda in Arusha). Ein weiteres Thema waren Frühwarnung, Krisen- und Konfliktmanagement sowie militärische Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen (Fokus: institutionelle Reformmöglichkeiten). Ein dritter wichtiger Gegenstand der Gespräche war die Arbeits- und Wirkungsweise internationaler Nichtregierungsorganisationen und nicht- bzw. quasi-staatlicher Akteure "vor Ort", die in den Bereichen Menschenrechtsbeobachtung und *conflict resolution* tätig sind (siehe hierzu auch Kapitel A.I).

Die in einigen Fällen unter der Maßgabe der Vertraulichkeit geführten Interviews sind in der vorliegenden Arbeit nicht im Einzelnen zitiert. Dennoch sollen die Gesprächspartner hier erwähnt werden, da die Begegnungen in vielfältiger Weise in die Dissertation eingegangen sind. Sie haben mir inhaltliche Details und neue Sichtweisen zu den genannten Themen eröffnet. Außerdem verhalfen sie mir, das Selbstverständnis verschiedenster Akteure aus dem UN-System sowie aus dem nicht- bzw. quasi-staatlichen Bereich besser zu verstehen. Ich führe im folgenden die Gesprächspartner in alphabetischer Reihenfolge mit den Funktionen auf (zum Teil im englischen Wortlaut), die mir zum jeweiligen Zeitpunkt der Interviews (Sommer 1997) genannt wurden. Schließlich sind Datum und Ort der Expertengespräche genau angegeben.

Roland Kouassi Gérou Amoussouga, Chief of Witnesses & Victims Support Unit, International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), Arusha.

Gespräch am 30. Juni 1997 in Arusha, Tanzania.

- Donna Axel, Program Associate, NGO Coalition for an International Criminal Court (CICC), New York.
Gespräch am 24. Juli 1997 in New York, USA.
- J. Butiku, Executive Director, The Mwalimu Nyerere Foundation, Dar es Salaam (Coordinator of the Burundi Facilitation Team).
Gespräch am 12. Juli 1997 in Dar es Salaam, Tanzania.
- Susanna P. Campbell, Program Assistant, Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action, New York.
Gespräch am 23. Juli 1997 in New York, USA.
- Thierry Cruvellier, freier Journalist am International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), Arusha.
Gespräch am 28. Juni 1997 in Arusha, Tanzania.
- Prof. Dr. Jürgen Dedring, City University of New York; früherer Mitarbeiter des UN Department of Humanitarian Affairs (DHA), New York.
Gespräch am 31. Juli 1997 in Providence (R.I.), USA.
- Jean-Jacques Dushiyimana, freier Journalist am International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), Arusha.
Gespräch am 29. Juni 1997 in Arusha, Tanzania.
- Lieutenant General Manfred Eisele, Assistant Secretary-General for Planning and Support, UN Department of Peace-keeping Operations (DPKO), New York.
Gespräch am 24. Juli 1997 in New York, USA.
- Prof. Benjamin B. Ferencz, im Rahmen der Nürnberger Folgeprozesse Chefankläger in den Verfahren gegen die SS-Einsatzgruppen; Völkerrechtler und renommierter Experte zur internationalen Strafgerichtsbarkeit.
Gespräch am 3. August 1997 in New York, USA.
- Jean-Pele Fomete, Legal Officer, International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), Arusha.
Gespräch am 25. Juni 1997 in Arusha, Tanzania.
- Udo Gehring, Staatsanwalt am International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), Arusha.
Gespräch am 26. Juni 1997 in Arusha, Tanzania,
- International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), Teilnahme an der Anklageerhebung gegen Ferdinand Nahimana, der eine führende Stellung beim Propagandasender Radio Télévision Libre des Mille Collines (RTLM) hatte (Vorwurf der Konspiration beim Völkermord, der Anstachelung zum Völkermord und der Komplizenschaft bei Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit).
Anklageerhebung am 26. Juni 1997 in Arusha, Tanzania.
- ICTR, Teilnahme an der Anklageerhebung gegen Théoneste Bagosora, dem als stellvertretendem Chef der Interahamwe-Miliz, als Kabinettschef von Verteidigungsminister Augustin Bizimana und

Sprecher der chauvinistischen Coalition pour la Défense de la République (CDR) eine Hauptverantwortung bei der Durchführung des Genozids angelastet wird (Vorwurf der Vorbereitung von Völkermord und der Komplizenschaft bei Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit).

Anklageerhebung am 1. Juli 1997 in Arusha, Tanzania.

Angela Inshengoma, Programme Officer, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Dar es Salaam.

Gespräch am 11. Juli 1997 in Dar es Salaam, Tanzania.

Moses Kisare, Managing Director, Eastern African Support Unit for NGOs (EASUN), Arusha.

Gespräch am 24. Juni 1997 in Arusha, Tanzania.

Ibrahim Koroma, Programme Officer, United Nations Volunteers (UNV), Dar es Salaam.

Gespräch am 9. Juli 1997 in Dar es Salaam, Tanzania.

Prof. Keith Krause, Professor of International Politics at the Graduate Institute of International Studies in Geneva, Switzerland; former Associate Professor of Political Science at York University in Toronto, Canada.

Gespräch am 31. Juli 1997 in Providence (R.I.), USA.

Denise Lifton, Program Associate, NGO Coalition for an International Criminal Court (CICC), New York.

Gespräch am 25. Juli 1997 in New York, USA.

Alinikisa Mafwenga, Associate Legal Officer, International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), Arusha.

Gespräch am 27. Juni 1997 in Arusha, Tanzania.

Youssef Mahmoud, Director, Africa II Section, UN Department of Political Affairs (DPA), New York.

Gespräch am 23. Juli 1997 in New York, USA.

Calvin K. Malyi, Menschenrechtsbeauftragter der Evangelical Lutheran Church of Tanzania (ELCT), Arusha.

Gespräch am 25. Juni 1997 in Arusha, Tanzania.

F.S. Materu, Programme Officer Research and Training, TANGO (Tanzania Association of Non-Governmental Organizations), Dar es Salaam.

Gespräch am 9. Juli 1997 in Dar es Salaam, Tanzania.

Peter Mende, Stellvertretender Leiter der Deutschen Botschaft in Dar es Salaam.

Gespräch am 10. Juli 1997 in Dar es Salaam, Tanzania.

Danford Mpumilwa, Department of Information, International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), Arusha.

Gespräch am 23. Juni 1997 in Arusha, Tanzania.

- Rogata Mshana, Stellvertretender Generalsekretär der Evangelical Lutheran Church of Tanzania (ELCT), Arusha.
Gespräch am 30. Juni 1997 in Arusha, Tanzania.
- William R. Pace, Executive Director, Word Federalist Movement; Convenor of the NGO Coalition for an International Criminal Court (CICC), New York.
Gespräch am 25. Juli 1997 in New York, USA.
- Vincent Kwesi Parker, External Relations Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Dar es Salaam.
Gespräch am 11. Juli 1997 in Dar es Salaam, Tanzania.
- James A. Paul, Ph.D., Executive Director of the Global Policy Forum, New York; Coordinator of the NGO Working Group on the Security Council.
Gespräch am 22. Juli 1997 in New York.
- Steffen Rudolph, Minister Plenipotentiary, Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, New York.
Gespräch am 24. Juli 1997 in New York, USA.
- Mr. Sanga, persönlicher Referent des früheren Präsidenten Julius Nyerere, The Mwalimu Nyerere Foundation, Dar es Salaam.
Gespräche am 8. und 10. Juli 1997 in Dar es Salaam, Tanzania.
- Judge William Sekule, Vorsitzender Richter der Zweiten Kammer am International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), Arusha.
Gespräch am 27. Juni 1997 in Arusha, Tanzania.
- Bertha Somi, The Mwalimu Nyerere Foundation, Dar es Salaam (Member of the Rwanda Facilitation Team [1992/93] and the Burundi Facilitation Team [1996/97]).
Gespräch am 12. Juli 1997 in Dar es Salaam, Tanzania.
- Mohammed Suliman, Director, Institute for African Alternatives (IFAA), London.
Gespräch am 12. August 1997 in London, Großbritannien (Zwischenstopp auf dem Rückflug New York – Köln/Bonn).
- Peter Swarbrick, Political Affairs Officer, Africa Division, Department of Peace-keeping Operations (DPKO), New York.
Gespräch am 24. Juli 1997 in New York, USA.
- Peter Takirambudde, Executive Director, Human Rights Watch/ Africa, New York.
Gespräch am 24. Juli 1997 in New York, USA.
- Prof. Margaret Vogt, International Peace Academy, New York.
Gespräch am 25. Juli 1997 in New York, USA.
- Prof. Thomas G. Weiss, Associate Director, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Providence (R.I.).
Gespräch am 31. Juli 1997 in Providence (R.I.), USA.

Abkürzungsverzeichnis

Einige technische Anmerkungen finden sich am Ende des Abkürzungsverzeichnisses.

AACC	All African Council of Churches
ACRF	African Crisis Response Force (USA)
ACRI	African Crisis Response Initiative (USA)
ACTSA	Action for Southern Africa (London)
ACUNS	Academic Council on the United Nations System
AEC	African Economic Community
AFB	Arbeitsstelle Friedensforschung Bonn
AFDL	Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaire
AFK	Arbeitsgemeinschaft Friedens- und Konfliktforschung
AG KED	Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienst (Bonn)
AKUF	Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung der Universität Hamburg
ANAD	Accord de Non-aggression et d'Assistance en Matière De Défense
ANC	African National Congress (Südafrika)
APIC	Africa Policy Information Center (Washington, D.C.)
APROSOMA	Association pour la Promotion Sociale des Masses (Rwanda)
ARDHO	Association Rwandaise pour la Défense des Droits de l'Homme
BBTG	Broad Based Transition Government (Rwanda)
BICC	Bonn International Center for Conversion
BINGO	Big Non-Governmental Organization
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSP	Bruttosozialprodukt
C ³ I	Command, Control, Communications and Intelligence
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CCM	Mosambikanischer Christenrat (engl.: Mozambican Christian Council)
CCPM	Joint Political Military Commission (Angola)
CDR	Coalition pour la Défense de la République (Rwanda)
CEAO	Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (engl.: Economic Community of Central African States)
CENTCOM	U.S. Central Command
CIA	U.S. Central Intelligence Agency
CICC	NGO Coalition for an International Criminal Court

CIVPOL	Civilian Police (UN)
CMF	Commonwealth Monitoring Force (Rhodesien/Zimbabwe)
CNDD	Conseil National pour la Défense de la Démocratie (Burundi)
CNN	Cable News Network
COMECON	Council for Mutual Economic Assistance (auch RGW)
CONAKAT	Confédération des Associations Tribales du Katanga (Zaire)
CPN	Conflict Prevention Network (angesiedelt bei der SWP, Berlin)
CRS	Congressional Research Service (USA)
CSC	Supervisory and Monitoring Commission (Mozambique)
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe (auch KSZE)
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
Danida	Danish International Development Assistance
DGVN	Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Bonn)
DHA	Department of Humanitarian Affairs (UN)
DIA	U.S. Defense Intelligence Agency
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Bonn)
DONGO	Donor-organised Non-Governmental Organization
DPA	Department of Political Affairs (UN)
DPI	Department of Public Information (UN)
DPKO	Department of Peace-keeping Operations (UN)
DRC	Democratic Republic of Congo
DSE	Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung, Bonn
DTA	Demokratische Turnhallenallianz, Namibia (engl.: Democratic Turnhalle Alliance)
EAC	East African Co-operation
ECA	Economic Commission for Africa (Addis Abeba)
ECHO	European Commission's Humanitarian Aid Office (Brüssel)
ECOMOG	ECOWAS Monitoring Group
ECOSOC	Economic and Social Council (dt.: Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen)
ECOWAS	Economic Community of West African States
ECPS	Executive Committee on Peace and Security (UN)
EISAS	ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat (UN)
ENCOP	Environment and Conflicts Project der Schweizerischen Friedensstiftung und der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich
EON	Entwicklungsorientierte Nothilfe
EPLF	Eritrean Peoples' Liberation Front
EU	Europäische Union (engl.: European Union)

FAA	Forças Armadas Angolanas
FAO	Food and Agricultural Organization of the United Nations
FAR	Forces Armées Rwandaises (auch RAF bzw. RGF)
FDD	Forces pour la Défense de la Démocratie (Burundi)
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FIDH	Fédération Internationale des Droits de l'Homme (engl.: International Federation of Human Rights, Paris)
FLEC	Frente de Libertação do Enclave de Cabinda (Angola)
FLEC-FAC	Forces Armadas Cabindesas (Angola)
FLS	Front Line States (südliches Afrika)
FNLA	Frente Nacional de Libertação de Angola
FNLC	Congolese National Liberation Front
FPR	Front Patriotique Rwandais (auch RPF)
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique (auch MLN)
FRODEBU	Front pour la Démocratie au Burundi
GA	General Assembly (UN)
GD	Grupos Dinamizados (Mozambique)
GKKE	Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung
GONGO	Government-organised Non-Governmental Organization
GRINGO	Government run or inspired Non-Governmental Organization
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn
GURN	Governo de Unidade e Reconciliação Nacional (dt.: Regierung der Einheit und Nationalen Versöhnung, Angola)
HDI	Human Development Index (UNDP)
HIHK	Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung e.V.
HRFOR	Human Rights Field Operation – Rwanda
HSFK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt a.M.
IAK	Institut für Afrika-Kunde, Hamburg
ICC	International Criminal Court
ICJ	International Court of Justice (Den Haag, auch IGH)
ICRC	International Committee of the Red Cross (Genf, auch IKRK)
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda (Arusha)
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (Den Haag)
IDP	Internally Displaced Person
IFHV	Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (Bochum)
IFRCS	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IFSH	Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

IGAD	Inter-Governmental Authority on Development
IGADD	Inter-Governmental Authority on Drought and Development
IGH	Internationaler Gerichtshof (Den Haag, auch ICJ)
IISS	International Institute for Strategic Studies (London)
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz (Genf, auch ICRC)
ILC	International Law Commission (UN)
IMF	International Monetary Fund (Washington, D.C., auch IWF)
IMTF	Integrated Mission Task Force (UN)
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg
INGO	International Non-Governmental Organization
INN	International Negotiation Network, Carter Center (Atlanta, Georgia)
InterAction	American Council for Voluntary International Action
IOM	International Organization for Migration (dt.: Internationale Organisation für Migration)
IPEP	International Panel of Eminent Personalities (OAU)
IPRA	International Peace Research Association
IRIN	Integrated Regional Information Networks (UN)
ISS	Institute for Security Studies (Pretoria)
IWF	Internationaler Währungsfonds (auch IMF)
JVC	Joint Verification Commission (Mozambique)
KFOR	Kosovo Force
KSE-Vertrag	Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (auch CSCE)
KWSA	Kigali Weapons Secure Area
LPI	Life and Peace Institute (Uppsala, Schweden)
MDR	Mouvement Démocratique Républicain (Rwanda)
MID	South African Military Intelligence Directorate
MINURCA	Mission des Nations Unies en République Centrafricaine
MINURSO	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara
MISAB	Mission Interafricaine de Surveillance des Accords de Bangui (Zentralafrikanische Republik)
MLN	Mozambique Liberation Front (auch FRELIMO)
MNC	Mouvement National Congolais
MNR	Movimento Nacional da Resistência de Moçambique (auch RENAMO)
MONUA	Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (engl: United Nations Observer Mission In Angola)
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo
MOU	Memorandum of Understanding
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola

MRND	Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement (Rwanda)
MSF	Médecins Sans Frontières
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NCDO	Dutch National Committee for International Cooperation and Sustainable Development
NGO	Non-Governmental Organization (auch NRO)
NIF	Neutral International Force (Rwanda)
NMOG	Neutral Military Observer Group (OAU, Rwanda)
NP	Nationalistische Partei (Südafrika)
NRA	National Resistance Army (Uganda)
NRM	National Resistance Movement (Uganda)
NRO	Nichtregierungsorganisation (engl.: NGO)
OAS	Organization of American States (dt.: Organisation Amerikanischer Staaten)
OAU	Organization of African Unity (dt.: Organisation Afrikanischer Einheit)
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN)
ODA	Official Development Assistance (Öffentliche Entwicklungshilfe)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Paris)
OIC	Organization of the Islamic Conference (dt.: Islamische Konferenz)
ONUC	Opération des Nations Unies au Congo (engl.: United Nations Operation in the Congo)
ONUMOZ	Operações das Nações Unidas em Moçambique (auch UNOMOZ)
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe (auch OSZE)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (auch OSCE)
P-5	Permanent Five Members of the UN Security Council (VR China, Frankreich, Russische Föderation, USA, Vereinigtes Königreich)
Parmehutu	Parti du Mouvement de l'Émancipation des Bahutu (Rwanda)
PDC	Parti Démocrate Chrétien (Rwanda)
PDD	U.S. Presidential Decision Directive
PF	Patriotic Front (Rhodesien/Zimbabwe)
PKE	Pro-Kopf-Einkommen
PL	Parti Libéral (Rwanda)
PLAN	People's Liberation Army of Namibia
PRD	U.S. Presidential Review Document
PRINGO	Politicians run or inspired Non-Governmental Organization
PSD	Parti Social Démocrate (Rwanda)
QRF	Quick Reaction Force

QUANGO	Quasi Non-Governmental Organization
RADER	Rassemblement Démocratique Rwandais
RAF/RGF	Rwanda Armed Forces/Rwandan Governmental Forces (auch FAR)
RANU	Rwandan Alliance for National Unity
RDR	Rassemblement pour le Retour et la Démocratie au Rwanda
RECAMP	Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana (auch MNR)
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (auch COMECON)
ROAPE	Review of African Political Economy
ROE	Rules of Engagement
RPA	Rwandese Patriotic Army
RPF	Rwandan Patriotic Front (auch FPR)
RTL	Radio Télévision Libre des Mille Collines (Rwanda)
RUF	Revolutionary United Front (Sierra Leone)
SADC	Southern African Development Community
SADCC	Southern African Development Coordination Conference
SADF	South African Defense Force
SC	Security Council (UN)
SCR	Security Council Resolution (UN, auch SR-Res.)
SDA	Somali Democratic Association
SDM	Somali Democratic Movement
SEF	Stiftung Entwicklung und Frieden (Bonn)
SHIRBRIG	Standing High Readiness Brigade (UN)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SNA	Somali National Alliance
SNF	Somali National Front
SNL	Somali National League
SNM	Somali National Movement
SPF/SPM	Somali Patriotic Front/Movement
SPLA	Sudan People's Liberation Army
SPM	Somali Patriotic Movement
SRC	Supreme Revolutionary Council
SR-Res	Sicherheitsratsresolution (UN, auch SCR)
SRSG	Special Representative of the Secretary-General (UN)
SSA	Somali Salvation Alliance
SSDF	Somali Salvation Democratic Front
SSNM	Southern Somali National Movement
SSRP	Somali Socialist Revolutionary Party
SWANU	<i>South West African National Unity (Namibia)</i>
SWAPO	South West African People's Organization (Namibia)
SWAPO-D	South West Africa People's Organization – Democrats
SWAPOL	South West African Police (Namibia)
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik (Berlin)
TNK	Transnationaler Konzern

UCAH	Unidade de Coordenação para Assistência Humanitária (Angola, engl.: Humanitarian Assistance Coordination Unit)
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine
UIDH	Union Interafricaines des Droits de l'Homme (engl.: Interafrican Union of Human Rights)
UK	United Kingdom (Vereinigtes Königreich)
UMA	Union du Maghreb Arabe
UN	United Nations (auch VN)
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone
UNAR	Union Nationale Rwandaise
UNASOG	United Nations Aouzou Strip Observer Group
UNA-USA	United Nations Association of the United States of America
UNAVEM	United Nations Angola Verification Mission
UNDP	United Nations Development Programme
UNFICYP	United Nations Force in Cyprus
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (UN-Hochkommissar für Flüchtlinge, Genf)
UNICEF	United Nations International Children Emergency Fund (Weltkinderhilfswerk der UN, New York)
UNIDIR	United Nations Institute for Disarmament Research (Genf)
UNITA	União Nacional para a Independência total de Angola
UNITAF	Unified Task Force (Somalia)
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNMIH	United Nations Mission in Haiti
UNMIK	United Nations Interim Administration in Kosovo
UNO	United Nations Organization
UNOA	United Nations Office in Angola
UNOHAC	United Nations Office for Humanitarian Assistance Coordination (Mozambique)
UNOMIL	United Nations Observers Mission in Liberia
UNOMOZ	United Nations Operation in Mozambique (auch ONUMOZ)
UNOMSA	<i>United Nations Observer Mission in South Africa</i>
UNOMSIL	United Nations Observer Mission in Sierra Leone
UNOMUR	United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
UNPROFOR	United Nations Protection Force (früheres Jugoslawien)
UNREO	United Nations Rwanda Emergency Office
UNSAS	United Nations Stand-by-Arrangement System
UNSCERO	United Nations Special Coordinator for Emergency Relief Operations
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor

UNTAG	United Nations Transition Assistance Group (Namibia)
URL	Uniform Resource Locator (Internet-Adresse)
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
US-ACDA	U.S. Department of State – Arms Control and Disarmament Agency
USAID	U.S. Agency for International Development
USC	United Somali Congress
USIA	U.S. Information Agency
USLO	U.S. Liaison Office
VAD	Vereinigung von Afrikanisten in Deutschland e.V
VN	Vereinte Nationen (auch UN)
WCC	World Council of Churches
WCG	Western Contact Group (dt.: Westliche Kontaktgruppe)
WEED	Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (Bonn)
WEU	Western European Union
WFP	World Food Programme (UN)
WHO	World Health Organization (UN)
WTO	World Trade Organization
ZANLA	Zimbabwe African National Liberation Army
ZANU	Zimbabwe African National Union
ZANU-PF	Zimbabwe African National Union – Patriotic Front
ZAPU	Zimbabwe African People's Union
ZAR	Zentralafrikanische Republik

Technische Anmerkungen: In dem Verzeichnis finden sich Abkürzungen, die in dieser Studie häufiger verwendet werden oder die für den Untersuchungsgegenstand von grundsätzlicher Bedeutung sind. Alle Abkürzungen sind im Text bei ihrer ersten Erwähnung sowie oftmals zur Leseerleichterung auch im weiteren Verlauf nochmals erklärt. Das Abkürzungsverzeichnis kann als zusätzliche Orientierungshilfe dienen, ohne daß jedoch ein Anspruch auf Vollständigkeit beabsichtigt wäre. Geht aus länderbezogenen Abkürzungen nicht unmittelbar hervor, auf welchen Staat sie sich beziehen, so ist dieser in Klammern ergänzt. Zudem habe ich, wo es mir sinnvoll erschien, Institutionen mit ihrem Hauptsitz angeführt. Schließlich habe ich an einigen Stellen neben der unmittelbaren Erklärung eines Akronyms auch die Bezeichnung der jeweiligen Organisation in einer weiteren Sprache aufgenommen, wenn diese Verwendung geläufig ist. Allgemein gebräuchliche Abkürzungen (z.B., vgl., zit., u.a., v.a., etc.) sind nicht aufgelistet.

Literaturverzeichnis

Hinweise zu bibliographischen Konventionen dieser Arbeit finden sich am Ende des Literaturverzeichnisses.

- Aall, Pamela, 1996: Nongovernmental Organizations and Peacemaking, in: Chester A. Crocker/Fen Osler Hampson (with Pamela Aall) (Eds.) 1996, *Managing Global Chaos*. Washington, D.C., S. 445-462.
- Abi-Saab, Georges, 1978: *The United Nations Operation in the Congo 1960-1964*. Oxford: Oxford University Press.
- Abrahamsson, Hans/Aanders Nilsson, 1995: *Mozambique: The Troubled Transition. From Socialist Construction to Free Market Capitalism*. London: Zed Books.
- Accord 3/1998a: Chronology of War and Peace in Mozambique, in: Jeremy Armon et al. (Eds.) 1998, *The Mozambican Peace Process in Perspective*. London (Accord, Issue 3, January 1998).
<http://www.c-r.org/cr/acc_moz/> (Zugriff am 22.09.98)
- Accord 3/1998b: Key Actors in the War and Peace Process, in: Jeremy Armon et al. 1998, *The Mozambican Peace Process in Perspective*. London (Accord, Issue 3, January 1998).
<http://www.c-r.org/cr/acc_moz/> (Zugriff am 22.09.98)
- Accord 3/1998c: Primary Texts of the Mozambican Peace Process, in: Jeremy Armon et al. (Eds.) 1998, *The Mozambican Peace Process in Perspective*. London (Accord, Issue 3, January 1998).
<http://www.c-r.org/cr/acc_moz/> (Zugriff am 22.09.98)
- Achtner, Wolfgang, 1993: The Italian Connection: How Rome Helped Ruin Somalia, in: *The Washington Post* from 24 January 1993 (Sunday, Final Edition).
<<http://strix.udac.uu.se/insts/antro/bh/nomadnet/italy.htm>> (Zugriff am 17.11.96, die Website wurde im Dezember 1996 geschlossen)
- ACTSA (Action for Southern Africa), 2000: *Waiting on Empty Promises: The Human Cost of International Inaction on Angolan Sanctions*. London (April 2000).
<<http://www.anc.org.za/angola/actsareportv4.html>>
(Zugriff am 09.05.01)
- Adam, Erfried, 1988: Mosambik: Reformpolitik – Weg aus der Krise?, in: *Außenpolitik*, 39. Jg. (1988) H. 2, S. 186-201.
- Adam, Erfried, 1992: Reform in Mosambik – eine Rückkehr zu den "wahren" Zielen der Befreiung?, in: Peter Meyns (Hg.) 1992, *Demokratie und Strukturreform im portugiesischsprachigen Afrika. Die Suche nach einem Neuanfang*. Freiburg i.Br., S. 76-94.
- Adam, Erfried, 1994: Wie ist wieder Staat zu machen in Afrika?, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (1994) H. 4, S. 373-384.
- Adam, Hussein M., 1992: Somalia: Militarism, Warlordism or Democracy?, in: *Review of African Political Economy (ROAPE)*, (July 1992) No. 54, S. 11-26.
- Adam, Hussein M., 1995: Somalia: A Terrible Beauty Being Born?, in: I. William Zartman (Ed.) 1995, *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, Co.; London, S. 69-90.

- Adam, Hussein M./Richard Ford, 1998: Removing Barricades in Somalia: Options for Peace and Rehabilitation. With Ali Jimale Ahmed, Abdinasir Osman Isse, Nur Weheliye, and David Smock. Washington, D.C.: United States Institute of Peace (Peaceworks, No. 24; October 1998).
<<http://www.usip.org/pubs/pworks/pwks24/pwks24.html>> (Zugriff am 13.10.99)
- Adelman, Howard/Astri Suhrke, 1996a: Early Warning and Conflict Management. The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience (Study 2: Chr. Michelsen Institute [Bergen, Norway], York University [Toronto, Canada]). With Contributions by Bruce Jones. Edited by David Millwood. Copenhagen: Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda.
<<http://www.ingenioeren.dk/danida/rwanda.html>>
(Zugriff am 15.11.96)
- Adelman, Howard/Astri Suhrke, 1996b: Feilschen, während Ruanda brennt. Warum hat das Konfliktmanagement der Staatengemeinschaft versagt?, in: *der überblick*, 32. Jg. (März 1996) H. 1, S. 7-11.
- Adelman, Howard/Astri Suhrke (Eds.), 1999: *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*. New Brunswick, USA; London, U.K.: Transaction Publishers.
- Aden, A. 1995: Kann Somalia auf eine zentrale Staatsgewalt verzichten? Anmerkungen des ehemaligen Geschäftsträgers Somalias in Bonn (bis 1991), in: *AG KED Informationen zum Horn von Afrika* (Bonn), (1995) H. 4, S. 8.
- Adibe, Clement E., 1995: *Managing Arms in Peace Processes: Somalia*. Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR, Disarmament and Conflict Resolution Project).
- Adibe, Clement E., 1996: *Managing Arms in Peace Processes: Liberia*. Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR).
- Adibe, Clement E., 1997: *The Liberian Conflict and the ECOWAS-UN Partnership*, in: Thomas G. Weiss (Ed.) 1997, *Beyond UN Subcontracting: Task-sharing with Regional Security Arrangements and Service-Providing NGOs*, in: *Third World Quarterly*, Vol. 18 (1997) No. 3 (Special Issue), S. 471-488.
- Adibe, Clement E., 1998: *Accepting External Authority in Peace-Maintenance*, in: *Global Governance*, Vol. 4 (January-March 1998) No. 1 (Special Issue on Peace-Maintenance Operations, edited by Jarat Chopra), S. 107-122.
- Africa Watch, 1991: *Angola: Civilians Devastated by 15 Year War*. London; New York, N.Y.; Washington, D.C. (5 February 1991).
- Africa Watch, 1992: *Rwanda. Talking Peace and Waging War. Human Rights since the October 1990 Invasion*. New York, N.Y. (27 February 1992).
- Africa Watch, 1993: *Liberia. Waging War to Keep the Peace: The ECOMOG Intervention and Human Rights*. New York, N.Y. (June 1993).
- African Crisis Response Initiative (ACRI): *A Peacekeeping Alliance in Africa*. Washington, D.C.: Council for a Livable World et al. (The Project on Peacekeeping and the United Nations).
<<http://www.clw.org/pub/clw/un/acri.html>> (Zugriff am 21.06.01).
- African Rights, 1993a: *Somalia – Operation Restore Hope: A Preliminary Assessment*. London: African Rights (Report, May 1993).
- African Rights, 1993b: *Somalia – Human Rights Abuses by the United Nations Forces*. London: African Rights (Report, July 1993).

- African Rights, 1993c: Land Tenure, the Creation of Famine and Prospects for Peace in Somalia. London (Discussion Paper No. 1, October 1993).
- African Rights, 1994a: Humanitarianism Unbound? Current Dilemmas Facing Multi-Mandate Relief Operations in Political Emergencies. London: African Rights (Discussion Paper No. 5; November 1994).
- African Rights, 1994b: Rwanda: Death, Despair and Defiance. London: African Rights (September 1994).
- African Rights, 1994c: Rwanda: Who is Killing; Who is Dying; What is to be Done? London: African Rights (Discussion Paper, No. 3, May 1994).
- African Rights, 1995a: Rwanda: Not So Innocent – When Women Become Killers. London: African Rights (October 1995).
- African Rights, 1995b: Rwanda: A Waste of Hope – The United Nations Human Rights Field Operation. London: African Rights (Report, April 1995).
- African Rights, 1995c: Rwanda: Death, Despair and Defiance. New expanded edition. London: African Rights (August 1995).
- African Rights, 1996a: Rwanda: Killing the Evidence. Murder, Attacks, Arrests and Intimidation of Survivors and Witnesses. London: African Rights (April 1996).
- African Rights, 2000: Confessing to Genocide: Responses to Rwanda's Genocide Law. London: African Rights.
- Aguirre, Mariano/José Antonio Sanahuja, 1996: Haiti: Demokratie durch Einmischung? Motive und Folgen der US-Operation "Uphold Democracy", in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hg.) 1996, Der neue Interventionismus. Bonn, S. 152-179.
- Ahtisaari, Marti, 1994: Statement, in: Heribert Wieland/Matthew Braham (Eds.) 1994, The Namibia Peace Process: Implications and Lessons for the Future. Freiburg i.Br., S. 59-73.
- Ajello, Aldo Romano, 1996: The Coordination of Humanitarian Assistance in Mozambique in the Context of ONUMOZ, in: Jim Whitman/David Pocock (Eds.) 1996, After Rwanda: The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance. Houndsmill et al.; New York, N.Y., S. 194-204.
- Akhavan, Payam, 1996: The International Criminal Tribunal for Rwanda: The Politics and Pragmatics of Punishment, in: American Journal of International Law (AJIL), Vol. 90 (1996), S. 501-510.
- Albrecht, Ulrich (Hg.), 1998: Die Vereinten Nationen am Scheideweg. Von der Staatenorganisation zur internationalen Gemeinschaftswelt? Münster; Hamburg: Lit.
- Alden, Chris, 1995a: Swords into Ploughshares? The United Nations and Demilitarization in Mozambique, in: International Peacekeeping, Vol. 2 (Summer 1995) No. 2, S. 175-193.
- Alden, Chris, 1995b: The UN and the Resolution of Conflict in Mozambique, in: The Journal of Modern African Studies, Vol. 33 (1995) No. 1, S. 103-128.
- Alden, Chris, 1996: The Issue of the Military: UN Demobilization, Disarmament and Reintegration in Southern Africa, in: International Peacekeeping, Vol. 3 (Summer 1996) No. 2, S. 51-69.
- Alden, Chris, 2000: From Neglect to 'Virtual Engagement': The United States and its New Paradigm for Africa, in: African Affairs, (July 2000) No. 99, S. 355-371.
- Alden, Chris/Mark Simpson, 1993: Mozambique: A Delicate Peace, in: The Journal of Modern African Studies, Vol. 31 (March 1993) No. 1, S. 109-130.

- Alemann, Ulrich von/Erhard Forndran, 1990: Methodik der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Arbeitstechnik und Forschungspraxis. 4., überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart; Berlin; Köln: Verlag W. Kohlhammer.
- Ali, Taisier M./Robert O. Matthews (Eds.), 1999: Civil Wars in Africa: Roots and Resolution. Montreal et al.: McGill-Queen's University Press.
- Allen, Chris, 1999: Warfare, Endemic Violence & State Collapse in Africa, in: Review of African Political Economy (ROAPE), (1999) No. 81, S. 367-384.
- Altvater, Elmar/Birgit Mahnkopf, 1996: Die Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Amnesty International, 1992: Rwanda: Persecution of Tutsi Minority and Repression of Government Critics, 1990-1992. London (Afr 47/02702, May 1992).
- Amnesty International, 1994: Peace-keeping and Human Rights. London (January 1994; AI Index: IOR 40/01/94, Str: SC/PG/PO).
- Amnesty International, 1994a: Burundi: Time for International Action to End a Cycle of Mass Murder. London: Amnesty International (External, AI Index: AFR 16/08/94).
<<http://www.io.org/amnesty/ailib/aipub/1994/AFR/160894.AFR.txt>>
(Zugriff am 17.11.96)
- Amnesty International, 1994b: Mozambique: Monitoring Human Rights – the Task of UN Police Observers. London: Amnesty International (External, AI Index: AFR 41/03/94).
<<http://www.io.org/amnesty/ailib/aipub/1994/AFR/410394.AFR.txt>>
(Zugriff am 17.11.96)
- Amnesty International, 1994c: Rwanda: Mass Murder by Government Supporters and Troops in April and May 1994. London: Amnesty International (External, AI Index: AFR 47/11/94).
<<http://www.io.org/amnesty/ailib/aipub/1994/AFR/471194.AFR.txt>>
(Zugriff am 17.11.96)
- Amnesty International, 1994d: Rwanda: Reports of Killings and Abductions by the Rwandese Patriotic Army, April – August 1994. London: Amnesty International (External, AI Index: AFR 47/16/94).
<<http://www.io.org/amnesty/ailib/aipub/1994/AFR/471694.AFR.txt>>
(Zugriff am 17.11.96)
- Amnesty International, 1995a: Rwanda: Crying Out for Justice. London: Amnesty International (External, AI Index: AFR 47/05/95).
<<http://www.io.org/amnesty/ailib/aipub/1995/AFR/470595.AFR.txt>>
(Zugriff am 17.11.96)
- Amnesty International, 1995b: Somalia: Building Human Rights in the Disintegrated State. London: Amnesty International (Summary AI Index: AFR 52/03/95).
<<http://www.io.org/amnesty/ailib/aipub/1995/AFR/520395.AFR.txt>>
(Zugriff am 17.11.96)
- Amnesty International, 1995c: Burundi: Struggle for Survival. Immediate Action Vital to Stop Killings. London: Amnesty International (AI Index: AFR 16/07/95).
<<http://www.io.org/amnesty/ailib/aipub/1995/AFR/160795.AFR.txt>>
(Zugriff am 17.11.96)

- Amnesty International, 1996: Rwanda: Alarming Resurgence of Killings. London (12 August 1996, AFR 47/13/96).
- Amnesty International, 1996a: Angola: The Lusaka Protocol – What Prospect for Human Rights? Country Report. London: Amnesty International (10 April 1996, AI Index: AFR 12/02/96).
<<http://www.io.org/amnesty/ailib/aipub/1996/AFR/11200296.htm>>
(Zugriff am 17.11.96)
- Amnesty International, 1996b: Burundi: Armed Groups Kill Without Mercy. Country Report. London: Amnesty International (12 June 1996, AI Index: AFR 16/08/96).
<<http://www.io.org/amnesty/ailib/aipub/1996/AFR/11600896.htm>>
(Zugriff am 17.11.96)
- Amnesty International, 1996c: Rwanda: Two Years After the Genocide – Human Rights in the Balance. An Open Letter to President Pasteur Bizimungu. London: Amnesty International (4 April 1996, AI Index: AFR 47/02/96).
<<http://www.io.org/amnesty/ailib/aipub/1996/AFR/14700296.htm>>
(Zugriff am 17.11.96)
- Amnesty International, 1997: News Release, 8 April 1997. London: Amnesty International (AI INDEX: AFR:47/13/97).
- Amnesty International, 1998: International Criminal Tribunal for Rwanda: Trials and Tribulations. London: Amnesty International (April 1998).
- Amnesty International, 2000a: Rwanda: The Troubled Course of Justice. London: Amnesty International (26 April 2000).
- Amnesty International, 2000b: International Criminal Court: Checklist for Effective Implementation. London: Amnesty International (July 2000, AI Index: IOR 40/11/00, Distr: SC/CO/PG/PO).
- Amnesty International, 2000c: Fact Sheets on the International Criminal Court. London: Amnesty International.
- Anderson, Gary, 1995: UNOSOM II: Not Failure, Not Success, in: Donald C.F. Daniel/Bradd C. Hayes (Eds.) 1995, Beyond Traditional Peacekeeping. New York, N.Y., S. 267-281.
- Anderson, Mary B., 1999: Do No Harm. How Aid Can Support Peace - Or War. Boulder, Co.; London: Lynne Rienner.
- Anderson, Mary B./Angelika Spelten, 2000: Conflict Transformation. How International Assistance Can Contribute. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (Policy Paper 15; December 2000).
- Aning, Emmanuel Kwesi, 1999: Eliciting Compliance from Warlords: The ECOWAS Experience in Liberia, 1990-1997, in: Review of African Political Economy (ROAPE), (1999) No. 81, S. 355-348.
- Annan, Kofi A., 1994: Contacts with Informant: Answer to Romeo Dallaire (UNAMIR Force Commander) and Jacques-Roger Booh-Booh (SRSG for Rwanda) from 11 January 1994 (signed by Iqbal Riza).
<<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/warning/unresponse.html>> (Zugriff am 06.04.01).
- Annan, Kofi A., 1997: Erneuerung der Vereinten Nationen: Ein Reformprogramm. Bericht des Generalsekretärs. New York, N.Y.: Vereinte Nationen, Generalversammlung (A/51/950, 14. Juli 1997).

- Annan, Kofi A., 1998a: Konfliktursachen und die Förderung dauerhaften Friedens und einer nachhaltigen Entwicklung in Afrika. Bericht des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. New York, N.Y.: Vereinte Nationen (16. April 1998).
- Annan, Kofi A., 1998b: The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa. Report of the Secretary-General. New York, N.Y.: United Nations (16 April 1998).
<<http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/sgreport/report.htm>> (Zugriff am 26.05.99)
- Annan, Kofi A., 1998c: The Quiet Revolution, in: Global Governance, Vol. 4 (April-June 1998) No. 2, S. 123-138.
- Annan, Kofi A., 1998d: Letter dated 29 June 1998 from the Secretary-General to President of Security Council, including Report of the Secretary General's investigative team charged with investigating serious violations of human rights and international humanitarian law in the DRC. New York, N.Y.: United Nations (S/1998/581).
- Annan, Kofi A., 1999a: Statement on Receiving the Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda. New York, N.Y.: United Nations (16 December 1999).
- Annan, Kofi A., 1999b: Preventing War and Disaster: A Growing Global Challenge. Annual Report on the Work of the Organization. New York, N.Y.: United Nations (A/54/1).
- Annan, Kofi A., 2000a: Report of the Secretary-General on the Establishment of a Special Court for Sierra Leone. New York, N.Y.: United Nations (S/2000/915, 4 October 2000).
- Annan, Kofi A., 2000b: Report of the Secretary-General on the Implementation of the Report of the Panel on United Nations Peace Operations. New York, N.Y.: United Nations (A/55/502, 20 October 2000).
- Annan, Kofi A., 2000c: Resource Requirements for Implementation of the Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Report of the Secretary-General. New York, N.Y.: United Nations (A/55/507, 27 October 2000).
- Annan, Kofi A., 2000d: Resource Requirements for Implementation of the Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Report of the Secretary-General. Addendum 1 (by Section of the Programme Budget for the Biennium 2000-2001). New York, N.Y.: United Nations (A/55/507/Add. 1, 27 October 2000).
- Ansprenger, Franz, 1981: Afrika: Befreiungsbewegungen und Behauptungsversuche weißer Herrschaft, in: Wolfgang Benz/Hermann Graml (Hg.) 1981, Weltprobleme zwischen den Machtblöcken. Frankfurt a.M., S. 334-389.
- Ansprenger, Franz, 1990: Die SWAPO als Regierungspartei, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (1990) B 8/90, S. 14-23.
- Ansprenger, Franz, 1996: Intervention in historischer Sicht, angewandt auf die Kongo-Operation der Vereinten Nationen 1960-64, in: Hajo Schmidt (Hg.) 1996, Friedenspolitik und Interventionspraxis. Hagen: FernUniversität Hagen (Studienbrief), S. 131-156.
- Ansprenger, Franz, 1997: Politische Geschichte Afrikas im 20. Jahrhundert. 2., neubearb. und erw. Aufl. München: Beck.

- Anstee, Margaret J., 1996a: The Experience in Angola, February 1992-June 1993, in: Jim Whitman/David Pocock (Eds.) 1996, *After Rwanda: The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*. Houndsmill et al.; New York, N.Y., S. 161-178.
- Anstee, Margaret J., 1996b: *Orphans of the Cold War: The Inside Story of the Collapse of the Angola Peace Process, 1992-93*. Houndsmill, Basingstoke & London: Macmillan.
- Anstee, Margaret J., 1996c: Angola: A Tragedy not to be Forgotten, in: *The World Today*, Vol. 52 (July 1996) No. 7, S. 190-191.
- Archer, Clive, 1992: *International Organizations*. 2nd ed. London et al.: Routledge.
- Armon, Jeremy/Andy Carl (Eds.), 1996: *The Liberian Peace Process 1990-96*. London (Accord, Issue 1, October 1996).
<<http://www.c-r.org/cr/accord/>> (Zugriff am 22.09.98)
- Armon, Jeremy/Dylan Hendrickson/Alex Vines (Eds.), 1998: *The Mozambican Peace Process in Perspective*. London (Accord, Issue 3, January 1998).
<http://www.c-r.org/cr/acc_moz/> (Zugriff am 22.09.98)
- Armon, Jeremy/Dylan Hendrickson/Alex Vines, 1998a: Preface, in: Jeremy Armon et al. (Eds.) 1998, *The Mozambican Peace Process in Perspective*. London (Accord, Issue 3, January 1998).
<http://www.c-r.org/cr/acc_moz/> (Zugriff am 22.09.98)
- Arnold, Major General S.L., 1993: Somalia: An Operation Other Than War, in: *Military Review*, (December 1993), S. 26-35.
- Article 19, 1996: *Broadcasting Genocide: Censorship, Propaganda & State-Sponsored Violence in Rwanda 1990-1994*. o.O. [ISBN 1-870798-33-3].
- Asante, S.K.B., 1987: The Role of the Organization of African Unity in Promoting Peace, Development and Regional Security in Africa, in: Emmanuel Hansen (Ed.) 1987, *Africa: Perspectives on Peace and Development*. London; New Jersey, S. 123-143.
- Asante, S.K.B./Asombang, W.W., 1989: An Independent Namibia? The Future Facing SWAPO, in: *Third World Quarterly*, Vol. 11 (July 1989) No. 3, S. 1-19.
- Assemblée Nationale de France, 1998: *Mission d'Information Commune (Paul Quilès, Président), Enquête sur la tragédie rwandaise (1990-1994)*. Tome 1: Rapport; Tome 2: Annexes; Tome 3, vols. 1-3: Auditions. Paris (Assemblée nationale, 15 décembre 1998, rapport no. 1271).
- Assembly of WEU (Western European Union), 1998: *Peacekeeping and Security in Africa*. Colloquy. Lisbon, 15 September 1998. Official Record. Paris: Office of the Clerk to the Assembly of WEU.
- Ayissi, Anatole/Robin-Edward Poulton (Eds.), 2000: *Bound to Cooperate: Conflict, Peace and People in Sierra Leone*. Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR, Sales No. GV.E.00.0.20).
- Ayoob, Mohammed, 1995a: *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. Boulder, Co.; London: Lynne Rienner.
- Ayoob, Mohammed, 1995b: The New-Old Disorder in the Third World, in: Thomas G. Weiss (Ed.) 1995, *The United Nations and Civil Wars*. Boulder, Co.; London, S. 13-30.
- Baechler, Günther, 1994a: *Desertification and Conflict: The Marginalization of Poverty and Environmental Conflicts*. Zurich; Bern: Environment and Conflicts Project (ENCOP) (Occasional Paper No. 10, March 1994).

- Baechler, Günther, 1994b: Wird die Welt friedlicher? Eine Bewertung der "Agenda für den Frieden" von Boutros-Ghali, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung/Schweizerische Friedensstiftung (Hg.) 1994, Krieg und gewaltfreie Konfliktlösung. Friedensbericht 1994. Chur; Zürich, S. 231-252.
- Baechler, Günther, 1998a: Zivile Konfliktbearbeitung in Afrika. Grundelemente für die Friedensförderungs politik der Schweiz. Bern: Schweizerische Friedensstiftung, Institut für Konfliktlösung (Working Paper 27, März 1998).
- Baechler, Günther, 1998b: Sozioökonomische und politische Krisen in Afrika. Ein Überblick, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung/Schweizerische Friedensstiftung (Hg.) 1998, Afrikanische Perspektiven. Friedensbericht 1998. Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung in Osteuropa. Chur; Zürich, S. 107-152.
- Baechler, Günther, 1999a: Umwelt und Konflikte, in: Stiftung Entwicklung und Frieden 1999, Globale Trends 2000. Hg. von Ingomar Hauchler, Dirk Messner und Franz Nuscheler. Frankfurt a.M., S. 319-343.
- Baechler, Günther, 1999b: Violence through Environmental Discrimination: Causes, Rwanda, Arena, and Conflict Model. Dordrecht; Boston; London: Kluwer Academic Publishers.
- Baechler, Günther/Volker Böge/Stefan Klötzli/Stephan Libiszewski, 1993: Umweltzerstörung: Krieg oder Kooperation? Ökologische Konflikte im internationalen System und Möglichkeiten der friedlichen Bearbeitung. Münster: agenda Verlag.
- Bakwesegha, Chris J./Makumi Mwangi, 1998a: "Die Afrikaner nicht im Stich lassen...". Interview mit Chris Bakwesegha (OAU) und dem Konfliktforscher Makumi Mwangi, in: SEF NEWS, hg. von der Stiftung Entwicklung und Frieden (Bonn), (Februar 1998) No. 2, S. 7-9.
- Ballesteros, Enrique Bernales (Special Rapporteur), 1994: Report on the Question of the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination, UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights. Geneva; New York, N.Y.: United Nations (E/CN.4/1994/23).
- Barber, James/John Baratt, 1990: South Africa's Foreign Policy: The Search for Status and Security, 1945-1988. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bardehle, Peter, 1988: Soldaten für den Frieden. Grundlagen und Formen des UN-Peacekeeping, in: Europa-Archiv 43. Jg. (1988) H. 20, S. 591-598.
- Bardehle, Peter, 1991: Internationale Konsensbildung. UN-Peacekeeping als Musterfall für internationalen Konsens und seine Entstehung. Baden-Baden: Nomos.
- Barnes, Sam, 1998: Peacekeeping in Mozambique, in: Oliver Furley/Roy May (Eds.) 1998, Peacekeeping in Afrika. Aldershot et al., S. 159-177.
- Bartl, Jürgen, 1999: Die humanitäre Intervention durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im "Failed State". Das Beispiel Somalia. Frankfurt a.M. et al.: Peter Lang.
- Baxi, Upendra, 1996: "Global Neighborhood" and the "Universal Otherhood": Notes on the Report of the Commission on Global Governance (Review Essay), in: Alternatives, Vol. 21 (1996), S. 525-549.
- Bayart, Jean-François, 1986: Civil Society in Africa, in: Patrick Chabal (Ed.) 1986, Political Domination in Africa: Reflections on the Limits of Power. Cambridge, S. 109-125.

- Bayart, Jean-Francois, 1995: Vom Staat als Dieb zum Staat als Mafia? Afrikas neue Nische in der Weltwirtschaft ist das organisierte Verbrechen, in: *der überblick*, 31. Jg. (September 1995) H. 3, S. 65-68.
- Bayart, Jean-François/Stephen Ellis/Beatrice Hibou, 1999: *The Criminalization of the State in Africa*. Bloomington: Indiana University Press.
- Bazyler, Michael J., 1987: Reexamining the Doctrine of Humanitarian Intervention in Light of the Atrocities in Kampuchea and Ethiopia, in: *Stanford Journal of International Law*, Vol. 23 (1987) No. 2, S. 547-619.
- Becker, Jörg, 1993: Kommunikation, in: *Stiftung Entwicklung und Frieden 1993, Globale Trends 93/94*. Hg. von Ingomar Hauchler. Frankfurt a.M., S. 25-47.
- Bendrath, Ralf, 1998a: *Söldnerfirmen in Afrika. Neue politische Vergesellschaftungsformen jenseits des modernen Staates*. Berlin: FU Berlin [Ausarbeitung zur Bewerbung um den Christiane-Rajewski-Preis für Nachwuchsförderung 1998 der Arbeitsgemeinschaft Friedens- und Konfliktforschung (AFK), Januar 1998].
<<http://userpage.fu-berlin.de/~bendrath>> (Zugriff am 26.05.99)
- Bendrath, Ralf, 1998b: Die neue Welt der privaten Kriegsdienstleister. Söldnerfirmen: Global Players mit Staatsaufgaben, in: *antimilitarismus-information (ami)*, 28. Jg. (Januar-Februar 1998) H. 1-2, S. 26-34.
- Bennett, A. LeRoy, 1995: *International Organizations: Principles and Issues*. 6th edition. London et al. Prentice-Hall International.
- Bennett, Jon, 1996: Coordination, Control and Competition: NGOs on the Front Line, in: Jim Whitman/David Pocock (Eds.) 1996, *After Rwanda: The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*. Houndsmill et al.; New York, N.Y., S. 136-145.
- Bercovitch, Jacob, 1992: The Structure and Diversity of Mediation in International Relations, in: Jacob Bercovitch/Jeffrey Z. Rubin (Eds.) 1992, *Mediation in International Relations: Multiple Approaches to Conflict Management*. New York, N.Y., S. 1-29.
- Bercovitch, Jacob, 1995: Mediation in der Staatenwelt: Bedingungen für Erfolg und Scheitern internationaler Vermittlungsbemühungen, in: Norbert Ropers/Tobias Debiel (Hg.) 1995, *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*. Bonn, S. 89-111.
- Bercovitch, Jacob/Jeffrey Z. Rubin (Eds.), 1992: *Mediation in International Relations: Multiple Approaches to Conflict Management*. London; New York, N.Y.
- Bercovitch, Jacob/Richard Wells, 1993: Evaluating Mediation Strategies. A Theoretical and Empirical Analysis, in: *Peace & Change*, Vol. 18 (January 1993) No. 1, S. 3-25.
- Berdal, Mats, 1999: Boutros-Ghali's Ambiguous Legacy (Review Essay), in: *Survival*, Vol. 41 (Autumn 1999) No. 3, S. 172-181.
- Berdal, Mats/David M. Malone (Eds.), 2000: *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder, Co.; London: Lynne Rienner.
- Berdal, Mats/David M. Malone, 2000a: Introduction, in: Mats Malone/David M. Malone (Eds.) 2000, *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder, Co.; London, S. 1-15.
- Berger, Peter L./Thomas Luckman, 1967: *The Social Construction of Reality*. London; New York, N.Y.; Toronto: Penguin Books.
- Berg-Schlosser, Dirk/Herbert Haier/Theo Stammen, 1981: *Einführung in die Politikwissenschaft*. 3., durchgesehene Aufl. München: Beck.

- Berman, Eric G./Katie E. Sams, 1998: Constructive Disengagement: Western Efforts to Develop African Peacekeeping. Halfway House, South Africa: Institute for Security Studies (ISS, Monograph 33; December 1998).
<<http://www.iss.co.za/pubs/Monographs/mono33/contents.html>> (Zugriff am 26.05.01)
- Berman, Eric G./Katie E. Sams, 2000: Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities. With a Preface by Kofi A. Annan, Secretary-General of the United Nations. Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR; in co-operation with the Institute for Security Studies [ISS], Pretoria [UNIDIR/2000/3]).
- Berridge, Geoffrey R., 1989: Diplomacy and the Angola/Namibia Accords, in: *International Affairs*, Vol. 65 (Summer 1989) No. 3, S. 463-479.
- Berridge, Geoffrey R., 1991: Return to the UN: UN Diplomacy in Regional Conflicts. Houndsmill, Basingstoke & London: Macmillan.
- Berridge, Geoffrey R., 1995: Diplomacy: Theory and Practice. London et al: Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf.
- Betts, Richard K., 1994: The Delusion of Impartial Intervention, in: *Foreign Affairs*, Vol. 73 (November/December 1994) No. 6, S. 20-33.
- Biermann, Frank/Udo Ernst Simonis, 1998: Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung. Funktionen, Chancen, Probleme. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (Policy Paper 9; Juni 1998).
- Billing, Peter, 1991: Beitrag zur "Kongo-Krise", in: Frank R. Pfetsch (Hg.) 1991, *Konflikte seit 1945: Schwarzafrika*. Freiburg; Würzburg, S. 48-51.
- Billing, Peter, 1992: Eskalation und Deeskalation internationaler Konflikte. Ein Konfliktmodell auf der Grundlage der empirischen Auswertung von 288 internationalen Konflikten seit 1945. Frankfurt a.M. et al.: Peter Lang.
- Birckenbach, Hanne-Margret/Uli Jäger/Christian Wellmann (Hg.) 1996: Nicht-Regierungsorganisationen – Hoffnungsträger gegen Gewalt? Bilanz und Perspektiven der Friedensentwicklung 1995/96, in: Hanne-Margret Birckenbach et al. (Hg.) 1996, *Jahrbuch Frieden 1997*. München, S. 9-30.
- Bishara, Azmi, 1994: "Der Islam" und die Demokratie im Nahen Osten, in: Jochen Hippler (Hg.) 1994, *Demokratisierung der Machtlosigkeit*. Hamburg, S. 169-193.
- Biskup, Uta, 1997: Das Statut des Internationalen Strafgerichts für Ruanda. Gemeinsamkeiten und Unterschiede zum Statut des Haager Kriegsverbrechertribunals. Unveröffentlichtes Manuskript. Bochum: Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) (Juni 1997).
- Blight, James G./Thomas G. Weiss, 1992: Must the Grass Still Suffer? Some Thoughts on Third World Conflicts after the Cold War, in: *Third World Quarterly*, Vol. 13 (1992) No. 2, S. 229-253.
- Blumenthal, Sidney, 1993: Why are we in Somalia?, in: *The New Yorker* from 25 October 1993, S. 48-60.
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (Hg.) 1996: *Entwicklungsorientierte Nothilfe des BMZ*. Bonn.
- Böge, Volker, 1994: Bundeswehr in Somalia, in: *W&F – Wissenschaft & Frieden*, (1994) H. 1, S. 29-34.

- Bollig, Michael, 2001: Die Gewalt und die Geschäfte der afrikanischen Warlords. Über die soziale und politische Organisation von Kriegsherren-Gruppen. Habilitationsvortrag, abgedruckt in: Frankfurter Rundschau vom 9. Januar 2001 (Dokumentation).
- Bongartz, Maria, 1991: Somalia im Bürgerkrieg. Ursachen und Perspektiven des innenpolitischen Konflikts. Hamburg (Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde; Nr. 74).
- Booker, Salih, 2001: Bush's Global Agenda: Bad News for Africa, in: Current History, Vol. 100 (2001) No. 646, S. 195-200.
- Boom, Dirk van den, 1996: Regionale Kooperation in Westafrika. Politik und Probleme der ECOWAS. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde (Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde; 50).
- Booth, Ken/Peter Vale, 1995: Security in Southern Africa: After Apartheid, Beyond Realism, in: International Affairs, Vol. 71 (1995) No. 2, S. 285-304.
- Borton, John/Brusset, Emery/Hallam, Alistair, 1996: Humanitarian Aid and Effects. The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience (Study 3: Overseas Development Institute (London, United Kingdom)). Edited by David Millwood. Copenhagen: Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda.
<<http://www.ingenioeren.dk/danida/rwanda.html>>
(Zugriff am 15.11.96)
- Boutros-Ghali, Boutros, 1992a: Agenda für den Frieden. Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung. Bericht des Generalsekretärs gemäß der am 31. Januar 1992 von dem Gipfeltreffen des Sicherheitsrats verabschiedeten Erklärung, dokumentiert in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.) 1993, Die Agenda für den Frieden. Bonn, S. 19-65.
- Boutros-Ghali, Boutros, 1992b: Can the U.N. Handle its New Credibility?, in: USA Today, 21 September 1992, S. A 1.
- Boutros-Ghali, Boutros, 1992c: Report of the Secretary-General on Conflicts in Africa: Proposals for a Mechanism for Conflict Prevention and Resolution. Presented to the Fifty-sixth Ordinary Session of the Council of Ministers in Dakar (Senegal), June 22-27, 1992. Addis Ababa: Organization of African Unity (CM/1710 [LVI]).
- Boutros-Ghali, Boutros, 1993a: Report on the Work of the Organization from the Forty-seventh to the Forty-eighth Session of the General Assembly. New York, N.Y.: United Nations (September 1993).
- Boutros-Ghali, Boutros, 1993b: Bericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen von der siebenundvierzigsten bis zur achtundvierzigsten Tagung der Generalversammlung. New York, N.Y.: Vereinte Nationen (September 1993).
- Boutros-Ghali, Boutros, 1993c: Implementation of the Recommendations Contained in "An Agenda for Peace". Report of the Secretary-General. New York, N.Y.: United Nations (A/47/965, S/25944, 15 June 1993).

- Boutros-Ghali, Boutros, 1993d: Improving the Capacity of the United Nations for Peace-Keeping. Report of the Secretary General. Addendum. New York, N.Y.: United Nations (A/48/403/Add. 1, S/26450/Add. 1, 2 November 1993).
- Boutros-Ghali, Boutros, 1993e: An Agenda for Peace: One Year Later, in: *Orbis*, Vol. 37 (Summer 1993), S. 323-332.
- Boutros-Ghali, Boutros, 1993f: Setting an Agenda for the United Nations. An Interview by Carolyn Reynold, Sudarsan Raghavan, W. Judson Dorman and Melissa Sawin, in: *Journal of International Affairs*, Vol. 46 (1993) No. 2, S. 289-298.
- Boutros-Ghali, Boutros, 1994a: Agenda für Entwicklung (Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit). Bericht des Generalsekretärs vom 6. Mai 1994. New York, N.Y.: Vereinte Nationen (A/48/935).
- Boutros-Ghali, Boutros, 1994b: Bericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen, vorgelegt vom UN-Generalsekretär in New York am 2. September 1994, auszugsweise dokumentiert in: *Europa-Archiv*, 49. Jg. (1994) H. 24, S. D 703-750.
- Boutros-Ghali, Boutros, 1995a: Ergänzung zur "Agenda für den Frieden": Positionspapier des Generalsekretärs angesichts des fünfzigsten Jahrestages der Vereinten Nationen vom 3. Januar 1995. New York, N.Y.: Vereinte Nationen (A/50/60, S/1995/1).
- Boutros-Ghali, Boutros, 1995b: Confronting New Challenges. 1995 Report on the Work of the Organization from the Fiftieth Session of the General Assembly. New York, N.Y.: United Nations (United Nations Sales No. E.95.I.47).
- Boutros-Ghali, Boutros, 1995c: Democracy: A Newly Recognized Imperative, in: *Global Governance*, Vol. 1 (1995) No. 1, S. 3-11.
- Boutros-Ghali, Boutros, 1995d: Introduction to the United Nations and Mozambique, 1992-1995, in: UN-DPI (United Nations Department of Public Information) (Hg.) 1995e, *The United Nations and Mozambique, 1992-1995*. New York, N.Y.
- Boutros-Ghali, Boutros, 1995e: Report of the Secretary-General on the Work of the Organization. Improving Preparedness for Conflict Prevention and Peace-Keeping in Africa. New York, N.Y.: United Nations (A/50/711, S/1995/911, 1 November 1995).
- Boutros-Ghali, Boutros, 1996: Paper on an "Agenda for Democratization", 17 December 1996. Supplement to Reports A/50/332 AND A/51/512 on Democratization. New York, N.Y.: United Nations.
<<http://www.library.yale.edu/un/un3d3.htm>> (Zugriff am 24.02.01)
- Boutros-Ghali, Boutros, 1999: *Unvanquished – A U.S.-U.N. Saga*. London; New York, N.Y.: I.B. Tauris.
- Boutros-Ghali, Boutros, 2000: *Hinter den Kulissen der Weltpolitik. Die UNO – wird eine Hoffnung verspielt? Bilanz meiner Amtszeit als Generalsekretär der Vereinten Nationen*. Hamburg: Discorsi.
- Bowen, Merle L., 1992: Beyond Reform: Adjustment and Political Power in Contemporary Mozambique, in: *Journal of Modern African Studies*, Vol. 30 (June 1992) No. 2, S. 255-280.
- Braeckman, Colette, 1994: *Rwanda. Histoire d'un Génocide*. Paris: Fayard.

- Brahimi Report, 2000: Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in all their Aspects. New York, N.Y.: United Nations (A/44/305, S/2000/809, 21 August 2000).
<http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/report.htm> (Zugriff am 15.04.01)
- Brahimi-Bericht, 2000: Der Brahimi-Report zur Reform der Friedenseinsätze der Vereinten Nationen vom 17. August 2000, auszugsweise in deutscher Sprache dokumentiert in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, 45. Jg. (Oktober 2000) H. 10, S. 1266-1272 (Annex III/ Zusammenfassung der Empfehlungen).
- Brand, Ulrich, 2000: Gesellschaftlich-historischer Kontext des Diskurses über Global Governance, in: Ulrich Brand et al. 2000, Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster, S. 48-88.
- Brand, Ulrich/Peter Wahl, 2000: Ansätze emanzipatorischer Politik in Zeiten neoliberaler Globalisierung, in: Ulrich Brand et al. 2000, Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster, S. 158-181.
- Brand, Ulrich/Achim Brunnengräber/Lutz Schrader/Christian Stock/Peter Wahl, 2000: Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Eine Studie von Heinrich-Böll-Stiftung und WEED. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Brandstetter, Anna-Maria/Dieter Neubert, 1996: Ruanda im Schnittpunkt regionaler und internationaler Konfliktlinien, in: Peter Meyns (Hg.) 1996, Staat und Gesellschaft in Afrika. Erosions- und Reformprozesse. Hamburg, S. 462-471.
- Bratton, Michael, 1989a: Beyond the State: Civil Society and Associational Life in Africa, in: World Politics, Vol. 41 (April 1989) No. 3, S. 407-430.
- Bratton, Michael, 1989b: The Politics of Government-NGO Relations in Africa, in: World Development, Vol. 17 (1989) No. 4, S. 569-587.
- Brecher, Michael/Jonathan Wilkenfeld, 1989: Crisis, Conflict and Instability. Oxford et al. (Vol. 3 of "Crises in the Twentieth Century").
- Brecher, Michael/Jonathan Wilkenfeld/Sheila Moser, 1988a: Handbook of International Crises. Oxford et al. (Vol. 1 of "Crises in the Twentieth Century").
- Brecher, Michael/Jonathan Wilkenfeld/Sheila Moser, 1988b: Handbook of Foreign Policy Crises. Oxford et al. (Vol. 2 of "Crises in the Twentieth Century").
- Bredow, Wilfried von, 1994: Turbulente Welt-Ordnung: Internationale Politik am Ende des 20. Jahrhunderts. Stuttgart et al.: Kohlhammer.
- Breytenbach, Willie, 1997: Cuito Cuanavale Revisited: Same Outcomes, Different Consequences, in: Africa Insight, Vol. 27 (1997) No. 1, S. 54-62.
- Brittain, Victoria, 1998: Death of Dignity. Angola's Civil War. London; Chicago, Ill.: Pluto Press.
- Brock, Lothar, 1993: Die "Agenda für den Frieden": Chance für eine neue UNO?, in: Hanne-Margret Birckenbach et al. (Hg.) 1993, Jahrbuch Frieden 1994. München, S. 49-60.
- Brock, Lothar, 1997: Globaler Wandel und Staatenpolitik. Plädoyer für Multilateralismus. Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK-Standpunkte, Nr. 7/1997).

- Brock, Lothar, 1998a: Staatenwelt, Weltgesellschaft und Demokratie, in: Dirk Messner (Hg.) 1998, Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Bonn, S. 44-73.
- Brock, Lothar, 1998b: Die USA und die UN: Reform oder Abbau der Weltorganisation? Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK-Standpunkte, Nr. 2/Juni 1998).
- Brock, Lothar, 2001: Trends und Interdependenzen in der Weltpolitik, in: Stiftung Entwicklung und Frieden 2001, Globale Trends 2002. Fakten, Analysen, Prognosen. Hg. von Ingomar Hauchler, Dirk Messner und Franz Nuscheler. Frankfurt a.M., S. 379-399.
- Brock, Lothar/Mathias Albert, 1995: Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2. Jg. (1995) H. 2, S. 259-285.
- Brown, Chris, 1990: Regional Conflict in Southern Africa and the Role of Third Party Mediators, in: International Journal, Vol. 45 (Spring 1990) No. 2, S. 343-344.
- Brown, Michael E. (Ed.), 1996: The International Dimension of Internal Conflict. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Brühl, Tanja/Tobias Debiel/Brigitte Hamm/Hartwig Hummel/Jens Martens (Hg.), 2001: Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.
- Brüne, Stefan, 1993: Peacekeeping – Zur Rolle und zum Selbstverständnis der Vereinten Nationen in Mosambik, in: Nord-Süd aktuell, 7. Jg. (1993) Nr. 4, S. 613-623.
- Brüne, Stefan, 1994: Peacekeeping. Zur Rolle und zum Selbstverständnis der Vereinten Nationen in Mosambik, in: S+F – Vierteljahreszeitschrift für Sicherheit und Frieden, 12. Jg. (1994) H. 3, S. 122-127.
- Brunnengräber, Achim/Christian Stock, 2000a: Der Diskurs über Global Governance, in: Ulrich Brand et al. 2000, Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster, S. 21-47.
- Brunnengräber, Achim/Christian Stock, 2000b: Zur Kritik der Global Governance-Konzepte, in: Ulrich Brand et al. 2000, Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster, S. 129-157.
- Bryden, Michael, 1995: Somalia: The Wages of Failure, in: Current History. Vol. 94 (1995) No. 591, S. 145-151.
- Bundeszentrale für politische Bildung, 1995: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen. 2., aktualisierte und erweiterte Aufl. Bonn.
- Burkhalter, Holly J., 1994/95: The Question of Genocide: The Clinton Administration and Rwanda, in: World Policy Journal, Vol. 2 (Winter 1994/95), S. 44-54.
- Burton, John W., 1972: World Society. Houndsmill, Basingstoke & London: Macmillan.
- Bush, George, 1990: Toward a New World Order. US Department of State Dispatch, Vol. 1 (17 September 1990) No. 3, S. 91-94.
- Buzan, Barry, 1991: People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era. 2nd ed. Boulder, Co.; London: Lynne Rienner.

- Buzan, Barry, 1993a: Introduction: The Changing Security Agenda in Europe, in: Ole Waever et al. 1993, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London, S. 1-14.
- Buzan, Barry, 1993b: Societal Security, States Security and Internationalisation, in: Ole Waever et al. 1993, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London, S. 41-58.
- Callamard, Agnès, 1999: French Policy in Rwanda, in: Howard Adelman/Astri Suhrke (Eds.) 1999, *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*. New Brunswick, USA; London, U.K., S. 157-183.
- Camilleri, Joseph A./Jim Falk, 1992: *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*. Aldershot, Hants: Edward Elgar.
- Canada, 1995: *Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations*. Foreword by the Minister of Foreign Affairs, André Ouellet, and the Minister of National Defence, D.M. Collenette. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade and Department of National Defence (September 1995).
<<http://dfait-maeci.gc.ca/english/news/newsletr/un/rap1.htm>>
(Zugriff am 17.11.96)
- Chalk, Frank, 1996: Ein Verbrechen des Gehorsams. Ruanda – ein besonderes Kapitel in der Geschichte des Völkermords, in: *der überblick*, 32. Jg. (März 1996) H. 1, S. 14-17.
- Chalk, Frank, 1999: Hate Radio in Rwanda, in: Howard Adelman/Astri Suhrke (Eds.) 1999, *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*. New Brunswick, USA; London, U.K., S. 93-107.
- Chalmers, A.F., 1978: *What is This Thing Called Science? An Assessment of the Nature and Stature of Science and its Methods*. Stratford.
- Chari, P.R., 1996: Indiens Interventionen in Südasiens. Realpolitik und humanitäre Motive in einer instabilen Weltregion, in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hg.) 1996, *Der neue Interventionismus*. Bonn, S. 125-151.
- Charney, Jonathan I., 1993: Universal International Law, in: *The American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 87 (October 1993) No. 4, S. 529-551.
- Chege, Michael, 1996: Africa's Murderous Professors, in: *The National Interest*, (Winter 1996/97) No. 46, S. 32-40.
- Chingono, Marc, 1996, *The State, Violence and Development: The Political Economy of War in Mozambique, 1975-1992*. Aldershot, UK et al.: Avebury.
- Chopra, Jarat, 1995: UN Civil Governance-in-Trust, in: Thomas G. Weiss (Ed.) 1995, *The United Nations and Civil Wars*. Boulder, Co.; London, S. 69-88.
- Chopra, Jarat (Ed.), 1998: Special Issue on Peace-Maintenance Operations, *Global Governance*, Vol. 4 (January-March 1998) No. 1.
- Chopra, Jarat/Thomas G. Weiss, 1992: Sovereignty Is No Longer Sacrosanct: Codifying Humanitarian Intervention, in: *Ethics and International Affairs*, Vol. 6 (1992), S. 95-117.
- Chopra, Jarat/Åge Eknes/Toralv Nordbø, 1995: Fighting for Hope in Somalia. Norwegian Institute of International Affairs, Peacekeeping and Multinational Operations, in: *Journal of Humanitarian Assistance* (No. 6, 1995), zugänglich via Internet:
<<http://www-jha.sps.cam.ac.uk/jabout.htm>>
[posted 26 October 1995] (Zugriff am 17.11.96).
- Chrétien, Jean-Pierre, 1996a: Burundi: The Obsession with Genocide, in: *Current History*, Vol. 95 (May 1996) No. 601, S. 206-210.

- Chrétien, Jean-Pierre, 1996b: Rwanda – Kann der ethnische Reinheitswahn überwunden werden?, in: Peter Meyns (Hg.) 1996, Staat und Gesellschaft in Afrika. Erosions- und Reformprozesse. Hamburg, S. 425-435.
- Cilliers, Jakkie, 2000a: Resource Wars – A New Type of Insurgency, in: Jakkie Cilliers/Christian Dietrich (Eds.) 2000, Angola's War Economy: The Role of Oil and Diamonds. Pretoria, S. 1-19.
- Cilliers, Jakkie, 2000b: Beyond the Stalemate?, in: Jakkie Cilliers/Christian Dietrich (Eds.) 2000, Angola's War Economy: The Role of Oil and Diamonds. Pretoria, S. 347-365.
- Cilliers, Jakkie/Christian Dietrich (Eds.), 2000: Angola's War Economy: The Role of Oil and Diamonds. Pretoria: Institute for Security Studies.
- Cilliers, Jakkie/Peter Mason (Eds.), 1999: Peace, Profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-Torn African Societies. Halfway House, South Africa: Institute for Security Studies (in cooperation with the Canadian Council for International Peace and Security, Ottawa).
- Clapham, Christopher, 1995: The Horn of Africa: A Conflict Zone, in: Oliver Furley (Ed.) 1995, Conflict in Africa. London; New York, N.Y., S. 72-91.
- Clapham, Christopher, 1996: Africa and the International System. The Politics of State Survival. New York, N.Y.; Cambridge: Cambridge University Press.
- Clapham, Christopher, 2000: Peacekeeping and the Peace kept: Developing Mandates for Potential Intervenors, in: Robert I. Rotberg et al. (Ed.) 2000, Peacekeeping and Peace Enforcement in Africa. Washington, D.C., S. 34-57.
- Clark, Jeffrey, 1993: Debacle in Somalia, in: Foreign Affairs, Vol. 72 (America and the World 1992/93) No. 1, S. 109-123.
- Clarke, Walter S., 1997: Failed Visions and Uncertain Mandates in Somalia, in: Walter S. Clarke/Jeffrey Herbst (Eds.) 1997, Learning from Somalia: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention. Boulder, Co., S. 3-19.
- Clarke, Walter S./Jeffrey Herbst, 1996: Somalia and the Future of Humanitarian Intervention, in: Foreign Affairs, Vol. 75 (March/April 1996) No. 2, S. 70-85.
- Clarke, Walter S./Jeffrey Herbst (Eds.), 1997: Learning from Somalia: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention. Boulder, Co.: Westview Press.
- Clarke, Walter S./Jeffrey Herbst, 1997a: Somalia and the Future of Humanitarian Intervention, in: Walter S. Clarke/Jeffrey Herbst (Eds.) 1997, Learning from Somalia: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention. Boulder, Co., S. 239-254.
- Cleary, Sean, 1999: Angola – A Case Study of Private Military Involvement, in: Jakkie Cilliers/Peggy Mason (Eds.) 1999, Peace, Profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-torn African Societies. Halfway House, South Africa, S. 141-174.
- Cleaver, Gerry/Roy May, 1995: Peacekeeping: The African Dimension, in: Review of African Political Economy (ROAPE), (1995) No. 66, S. 485-497.
- Cleaver, Gerry/Roy May, 1998: African Perspectives: Regional Peacekeeping, in: Oliver Furley/Roy May (Eds.) 1998, Peacekeeping in Afrika. Aldershot et al., S. 29-48.
- Clough, Michael/Jeffrey Herbst, 1989: South Africa's Changing Regional Strategy – Beyond Destabilization, in: Critical Issues, (1989) No. 4 (New York, N.Y.: Council on Foreign Relations).

- Coate, Roger A./Chadwick F. Alger/Ronnie D. Lipschutz, 1996: The United Nations and Civil Society: Creative Partnerships for Sustainable Development, in: *Alternatives*, (1996), S. 93-122.
- Collins, Cindy/Thomas G. Weiss, 1997: *An Overview and Assessment of 1989-1996 Peace Operations Publications*. Providence, R.I.: The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University (Occasional Paper; No. 28).
- Commission on Global Governance, 1995a: *Our Global Neighbourhood*, Oxford et al.: Oxford University Press.
- Commission on Global Governance, 1995b: *Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik*. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Commission on Human Rights, 1993: *Report on the Situation of Human Rights in Iraq*, prepared by Max van der Stoep, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights. Geneva: United Nations (E/CN4./1993/45).
- Conetta, Carl/Charles Knight, 1995: *Vital Force: A Proposal for the Overhaul of the UN Peace Operations System and for the Creation of a UN Legion*. Cambridge, Mass.: Project on Defense Alternatives, Commonwealth Institute (PDA Research Monograph 4).
- Cooper, Robert/Mats Berdal, 1993: *Outside Intervention in Ethnic Conflict*, in: *Survival*, Vol. 35 (Spring 1993) No. 1, S. 118-142.
- Cornwell, Richard/Jakkie Potgieter, 1998: *Angola – Endgame or Stalemate? Halfway House*, South Africa: Institute for Security Studies (ISS Papers, No. 30, April 1998).
- Council for Peace and Development – Somalia, 1997a-c: *Report on Peace-Making Initiative in Somaliland*. April 1995 – January 1997. Parts I-III. London: Conciliation Resources (Occasional Papers).
 <http://www.c-r.org/cr/occ_papers/occ_somali.htm>,
 <http://www.c-r.org/cr/occ_somali2.htm> sowie
 <http://www.c-r.org/cr/occ_somali3.htm> (Zugriff am 16.09.98)
- Cox, Robert W., 1981: *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*, in: *Millennium*, Vol. 10 (1981), S. 126-155.
- Cox, Robert W., 1983: *Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method*, in: *Millennium*, Vol. 12 (1983) No. 2, S. 162-175.
- Cox, Robert W., 1986: *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*, in: Robert O. Keohane (Ed.) 1986, *Neorealism and its Critics*. New York, N.Y., S. 204-254.
- Cox, Robert W., 1992: *Multilateralism and World Order*, in: *Review of International Studies*, Vol. 18 (1992), S. 161-180.
- Cox, Robert W. (Ed.), 1997: *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*. Houndsmill, Basingstoke & London.: Macmillan (außerdem: Tokyo et al.: United Nations University Press).
- Cox, Robert W., 1997a: *Introduction*, in: Robert Cox (Ed.) 1997, *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*. Basingstoke; London, S. xv-xxx.
- Cox, Robert W., 1997b: *Reconsiderations*, in: Robert Cox (Ed.) 1997d, *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*. Basingstoke; London, S. 245-262.
- Cox, Robert W., 1997c: *An Alternative Approach to Multilateralism for the Twenty-first Century*, in: *Global Governance*, Vol. 3 (1997) No. 1, S. 103-116.

- Crevelde, Martin van, 1991: *On Future War*. London et al.: Brassey's.
- Crocker, Chester A., 1980: South Africa: Strategy for Change, in: *Foreign Affairs*, Vol. 59 (Winter 1980) No. 2, S. 323-351.
- Crocker, Chester A., 1989: Southern Africa: Eight Years Later, in: *Foreign Affairs*, Vol. 68 (Fall 1989) No. 4, S. 144-164.
- Crocker, Chester A., 1990: Southern African Peace-Making, in: *Survival*, Vol. 32 (May/June 1990) No. 3, S. 221-232.
- Crocker, Chester A., 1992: *High Noon in Southern Africa: Making Peace in a Rough Neighborhood*. New York, N.Y.; London: W.W. Norton.
- Crocker, Chester A., 1995a: The Lessons of Somalia, in: *Foreign Affairs*, Vol. 74 (May/June 1995) No. 3, S. 2-8.
- Crocker, Chester A., 1995b: Foreword, in: John L. Hirsch/Robert B. Oakley 1995, *Somalia and Operation Restore Hope*. Washington, D.C., S. vii-xvi.
- Crocker, Chester A./Fen Osler Hampson/Pamela Aall (Eds.), 2001: *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Czempiel, Ernst-Otto, 1989: Internationalizing Politics: Some Answers to the Question of Who Does What to Whom, in: Ernst-Otto Czempiel/James N. Rosenau (Eds.) 1989, *Global Changes and Theoretical Challenges*. Massachusetts; Toronto, S. 117-134.
- Czempiel, Ernst-Otto, 1990: Konturen einer Gesellschaftswelt. Die neue Architektur der internationalen Politik, in: *Merkur*, 44. Jg. (Oktober-November 1990) H. 10-11, S. 835-850.
- Czempiel, Ernst-Otto, 1992: Governance and Democratization, in: James N. Rosenau/Ernst-Otto Czempiel (Eds.) 1992, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, S. 250.
- Czempiel, Ernst-Otto, 1993: *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*. 2. Aufl., München: Beck.
- Czempiel, Ernst-Otto/James N. Rosenau (Eds.), 1989: *Global Changes and Theoretical Challenges*. Massachusetts; Toronto: Lexington Books.
- Czempiel, Ernst-Otto/James N. Rosenau (Eds.), 1992: *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Daase, Christopher, 1993: Regionalisierung der Sicherheitspolitik – Eine Einführung, in: Christopher Daase et al. (Hg.) 1993, *Regionalisierung der Sicherheitspolitik. Tendenzen in den Internationalen Beziehungen nach dem Ost-West-Konflikt*. Baden-Baden, S. 67-87.
- Daase, Christopher, 1999: *Kleine Kriege – Große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegführung die internationale Politik verändert*. Baden-Baden: Nomos.
- Dallaire, Romeo A., 1994: Request for Protection of Informant. Fax from UNAMIR Force Commander to Baril/DPKO/UNATIONS from 11 January 1994, via Internet zugänglich unter:
<<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/warning/cable.html>> (Zugriff am 06.04.01).
- Dallaire, Romeo A., 1996: The Changing Role of UN Peacekeeping Forces: The Relationship between UN Peacekeepers and NGOs in Rwanda, in: Jim Whitman/David Pocock (Eds.) 1996, *After Rwanda: The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*. Houndsmill et al.; New York, N.Y., S. 205-218.

- Dallaire, Romeo A./Bruce Poulin, 1995: Rwanda: From Peace Agreement to Genocide, in: *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 24 (March 1995) No. 3, S. 7-11.
- Debiel, Tobias, 1992: Humanitäre Intervention. Moralische Pflicht oder Türöffner für neokoloniale Machtpolitik?, in: *ami (antimilitarismus information)*, 22 Jg. (1992) H. 10, S. 9-14.
- Debiel, Tobias, 1993: Kriege, in: *Stiftung Entwicklung und Frieden 1993, Globale Trends 93/94*. Hg. von Ingomar Hauchler. Frankfurt a.M., S. 177-197.
- Debiel, Tobias, 1995a: Kriege, in: *Stiftung Entwicklung und Frieden 1995, Globale Trends 1996*. Hg. von Ingomar Hauchler. Frankfurt a.M., S. 360-385.
- Debiel, Tobias, 1995b: Demokratie und Gewalt in einer Welt des Umbruchs. Zur friedenspolitischen Relevanz politischer Herrschaftsformen in den 90er Jahren, in: Norbert Ropers/Tobias Debiel (Hg.) 1995, *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*. Bonn, S. 55-86.
- Debiel, Tobias, 1995c: Von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft. Kosten des Krieges und sozialökonomische Bedingungen der Friedenskonsolidierung, in: Volker Matthies (Hg.) 1995, *Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung*. Bremen, S. 58-82.
- Debiel, Tobias, 1995d: Kriege, Konfliktvermittlung und die Rolle der Vereinten Nationen – Einige Ergebnisse empirischer Untersuchungen, in: Wolfgang R. Vogt (Hg.) 1995, *Frieden als Zivilisierungsprojekt. Neue Herausforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung*. Baden-Baden, S. 247-258.
- Debiel, Tobias, 1995e: Die Vereinten Nationen in einer Welt des Umbruchs. Chancen und Grenzen einer kooperativen Sicherheitspolitik, in: *WeltTrends*, Potsdam, (September 1995) Nr. 8 (Schwerpunktthema: Reform der UNO), S. 8-20.
- Debiel, Tobias, 1996a: Not und Intervention in einer Welt des Umbruchs. Zu Imperativen und Fallstricken humanitärer Einmischung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (1996) B 33-34/96, S. 29-38.
- Debiel, Tobias, 1996b: Wegweiser oder Irrlichter? Sicherheitspolitische Leitbilder für die 90er Jahre, in: Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hg.) 1996, *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*. Bonn, S. 120-140.
- Debiel, Tobias, 1996c: Gewaltprävention in innerstaatlichen Konflikten. Mögliche Konzepte für neue Herausforderungen. Bonn: Arbeitsstelle Friedensforschung Bonn 1996 (AFB-Texte; Nr. 2/96).
- Debiel, Tobias, 1996d: Kriegswirtschaft und Friedenskonsolidierung. Erfahrungen und Perspektiven in den Regionen des Südens. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report; Heft 20/1996).
- Debiel, Tobias, 1997: Dilemmata humanitärer Einmischung – Zu den Hintergründen und Gefahren des "neuen Interventionismus", in: Wolfgang R. Vogt (Hg.) 1997, *Gewalt und Konfliktbearbeitung. Befunde – Konzepte – Handeln*. Baden-Baden, S. 228-242.
- Debiel, Tobias, 1998: Handlungsfähige Weltautorität oder Legitimationsbeschaffer à la carte? Friedenspolitische Perspektiven für die UNO, in: *Die Friedens-Warte*, Bd. 73 (1998) H. 4, S. 443-464.
- Debiel, Tobias, 2000a: Vereinte Nationen und Weltfriedensordnung. Bilanz und Perspektiven zur Jahrtausendwende, in: Franz Nuscheler (Hg.) 2000, *Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert*. Bonn, S. 446-467.

- Debiel, Tobias, 2000b: Rezension von: Christopher Daase: Kleine Kriege – Große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegführung die internationale Politik verändert. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1999, in: Die Friedens-Warte, Bd. 75 (2000) H. 3-4, S. 417-421.
- Debiel, Tobias, 2001: Stichwort "Kriege/Bürgerkriege", in: Jacob E. Mabe (Hg.) 2001, Das Afrika-Lexikon. Ein Kontinent in 1000 Stichwörtern. Wuppertal et al., S. 319-323.
- Debiel, Tobias, 2002: Gewalt, Repression und Sicherheit im Schatten des 11. September. Zu globalen und regionalen Auswirkungen des neuen Terrorismus, in: Nord-Süd aktuell, 15. Jg. (April 2002) Nr. 1 (Themenschwerpunkt: Die Dritte Welt nach dem 11. September), S. 63-71.
- Debiel, Tobias/Martina Fischer, 2000a: Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung durch die EU. Konzepte, Kapazitäten und Kohärenzprobleme. Berlin: Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung (Berghof Report, Nr. 4; August 2000).
- Debiel, Tobias/Martina Fischer, 2000b: Zivile Krisenprävention durch die EU: Zur Programmatik und Institutionalisierung eines Politikfeldes, in: Ulrich Ratsch et al. (Hg.) 2000, Friedensgutachten 2000. Münster, S. 130-138.
- Debiel, Tobias/Hartwig Hummel, 2001: Weltpolitik in privaten Händen. Über Entstaatlichung und Kommerzialisierung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, 46. Jg. (2001) H. 5, S. 581-589.
- Debiel, Tobias/Volker Matthies, 2000: Krisenprävention: Was wurde erreicht? Eine Bestandsaufnahme zur deutschen Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik. Bonn: Arbeitsstelle Friedensforschung Bonn (AFB-Texte; September 2000).
- Debiel, Tobias/Franz Nuscheler (Hg.), 1996: Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.
- Debiel, Tobias/Dorothee Starck, 1999: Friedensdurchsetzung als zivilisatorischer Fortschritt? UN-Zwangsmaßnahmen und die Erfordernisse globaler Rechtsstaatlichkeit, in: Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED) (Hg.) 1999, Belohnen – Beschämen – Bestrafen. Globale Vereinbarungen und ihre Durchsetzung. Bonn: WEED (UNO-Projektgruppe; April 1999), S. 6-13.
- Debiel, Tobias/Norbert Ropers/Elisabeth Wollefs, 1997: Krieg und Frieden, in: Stiftung Entwicklung und Frieden 1997, Globale Trends 1998. Hg. von Ingomar Hauchler, Dirk Messner und Franz Nuscheler. Frankfurt a.M., S. 342-375.
- Debiel, Tobias/Martina Fischer/Volker Matthies/Norbert Ropers, 1999: Effektive Krisenprävention. Herausforderungen für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (Policy Paper 12; Juni 1999).
- Dedring, Jürgen, 1993: Humanitäre Diplomatie statt humanitärer Intervention. Der Nothilfe Koordinator der UN vor wachsenden Herausforderungen, in: Vereinte Nationen, 41. Jg. (1993) H. 2, S. 51-56.
- Deiseroth, Dieter, 1998: Militär und Menschenrechtsschutz – Skizze des völkerrechtlichen Rahmens, in: Martin Grundmann/Hartwig Hummel (Hg.) 1998, Militär und Politik – Ende der Eindeutigkeiten? Zum Wandel institutionalisierter Gewalt. Baden-Baden, S. 90-114.

- Deiseroth, Dieter, 2001: "Kein Recht zur Selbstjustiz". Juristen äußern erhebliche Zweifel am Nato-Bündnisfall. Interview mit dem Gründungsmitglied der deutschen Sektion der internationalen Juristenorganisation gegen den Atomkrieg (ialana) und Bundesverwaltungsrichter Dieter Deiseroth, in: Frankfurter Rundschau vom 14. September 2001, S. 2.
- Delbrück, Jost, 1992: Die internationale Gemeinschaft vor neuen Herausforderungen: Zur Neubestimmung der Reichweite des Interventionsverbotes der Charta der Vereinten Nationen, in: Wolfgang Heydrich et al. (Hg.) 1992, Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente. Baden-Baden: Nomos, S. 547-556.
- Delbrück, Jost, 1993: Wirksames Völkerrecht oder neues 'Weltinnenrecht'? Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung in einem sich wandelnden internationalen System, in: Winrich Kühne (Hg.) 1993, Blauhelme in einer turbulenten Welt. Baden-Baden, S. 101-131.
- Delbrück, Jost, 1997: Wirksames Völkerrecht oder neues 'Weltinnenrecht'? Perspektiven der Rechtsentwicklung in einem sich wandelnden internationalen System, in: Dieter Senghaas (Hg.) 1997, Frieden machen. Frankfurt a.M., S. 482-512 (Wiederabdruck von Delbrück 1993).
- Delbrück, Jost/Klaus Dicke, 1989: Zur Konstitution des Friedens als Rechtsordnung, in: Uwe Nerlich/Trutz Rendtorff (Hg.) 1989, Nukleare Abschreckung. Politische und ethische Interpretation einer neuen Realität. Baden-Baden, S. 797-818.
- Deng, Francis M., 1995: Mediating the Sudanese Conflict: A Challenge for the IGADD, in: CSIS Africa Notes, (February 1995) No.169, S. 1-8.
- Deng, Francis M./Khalid M. Medani, 1996: Civil War and Identity in Sudan's Foreign Policy, in: Edmond J. Keller/Donald Rothchild (Eds.) 1996, Africa in the New International Order: Rethinking State Sovereignty and Regional Security. Boulder, Co.; London, S. 100-118.
- Denmark, 1996: Comprehensive Review of the Whole Question of Peace-keeping in all their Aspects. Letter dated 29 February 1996 from the Permanent Representative of Denmark to the United Nations addressed to the Secretary-General. New York, N.Y.: United Nations (A/S, A/51/75, S/1996/166, 5 March 1996)
<<http://www.undp.org/missions/denmark/policy/rapid.htm>>
(Zugriff am 17.11.96)
- Des Forges, Alison, 1999: Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda. New York, N.Y. et al.: Human Rights Watch; Paris: International Federation of Human Rights.
- Des Forges, Alison, 2000: Alas, We Knew, in: Foreign Affairs, Vol. 79 (May/June 2000) No. 3, S. 141-144.
- Desai, Meghnad, 1998: Global Governance, in: Dirk Messner (Hg.) 1998, Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Bonn, S. 323-344.
- Deus Pinheiro, João de, 1998: Can EU Development Assistance Contribute to Peace and Security? CESD/ISIS Conference on "The Future of EU's Common Foreign and Security Policy". Brussels (24 September 1998).
<<http://www.europa.eu.int/comm/development/speeches/en/980924.htm>>
(Zugriff am 15.02.00)

- Deus Pinheiro, João de, 1999: Peace-building and Conflict Prevention in Africa. Brussels (March 1999).
<<http://www.europa.eu.int/comm/development/article-pinheiro1999.htm>> (Zugriff am 15.02.00)
- Deutsch, Karl W. et al., 1957: Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
[An der Studie haben als Autoren mitgewirkt: Karl W. Deutsch, Sidney A. Burrell, Robert A. Kann, Maurice Lee, Jr., Martin Lichterman, Raymond E. Lindgren, Francis L. Loewenheim, Richard W. Van Wagenen.]
- Deutsch, Morton, 1973: The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes. New Haven; London: Yale University Press.
- Dicke, Klaus, 1995: Konfliktprävention durch Minderheitenschutz? Möglichkeiten und Grenzen multilateraler und innerstaatlicher Rechtsgarantien, in: Norbert Ropers/Tobias Debiel (Hg.) 1995, Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt. Bonn, S. 233-256.
- Diederichsen, Telse, 1993: Angola oder wie man mit Wahlen einen Krieg verlieren kann. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Diehl, Paul F., 1993: Institutional Alternatives to Traditional U.N. Peacekeeping: An Assessment of Regional and Multinational Options, in: Armed Forces & Society, Vol. 19 (Winter 1993) No. 2, S. 209-230.
- Diehl, Paul F., 1994: Regional Alternatives to UN Peacekeeping Operations, in: Swords and Ploughshares, The Bulletin of the Program in Arms Control, Disarmament, and International Security (University of Illinois at Urbana-Champaign), Vol. 8 (Winter-Spring 1994) No. 2-3, S. 7-11.
- Dießenbacher, Hartmut, 1994a: Söhne ohne Land. Der Bürgerkrieg in Zentralafrika – eine Folge der Bevölkerungsexplosion, in: Der Spiegel vom 23. Mai 1994, Nr. 21, S. 146-148.
- Dießenbacher, Hartmut, 1994b: Bürgerkrieg und Völkermord in Ruanda, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (1994) B 31/94, S. 14-23.
- Dießenbacher, Hartmut, 1995: Völkermord in Ruanda? Wie Bevölkerungswachstum und knappes Land die Massaker und den Völkermord begünstigt haben, in: Leviathan, 23. Jg. (1995) H. 2, S. 165-196.
- Dobbie, Charles, 1994: A Concept for Post-Cold War Peacekeeping, in: Survival, Vol. 36 (Autumn 1994) No. 3, S. 121-148.
- Docking, Tim, 2001: Peacekeeping in Africa. Washington, D.C.: United States Institute of Peace (Special Report; No. 66; 13 February 2001).
<<http://www.usip.org>> (Zugriff am 18.06.01)
- Domínguez, Jorge I., 1992: Pipsqueak Power: The Centrality and Anomaly of Cuba, in: Thomas G. Weiss/James G. Blight (Eds.) 1992, The Suffering Grass: Superpowers and Regional Conflict in Southern Africa and the Caribbean. Boulder, Co.; London, S. 57-78.
- Donini, Antonio, 1996a: Auf der Welle reiten, bis sie bricht: Intervention und der Süden, in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hg.) 1996, Der neue Interventionismus. Bonn, S. 185-207.
- Donini, Antonio, 1996b: The Policies of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda. Providence, R.I: Brown University, The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies (Occasional Paper # 22).

- Donini, Antonio/Norah Niland, 1994: Rwanda: Lessons Learned. A Report on the Coordination of Humanitarian Activities. New York, N.Y.: UN Department of Humanitarian Affairs (November 1994).
<<http://www.intac.com/PubService/rwanda/DHA/DONINI/fin.htm>>
(Zugriff am 16.11.96)
- Dool, Abdullahi, 1998: Failed States. When Governance Goes Wrong. London: Horn Heritage.
- Doppelt, Gerald, 1978: Walzer's Theory of Morality in International Relations, in: *Philosophy and Public Affairs*. Vol. 8 (1978) No. 1, S. 3-26.
- Dowty, Alan/Gil Loescher, 1996: Refugee Flows as Grounds for International Action, in: *International Security*, Vol. 21 (1996) No. 1, S. 43-71.
- Doyle, Michael W./Ian Johnstone/Robert C. Orr (Eds.), 1997: Keeping the Peace. Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador. New York, N.Y.; Cambridge: Cambridge University Press.
- Drewes, Manfred, 1995: Kann Somalia auf eine zentrale Staatsgewalt verzichten?, in: *AG KED Informationen zum Horn von Afrika* (Bonn), (31. August 1995) H. 4, S. 8.
- Dreyer, Ronald, 1994: Namibia and Southern Africa. Regional Dynamics of Decolonization 1945-1990. London; New York, N.Y.: Kegan Paul International.
- Dubiel, Helmut, 1994: Der entfesselte Riese? Die "zivile Gesellschaft" und die liberale Demokratie nach 1989, in: Claus Leggewie (Hg.) 1994, *Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik*. Darmstadt, S. 49-60.
- Duffield, Mark/John Prendergast, 1994: Without Troops & Tanks: The Emergency Relief Desk at the Cross Border Operation into Eritrea and Tigray. Lawrenceville, N.J.: The Red Sea Press.
- Dunn, William N., 1892: Reforms as Arguments, in: *Knowledge – Creation, Diffusion, Utilization*, Vol. 3 (March 1982) No. 3, S. 293-326.
- Durch, William J. (Ed.), 1993: *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*. New York, N.Y.: St. Martin's Press.
- Durch, William J., 1993a: The UN Operation in Congo, in: William J. Durch (Ed.) 1993, *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*. New York, N.Y., S. 315-352.
- Durch, William J., 2000: Discussion of the Report of the Panel on UN Peace Operations (The "Brahimi Report"). Washington, D.C. The Henry L. Stimson Centre.
<<http://www.stimson.org/unpk/panelreport/unpkstimsondiscussion.pdf>>
(Zugriff am 06.05.01)
- Eberwein, Wolf Dieter/Sven Chojnacki, 2001: Umweltkonflikte und Umweltsicherheit, in: *Stiftung Entwicklung und Frieden 2001, Globale Trends 2002. Fakten, Analysen, Prognosen*. Hg. von Ingomar Hauchler, Dirk Messner und Franz Nuscheler. Frankfurt a.M., S. 357-375.
- Eberwein, Wolf-Dieter, 1997: Die Politik Humanitärer Hilfe: Im Spannungsfeld von Macht und Moral. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Arbeitsgebiet: Internationale Politik; P 97-301).
- Eberwein, Wolf-Dieter/Sven Chojnacki/Catherine Götze/Yasemin Topçu, 1999: Humanitäre Hilfe in globalen Konflikten, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (1999) B 52-53/99, S. 31-38.
- Eide, Asbjørn, 1989: Right to Adequate Food as a Human Right. New York, N.Y.: United Nations (United Nations Sales No. E.89.XIV.2).

- Eide, Asbjørn, 1994: Minorities, Group Conflicts and the United Nations, in: Ekkehard Hetzke/Michael Donner (Hg.) 1994, Weltweite und europäische Sicherheit im Spannungsfeld von Souveränität und Minderheitenschutz. Berlin et al., S. 53-76.
- Eikenberg, Kathrin, 1993a: Somalia: Vom Krieg der Clans zum Krieg der UNO?, in: Volker Matthies (Hg.) 1993, Frieden durch Einmischung. Bonn, S. 185-202.
- Eikenberg, Kathrin, 1993b: Die UNO in Somalia. Zu den Hintergründen des Bürgerkriegs und den Stadien der Intervention, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, 38. Jg. (September 1993) H. 9, S. 1061-1069.
- Eikenberg, Kathrin, 1995: Nachkriegsentwicklung am Horn von Afrika: Eritrea, Äthiopien und Somaliland, in: Volker Matthies (Hg.) 1995, Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung. Bremen, S. 249-279.
- Eisele, Manfred, 2000: Die Vereinten Nationen und das internationale Krisenmanagement. Ein Insider-Bericht. Mit einem Vorwort von UN-Generalsekretär Kofi Annan. Frankfurt a.M.: Verlag Josef Knecht.
- Elias, Norbert, 1976: Über den Prozeß der Zivilisation. Zweiter Band. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Elwert, Georg, 1997: Gewaltmärkte. Beobachtungen zur Zweckrationalität der Gewalt, in: Trutz von Trotha (Hg.) 1997, Soziologie der Gewalt. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 37/1997, S. 86-101.
- Engel, Ulf/Andreas Mehler (Hg.), 1998, Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Engel, Ulf/Rolf Hofmeier/Dirk Kohnert/Andreas Mehler (Hg.), 1996: Deutsche Wahlbeobachtung in Afrika. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Erdmann, Gero, 1993: Demokratisierung in Afrika und Menschenrechtskonditionalität der Entwicklungshilfe, in: Rainer Tetzlaff (Hg.) 1993, Menschenrechte und Entwicklung. Deutsche und internationale Kommentare und Dokumente. Bonn, S. 123-148.
- Eriksson, John, 1996: The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience. Synthesis Report. With contributions by Howard Adelman, John Borton, Hanne Christensen, Krishna Kumar, Astri Suhrke, David Tardif-Douglin, Stein Villumstad, Lennart Wohlgemuth. Edited by David Millwood. Copenhagen: Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda.
<<http://www.ingenioeren.dk/danida/rwanda.html>>
(Zugriff am 15.11.96)
- European Commission, 1996: The European Union and the Issue of Conflict in Africa: Peace-building, Conflict Prevention and Beyond. Communication from the Commission to the Council. Brussels (6 March 1996).
- European Platform, 1998: Prevention and Management of Violent Conflicts. An International Directory. With profiles of 475 leading organizations and institutions. 1998 Edition. A Publication of the European Platform for Conflict Prevention and Transformation. Edited in cooperation with PIOOM and the Berghof Research Institute for Constructive Conflict Management. Utrecht.
- Evans, Gareth, 1993: Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond. St. Leonards, Australia: Allen & Unwin.

- Fandrych, Sabine, 1995a: Der Beitrag der Vereinten Nationen zur Friedenserhaltung und -konsolidierung in Mosambik. Übertragbares Modell oder erfolgreiche Ausnahme? München: Magisterarbeit am Geschwister-Scholl-Institut der Ludwig-Maximilians-Universität München (September 1995).
- Fandrych, Sabine, 1995b: Versöhnung als Voraussetzung für eine dauerhafte Friedenskonsolidierung in Mosambik. Das Beispiel der Nampula-Provinz, in: Afrika Spectrum, 30. Jg. (1995) H. 1, S. 77-83.
- Fandrych, Sabine, 1997: Mosambik: Transformation vom Krieg zum Frieden durch 'sensibles' Peace-Keeping, in: Volker Matthies (Hg.) 1997, Der gelungene Frieden. Beispiele und Bedingungen erfolgreicher Konfliktbearbeitung. Bonn, S. 220-249.
- Fandrych, Sabine, 1998: Konfliktmanagement und -regelung der Vereinten Nationen in Mosambik. Übertragbares Modell oder erfolgreiche Ausnahme? Hamburg: Institut für Afrika-Kunde (Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde; 101).
- Fandrych, Sabine, 2000: Mosambik: Demokratische Konsolidierung mit Schönheitsfehlern, in Joachim Betz/Stefan Brüne (Hg.) 2000, Jahrbuch Dritte Welt 2001. München, S. 66-81.
- Fandrych, Sabine, 2001: Kommunalreform und Lokalpolitik in Mosambik. Demokratisierung und Konflikttransformation jenseits des zentralistischen Staates? Hamburg: Institut für Afrika-Kunde (Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde; 65).
- Fandrych, Sabine/Bernhard Weimer, 1994: Mosambik vor den Wahlen. Maputo: Friedrich-Ebert-Stiftung/Internationale Entwicklungszusammenarbeit (September 1994).
- Farer, Tom J., 1993: The Role of Regional Organizations in International Peacemaking and Peace-keeping: Legal, Political and Military Problems, in: Winrich Kühne (Hg.) 1993, Blauhelme in einer turbulenten Welt. Baden-Baden: Nomos, S. 275-292.
- Feil, Scott R., 1998: Preventing Genocide: How the Early Use of Force Might Have Succeeded in Rwanda. Foreword by Lieutenant-General Romeo A. Dallaire. A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. New York, N.Y.: Carnegie Corporation of New York (April 1998).
- Ferdowsi, Mir A., 1993: Kriege der Gegenwart – Nachholprozeß nationalstaatlicher Konsolidierung?, in: Volker Matthies (Hg.) 1993, Frieden durch Einmischung? Bonn, S. 27-42.
- Ferdowsi, Mir A. (Hg.), 2001: Krisenprävention und Friedenskonsolidierung. Eine Zwischenbilanz der "neuen deutschen Entwicklungspolitik". München: Forschungsstelle Dritte Welt am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München (Arbeitspapiere; Nr. 30/2001).
- Ferencz, Benjamin B., 1998: Von Nürnberg nach Rom. Auf dem Weg zu einem Internationalen Strafgerichtshof. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (Policy Paper 8; Mai 1998).
- Festinger, Leon, 1978. Theorie der kognitiven Dissonanz. Bern: Hans Huber.
- Fetherston, A.B., 1994a: Towards A Theory of United Nations Peacekeeping. New York, N.Y.: St. Martin's Press.

- Fetherston, A.B., 1994b: Putting the Peace Back into Peacekeeping: Theory Must Inform Practice, in: *International Peacekeeping*, Vol. 1 (Spring 1994) No. 1, S. 3-29.
- FIDH (Fédération Internationale des Droits de l'Homme)/UIDH (Union Interafricaines des Droits de l'Homme)/Africa Watch/CIDPDD (Centre International des Droits de la Personne et du Développement Democratique), 1993: Report of the International Commission of Investigation on Human Rights Violations in Rwanda Since October 1, 1990 (7-21 January 1993). Final Report. New York, N.Y. et al.: Africa Watch.
- Fink, Udo, 1999: Kollektive Friedenssicherung. Kapitel VII UN-Charta in der Praxis der Vereinten Nationen. Frankfurt a.M. et al.: Peter Lang.
- Finkelstein, Lawrence S., 1995: What Is Global Governance?, in: *Global Governance*, Vol. 1 (1995), S. 367-372.
- Finnegan, William, 1992: *A Complicated War: The Harrowing of Mozambique*. Berkeley, Cal.: University of California Press.
- Fituni, Leonid L., 1995: The Collapse of the Socialist State: Angola and the Soviet Union, in: I. William Zartman (Ed.) 1995, *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, Co.; London, S. 143-157.
- Forman, Shepard/David M. Malone (Eds.), 2001: *Refashioning the Dialogue: Regional Perspectives on the Brahimi Report on UN Peace Operations. Regional Meetings, February – March 2001*. Johannesburg, Buenos Aires, Singapore, and London. New York, N.Y.: International Peace Academy; Center on International Cooperation, New York University.
<http://www.ipacademy.org/Publications/Reports/Research/PublRepoReseBrahimi_body.htm> (Zugriff am 03.10.01)
- Forrester, Viviane, 1997: *Der Terror der Ökonomie*. München: Paul Zsolnay Verlag.
- Fortna, Virginia Page, 1993a: United Nations Transition Assistance Group in Namibia, in: William J. Durch (Ed.) 1993, *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*. New York, N.Y., S. 353-375.
- Fortna, Virginia Page, 1993b: United Nations Angola Verification Mission I, in: William J. Durch (Ed.) 1993, *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*. New York, N.Y., S. 376-387.
- Fortna, Virginia Page, 1993c: United Nations Angola Verification Mission II, in: William J. Durch (Ed.) 1993, *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*. New York, N.Y., S. 388-405.
- Foucault, Michel, 1994: *Die Ordnung des Diskurses*. Frankfurt a.M.
- Fowler, Alan, 1992: Distant Obligations: Speculations on NGO Funding and the Global Market, in: *Review of African Political Economy (ROAPE)*, (1992) No. 55, S. 9-29.
- Fowler Report, 2000: Final Report of the UN Panel of Experts on Violations of Security Council Sanctions Against UNITA. New York, N.Y.: United Nations (S/2000/203, 10 March 2000).
<<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/angola/report.htm>> (Zugriff am 06.05.01)
- Franck, Thomas M., 1990: *The Power of Legitimacy Among Nations*. Oxford et al.: Oxford University Press.

- Franck, Thomas M., 1992: The Emerging Right to Democratic Governance, in: American Journal of International Law (AJIL), Vol. 86 (January 1992), S. 46-91.
- Franck, Thomas M./Nigel Rodley, 1973: After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force, in: American Journal of International Law (AJIL), Vol. 67 (1973), S. 275-305.
- Friedli, Richard, 1996: Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit mit Ruanda, in: der überblick, 32. Jg. (März 1996) H. 1, S. 28-29.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), 1996: Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft, oder: Die NGOisierung der (Welt-)Politik? Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Frontline, 1998: "The Triumph of Evil". A Report on how the 1994 Rwanda genocide could have been prevented. PBS Online & WGBH/Frontline, zugänglich via Internet: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/etc/synopsis.html> (Zugriff am 24.02.01).
- Frontline, 1999: Justice in Rwanda, 1999, zugänglich via Internet: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/readings/justice.html> (Zugriff am 06.04.01).
- Fues, Thomas/Brigitte I. Hamm (Hg.), 2001: Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.
- Fukuyama, Francis, 1989: The End of History, in: The National Interest, Vol. 16 (1989), S. 3-18.
- Fukuyama, Francis, 1992: The End of History and the Last Man. London: Hamish Hamilton.
- Furley, Oliver (Ed.), 1995: Conflict in Africa. London; New York, N.Y.: I.B. Tauris Publishers.
- Furley, Oliver, 1995a: Africa: The Habit of Conflict (Introduction), in: Oliver Furley (Ed.) 1995, Conflict in Africa. London; New York, N.Y., S. 1-18.
- Furley, Oliver, 1995b: Child Soldiers in Africa, in: Oliver Furley (Ed.) 1995, Conflict in Africa. London; New York, N.Y., S. 28-45.
- Gamba, Virginia/Richard Cornwell, 2000: Arms, Elites, and Resources in the Angolan Civil War, in: Mats Malone/David M. Malone (Eds.) 2000, Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars. Boulder, Co., S. 157-172.
- Gambari, Ibrahim A., 1995: The Role of Foreign Intervention in African Reconstruction, in: I. William Zartman (Ed.) 1995, Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority. Boulder, Co.; London, S. 221-234.
- Gambari, Ibrahim A., 1996: The Role of Regional and Global Organizations in Addressing Africa's Security Issues, in: Edmond J. Keller/Donald Rothchild (Eds.) 1996, Africa in the New International Order: Rethinking State Sovereignty and Regional Security. Boulder, Co.; London, S. 29-36.
- Gantzel, Klaus Jürgen/Jörg Meyer-Stamer (Hg.), 1986: Die Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1984. Daten und erste Analysen. München; Köln; London: Weltforum Verlag.
- Gantzel, Klaus Jürgen/Klaus Schlichte, 1994: Das Kriegsgeschehen 1993. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte im Jahre 1993. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (Interdependenz; Nr. 16).

- Gantzel, Klaus Jürgen/Torsten Schwinghammer, 1995: Die Kriege nach dem zweiten Weltkrieg 1945 bis 1992. Daten und Tendenzen. Münster; Hamburg: Lit.
- Gebauer, H., 1991: The Subsidized Food Distribution System in Mozambique and its Socio-Economic Impacts. Technical Assistance, EC Food Security Department, Maputo (July 1991).
- Gebrewold, Kiflemariam, 1999: Kleinwaffen – Tötungsinstrumente der neuen Kriege. Frankfurt a.M.: epd-Dritte Welt Information, Arbeitsblätter für Unterricht, Diskussion und Aktion, (Mai/Juni 1999) H. 7-8.
- Geffray, Christian, 1990: La Cause des Armes au Mozambique: Anthropologie d'une Guerre Civile, Paris: Editions Karthala.
- Gersony, Robert, 1988: Summary of Mozambican Refugee Accounts of Principally Conflict-Related Experience in Mozambique: Report submitted to Ambassador Jonathan Moore and Dr. Chester A. Crocker. Washington, D.C. (US Department of State, Bureau for Refugee Programs, April 1988).
- Ghebresillasié, Girma, 1999: Kalter Krieg am Horn. Regionalkonflikte: Äthiopien und Somalia im Spannungsfeld der Supermächte 1945-1991. Baden-Baden: Nomos.
- Gibbs, David N., 2000: The United Nations, International Peacekeeping and the Question of 'Impartiality': Revisiting the Congo Operation of 1960, in: The Journal of Modern African Studies, Vol. 38 (2000) No. 3, S. 359-382.
- Gill, Stephen, 1986: Hegemony, Consensus and Trilateralism, in: Review of International Studies, Vol. 12 (1986) No. 3, S. 205-221.
- Gill, Stephen (Ed.), 1997: Globalization, Democratization and Multilateralism. Houndsmill, Basingstoke & London: Macmillan.
- Gill, Stephen/David Law, 1989: Global Hegemony and the Structural Power of Capital, in: International Studies Quarterly, Vol. 33 (1989) No. 4, S. 475-499.
- Gilpin, Robert, 1987: The Political Economy of International Relations. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Girardet, Edward, 1993: Public Opinion, the Media, and Humanitarianism, in: Thomas G. Weiss/Larry Minear (Eds.) 1993, Humanitarianism across Borders: Sustaining Civilians in Times of War. Boulder, Co.; London, S. 39-55.
- Global Witness, 1998a: A Rough Trade. the Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict. London: Global Witness Ltd. (December 1998).
- Global Witness, 1998b: Angola: Diamond Trade and War (Press Release from 15 December 1998). London: Global Witness Ltd.
reposted by Africa Policy Information Center (APIC), Washington, D.C.
<<http://www.africapolicy.org/docs98/ang9812.htm>>
(Zugriff am 06.05.01)
- Global Witness, 1999: A Crude Awakening: The Role of Oil and Banking Industries in Angola's Civil War and the Plunder of State Assets. Dedicated to the inspiration of Jeffrey Reynolds. London: Global Witness Ltd. (December 1999).
<<http://www.oneworld.org/globalwitness>> (Zugriff am 15.04.01)
- Global Witness, 2000: Conflict Diamonds. Possibilities for the Identification, Certification and Control of Diamonds. London Global Witness Ltd. (Briefing Document; June 2000).
<<http://www.oneworld.org/globalwitness>> (Zugriff am 15.04.01)

- Gomes, Solomon, 1996: *The OAU, State Sovereignty, and Regional Security*, in: Edmond J. Keller/Donald Rothchild (Eds.) 1996, *Africa in the New International Order: Rethinking State Sovereignty and Regional Security*. Boulder, Co.; London, S. 37-51.
- Gonçalves, Fernando, 1998: *Ideological Shifts, Economic Imperatives: Southern African States and the Mozambican Peace Process*, in: Jeremy Armon et al. (Eds.) 1998, *The Mozambican Peace Process in Perspective*. London (Accord, Issue 3, January 1998).
<http://www.c-r.org/cr/acc_moz/> (Zugriff am 22.09.98)
- Gordenker, Leon/Thomas G. Weiss, 1990: *Humanitarian Emergencies and Military Help: Some Conceptual Observations*, in: Thomas G. Weiss (Ed.) 1990, *Humanitarian Emergencies and Military Help in Africa*. Houndsmill et al., S. 1-23.
- Gordenker, Leon/Thomas G. Weiss (Eds.), 1995: *Nongovernmental Organisations, the United Nations and Global Governance*, *Third World Quarterly*, Vol. 16 (1995) No. 3 (Special Issue).
- Gordenker, Leon/Thomas G. Weiss, 1995a: *Pluralising Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions*, in: Leon Gordenker/Thomas G. Weiss (Eds.) 1995, *Nongovernmental Organisations, the United Nations and Global Governance*, *Third World Quarterly*, Vol. 16 (1995) No. 3 (Special Issue), S. 357-388.
- Gordenker, Leon/Thomas G. Weiss, 1995b: *NGO Participation in the International Policy Process*, in: Leon Gordenker/Thomas G. Weiss (Eds.) 1995, *Nongovernmental Organisations, the United Nations and Global Governance*, *Third World Quarterly*, Vol. 16 (1995) No. 3 (Special Issue), S. 543-555.
- Gordenker, Leon/Thomas G. Weiss, 1996a: *Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions*, in: Thomas G. Weiss/Leon Gordenker (Eds.) 1996, *NGOs, the UN, and Global Governance*. Boulder, Co.; London, S. 17-47.
- Gordenker, Leon/Thomas G. Weiss, 1996b: *NGO Participation in the International Policy Press*, in: Thomas G. Weiss/Leon Gordenker (Eds.) 1996, *NGOs, the UN, and Global Governance*. Boulder, Co.; London, S. 209-221.
- Gordenker, Leon/Thomas G. Weiss, 1997: *Devolving Responsibilities: A Framework for Analysing NGOs and Services*, in: Thomas G. Weiss (Ed.) 1997, *Beyond UN Subcontracting: Task-sharing with Regional Security Arrangements and Service-Providing NGOs*, in: *Third World Quarterly*, Vol. 18 (1997) No. 3 (Special Issue), S. 443-456.
- Gourevitch, Philip, 1998a: *We Wish to Inform You That Tomorrow We Will Be Killed with Our Families. Stories from Rwanda*. New York, N.Y.: Farrar, Straus & Giroux.
- Gourevitch, Philip, 1998b: *Early Premonitions and the Warning of What Was to Come*, excerpted from Chapter 8 of Philip Gourevitch 1998a [*We Wish to Inform You That Tomorrow We Will Be Killed with Our Families. Stories from Rwanda*. New York, N.Y.: Farrar, Straus & Giroux], zugänglich via Internet:
<<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/warning/premonitions.html>> (Zugriff am 06.04.01)

- Gourevitch, Philip, 1998c: French Action in Rwanda, excerpted from Chapter 11 of Philip Gourevitch 1998a [We Wish to Inform You That Tomorrow We Will Be Killed with Our Families. Stories from Rwanda. New York, N.Y.: Farrar, Straus & Giroux], zugänglich via Internet: <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/readings/french.html>> (Zugriff am 06.04.01)
- Gourevitch, Philip, 1998d: The Genocide Fax, in: The New Yorker, 11 May 1998.
- Gourevitch, Philip, 1999: Wir möchten Ihnen mitteilen, dass wir morgen mit unseren Familien umgebracht werden. Berichte aus Ruanda. Berlin: Berlin Verlag.
- Gramsci, Antonio, 1991: Gefängnishefte. Hamburg; Berlin.
- Green, Reginald Herbold, 1987: Killing the Dream: The Political and Human Economy of War in Sub-Saharan Africa. Brighton/Sussex: Institute of Development Studies (Discussion Paper 238, November 1987).
- Green, Reginald Herbold, 1991: Neo-Liberalism and the Political Economy of War: Sub-Saharan Africa as a Case-Study of a Vacuum, in: Christopher Colclough/James Manor (Eds.) 1991, States or Markets? Neo-Liberalism and the Development Policy Debate. Oxford: Clarendon Press, S. 238-259.
- Green, Reginald Herbold, 1994: The Course of the Four Horsemen: Costs of War and Its Aftermath in Sub-Saharan Africa, in: Joanna Macrae/Anthony Zwi (Eds., with Mark Duffield & Hugo Slim) 1994, War & Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies. London & New Jersey, S. 37-49.
- Green, Reginald Herbold, 1995: Namibia: From Blood and Iron to Reconciliation, in: Oliver Furley (Ed.) 1995, Conflict in Africa. London; New York, N.Y., S. 199-222.
- Greenwood, Christopher, 1993a: Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention?, in: Europa-Archiv, 48. Jg. (1993) H. 4, S. 93-116.
- Greenwood, Christopher, 1993b: Is there a Right of Humanitarian Intervention?, in: The World Today, Vol. 49 (1993) No. 2, S. 34-40.
- Griffiths, Robert J., 1996: Democratisation and Civil-Military Relations in Namibia, South Africa and Mozambique, in: Third World Quarterly, Vol. 17 (1996) No. 3, S. 473-485.
- Grill, Bartholomäus/Caroline Dumay, 1997: Der Söldner-Konzern, in: Die Zeit vom 17. Januar 1997, Nr. 4.
- Groffebert, Hans, 1996: Der Fall Somalia und die Deutsche Bundeswehr. Humanitäre Hilfe im Zeitalter der Blauhelmeinsätze, in: Rolf Hanisch/Peter Moßmann (Hg.) 1996, Katastrophen und ihre Bewältigung in den Ländern des Südens. Hamburg, S. 196-221.
- Gross, Ernest A., 1962: The United Nations. Structure for Peace. New York, N.Y.: Harper & Brothers.
- Grundmann, Martin/Hartwig Hummel (Hg.), 1998: Militär und Politik – Ende der Eindeutigkeiten? Zum Wandel institutionalisierter Gewalt. Baden-Baden, S. 90-114.
- Gruppe von Lissabon, 1997: Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit. München: Landeszentrale für politische Bildung.

- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), 1998a: Entwicklungsorientierte Nothilfe (EON). Beiträge zur Krisenprävention und Konfliktlösung. Technische Zusammenarbeit im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen. EON-Arbeitskonzept Nr. 3. Arbeitsfeld Not- und Flüchtlingshilfe. Eschborn: GTZ (Stand: März 1998, Entwurf GTZ).
- GTZ, 1998b: Die Entwicklungsorientierte Nothilfe (EON). Arbeitskonzept der GTZ. Technische Zusammenarbeit im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen. Arbeitsfeld Not- und Flüchtlingshilfe. Eschborn: GTZ (Stand: März 1998, Entwurf GTZ).
- Guimarães, Fernando Adresen, 1998: *The Origins of the Angolan Civil War: Foreign Intervention and Domestic Political Conflict*. Houndsmill, Basingstoke & London: Macmillan; New York, N.Y.: St. Martin's Press.
- Gunn, Gillian, 1992: *The Legacy of Angola*, in: Thomas G. Weiss/James G. Blight (Eds.) 1992, *The Suffering Grass: Superpowers and Regional Conflict in Southern Africa and the Caribbean*. Boulder, Co.; London, S. 39-54.
- Gurr, Ted Robert, 1993: *Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflicts*. With Contributions by Barbara Harff, Monty G. Marshall, James R. Scaritt. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Haas, Ernst B., 1958: *The Uniting of Europe – Political, Social and Economical Forces*. London; Stanford, Cal.
- Haas, Ernst B., 1987: *The Collective Management of International Conflict, 1945-1984*, in: United Nations Institute for Training and Research (Ed.) 1987, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*. Dordrecht; Boston; Lancaster, S. 3-70.
- Haass, Richard N., 1988: *Ripeness and the Settlement of International Disputes*, in: *Survival*, Vol. 30 (May/June 1988) No. 3, S. 232-251.
- Habermas, Jürgen, 1995: *Kants Idee des Ewigen Friedens – aus dem historischen Abstand von 200 Jahren*, in: *Kritische Justiz – Vierteljahresschrift*, 28. Jg. (1995) H. 3, S. 293-319.
- Halim, Omar, 1996: *A Peacekeeper's Perspective of Peacebuilding in Somalia*, in: *International Peacekeeping*, Vol. 3 (Summer 1996) No. 2, S. 70-86.
- Hall, Margaret, 1990: *The Mozambique National Resistance (Renamo): A Study in the Destruction of an African Country*, in: *Africa*, Vol. 60 (1990) No. 1, S. 39-68.
- Hall, Margaret/Tom Young, 1997: *Confronting Leviathan: Mozambique Since Independence*. London: Hurst & Company.
- Halperin, Morton H., 1993: *Guaranteeing Democracy*, in: *Foreign Policy* (Summer 1993) No. 91, S. 105-122.
- Halvorsen, Kate, 1999: *Protection and Humanitarian Assistance in the Refugee Camps of Zaire: The Problem of Security*, in: Howard Adelman/Astri Suhrke (Eds.) 1999, *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*. New Brunswick, USA; London, U.K., S. 307-320.
- Hamm, Brigitte, 1996: *Menschenrechte in einer interdependenten Welt. Die Suche nach einer Globalethik*, in: Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hg.) 1996, *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*. Bonn, S. 141-155.
- Hamm, Brigitte, 1997: *Politische Menschenrechte*, in: *Stiftung Entwicklung und Frieden 1997, Globale Trends 1998. Fakten, Analysen, Prognosen*. Hg. von Ingomar Hauchler, Dirk Messner, Franz Nuscheler. Frankfurt a.M., S. 399-423.

- Hamm, Brigitte/Thomas Fues, 2000: Die Weltkonferenzen und die deutsche Politik. Ein Beitrag zu Global Governance? Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (Policy Paper 14; November 2000).
- Hampson, Fen Osler, 1992: Winding Down Strife in Southern Africa, in: Thomas G. Weiss/James G. Blight (Eds.) 1992, *The Suffering Grass: Superpowers and Regional Conflict in Southern Africa and the Caribbean*. Boulder, Co.; London, S. 125-146.
- Hampson, Fen Osler, 1996: *Why Peace Settlements Succeed or Fail*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Hampson, Fen Osler, 2000: A Commentary on the Brahimi Report, in: National Network News (The Defence Associations National Network, Canada), Vol. 7 (Winter 2000) No. 3.
<http://www.sfu.ca/~dann/nn7-3_6.htm> (Zugriff am 26.05.01)
- Hanf, Theodor, 1999: Afro-Militarismus. Die Entstehung eines nachhaltigen Kriegssystems im Zentrum Afrikas, in: Bruno Schoch et al. (Hg.) 1999, *Friedensgutachten 1999*. Münster, S. 161-172.
- Hanisch, Rolf/Rodger Wegner (Hg.), 1995: *Nichtregierungsorganisationen und Entwicklung. Auf dem Weg zu mehr Realismus*. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.
- Hanlon, Joseph, 1984: *Mozambique: The Revolution Under Fire*. London: Zed Books.
- Hanlon, Joseph, 1986: *Beggar Your Neighbours. Apartheid Power in Southern Africa*. London: Catholic Institute for International Relations (in collaboration with James Currey [London]; Indiana University Press [Bloomington, Indiana]).
- Hanlon, Joseph, 1991: *Mozambique – Who Calls the Shots?* London: James Currey; Bloomington, Indiana: Indiana University Press.
- Hanlon, Joseph, 1997: *Peace Without Profit. How the IMF Blocks Rebuilding in Mozambique*. Oxford: James Currey; Portsmouth, N.H.: Heinemann (Irish Mozambique Solidarity & The International African Institute).
- Harbeson, J.W./Donald Rothchild/Naomi Chazan (Eds.), 1994: *Civil Society and the State in Africa*. Boulder, Co.; London: Lynne Rienner.
- Harding, Jeremy, 1997: The Mercenary Business: 'Executive Outcomes', in: *Review of African Political Economy (ROAPE)*, Vol. 24 (March 1997) No. 71, S. 87-97.
- Harding, Leonhard (Hg.), 1998: *Ruanda – der Weg zum Völkermord. Vorgeschichte – Verlauf – Deutung*. Münster; Hamburg: Lit.
- Hare, Paul, 1998: *Angola's Last Best Chance for Peace. An Insider's Account of the Peace Process*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Harneit-Sievers, Axel, 1985: Sozialgeschichte des Bürgerkrieges in Mosambik. Ein Workshop in Maputo, in: *Afrika-Spektrum*, 30. Jg. (1985) Nr. 1, S. 85-92.
- Harneit-Sievers, Axel, 1990: *Namibia: Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung 1989. Analyse und Dokumentation*. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Harneit-Sievers, Axel, 1992: *Kriegsfolgen und Kriegsbewältigung in Afrika: Der nigerianische Bürgerkrieg 1967-70. Mit Beiträgen von Gesine Krüger und Frank Schubert*. Hannover.
- Harrison, Graham, 1994: *Mozambique: An Unsustainable Democracy*, in: *Review of African Political Economy (ROAPE)*, Vol. 30 (1994) No. 61, S. 429-440.

- Harrison, Graham, 1996: Democracy in Mozambique: The Significance of Multi-party Elections, in: Review of African Political Economy (ROAPE), (1996) No. 67, S. 19-35.
- Harrison, Graham, 1999: Clean-ups, Conditionality & Adjustment: Why Institutions Matter in Mozambique, in: Review of African Political Economy (ROAPE), (1999) No. 81, S. 323-333.
- Hartung, William D./Bridget Moix, 2000: Deadly Legacy: US Arms to Africa and the Congo War. Washington, D.C.: World Policy Institute (January 2000).
- Hasenclever, Andreas/Volker Rittberger, 2000: Universale Risiken entschärfen. Erfordert die Globalisierung einen Weltstaat?, in: Internationale Politik, 55. Jg. (2000) H. 12, S. 1-8.
- Hasenclever, Andreas/Peter Mayer/Volker Rittberger, 1997: Theories of International Regimes. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hauchler, Ingomar/Dirk Messner/Franz Nuscheler, 2001: Global Governance: Notwendigkeit – Bedingungen – Barrieren, in: Stiftung Entwicklung und Frieden 2001, Globale Trends 2002. Fakten, Analysen, Prognosen. Hg. von Ingomar Hauchler, Dirk Messner und Franz Nuscheler. Frankfurt a.M., S. 11-37.
- Hearn, Roger, 1999: UN Peacekeeping in Action. The Namibian Experience. Commack, N.Y.: Nova Science Publishers.
- Hegel, Georg W.F., 1977: Philosophy of Right. Oxford: Oxford University Press.
- Heinrich, Wolfgang, 1995a: Die UNO wertet ihre "Somalia-Erfahrungen" aus, in: AG KED Informationen zum Horn von Afrika (Bonn), (25. Oktober 1995) H. 5, S. 5-7.
- Heinrich, Wolfgang, 1995b: Lessons Learned, in: epd – Entwicklungspolitik, (Dezember 1995) H. 23/24, S. 31-33.
- Heinrich, Wolfgang, 1996: Somalia – der mühsame Weg zum Frieden, in: AG KED Informationen zum Horn von Afrika (Bonn), (29. April 1996) H. 2, S. 6-8.
- Heinrich, Wolfgang, 1997: Building the Peace. Experiences of Collaborative Peacebuilding in Somalia 1994-1996. Uppsala, Sweden: Life & Peace Institute (November 1997).
- Heintze, Hans-Joachim, 1994: Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht. Herausforderungen an den globalen und regionalen Menschenrechtsschutz. Baden-Baden: Nomos.
- Heintze, Hans-Joachim, 1995: Autonomie und Völkerrecht. Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker innerhalb bestehender Staaten. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (Interdependenz; Nr.19).
- Heintze, Hans-Joachim, 1997: International Law and Democratic Constitution: Reinstating Democracy in Haiti, in: Law and State (Institute for Scientific Cooperation, Tübingen), Vol. 55 (1997), S. 27-50.
- Heintze, Hans-Joachim, 1998a: Interventionsverbot, Interventionsrecht und Interventionspflicht im Völkerrecht, in: Erich Reiter (Hg.) 1998, Maßnahmen zur internationalen Friedenssicherung. Styria (Forschungen zur Sicherheitspolitik; 3), S. 163-194.
- Heintze, Hans-Joachim, 1998b: Menschenrechtsschutz in Afrika. Eine regionale und universale Herausforderung, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung/Schweizerische Friedensstiftung (Hg.) 1998, Afrikanische Perspektiven. Friedensbericht 1998. Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung in Osteuropa. Chur; Zürich, S. 175-190.

- Heintze, Hans-Joachim, 2000a: Zur Durchsetzung der UN-Völkermordkonvention, in: *Humanitäres Völkerrecht*, 13. Jg. (2000) H. 4, S. 225-233.
- Heintze, Hans-Joachim, 2000b: Internationaler Strafgerichtshof und Schutz der Menschenrechte, in: *Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung* (Hg.) 2000, *Europas Beitrag zum Frieden: Vom militärischen zum zivilen Konfliktmanagement*. Münster, S. 64-80.
- Heintze, Hans-Joachim/Messeleth Worku, 1992: Golfkrieg und Jugoslawienkrise – Einwirkungen auf das Völkerrecht. Angeblich 'historische' Sicherheitsresolution 688 bringt noch keinen Durchbruch, in: *S+F – Vierteljahreszeitschrift für Sicherheit und Frieden*, 10. Jg. (1992) H. 1, S. 16-20.
- Helander, Bernhard, 1995: *Somalia: Aid Fuels the Conflict* (Published in *News from NAI*, [1995] 3). Uppsala: Department of Cultural Anthropology, Uppsala University.
<www.antro.uu.se/staff/bernhela//somalnai.html>
(Zugriff am 15.02.00)
- Helman, Gerald B./Steven R. Ratner, 1992/93: Saving Failed States, in: *Foreign Policy*, (Winter 1992/93) No. 89, S. 3-20.
- Hendrie, Barbara, 1994: Relief behind the Lines: The Cross-Border Operation in Tigray, in: Joanna Macrae/Anthony Zwi (Eds., with Mark Duffield & Hugo Slim) 1994, *War & Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*. London & New Jersey, S. 125-138.
- Henrikson, Alan K., 1992: How Can the Vision of a "New World Order" Be Realized?, in: *World Affairs*, Vol. 16 (Winter 1992) No. 1, S. 63-79.
- Herbst, Jeffrey, 1996-97: Responding to State Failure in Africa, in: *International Security*, Vol. 21 (Winter 1996/97) No. 3, S. 120-144.
- Herbst, Jeffrey, 2000: African Peacekeepers and State Failure, in: Robert I. Rotberg et al. (Ed.) 2000, *Peacekeeping and Peace Enforcement in Africa*. Washington, D.C., S. 16-53.
- Hermele, Kenneth, 1992: Strukturanpassung und politische Bündnisse in Angola, Guinea-Bissau und Mosambik, in: Peter Meyns (Hg.) 1992, *Demokratie und Strukturereformen im portugiesischsprachigen Afrika*. Freiburg i.Br., S. 25-34.
- Herrmann, Ron H., 1997: *Der kriegerische Konflikt in Somalia und die internationale Intervention 1992 bis 1995. Eine entwicklungsgenetische und multidimensionale Analyse*. Frankfurt a.M. et al.: Peter Lang.
- Herz, John, 1957: Rise and Demise of the Territorial State, in: *World Politics*, Vol. 9 (1957) No. 4, S. 473-479.
- Herz, John, 1974: *Staatenwelt und Weltpolitik. Aufsätze zur internationalen Politik im Nuklearzeitalter*. Hamburg: Hoffmann & Campe.
- Heyer, Sonja, 1997: Bedingungen von Staatsbildung und Staatszerfall in Somalia. Überlegungen zu einer Theorie des temporären Staates, in: *WeltTrends*, (Frühjahr 1997) Nr. 14, S. 81-96.
- Heywood, Linda M., 1998: Towards an Understanding of Modern Political Ideology in Africa: The Case of the Ovimbundu of Angola, in: *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 36 (March 1998) No. 1, S. 139-167.
- Hildenbrand, Jan Christian, 2001: *Zur Krisenreaktionsfähigkeit der Friedenstruppen der VN. Notwendigkeiten, Konzepte und Perspektiven ihrer Verbesserung*. Baden-Baden: Nomos.

- Hilf, Juliane, 1994: Der neue Konfliktregelungsmechanismus der OAU. Deklaration der Versammlung der Staats- und Regierungschefs der OAU über die Errichtung eines Mechanismus für Konfliktverhütung, -bewältigung und -lösung vom 30. Juni 1993, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg), Bd. 54 (1994), S. 1023-1047.
- Hill, Felicity, 2001: The Military Staff Committee: A Possible Future Role in UN Peace Operations. New York, N.Y.: Women's International League for Peace and Freedom.
<<http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/2001/msc.htm>> (Zugriff am 18.06.01)
- Hillebrand, Ernst, 1994: Nachdenken über Zivilgesellschaft und Demokratie in Afrika, in: Internationale Politik und Gesellschaft, (1994) H. 1, S. 57-71.
- Hillebrand, Ernst, 2001: Schlüsselstellung im globalisierten Kapitalismus. Der Einfluss privater Rating-Agenturen auf Finanzmärkte und Politik, in: Tanja Brühl et al. (Hg.) 2001, Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess. Bonn, S. 150-171.
- Hills, Alice, 1998: International Peace Support Operations and CIVPOL: Should there be a Permanent Global Gendarmerie?, in: International Peacekeeping, Vol. 5 (Autumn 1998) No. 3, S. 26-41.
- Hintjens, Helen M., 1999: Explaining the 1994 Genocide in Rwanda, in: Journal of Modern African Studies, Vol. 32 (1999) No. 2, S. 241-286.
- Hippler, Jochen (Hg.), 1994: Demokratisierung der Machtlosigkeit. Politische Herrschaft in der Dritten Welt. Hamburg: Konkret Literatur Verlag.
- Hippler, Jochen, 1994a: Die Demokratisierung der Dritten Welt nach dem Ende des kalten Krieges, in: Jochen Hippler (Hg.) 1994, Demokratisierung der Machtlosigkeit. Hamburg, S. 11-45.
- Hippler, Jochen, 1996: Das langsame Austrocknen des Humanitären Interventionismus, in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hg.) 1996, Der neue Interventionismus. Bonn, S. 75-100.
- Hirsch, Joachim, 1998: Vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat. Berlin: Edition ID-Verlag.
- Hirsch, Joachim/Roland Roth, 1986: Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Postfordismus. Hamburg.
- Hirsch, John L./Robert B. Oakley, 1995: Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping. Foreword by Chester A. Crocker. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Hirsh, Michael, 2000: Calling All Regio-Cops, in: Foreign Affairs, Vol. 79 (November/December 2000) No. 6, S. 2-8.
- Hobbes, Thomas, 1970 [zuerst 1651]: Leviathan. Erster und Zweiter Teil. Stuttgart: Reclam.
- Hoch, Martin, 2001: Krieg und Politik im 21. Jahrhundert, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (2001) B 20/2001, S. 17-25.
- Hodges, Tony, 1993: Looking to Angola's Future: Rebuilding the Economy, in: Africa Insight, Pretoria, Vol. 23 (1993) No. 3, S. 159-167.
- Höffe, Otfried (Hg.), 1995: Immanuel Kant. Zum ewigen Frieden. Berlin: Akademie Verlag.
- Höffe, Otfried, 1995a: Einleitung: Der Friede – ein vernachlässigtes Ideal, in: Otfried Höffe (Hg.) 1995, Immanuel Kant. Zum ewigen Frieden. Berlin, S. 5-29.

- Höffe, Otfried, 1995b: Völkerbund oder Weltrepublik?, in: Otfried Höffe (Hg.) 1995, Immanuel Kant. Zum ewigen Frieden. Berlin, S. 109-132.
- Höffe, Otfried, 1995c: Ausblick: Die Vereinten Nationen im Lichte Kants, in: Otfried Höffe (Hg.) 1995, Immanuel Kant. Zum ewigen Frieden. Berlin, S. 245-272.
- Höffe, Otfried, 1999a: Demokratie im Zeitalter der Globalisierung. München: Beck.
- Höffe, Otfried, 1999b: Eine föderale Weltrepublik als Antwort auf die Globalisierung, in: Karl-Josef Kuschel/Alessandro Pinzani/Martin Zillinger (Hg.) 1999, Ein Ethos für eine Welt? Globalisierung als ethische Herausforderung. Frankfurt a.M.; New York, N.Y., S. 159-176.
- Höffe, Otfried, 2000: Auf dem Weg zur Weltrepublik. Weil in Zeiten der Globalisierung die Einzelstaaten an Bedeutung verlieren und herkömmliche demokratische Muster versagen, werden wir bald nicht mehr nur Deutsche oder Franzosen, sondern Weltbürger sein, in: Süddeutsche Zeitung vom 24. Juni 2000 (SZ am Wochenende).
- Hoffmann, Stanley, 1995/96: The Politics and Ethics of Military Intervention, in: *Survival*, Vol. 37 (Winter 1995/96) No. 4, S. 29-51.
- Höhne, Markus Virgil, 2002: Somalia zwischen Krieg und Frieden. Strategien der friedlichen Konfliktaustragung auf internationaler und lokaler Ebene. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde (Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde; 113).
- Holbrooke, Richard C., 2000: "Die Friedensmissionen müssen von Grund auf überholt werden". Rede des amerikanischen Botschafters im Haushaltsausschuß der UN-Generalversammlung am 16. Mai 2000, dokumentiert in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 45. Jg. (Juli 2000) H. 7, S. 878-882.
- Holloway, Steven, 2000: U.S. Unilateralism at the UN: Why Great Powers Do Not Make Great Multilateralists, in: *Global Governance*, Vol. 6 (July-September 2000) No. 3, S. 361-381.
- Holmes, Kim R., 1993: New World Disorder: A Critique of the United Nations, in: *Journal of International Affairs*, Vol. 46 (Winter 1993) No. 2, S. 323-340.
- Holness, Marga, 1988: Angola: The Struggle Continues, in: Phyllis Johnson/David Martin (Eds.) 1988, *Frontline Southern Africa. Destructive Engagement*. New York, N.Y., S. 101-151.
- Horowitz, Donald L., 1995: *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Howard, Bertie, 1992: Angolan Revel in first Free Vote, in: *Africa News* (Durham, NC), No. 37, 2 October 1992, S. 7.
- Howe, Herbert M., 1996-97: Lessons of Liberia: ECOMOG and Regional Peacekeeping, in: *International Security*, Vol. 21 (Winter 1996-97) No. 3, S. 145-176.
- Howe, Herbert M., 1998: Private Security Forces and African Stability: The Case of Executive Outcomes, in: *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 36 (June 1998) No. 2, S. 307-331.
- Hubert, Don/Brad R. Roth, 1997: *Research Methodology: Perspectives from International Relations and International Law*. Materials prepared for the 1997 ACUNS/ASIL Summer Workshop on International Organization Studies. Mimeo. Providence, R.I.: Brown University.

- Human Rights Watch, 1993: The Lost Agenda: Human Rights and U.N. Field Operations. New York, N.Y. et al.: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch, 1999: Angola Unravels: The Rise and Fall of the Lusaka Peace Process. New York, N.Y. et al.: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch, 2000: Rwanda – The Search for Security and Human Rights Abuse. Washington, D.C.: Human Rights Watch (April 2000).
- Human Rights Watch/Africa, 1994a: Angolan Peace Requires Monitors and Arms Embargo. New York, N.Y.; Washington, D.C. (15 November 1994).
<gopher://gopher.igc.org:5000/00/int/hrw/africa/angola/>
(Zugriff am 16.11.96)
- Human Rights Watch/Africa, 1994b: Child Soldiers in Liberia. New York, N.Y.; Washington, D.C. (25 September 1994).
<gopher://gopher.igc.org:5000/00/int/hrw/africa/liberia/> (Kurzfassung)
(Zugriff am 16.11.96)
- Human Rights Watch/Arms Project, 1994a: Arming Rwanda: The Arms Trade and Human Rights Abuses in the Rwandan War. Washington, D.C.: Human Rights Watch (Vol. 6, No. 1).
- Human Rights Watch/Arms Project, 1994b: Angola: Arms Trade and Violations of the Laws of War since the 1992 Election. New York, N.Y. (November 1994).
- Human Rights Watch/Arms Project, 1995: Rwanda/Zaire: Rearming with Impunity. International Support for the Perpetrators of the Rwandan Genocide. New York, N.Y.: Human Rights Watch (Africa Publications; Vol. 7, No. 4).
- Human Rights Watch/FIDH (Fédération Internationale des Droits de l'Homme), 1997: Democratic Republic of Congo: What Kabila is Hiding. Civilian Killings and Impunity in Congo. Washington, D.C.: Human Rights Watch (October 1997).
- Hume, Cameron, 1994: Ending Mozambique's War. The Role of Mediation and Good Offices. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Hummel, Hartwig, 2000: Der neue Westen. Der Handelskonflikt zwischen den USA und Japan und die Integration der westlichen Gemeinschaft. Münster: agenda Verlag.
- Hummel, Hartwig (Hg.), 2001: Völkermord – friedenswissenschaftliche Annäherungen. Baden-Baden: Nomos.
- Hummel, Hartwig, 2001a: Die Privatisierung der Weltpolitik. Tendenzen, Spielräume und Alternativen, in: Tanja Brühl et al. (Hg.) 2001, Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess. Bonn, S. 22-56.
- Hummel, Hartwig/Herbert Wulf, 2001: Rüstung und Sicherheit, in: Stiftung Entwicklung und Frieden 2001, Globale Trends 2002. Fakten, Analysen, Prognosen. Hg. von Ingomar Hauchler, Dirk Messner und Franz Nuscheler. Frankfurt a.M., S. 421-443.
- ICG Burundi, 1998a-c: Burundi Under Siege. Parts 1-3. Brussels: International Crisis Group (28 April 1998).
<http://www.crisisweb.org/projects/cafrica/reports/bu05e_1.htm sowie
<http://www.crisisweb.org/projects/cafrica/reports/bu05e_2.htm und <http://www.crisisweb.org/projects/cafrica/reports/bu05e_3.htm> (Zugriff am 30.08.98)
- ICG Burundi, 1998d: Burundi's Peace Process: The Road from Arusha. Brussels: International Crisis Group (20 July 1998).
<<http://www.crisisweb.org/projects/cafrica/reports/bu06erep.htm>> (Zugriff am 30.08.98)

- Independent Working Group on the Future of the United Nations, 1995: The United Nations in Its Second Half-Century. A Report of the Independent Working Group on the Future of the United Nations, co-chaired by Moeen Qureshi (Former Prime Minister, Pakistan) and Richard von Weizsäcker (Former President, Federal Republic of Germany). A Project supported by the Ford Foundation (ursprünglich: New York, N.Y. 1995), dokumentiert in: Klaus Hüfner (Ed.) 1995, *Agenda for Change. New Tasks for the United Nations*. Opladen, S. 271-312.
- Ingram, James, 1993: The Future Architecture for International Humanitarian Assistance, in: Thomas G. Weiss/Larry Minear (Eds.) 1993, *Humanitarianism across Borders: Sustaining Civilians in Times of War*. Boulder, Co.; London, S. 171-193.
- Institut für Afrika-Kunde/Rolf Hofmeier (Hg.), 1997, *Afrika-Jahrbuch 1996. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara*. Opladen: Leske + Budrich.
- International Federation, 1995: *World Disasters Report 1995*. Dordrecht, The Netherlands: Nijhoff: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.
- Ipsen, Knut, 1992: Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbedrohung. Zu den Libyen-Resolutionen des Sicherheitsrats, in: *Vereinte Nationen*, 40. Jg. (1992) H. 4, S. 41-45.
- Jabri, Vivienne, 1990: *Mediating Conflict: Decision-Making and Western Intervention in Namibia*. Manchester; New York, N.Y.: Manchester University Press.
- Jackson, Robert, 1990: *Quasi-States. Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, Richard, 2001: Successful Negotiation in International Violent Conflict, in: *Journal of Peace Research*, Vol. 37 (2000) No. 3, S. 323-343.
- Jacobs, Andreas, 2000: Leitbilder globaler Ordnung. Zur Rolle grenzüberschreitender Institutionen im Zeitalter der Globalisierung, in: *KAS/Auslandinformationen*, 16. Jg. (2000) H. 8, S. 4-15.
- Jahn, Beate, 1993: Humanitäre Intervention und das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Eine theoretische Diskussion und ihre historischen Hintergründe, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, 34. Jg. (1993) H. 4, S. 567-587.
- Jakobeit, Cord, 1996: Militärs und Demokraten. Der Einfluß des Militärs auf Demokratisierungs- und Staatszerfallsprozesse in Afrika, in: Institut für Afrika-Kunde/Rolf Hofmeier (Hg.) 1996, *Afrika-Jahrbuch 1995*. Opladen, S. 62-72.
- James, Alan, 1995: UN Peace-keeping: Recent Developments and Current Problems, in: Dimitris Bourantonis/Jarrod Wiener (Eds.) 1995, *The United Nations in the New World Order*. Houndsmill et al., S. 105-123.
- Jean, François (Hg.), 1994: *Helfer im Kreuzfeuer. Humanitäre Hilfe und militärische Intervention. Ein Report über Völker in Not (Médecins Sans Frontières/Ärzte ohne Grenzen e.V.)*. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.
- Jean, François/Jean-Christophe Rufin (Hg.), 1999: *Ökonomie der Bürgerkriege*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Jeltsin, Boris, 1992: Statement at Security Council Summit Meeting, in: *Foreign Policy Bulletin, U.S. Department of State*, (January-April 1992), S. 82.

- Jett, Dennis C., 1995: Lessons Unlearned – Or Why Mozambique's Successful Peacekeeping Operation Might Not Be Replicated Elsewhere, in: *Journal of Humanitarian Assistance* [posted 5 December 1995], nur via Internet zugänglich:
<<http://www-jha.sps.cam.ac.uk/freps/FR002.htm>>
(Zugriff am 17.11.96)
- Jett, Dennis C., 2001: *Why Peacekeeping Fails*. New York, N.Y. et al.: Palgrave.
- Johnson, Larry D., 1996: The International Tribunal for Rwanda, in: *Révue Internationale de Droit Pénal*, Vol. 67 (1996), S. 211-232.
- Joint Inspection Unit, 1995: *Strengthening the United Nations System Capacity for Conflict Prevention*. Prepared by H.L. Hernandez and S. Kuyama. Geneva: United Nations (JIU/REP/95/13).
- Jonah, James O.C., 1991: Developing a United Nations Capacity for Humanitarian Support Operations, in: Leon Gordenker/Thomas G. Weiss (Eds.) 1991, *Soldiers, Peacekeepers and Disasters*. Houndsmill et al., S. 82-96.
- Jonah, James O.C., 1993a: ECOMOG: A Successful Example of Peacemaking and Peacekeeping by a Regional Organization in the Third World, in: Winrich Kühne (Hg.) 1993, *Blauhelme in einer turbulenten Welt*. Baden-Baden, S. 303-325.
- Jonah, James O.C., 1993b: Humanitarian Intervention, in: Thomas G. Weiss/Larry Minear (Eds.) 1993, *Humanitarianism across Borders: Sustaining Civilians in Times of War*. Boulder, Co; London, S. 69-84.
- Jones, Bruce D., 1998: *Towards Structural Stability? A Conflict Prevention Perspective on the Commission's Recommendations for Renegotiating Lomé*. Madrid: Centro de Investigación para la Paz; London: Saferworld, International Alert.
- Jones, Bruce D., 1999: The Arusha Peace Process, in: Howard Adelman/Astri Suhrke (Eds.) 1999, *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*. New Brunswick, USA; London, U.K., S. 131-156.
- Jones, R.J. Barry, 1995: The United Nations and the International Political System, in: Dimitris Bourantonis/Jarrod Wiener (Eds.) 1995, *The United Nations in the New World Order*. Houndsmill et al., S. 19-40.
- Jürjens, Bernd, 1996: *Die neue Diskussion um gerechte Kriege und humanitäre Interventionen – das Beispiel Somalia*. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report; Heft 16/1996).
- Kaela, Laurent C.W., 1996: *The Question of Namibia*. Houndsmill, Basingstoke & London: Macmillan.
- Kaldor, Mary, 2000: *Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kandeh, Jimmy D., 1999: Ransoming the State: Elite Origins of Subaltern Terror in Sierra Leone, in: *Review of African Political Economy (ROAPE)*, (1999) No. 81, S. 349-366.
- Kant, Immanuel, 1984 [zuerst: 1795]: *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*. Stuttgart: Reclam.
- Kaplan, Robert D., 1994: The Coming Anarchy, in: *The Atlantic Monthly*, Vol. 273 (February 1994) No. 2, S. 44-76.
- Kappel, Robert, 1997: Die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas vor der Jahrtausendwende, in: Institut für Afrika-Kunde/Rolf Hofmeier (Hg.) 1997, *Afrika-Jahrbuch 1996. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara*. Opladen, S. 63-76.

- Kapuscinski, Ryszard, 1987: *Another Day of Life*. San Diego; New York, N.Y.; London: A Helen and Kurt Wollf Book; Harcourt Brace Jovanovich Publ.
- Kaul, Hans-Peter, 1998: Internationaler Strafgerichtshof. Ein bedeutender Anfang in Rom, in: Gerhart Baum et al. (Hg.) 1998, *Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen*. Baden-Baden, S. 273-278.
- Kaysen, Carl/George W. Rathjens, 1996: Send In the Troops: A UN Foreign Legion, in: *The Washington Quarterly*, Vol. 20 (1996) No. 1, S. 207-228.
- Keck, Otto, 1991: Der neue Institutionalismus in der Theorie der Internationalen Politik, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, 32. Jg. (Dezember 1991) H. 4, S. 635-653.
- Keen, David, 1994: The Functions of Famine in Southwestern Sudan: Implications for Relief, in: Joanna Macrae/Anthony Zwi (Eds., with Mark Duffield & Hugo Slim) 1994, *War & Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*. London & New Jersey, S. 111-124.
- Keen, David/Ken Wilson, 1994: Engaging with Violence: A Reassessment of Relief in Wartime, in: Joanna Macrae/Anthony Zwi (Eds., with Mark Duffield & Hugo Slim) 1994, *War & Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*. London & New Jersey, S. 209-221.
- Keesing's Contemporary Archive, 1992: *Keesing Record of World Events*. London: Longman Group Ltd. (published monthly).
- Keller, Edmond J., 1996: Introduction: Toward a New African Political Order, in: Edmond J. Keller/Donald Rothchild (Eds.) 1996, *Africa in the New International Order: Rethinking State Sovereignty and Regional Security*. Boulder, Co.; London, S. 1-14.
- Keller, Edmond J./Donald Rothchild (Eds.), 1996: *Africa in the New International Order: Rethinking State Sovereignty and Regional Security*. Boulder, Co.; London: Lynne Rienner.
- Kent, Randolph, 1996: The Integrated Operation Centre in Rwanda: Coping with Complexity, in: Jim Whitman/David Pocock (Eds.) 1996, *After Rwanda: The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*. Houndsmill et al.; New York, N.Y., S. 63-85.
- Keohane, Robert O., 1984: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. (Ed.), 1986: *Neorealism and Its Critics*. New York, N.Y.: Columbia University Press.
- Keohane, Robert O., 1990: Multilateralism: An Agenda for Research, in: *International Journal*, Vol. 45 (Autumn 1990) No. 4, S. 731-764.
- Keohane, Robert O./Lisa L. Martin, 1995: The Promise of Institutional Theory, in: *International Security*, Vol. 1 (Summer 1995) No. 1, S. 39-51.
- Keohane, Robert O./Joseph S. Nye, 1977: *Power and Interdependence*. World Politics in Transition. Boston, Mass.; Toronto.
- Keohane, Robert O./Joseph S. Nye, 1985: Macht und Interdependenz, in: Kaiser, Karl/Hans-Peter Schwarz (Hg.) 1985, *Weltpolitik. Strukturen – Akteure – Perspektiven*. Bonn, S. 74-88.
- Keohane, Robert O./Joseph S. Nye, 1987: *Power and Independence Revisited*, in: *International Organization*, Vol. 41 (Autumn 1987) No. 4, S. 725-753.
- Kersting, Wolfgang, 1993: Pax Kantiana. Towards a Political Philosophy of International Relations, in: *prima philosophia*, Vol. 6 (1993) No. 2, S. 153-168.

- Kimminich, Otto, 1980: Der gerechte Krieg im Spiegel des Völkerrechts, in: Reiner Steinweg (Red.) 1980, *Der gerechte Krieg: Christentum, Islam, Marxismus*. Frankfurt a.M., S. 206-223.
- Klingebl, Stephan, 1999: Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen. Querschnittsbericht zu Evaluierungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in sechs Ländern. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE – Berichte und Gutachten, 6/1999).
- Klingenburg, Konrad/Albrecht Schnabel, 1997: *Qua Vadis Peacekeeping?* Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hamburger Beiträge, Heft 106; September 1997).
- Klinghoffer, Arthur Jay, 1998: *The International Dimension of Genocide in Rwanda*. New York, N.Y.: New York University Press.
- Knight, Virginia Curtin, 1989: Namibia's Transition to Independence, in: *Current History*, Vol. 88 (May 1989) No. 538, S. 225-241.
- Knight, W. Andy, 1995: Straddling the Fence: An Equivocal Proposal for Multilateral Governance [Feature Review of "The Report of the Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood. Oxford et al.: Oxford University Press, 1995, 316 S.], in: Leon Gordenker/Thomas G. Weiss (Eds.) 1995, *Nongovernmental Organisations, the United Nations and Global Governance*, *Third World Quarterly*, Vol. 16 (1995) No. 3 (Special Issue), S. 557-566.
- Knocke, Brigitte/Sascha Rolf Lüder, 1996: Der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda, in: *Humanitäres Völkerrecht*, (1996) H. 4, S. 214-215.
- Koch, Jutta, 1995: UN-Blauhelm-Einsätze in der Krise? Zwischenbilanz und Perspektiven für die 90er Jahre, in: Norbert Ropers/Tobias Debiel (Hg.) 1995, *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*. Bonn, S. 132-151.
- König, Andrea, 1997: Schuld und Sühne, in: *NZZ-FOLIO* (Beilage der Neuen Zürcher Zeitung), (Juni 1997), S. 31-36.
- Körner, Peter, 1996a: Die ECOWAS: Regionalorganisation zur Absicherung der Regionalmachtposition Nigerias, in: *Nord-Süd aktuell*, (1996) H. 2, S. 283-288.
- Körner, Peter, 1996b: Macht- und Interessenpolitik in der ECOWAS-Region und der Krieg in Liberia. Die politische Dimension regionaler Integration in Westafrika. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Kößler, Reinhart/Henning Melber, 1996: The Concept of Civil Society and the Process of Nation-Building in African States, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (1996) H. 1, S. 70-80.
- Kouchner, Bernard/Mario Bettati, 1987: *Le Devoir d'Ingérence. Peut-on les laisser mourir?* Paris: Denoël.
- Krasner, Stephen D. (Ed.), 1983: *International Regimes*. Ithaca, N.Y.; London: Cornell University Press.
- Krauthammer, Charles, 1991: The Unipolar Moment, in: *Foreign Affairs*, Vol. 70 (America and the World 1990/91) No. 1, S. 23-33.
- Kruger, Norma, 1998: Zimbabwe's Peace Settlement: Re-evaluating Lancaster House, in: Oliver Furley/Roy May (Eds.) 1998, *Peacekeeping in Afrika*. Aldershot et al., S. 83-104.
- Krška, Vladimír, 1997: Peacekeeping in Angola (UNAVEM I and II), in: *International Peacekeeping*, Vol. 4 (Spring 1997) No. 1, S. 75-97.

- Kubbig, Bernd W., 2001: Ein Crash-Kurs in Sachen Multilateralismus. Über den außenpolitischen Schwenk der USA und die Brüchigkeit der Ein-Punkt-Allianz gegen den Terror, dokumentiert in: Frankfurter Rundschau vom 12. Oktober 2001, S. 18.
- Kuhn, Thomas S., 1962: *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kuhn, Thomas S., 1970: *The Structure of Scientific Revolution*. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press.
- Kühne, Winrich, 1988: "Neuer Realismus" in Moskaus Afrika-Politik?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (1988) B 7-8/88, S. 31-41.
- Kühne, Winrich, 1990: Südafrika nach der Unabhängigkeit Namibias: Durchbruch zu Verhandlungen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (1990) B 8/90, S. 33-46.
- Kühne, Winrich, 1991: Africa and Gorbachev's "New Realism", in: Francis M. Deng/I. William Zartman (Eds.) 1991, *Conflict Resolution in Africa*. Washington, D.C., S. 42-67.
- Kühne, Winrich (Hg.), 1993: *Blauhelme in einer turbulenten Welt. Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*. Baden-Baden: Nomos.
- Kühne, Winrich, 1993a: Völkerrecht und Friedenssicherung in einer turbulenten Welt: Eine analytische Zusammenfassung der Grundprobleme und Entwicklungsperspektiven, in: Winrich Kühne (Hg.) 1993, *Blauhelme in einer turbulenten Welt*. Baden-Baden, S. 17-100.
- Kühne, Winrich, 1993b: Ohne Soldaten geht es nicht! Rettung aus der Not durch "robuste Blauhelmeinsätze", in: Volker Matthies (Hg.) 1993, *Frieden durch Einmischung?* Bonn, S. 123-138.
- Kühne, Winrich, 1994: *Fragmenting States and the Need for Enlarged Peacekeeping*. Ebenhausen/Isartal: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-KA 2869).
- Kühne, Winrich, 1994a: Die Friedenssicherung der Vereinten Nationen in der Krise? Eine Zwischenbilanz, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (1994) B 2/94, S. 18-27.
- Kühne, Winrich, 1994b: Durchsetzungsfähige, robuste Blauhelme. Irrweg oder friedenspolitische Notwendigkeit?, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung/Schweizerische Friedensstiftung (Hg.) 1994, *Krieg und gewaltfreie Konfliktlösung. Friedensbericht 1994*. Chur; Zürich, S. 253-274.
- Kühne, Winrich, 1994c: Erweiterung und Reform des UN-Sicherheitsrats: keine weltpolitische Nebensache, in: *Europa-Archiv*, (1994) H. 24, S. 685-692.
- Kühne, Winrich (Ed.), 1996: *Winning the Peace. Concept and Lessons Learned of Post-Conflict Peacebuilding*. International Workshop – Berlin, July 4-6, 1996. Report by Winrich Kühne, in co-operation with Peter Cross and Tanja Schümer. Ebenhausen/Isartal: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP, Research Institute for International Affairs).
- Kühne, Winrich, 1996a: *Konflikt an Ostafrikas Großen Seen*. Ebenhausen/Isartal: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-aktuell, No. 10/Dezember 1996).

- Kühne, Winrich (Ed.), 1997: The Great Lakes Region Crisis: Improving African and International Capabilities for Preventing and Resolving Violent Conflict. 2nd International Berlin Workshop, July 3-5, 1997. Report by Winrich Kühne in co-operation with Peter Cross and Tanja Schümer. Ebenhausen/Isartal: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP; Research Institute for International Affairs).
- Kühne, Winrich (Ed.), 1998: Consolidating Peace Through Practical Disarmament Measures and Control of Small Arms. From Civil War to Civil Society. 3rd International Workshop. Berlin, July 2-4, 1998. Report by Winrich Kühne in co-operation with Katja Baumann and Clark S. Parsons. Ebenhausen/Isartal: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
- Kühne, Winrich, 1998a: Zentralafrika vor dem Flächenbrand. Ein Jahr nach Kabilas Triumph über Mobuto ist die Region weit entfernt von Demokratie und Stabilität, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 31, 1998, S. 10.
- Kühne, Winrich, 1998b: Afrika auf dem Wege zu eigenen Kapazitäten für Konfliktprävention und Peacekeeping? Geschichte, Organisation und Perspektiven des OAE-Mechanismus von 1993. Ebenhausen/Isartal: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-IP 3059, März 1998).
- Kühne, Winrich (Ed.), 1999: The United Nations and Regional Security Arrangements. Towards More Effective Task-Sharing and Co-operation. 4th International Workshop, Berlin, 24-26 June 1999. Report by Winrich Kühne in co-operation with Fiona Palmer. Ebenhausen/Isartal: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
- Kühne, Winrich, 1999a: Kriege und Konfliktursachen im subsaharischen Afrika, in: Joachim Betz/Stefan Brüne (Hg.) 1999, Jahrbuch Dritte Welt 2000. München, S. 115-131.
- Kühne, Winrich, 1999b: Peace Support Operations: How to Make them Succeed, in: Internationale Politik und Gesellschaft, (1999) H. 4, S. 358-367.
- Kühne, Winrich, 1999c: Humanitäre NATO-Einsätze ohne Mandat? Ein Diskussionsbeitrag zur Fortentwicklung der UNO-Charta. Ebenhausen/Isartal: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP – 3096; März 1999).
- Kühne, Winrich, 1999d: Problematischer Start – der Friedenseinsatz im Kosovo. Ebenhausen/Isartal: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-aktuell, No. 41/Juli 1999).
- Kühne, Winrich, 2000a: Friedenseinsätze verbessern – der Brahimi-Report. Ebenhausen/Isartal: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-aktuell, No. 63/August 2000).
- Kühne, Winrich, 2000b: Zukunft der UN-Friedenseinsätze. Lehren aus dem Brahimi-Report, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 45. Jg. (November 2000) H. 11, S. 1355-1364.
- Kühne, Winrich, 2000c: Globalisierung und humanitäre Intervention – ein Diskussionsbeitrag zur Global Governance in der Friedens- und Sicherheitspolitik, in: Jens van Scherpenberg/Peter Schmidt (Hg.) 2000, Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik. Baden-Baden, S. 431-449.
- Kühne, Winrich, 2000d: Peace Support Operations: How to Make them Succeed, in: Luc Reyhler/Thania Paffenholz (Eds.) 2000, Peacebuilding in a Field Perspective. Handbook for Field Diplomats. Boulder, Co. et al.; London.

- Kühne, Winrich, 2001: Der Brahimi-Report – ein Jahr später. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Aktuell 12/01; September 2001).
- Kühne, Winrich/Stefan Mair 1998a: Krieg in Zentralafrika: ist der Kongo noch zu retten? Ebenhausen/Isartal: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-aktuell, No. 25/September 1998).
- Kühne, Winrich/Stefan Mair, 1998b: Ein schwieriger Balanceakt, der jederzeit zu scheitern droht. Der Konflikt in Kongo und die Rolle der Nachbarn, in: Frankfurter Rundschau vom 6. Oktober 1998, S. 10 (Dokumentation, gekürzte Fassung von Kühne/Mair 1998a).
- Kühne, Winrich/Guido Lenzi/Alvaro Vasconcelos, 1995: WEU's Role in Crisis Management and Conflict Resolution in Sub-Saharan Africa. Paris: WEU Institute for Security Studies (Chaillot Papers, No. 22, December 1995).
- Kühne, Winrich/Berhard Weimer/Sabine Fandrych (ext.), 1995: International Workshop on the Successful Conclusion of the United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ). Organized by the Friedrich Ebert Foundation (New York Office) and the Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen (Germany) in New York, Monday, 27 March 1997. Ebenhausen/Isartal (SWP-KB 2917, Juli 1995).
- Kühne, Winrich/Katja Baumann/Monika Benkler/Fiona Palmer, 1999: Rebel Movements in Central and Eastern Africa: Origins, Goals, Leaders, Followers, and Armed Capabilities (Rebellenbewegungen in Zentral- und Ostafrika: Ursprung, Ziele, Führer, Anhängerschaft und militärische Kapazitäten). Ebenhausen/Isartal: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP; Research Institute for International Affairs, February 1999).
- Küppers, Harald, 1996: Renamo: Über den Wandel der mosambikanischen Rebellenbewegung zu einer politischen Partei. Ein Beitrag zur Transitionsforschung. Münster; Hamburg: Lit.
- Kulesa, Manfred/Dorothee Starck, 1997: Frieden durch Sanktionen? Empfehlungen für die deutsche UN-Politik. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (Policy Paper 7; Dezember 1997).
- Kumar, Krishna (Ed.), 1998: Postconflict Elections, Democratization & International Assistance. Boulder, Co.; London: Lynne Rienner.
- Kumar, Krishna/Tardif-Douglin, David/Maynard, Kim/Manikas, Peter/Sheckler, Annette/Knapp, Carolyn, 1996: Rebuilding Post-War Rwanda. The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience (Study 4: Center for Development Information and Evaluation, US Agency for International Development; Development Alternatives, Inc.; Refugee Policy Group [Washington, D.C.]). Edited by David Millwood. Copenhagen: Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda. <<http://www.ingenioeren.dk/danida/rwanda.html>> (Zugriff am 15.11.96)
- Küng, Hans, 1990: Projekt Weltethos. München: Piper.
- Küng, Hans, 1997: Weltethos für Weltpolitik und Weltwirtschaft. Eine Vision. München: Piper.
- Küng, Hans/Karl-Josef Kuschel, 1993: Erklärung zum Weltethos. 3. Aufl. München: Piper.
- Kuperman, Alan, 2000a: Rwanda in Retrospect, in: Foreign Affairs, Vol. 79 (January/February 2000) No 1, S. 94-118.
- Kuperman, Alan, 2000b: Kuperman Replies, in: Foreign Affairs, Vol. 79 (May/June 2000) No. 3, S. 141-144.

- Kurtenbach, Sabine, 2002: Konfliktsystem Zentralamerika: Gewaltwandel und externe Akteure, in: Tobias Debiel (Hg.) 2002, *Der zerbrechliche Frieden. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung*. Bonn, S. 202-225
- Labahn, Thomas, 1990: Politische Ökonomie Somalias: Zwischen traditioneller Nomadengesellschaft und moderner Staatsklasse, in: Stefan Brüne/Volker Matthies (Hg.) 1990, *Krisenregion Horn von Afrika*. Hamburg, S. 153-186.
- Labahn, Thomas, 1993: Somalia, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hg.) 1993, *Handbuch der Dritten Welt. Bd. 5: Ostafrika und Südafrika. 3., völlig neu bearb. Aufl.* Bonn, S. 134-155.
- Lakatos, Imre, 1970: Falsifications and the Methodology of Scientific Research Programmes, in: Imre Lakatos/Alan Musgrave (Eds.) 1970, *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge, S. 91-196.
- Landgraf, Martin, 1998: Peace-building and Conflict Prevention in Africa: A View from the European Commission, in: Ulf Engel/Andreas Mehler (Hg.) 1998, *Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika. Hintergründe, Analysen und Strategien für die entwicklungspolitische Praxis*. Hamburg, S. 103-118.
- LaRose-Edwards, Paul, 1995: United Nations Internal Impediments to Peacekeeping Rapid Reaction. For: Regional Security and Peacekeeping Division (IDC), International Security, Arms Control and CSCE Affairs Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade. Ottawa, Canada: International Human Rights, Democracy, & Conflict Resolution.
- Layachi, Azzedine, 1995: Algeria: Reinstating the State or Instating a Civil Society?, in: I. William Zartman (Ed.) 1995, *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, Co.; London, S. 171-190.
- Lederach, John Paul, 1991: Of Nets, Nails, and Problems: The Folk Language of Conflict Resolution in a Central American Setting, in: Kevin Avruch et al. (Eds.) 1991, *Conflict Resolution: Cross-Cultural Perspectives*. New York, N.Y. et al., S. 165-186.
- Lefebvre, Jeffrey A., 1987: Donor Dependency and American Arms Transfers to the Horn of Africa, in: *Journal of Modern African Studies*, Vol. 25 (September 1987) No. 3, S. 465-488.
- Lefebvre, Jeffrey A., 1991: *Arms for the Horn: U.S. Security Policy in Ethiopia and Somalia, 1953-1991*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Lefebvre, Jeffrey A., 1993: The U.S. Military Intervention in Somalia: A Hidden Agenda?, in: *Middle East Policy*, Vol. 2 (1993) No. 1, S. 44-62.
- Lefebvre, Jeffrey A., 1996: Moscow's Cold War and Post-Cold War Policies in Africa, in: Edmond J. Keller/Donald Rothchild (Eds.) 1996, *Africa in the New International Order: Rethinking State Sovereignty and Regional Security*. Boulder, Co.; London, S. 206-226.
- Lemarchand, René, 1992: Uncivil States and Civil Societies: How Illusion Became Reality, in: *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 30 (June 1992) No. 2, S. 177-191.
- Lemarchand, René, 1994a: Managing Transition Anarchies: Rwanda, Burundi, and South Africa in Comparative Perspective, in: *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 32 (1994) No. 4, S. 581-604.
- Lemarchand, René, 1994b: The Apocalypse in Rwanda, in: *Cultural Survival Quarterly*, Vol. 18 (1994) No. 2-3, Cambridge, S. 29-33.

- Lemarchand, René, 1995: Four Models of Resolving Ethnic Conflict: How Can Democratic Institutions be Strengthened Where Conflict Threatens Their Survival?, in: African Voices, Vol. 4 (Summer 1995) No. 2, Washington, D.C. (USAID).
- Lewer, Nick/Ramsbotham, Oliver, 1993: "Something must be done". Toward an Ethical Framework for Humanitarian Intervention. University of Bradford: Department of Peace Studies (Peace Research Report; No. 33).
- Lewis, Ion Myrdal, 1961: A Pastoral Democracy: A Study of Pastoralism and Politics among the Northern Somali of the Horn of Africa. London.
- Lewis, Ion Myrdal, 1980: A Modern History of Somalia: Nation and State in the Horn of Africa. London; New York, N.Y.: Longman.
- Liu, F.T., 1990: The Significance of Past Peacekeeping: Operations in Africa to Humanitarian Relief, in: Thomas G. Weiss (Ed.) 1990, Humanitarian Emergencies and Military Help in Africa. Houndsmill et al., S. 38-60.
- Liu, F.T., 1991: Peacekeeping and Humanitarian Assistance, in: Leon Gordenker/Thomas G. Weiss (Eds.) 1991, Soldiers, Peacekeepers and Disasters. Houndsmill et al., S. 33-51.
- Lock, Peter, 1996: Kriege im Wandel – Neue Anforderungen an die Politik. Überlegungen am Beispiel von Landminen und Kleinwaffen. Hamburg: Universität Hamburg – IPW, Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung (Arbeitspapier; Nr. 1/1996).
- Lock, Peter, 1998: Privatisierung der Sicherheit oder private Militarisierung?, in: Institut für Afrika-Kunde/Rolf Hofmeier (Hg.) 1998, Afrika-Jahrbuch 1997. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara. Opladen, S. 71-82.
- Lock, Peter, 1999: Africa, Military Downsizing and the Growth in the Security Industry, in: Jakkie Cilliers/Peggy Mason (Eds.) 1999, Peace, Profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-torn African Societies. Halfway House, South Africa, S. 11-36.
- Lock, Peter, 2001: Sicherheit *à la carte*? Entstaatlichung, Gewaltmärkte und die Privatisierung des staatlichen Gewaltmonopols, in: Tanja Brühl et al. (Hg.) 2001, Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess. Bonn, S. 200-229.
- Locke, John, 1947 [zuerst 1690]: Two Treatises of Government. New York, N.Y.: Hafner.
- Longman, Timothy, 1996: Verhängnisvolle Nähe zur Macht. Ruandas Kirchen und der Völkermord, in: der überblick, 32. Jg. (März 1996) H. 1, S. 18-21.
- Luard, Evan, 1990: The Globalization of Politics. Houndsmill et al.
- Luck, Edward C., 2001: Good Cops, Bad Cops? (Letter to the Editor), in: Foreign Affairs, Vol. 80 (March/April 2001) No. 2, S. 194-195.
- Ludermann, Bernd, 2001: Privater Arm der Geberstaaten? Widersprüchliche Funktionen von NGOs in der Not- und Entwicklungshilfe, in: Tanja Brühl et al. (Hg.) 2001, Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess. Bonn, S. 174-199.
- Lund, Michael S., 1995: Underrating 'Preventive Diplomacy' (Response to Stedman 1995a), in: Foreign Affairs, Vol. 74 (July/August 1995) No. 4, S. 160-163.
- Lund, Michael S., 1996a: Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

- Lund, Michael S., 1996b: Early Warning and Preventive Diplomacy, in: Chester A. Crocker/Fen Osler Hampson (with Pamela Aall) (Eds.) 1996, *Managing Global Chaos*. Washington, D.C., S. 379-402.
- Lund, Michael S., 1998: Preventing Violent Conflicts: Progress and Shortfall, in: Peter Cross (Ed.) 1998, *Contributing to Preventive Action*. CPN Yearbook 1997/98. Baden-Baden: Nomos (SWP – Conflict Prevention Network [SWP-CPN]).
- Luttwak, Edward K., 1999: Give War a Chance, in: *Foreign Affairs*, Vol. 78 (July/August 1999) No. 4, S. 36-44.
- Lyons, Terrence, 1996: The International Context of Internal War: Ethiopia/Eritrea, in: Edmond J. Keller/Donald Rothchild (Eds.) 1996, *Africa in the New International Order: Rethinking State Sovereignty and Regional Security*. Boulder, Co.; London, S. 85-99.
- Lyons, Terrence/Ahmed I. Samatar, 1995: *Somalia: State Collapse, Multilateral Intervention and Strategies for Political Reconstruction*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- MacFarlane, S. Neil/Thomas G. Weiss, 1992: Regional Organizations and Regional Security, in: *Security Studies*, London, Vol. 2 (Autumn 1992) No. 1, S. 6-37.
- Mackinlay, John, 1995: Military Responses to Complex Emergencies, in: Thomas G. Weiss (Ed.) 1995, *The United Nations and Civil Wars*. Boulder, Co.; London, S. 51-68.
- MacKinnon, Michael G., 2000: *The Evolution of US Peacekeeping Policy Under Clinton: A Fairweather Friend?* Foreword by Sir Brian Urquhart. London; Protland: Frank Cass.
- MacQueen, Norrie, 1998: Peacekeeping by Attrition: The United Nations in Angola, in: *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 36 (September 1998) No. 3, S. 399-422.
- Macrae, Joanna/Anthony Zwi (Eds., with Mark Duffield & Hugo Slim), 1994: *War & Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*. London & New Jersey: Zed Books (in association with Save the Children Fund, UK).
- Macrae, Joanna/Anthony Zwi, 1994a: Famine, Complex Emergencies and International Policy in Africa: An Overview, in: Joanna Macrae/Anthony Zwi (Eds., with Mark Duffield & Hugo Slim) 1994, *War & Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*. London & New Jersey, S. 6-36.
- Maier, Karl, 1996: *Angola: Promises and Lies*. London: Serif (auch: Rivonia: William Waterman).
- Mair, Stefan, 1997: *Internationale Demokratisierungshilfe. Erfahrungen und Aufgaben*. Ebenhausen/Isartal: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Mair, Stefan, 2000: Staatszerfall und Interventionismus als Determinanten der Entwicklung des afrikanischen Kontinents, in: Jens van Scherpenberg/Peter Schmidt (Hg.) 2000, *Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik*. Baden-Baden, S. 161-175.
- Mair, Stefan/Andreas Mehler (ext.), 1999: *Zehn Jahre Demokratisierung in Afrika: Ist von der zweiten Befreiung nichts geblieben?* Ebenhausen/ Isartal: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-aktuell, No. 46/Oktober 1999).
- Makinda, Samuel M., 1993a: *Seeking Peace From Chaos: Humanitarian Intervention In Somalia*. Boulder, Co.; London: Lynne Rienner (International Peace Academy; Occasional Paper Series).

- Makinda, Samuel M., 1993b: Demokratie und Entwicklung in Afrika, in: Europa-Archiv, 48 (1993), 20, S. 567-576.
- Malan, Mark (Ed.), 1999: Whither Peacekeeping in Africa? Pretoria: Institute for Security Studies (Monograph 36).
- Malan, Mark (Ed.), 2000: Boundaries of Peace Operations: The African Dimension. Pretoria: Institute for Security Studies (Monograph 44).
- Malan, Mark, 2000a: Peace Support Operations in Africa: The Unresolved Issues, in: Mark Malan (Ed.) 2000, Boundaries of Peace Operations: The African Dimension. Pretoria, S. 165-188.
- Mamdani, Mahmood, 2001: When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Manikas, Peter M./Krishna Kumar, 1997: Protecting Human Rights in Rwanda, in: Krishna Kumar (Ed.) 1997, Rebuilding Societies After Civil War. Critical Roles for International Assistance. Boulder, Co.; London, S. 63-83.
- Manning, Carrie, 1999: The Collapse of Peace in Angola, in: Current History, Vol. 98 (May 1999) No. 628, S. 208-212.
- Manning, Peter/Reginald H. Green, 1988: Namibia: Preparations for Destabilisation, in: Phyllis Johnson/David Martin (Eds.) 1988, Frontline Southern Africa. Destructive Engagement. New York, N.Y., S. 153-189.
- Marchal, Colonel Luc, 1998: Interview with the Second-in-Command for UN Assistance Mission in Rwanda (UNAMIR) under General Romeo Dallaire, in: Frontline – The Triumph of Evil, zugänglich via Internet: <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/interviews/marchal.html>> (Zugriff am 06.04.01).
- Marcussen, Henrik Secher, 1996: NGOs, the State and Civil Society, in: Review of African Political Economy (ROAPE), (1996) No. 69, S. 405-423.
- Maren, Michael, 1996: Somalia: Whose Failure?, in: Current History, Vol. 95 (May 1996) No. 601, S. 201-205.
- Maren, Michael, 1997: The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity. New York, N.Y.: Free Press.
- Marley, Tony, 1998: Interview with the Political Military Advisor for the U.S. State Department from 1992-95, in: Frontline – The Triumph of Evil, zugänglich via Internet: <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/interviews/marley.html>> (Zugriff am 09.04.01).
- Martens, Jens, 1997: Die Agenda für Entwicklung. Neue Entwicklungsstrategie der UNO für das 21. Jahrhundert? Frankfurt a.M.: epd-Dritte Welt Information (Arbeitsblätter für Unterricht, Diskussion und Aktion; 15/16/97, November 1997).
- Martens, Jens, 1998: Kompendium der Gemeinplätze. Die "Agenda für die Entwicklung": Chronologie eines gescheiterten Verhandlungsprozesses, in: Vereinte Nationen, 46. Jg. (1998) H. 2, S. 47-52.
- Martin, Guy, 1987: Regional Integration in West Africa: The Role of the Economic Community of West African States (ECOWAS), in: Emmanuel Hansen (Ed.) 1987, Africa: Perspectives on Peace & Development. London; New Jersey, S. 171-182.
- Martin, Phyllis M., 1989: Peace in Angola?, in: Current History, Vol. 88 (May 1989) No. 538, S. 229-248.

- Marx, Karl, 1959: Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie. Frankfurt a.M.; Wien.
- Marx, Michael T., 2000: Perspektiven der regionalen Entwicklungsprozesse in Afrika, in: KAS-Auslandsinformationen, 15. Jg. (2000) H. 9, S. 54-71.
- Matthies, Volker (Hg.), 1993: Frieden durch Einmischung? Der Schrecken des Krieges und die (Ohn)Macht der internationalen Gemeinschaft. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.
- Matthies, Volker, 1993a: Zwischen Rettungsaktion und Entmündigung. Das Engagement der Vereinten Nationen in Somalia, in: Vereinte Nationen, 41. Jg. (April 1993) H. 2, S. 45-51.
- Matthies, Volker, 1994a: Die UNO in Somalia: Operation Enttäuschte Hoffnung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (1994) B 31/94, S. 3-13.
- Matthies, Volker, 1994b: Operation "Enttäuschte Hoffnung". Thesen zum Fall Somalia, in: epd-Entwicklungspolitik, (Februar 1994) H. 4, S. 12-15.
- Matthies, Volker (Hg.), 1995: Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung. Bremen: Edition Temnen.
- Matthies, Volker, 1995a: Der Transformationsprozeß vom Krieg zum Frieden – ein vernachlässigtes Forschungsfeld, in: Volker Matthies (Hg.) 1995, Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung. Bremen, S. 8-38.
- Matthies, Volker, 1995b: Zwischen Erfolg und Fehlschlag. Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen in Afrika, in: Vereinte Nationen, 43. Jg. (1995) H. 3, S. 105-112.
- Matthies, Volker, 1995c: Regionale Anarchie als globales Problem, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hg.) 1995, Die neue Weltpolitik. Bonn, S. 166-176.
- Matthies, Volker, 1995d: Nicht mehr Krieg und noch nicht Frieden. Schlichtung und Wiederaufbau als Aufgaben der Entwicklungspolitik, in: der überblick, 31. Jg. (1995) H. 1, S. 94-96.
- Matthies, Volker (Hg.), 1997: Der gelungene Frieden. Beispiele und Bedingungen erfolgreicher Konfliktbearbeitung. Mit einem Vorwort von Manfred Stolpe. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.
- Matthies, Volker, 1997a: Einleitung: Friedenserfahrungen und Friedensursachen, in: Volker Matthies (Hg.) 1997, Der gelungene Frieden. Beispiele und Bedingungen erfolgreicher Konfliktbearbeitung. Bonn, S. 13-43.
- Matthies, Volker, 1997b: Die friedenspolitische Rolle der Organisation der Afrikanischen Einheit: Der OAU-"Mechanismus für die Prävention, das Management und die Lösung von Konflikten", in: Institut für Afrika-Kunde/Rolf Hofmeier (Hg.) 1997, Afrika-Jahrbuch 1996. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara. Opladen, S. 49-62.
- Matthies, Volker, 1998a: Die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU): Der Mechanismus für die Prävention, das Management und die Lösung von Konflikten, in: Ulf Engel/Andreas Mehler (Hg.) 1998, Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika. Hamburg, S. 41-60.
- Matthies, Volker, 1998b: Die friedenspolitische Rolle der Organisation der Afrikanischen Einheit: der OAU-"Mechanismus für die Prävention, das Management und die Lösung von Konflikten", in: Führungsakademie der Bundeswehr 1998, Kriegerische Konflikte und friedliche Konfliktbearbeitung in Afrika. Hamburg, S. 55-76.

- Matthies, Volker, 2000: Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als Heilen. Opladen: Leske + Budrich.
- Mawlawi, Farouk, 1993: New Conflicts, New Challenges. The Evolving Role of Non-Governmental Actors, in: *Journal of International Affairs*, Vol. 46 (Winter 1993) No. 2, S. 391-414.
- May, Roy/Gerry Cleaver, 1997: African Peacekeeping: Still Dependent?, in: *International Peacekeeping*, Vol. 4 (Summer 1997) No. 2, S. 1-21.
- Mayall, James, 1996: *The New Interventionism 1991-1994. United Nations Experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mazarr, Michael J., 1993: The Military Dilemmas of Humanitarian Intervention, in: *Security Dialogue*, Vol. 24 (1993) No. 2, S. 151-162.
- McCullum, Hugh, 1995: *The Angels Have Left Us: The Rwanda Tragedy and the Churches*. With a foreword by Desmond Tutu. Geneva: World Council of Churches (WCC Publication, Risk Book Series).
- McDonald, Avril J.M., 2000: Sierra Leone's Uneasy Peace: The Amnesties Granted in the Lomé Peace Agreement and the United Nations' Dilemma, in: *Humanitäres Völkerrecht*, 13. Jg. (2000) H. 1, S. 11-26.
- McLuhan, Marshall/Bruce R. Powers, 1989: *The Global Village. Transformations in World Life and Media in the 21st Century*. Oxford et al.: Oxford University Press.
- Meadows, Donella H., 1972: *The Limits to Growth*. New York, N.Y.: Universe Books.
- Mehler, Andreas, 1994: Geschichte und Gegenwart der ruandischen Tragödie, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Bonn, 39. Jg. (August 1994) H. 8, S. 920-929.
- Mehler, Andreas, 1995a: Flucht und ethnische Gewalt: Nach Rwanda jetzt Burundi? Zum Hintergrund der politischen Krise, in: *Nord-Süd aktuell*, (1995) H. 2, S. 240-249.
- Mehler, Andreas, 1995b: Burundi vor einem weiteren Genozid? Zum Hintergrund der politischen Krise. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Mehler, Andreas, 1996: Ursache, Folge oder Spiegelbild? Die burundische Krise im Lichte des Genozids in Rwanda, in: Peter Meyns (Hg.) 1996, *Staat und Gesellschaft in Afrika. Erosions- und Reformprozesse*. Hamburg, S. 451-462.
- Mekenkamp, Monique/Paul van Tongeren/Hans van de Veen, 1999: *Searching for Peace in Africa. An Overview of Conflict Prevention and Management Activities*. Includes: Surveys of 31 violent conflicts, directory of 120 African and international NGOs, many introductory articles on thematic and regional trends. A Publication of the European Platform for Conflict Prevention and Transformation in cooperation with the African Centre for the Constructive Resolution of Disputes. Utrecht.
- Melber, Henning, 1990: Ein Modell mit Schönheitsfehlern. Die Umsetzung des Lösungsplans für Namibia durch die Vereinten Nationen, in: *Vereinte Nationen*, 38. Jg. (1990) H. 3, S. 89-94.
- Melber, Henning, 1991: Vergangenheitsbewältigung in Namibia. Die Wunden des Krieges sind noch nicht verheilt, in: *blätter des iz3w*, (März/April 1991) Nr. 172, S. 3-6.
- Melber, Henning, 1992: Namibia: Der lange Kampf um die Unabhängigkeit, in: Rolf Hofmeier/Volker Matthies (Hg.) 1992, *Vergessene Kriege in Afrika*. Göttingen, S. 25-60.

- Melber, Henning, 1996: Internal and External Constraints of Political and Economic Transition in Namibia: The Challenge of a Public Sector Reform, in: Peter Meyns (Hg.) 1996, Staat und Gesellschaft in Afrika. Erosions- und Reformprozesse. Hamburg, S. 40-45.
- Melber, Henning, 2000: Musterbeispiel oder Normalfall. Ein Jahrzehnt nachkolonialer politischer Herrschaft in Namibia, in: Vereinte Nationen, 48. Jg. (Oktober 2000) H. 5, S. 168-172.
- Melchers, Konrad, 2001: UN-Kongo-Bericht: Schwere Vorwürfe gegen Ruanda, Uganda, IWF und Weltbank, in: epd-Entwicklungspolitik, (2001) H. 7, S. 4-5.
- Meldrum, Andrew, 1989: A Golden Handshake, Angola, in: Africa Report, New York, (July/August 1989), S. 34-35.
- Mendlovitz, Saul/John Fousek, 1996: Enforcing the Law on Genocide, in: Alternatives, Vol. 21 (1996), S. 237-258.
- Menkhaus, Ken, 1997: International Peacebuilding and the Dynamics of Local and National Reconciliation in Somalia, in: Walter S. Clarke/Jeffrey Herbst (Eds.) 1997, Learning from Somalia: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention. Boulder, Co., S. 42-63.
- Menkhaus, Ken, 1998: Somalia: Political Order in a Stateless Society, in: Current History, Vol. 97 (May 1998) No. 619, S. 220-224.
- Menkhaus, Ken/John Prendergast, 1995: Political Economy of Post-Intervention Somalia. Washington, D.C.: Center of Concern (Somalia Task Force Issue Paper #3).
<<http://strix.udac.uu.se/insts/antro/bh/nomadnet/menkhaus.htm>> (Zugriff am 17.11.96, die Website wurde im Dezember 1996 geschlossen)
- Menzel, Ulrich, 1991a: Das Ende der "Dritten Welt" und das Scheitern der großen Theorie. Zur Soziologie einer Disziplin in auch selbstkritischer Absicht, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 32 Jg. (1991) H. 1, S. 4-33.
- Menzel, Ulrich, 1991b: Die Hilfe hilft nicht. Treuhandschaft wäre ein Weg, in: Frankfurter Rundschau vom 3. Juni 1991 (FR-Debatte: Entwicklungspolitik, Teil 1).
- Menzel, Ulrich, 1992: Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Menzel, Ulrich, 1998: Globalisierung versus Fragmentierung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Menzel, Ulrich, 1999: Idealismus, Realismus, Institutionalismus und Strukturalismus – die vier Paradigmen in der Lehre von den Internationalen Beziehungen, in: Ulrich Menzel/Katharina Varga 1999, Theorie und Geschichte der Lehre von den internationalen Beziehungen: Einführung und systematische Bibliographie. Hamburg, S. 11-129.
- Menzel, Ulrich, 2001: Der Zerfall der postkolonialen Staaten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (2001) B 18-19/20, S. 3-5.
- Menzel, Ulrich/Katharina Varga, 1999: Theorie und Geschichte der Lehre von den internationalen Beziehungen: Einführung und systematische Bibliographie. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.
- Meron, Theodor, 1986: On a Hierarchy of International Human Rights, in: American Journal of International Law (AJIL), (1986) No. 80, S. 1 ff.
- Messiant, Christine, 1994: Angola: Le Retour à la Guerre ou l'Inavouable Faillite d'une Intervention Internationale, in: L'Afrique Politique 1994. Paris: Editions Karthala - Centre d'Études d'Afrique Noire (CEAN), S. 201-229.

- Messiant, Christine, 1995: MPLA et UNITA: Processus de Paix et Logique de Guerre, in: *Politique Africaine*, (1995) No. 57, S. 40-57.
- Messiant, Christine, 1999: La Fondation Eduardo dos Santos, in: *Politique Africaine*, (1999) No. 73, S. 82-102.
- Messner, Dirk, 1995a: Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung. Köln: Weltforum Verlag (Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik [DIE]; Bd. 108).
- Messner, Dirk, 1995b: Staat und Entwicklung, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Bonn, 40. Jg. (November 1995) H. 11, S. 1338-1347.
- Messner, Dirk, 1996a: Die Bedeutung von Staat, Markt und Netzwerksteuerung für systemische Wettbewerbsfähigkeit. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report; Heft 15/1996).
- Messner, Dirk, 1996b: Politik im Wandel. NGOs in der Irrelevanzfalle oder NGOisierung der (Welt-)Politik, in: Friedrich-Ebert-Stiftung 1996, *Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft, oder: Die NGOisierung der (Welt-)Politik?* Bonn, S. 11-38.
- Messner, Dirk (Hg.), 1998: Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.
- Messner, Dirk, 1998a: Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozeß, in: Dirk Messner (Hg.) 1998, *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*. Bonn, S. 14-43.
- Messner, Dirk, 1998b: Ein "Neues Bretton Woods". Ein Regelsystem für den Weltmarkt gehört auf die internationale Tagesordnung, in: *E+Z (Entwicklung und Zusammenarbeit)*, 39. Jg. (1998), S. 328-331.
- Messner, Dirk/Franz Nuscheler (Hg.), 1996, *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.
- Messner, Dirk/Franz Nuscheler, 1996a: Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hg.) 1996, *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*. Bonn, S. 12-36.
- Messner, Dirk/Franz Nuscheler, 1996b: Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (Policy Paper 2).
- Messner, Dirk/Franz Nuscheler, 1997a: Globale Trends, Globalisierung und Global Governance, in: Stiftung Entwicklung und Frieden 1997, *Globale Trends 1998*. Hg. von Ingomar Hauchler, Dirk Messner und Franz Nuscheler. Frankfurt a.M., S. 27-37.
- Messner, Dirk/Franz Nuscheler, 1997b: Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Dieter Senghaas (Hg.) 1997, *Frieden machen*. Frankfurt a.M., S. 337-361.
- Metz, Steven, 2000: African Peacekeeping and American Strategy, in: Robert I. Rotberg et al. (Ed.) 2000, *Peacekeeping and Peace Enforcement in Africa*. Washington, D.C., S. 58-83.
- Meyers, Reinhard, 1979: *Weltpolitik in Grundbegriffen. Ein lehr- und ideengeschichtlicher Grundriß*. Düsseldorf: Droste.

- Meyers, Reinhard, 1981: Die Lehre von den internationalen Beziehungen. Ein entwicklungsgeschichtlicher Überblick. Königstein/Ts.: Athenäum; Düsseldorf: Droste.
- Meyers, Reinhard, 1982: Neuer Wein in alten Schläuchen? Anmerkungen zur neueren Theorie internationaler Beziehungen, in: Neue Politische Literatur, 27. Jg. (1982) H. 4, S. 405-429.
- Meyers, Reinhard, 1984: Idealistische Schule, in: Andreas Boeckh (Hg.) 1984, Internationale Beziehungen. München; Zürich, S. 191-195.
- Meyers, Reinhard, 1989: Wie viele Schwalben machen einen Sommer? (Re-) Naissance der Internationalen Politischen Ökonomie?, in: Neue Politische Literatur, 34. Jg. (1989) H. 1, S. 5-40.
- Meyers, Reinhard, 1991: Grundbegriffe, Strukturen und theoretische Perspektiven der Internationalen Beziehungen, in: Ludwig Watzal (Red.) 1991, Grundwissen Politik. Bonn, S. 220-316.
- Meyers, Reinhard, 1994a: Begriff und Probleme des Friedens. Opladen: Leske + Budrich.
- Meyers, Reinhard, 1994b: Im Zeichen globaler Umbrüche, in: Das Parlament, Nr. 16, S. 15.
- Meyns, Peter, 1979: Befreiung und nationaler Wiederaufbau von Mozambique. Studien zu Politik und Wirtschaft 1960-1978. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Meyns, Peter, 1987: Das Südliche Afrika nach Nkomati. Die Regionalpolitik von Botswana, Mozambique und Zimbabwe. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Meyns, Peter, 1991: The New World Order and Southern Africa in the 1990s, in: Anthoni van Nieuwkerk/Gary van Staden (Eds.) 1991, Southern Africa at the Crossroads. Prospects for the Political Economy of the Region. Johannesburg, S. 56-79.
- Meyns, Peter (Hg.), 1992: Demokratie und Strukturreformen im portugiesischsprachigen Afrika. Freiburg i.Br. (Arnold-Bergstraesser-Institut; Freiburger Beiträge zu Entwicklung und Politik 9).
- Meyns, Peter, 1992a: Einleitung: Ein neuer Anfang für das portugiesischsprachige Afrika?, in: Peter Meyns (Hg.) 1992, Demokratie und Strukturreformen im portugiesischsprachigen Afrika. Freiburg i.Br., S. 3-24.
- Meyns, Peter, 1992b: Angola: Vom antikolonialen Befreiungskampf zu externer Destabilisierung und internem Bürgerkrieg, in: Rolf Hofmeier/Volker Matthies (Hg.) 1992, Vergessene Kriege in Afrika. Göttingen, S. 61-96.
- Meyns, Peter, 1993a: Die Region des Südlichen Afrika, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hg.) 1993, Handbuch der Dritten Welt. Bd. 5: Ostafrika und Südafrika. 3., völlig neu bearb. Aufl. Bonn, S. 290-318.
- Meyns, Peter, 1993b: Angola, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hg.) 1993, Handbuch der Dritten Welt. Bd. 5: Ostafrika und Südafrika. 3., völlig neu bearb. Aufl. Bonn, S. 320-338.
- Meyns, Peter, 1995a: Grenzen der internationalen Wahlbeobachtung – Anmerkungen eines Wahlbeobachters in Mosambik, in: Afrika Spectrum, 30. Jg. (1995) H. 1, S. 35-47.
- Meyns, Peter, 1995b: Regionale Kooperation im südlichen Afrika nach dem Ende der Apartheid, in: Rainer Tetzlaff et al. (Hg.) 1995, Afrika zwischen Dekolonisation, Staatsversagen und Demokratisierung. Hamburg, S. 207-238.

- Meyns, Peter (Hg.), 1996: Staat und Gesellschaft in Afrika: Erosions- und Reformprozesse. Jahrestagung der VAD vom 28.-30. April 1995 in Duisburg. Münster; Hamburg: Lit (Schriften der Vereinigung von Afrikanisten in Deutschland [VAD e.V]; 16).
- Meyns, Peter, 1997a: Angola: Der dritte Anlauf zum Frieden, in: Joachim Betz/Stefan Brüne (Hg.) 1997, Jahrbuch Dritte Welt 1998. München, S. 113-131.
- Meyns, Peter, 1997b: Regionale Kooperation in Politik und Wirtschaft als Entwicklungsperspektive? Der Beitrag Deutschlands und der EU. Vortrag, gehalten beim Internationalen SEF-Symposium "Ostafrika: Krisen, Gewalt und kein Ende?" am 1./2. Dezember 1997 in Berlin, veranstaltet von der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) zusammen mit der Deutschen Kommission Justitia et Pax und der Kammer der EKD für Kirchlichen Entwicklungsdienst.
<<http://sef-bonn.org/veranst/1997/symposium/meyns.html>>
(Zugriff am 15.06.99)
- Meyns, Peter, 1998: Die "Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika" nach der Apartheid – neue Ziele, alte Probleme, in: Verfassung und Recht in Übersee, 31. Jg. (1998) H. 2, S. 171-195.
- Meyns, Peter, 1999: Simbabwe am Ende der Ära Mugabe: Nationale Probleme und regionale Konflikte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (1999) B 27/99, S. 30-39.
- Meyns, Peter, 2000: Konflikt und Entwicklung im Südlichen Afrika. Opladen: Leske + Budrich.
- Meyns, Peter, 2001: Krieg, Machtgier, Profitsucht - Hemmnisse des Friedens in Angola, in: Johannes Augel/Peter Meyns (Hg.) 2001, Transformationsprobleme im portugiesischsprachigen Afrika. Hamburg, S. 109-134.
- Meyns, Peter/Franz Nuscheler, 1993: Struktur- und Entwicklungsprobleme von Subsahara-Afrika, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hg.) 1993, Handbuch der Dritten Welt. Bd. 4: Westafrika und Zentralafrika. 3., völlig neu bearb. Aufl. Bonn, S. 13-101.
- Migdal, Joel S., 1988: Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Migdal, Joel S. (Ed.), 1996: State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World. Cambridge et al.: Cambridge University Press.

- Millwood, David (Ed.), 1996: The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience. Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda. Published by Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda. Studies 1-4, Synthesis. Copenhagen.
- In dieser Dissertation werden die Einzelstudien der Joint Evaluation zitiert, wobei ich die Internetversionen zugrunde gelegt habe: <<http://www.ingenioeren.dk/danida/rwanda.html>> (Zugriff am 15.11.96). Im einzelnen handelt es sich um folgende Studien, die im Literaturverzeichnis gesondert und *en détail* aufgeführt sind:
- Synthesis Report (Eriksson 1996)
1. Historical Perspective: Some Explanatory Factors (Sellström/ Wohlgemuth 1996)
 2. Early Warning and Conflict Management (Adelman/Suhrke 1996a)
 3. Humanitarian Aid and Effects (Borton et al. 1996)
 4. Rebuilding Post-War Rwanda (Kumar et al. 1996)
- Minear, Larry, 1995: The Evolving Humanitarian Enterprise, in: Thomas G. Weiss (Ed.) 1995, The United Nations and Civil Wars. Boulder, Co.; London, S. 89-106.
- Minear, Larry/Philippe Guillot, 1996: Soldiers to the Rescue: Humanitarian Lessons from Rwanda. Paris: Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development (in co-operation with Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Providence, R.I.).
- Minear, Larry/Thomas G. Weiss, 1991: Humanitarian Politics in the Sudan, in: Leon Gordenker/Thomas G. Weiss (Eds.) 1991, Soldiers, Peacekeepers and Disasters. Houndsmill et al., S. 97-114.
- Minear, Larry/Thomas G. Weiss, 1995: Mercy under Fire: War and the Global Humanitarian Community. Boulder et al.: Westview Press.
- Mingst, Karen A./Margaret P. Karns, 1995: The United Nations in the Post-Cold War Era. Boulder, Co.; Oxford: Westview Press.
- Minter, William, 1991: The US and the War in Angola, in: Review of African Political Economy (ROAPE), Vol. 18 (Spring 1991) No. 50, S. 135-144.
- Minter, William, 1994: Apartheid's Contras: An Inquiry into the Roots of War in Angola and Mozambique. Johannesburg: Witwatersrand University Press; London: Zed Books.
- Minter, William/Elizabeth Schmidt, 1998: When Sanctions Worked: The Case of Rhodesia Reexamined, in: African Affairs, Vol. 87 (1988) No. 347, S. 207-237.
- Mitterand, François, 1992: Statement at Security Council Summit, in: Foreign Policy Bulletin, U.S. Department of State, January-April 1992, S. 80.
- Mockler, Anthony, 1985: The New Mercenaries. London: Siggwick & Jackson.
- Molt, Peter, 1994a: Zerfall von Staat und Gesellschaft in Ruanda, in: Ruanda Revue, Zeitschrift der Partnerschaft Rheinland-Pfalz/Ruanda, Neue Folge 2/1994, S. 3-14.
<<http://pz.bildung-rp.de/rwanda/ruandae34.pdf>> (Zugriff am 12.08.02)
- Molt, Peter, 1994b: Zerfall von Staat und Gesellschaft in Ruanda, in: KAS-Auslandsinformationen, 10. Jg. (1994) H. 5, S. 3-38.
- Molt, Peter, 1994c: Der Pyrrhussieg der "Patriotischen Front", in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, 39. Jg. (August 1994) H. 8, S. 929-934.

- Molt, Peter, 1995: Kein Frieden für Ruanda. Das Jahr Eins nach dem Genozid, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, 40. Jg. (Juli 1995) H. 7, S. 845-852.
- Molt, Peter, 1996: Internationale Katastrophenhilfe für Ruanda. Eine vorläufige Bewertung, in: Rolf Hanisch/Peter Moßmann (Hg.) 1996, Katastrophen und ihre Bewältigung in den Ländern des Südens. Hamburg, S. 222-248.
- Monitoring Mechanism, 2000: Final Report of the Monitoring Mechanism on Angola Sanctions. New York, N.Y.: United Nations (S/2000/1225, 21 December 2000).
<<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/angola/0012rppt.htm>>
(Zugriff am 06.05.01)
- Morgan, Glenda, 1990: Violence in Mozambique: Towards an Understanding of Renamo, in: The Journal of Modern African Studies, Vol. 28 (December 1990) No. 4, S. 606-619.
- Morgenthau, Hans J., 1973 [zuerst 1948]: Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. Fifth Edition. New York, N.Y.: Knopf.
- Morier-Genoud, Eric, 1998: Die Opposition nimmt nicht am Urnengang teil. Wie stabil ist die Demokratie in Mosambik? Der Boykott der Renamo und die Folgen, in: Frankfurter Rundschau vom 30. Juni 1998, S. 9 (Dokumentation).
- Mortimer, Robert A., 1996: ECOMOG, Liberia, and Regional Security in West Africa, in: Edmond J. Keller/Donald Rothchild (Eds.) 1996, Africa in the New International Order: Rethinking State Sovereignty and Regional Security. Boulder, Co.; London, S. 149-164.
- Mpungwe, Ami R., 1999: Crisis and Response in Rwanda: Reflection on the Arusha Peace Process, in: Mark Malan (Ed.) 1999, Whither Peacekeeping in Africa? Pretoria, S. 14-24.
- Msabaha, Ibrahim, 1995: Negotiating an End to Mozambique's Murderous Rebellion, in: I. William Zartman (Ed.) 1995, Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars. Washington, D.C., S. 204-230.
- Müller, Harald, 2001: Verbrecher sind keine Krieger. Die zwei Ebenen der Terrorismusbekämpfung, in: Frankfurter Rundschau vom 11. Oktober 2001, S. 8 (Dokumentation; gekürzte Fassung eines Textes, der in der Reihe HSFK-Standpunkte [4/2001] unter dem Titel "Nach dem 11. September – von der Sprache des Terrors zu politischen Handlungsoptionen" veröffentlicht wurde).
- Müller, Jochen/Georg Lutz, 1995: "Die UNO ist zum Kasperletheater geworden". Internationale Organisationen in Rwanda zwischen Gewinnern und Verlierern. Gespräch mit Jürgen Schulze, Mitarbeiter einer Hilfsorganisation (Name von der Redaktion geändert) über das Massaker im Flüchtlingslager von Kibeho im April 1995, in: blätter des iz3w, (Juni/Juli 1995) Nr. 206, S. 4-6.
- Münkler, Herfried, 1985: Krieg und Frieden, in: Iring Fetscher/Herfried Münkler (Hg.) 1985, Politikwissenschaft. Begriffe – Analysen – Theorien. Reinbek, S. 279-325.
- Münkler, Herfried, 1992: Gewalt und Ordnung. Das Bild des Krieges im politischen Denken. Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Mürle, Holger, 1997: Entwicklungstheorie nach dem Scheitern der "großen Theorie". Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report; Heft 22/1997).
- Mürle, Holger, 1998: Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report; Heft 32/1998).

- Nass, Klaus Otto, 1993: Grenzen und Gefahren humanitärer Interventionen. Wegbereiter für Frieden, Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung?, in: *Europa-Archiv*, 48. Jg. (1993) H. 10, S. 279-288.
- Natsios, Andrew S., 1994: Food Through Force: Humanitarian Intervention and U.S. Policy, in: *The Washington Quarterly*, Vol. 17 (Winter 1994) No. 1, S. 129-144.
- NCDO, 1995: Postponement is Paid for Dearly. A Note from the Dutch NGO Consultations on the Prevention of Conflict Escalation with Recommendations for the Dutch Government. Amsterdam, NL: Dutch National Committee for International Cooperation and Sustainable Development (NCDO; March 1995).
- Nel, Philip/Ian Taylor/Janis van der Westhuizen, 2000: Multilateralism in South Africa's Foreign Policy: The Search for a Critical Rationale, in: *Global Governance*, Vol. 6 (January-March 2000) No. 1, S. 43-60.
- Nelson, Daniel N., 1991: Security After Hegemony, in: *Bulletin of Peace Proposals*, Vol. 22 (1991) No. 3, S. 335-345.
- Neubert, Dieter/Anna-Maria Brandstetter, 1996: Einleitung: Historische und gesellschaftliche Hintergründe des Konflikts in Ruanda, in: Peter Meyns (Hg.) 1996, *Staat und Gesellschaft in Afrika. Erosions- und Reformprozesse*. Hamburg, S. 409-424.
- Newbury, Catherine, 1988: *The Cohesion of Oppression: Clientship and Ethnicity in Rwanda 1860-1960*. New York, N.Y.: Columbia University Press.
- Niederstadt, Jenny/Fabian Fligg, 1994: Gewalt durch Blauhelme in Somalia, in: *antimilitarismus information (ami)*, 24. Jg. (Juli/August 1994) H. 7/8, S. 12-13.
- Nielinger, Olaf, 1998: *Demokratie und Good Governance in Afrika. Internationale Demokratisierungshilfe als neues entwicklungspolitisches Paradigma?* Münster; Hamburg: Lit.
- Nielinger, Olaf, 2002: Afrika zwischen Solidarität und Aufruhr. Reaktionen und Gegenreaktionen auf den 11. September 2001, in: *Nord-Süd aktuell*, 15. Jg. (April 2002) Nr. 1 (Themenschwerpunkt: Die Dritte Welt nach dem 11. September), S. 72-82.
- Nilsson, Anders, 1993a: From Pseudo-terrorists to Pseudo-guerrillas: The MNR in Mozambique, in: *Review of African Political Economy (ROAPE)*, London, (1993) No. 57, S. 60-71.
- Nilsson, Anders, 1993b: From Pseudo-terrorists to Pseudo-guerrillas: The MNR in Mozambique (concluding part), in: *Review of African Political Economy (ROAPE)*, (1993) No. 58, S. 34-42.
- Nsanzuwera, François-Xavier, 1996: Die Justiz muß die Kultur der Straflosigkeit bekämpfen, in: *der überblick*, 32. Jg. (März 1996) H. 1, S. 52-55.
- Nujoma, Sam, 1995: Wirklich ein Erfolg? Namibia und die Vereinten Nationen, 43. Jg. (Oktober 1995) H. 5-6, S. 183-186.
- Nuscheler, Franz, 1979: Erscheinungs- und Funktionswandel des Prätorianismus in der Dritten Welt, in: *Civitas*, Bd. 16 (1979), S. 171-213.
- Nuscheler, Franz, 1992: Plädoyer für einen humanitären Interventionismus. Lehren aus der somalischen Apokalypse, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, 33. Jg. (1992) H. 10, S. 4-5.
- Nuscheler, Franz, 1994: Demokratie, ein fragiler Exportartikel, in: Jochen Hippler (Hg.) 1994, *Demokratisierung der Machtlosigkeit*. Hamburg, S. 223-236.

- Nuscheler, Franz (Ed.), 1997: *Controversies on the Universality of Human Rights and the Conditionality of Aid*. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report; Heft 23/1997).
- Nuscheler, Franz, 1997a: *Political Conditionality of Aid: Blackmail or Imperative of Universal Human Rights?*, in: Franz Nuscheler (Ed.) 1997, *Controversies on the Universality of Human Rights and the Conditionality of Aid*. Duisburg, S. 31-40.
- Nuscheler, Franz, 1997b: *Entwicklungspolitik und Menschenrechte. Theorie und Praxis der politischen Konditionalität in der japanischen Entwicklungspolitik*. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report; Heft 24/1997)
- Nuscheler, Franz, 1998: *Für eine politische Weltarchitektur*, in: *der überblick*, 34. Jg. (September 1998) H. 3, S. 65-68.
- Nuscheler, Franz (Hg.), 2000: *Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts. Mit einem Vorwort von Bundespräsident Johannes Rau*. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.
- Nuscheler, Franz, 2000a: "Ohne Frieden ist alles nichts" (Einleitung), in: Franz Nuscheler (Hg.) 2000, *Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert*. Bonn, S. 19-31.
- Nuscheler, Franz, 2000b: *Global Governance, Entwicklung und Frieden. Zur Interdependenz globaler Ordnungsstrukturen*, in: Franz Nuscheler (Hg.) 2000, *Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert*. Bonn, S. 471-507.
- Nuscheler, Franz, 2000c: *Der Nord-Süd-Konflikt als Problem der "erweiterten Sicherheit" und Konfliktprävention*, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hg.) 2000, *Europas Beitrag zum Frieden: Vom militärischen zum zivilen Konfliktmanagement*. Münster, S. 113-129.
- Nuscheler, Franz, 2000d: *Anarchie und Krieg in Zentralafrika: Was kann Europa zur Befriedung tun?*, in: Ulrich Ratsch et al. (Hg.) 2000, *Friedensgutachten 2000*. Münster, S. 149-157.
- Nuscheler, Franz, 2000e: *Vom (großen) Nutzen und (kleinen) Elend der Komparatistik in der Entwicklungstheorie*, in: Ulrich Menzel (Hg.) 2000, *Vom Ewigen Frieden und vom Wohlstand der Nationen*, Frankfurt a.M., S. 467-492.
- Nuscheler, Franz, 2001: *Multilateralismus vs. Unilateralismus. Kooperation vs. Hegemonie in den transatlantischen Beziehungen*. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (Policy Paper 16; Januar 2001).
- Nwokedi, Emeka, 1993: *Politische Konditionalitäten: Motor oder Bremse der Entwicklung südlich der Sahara?*, in: Rainer Tetzlaff (Hg.) 1993, *Menschenrechte und Entwicklung. Deutsche und internationale Kommentare und Dokumente*. Bonn, S. 159-186.
- Nye, Joseph S., 1990a: *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York, N.Y.: Basic Books Inc.
- Nye, Joseph S., 1990b: *American Strategy After Bipolarity*, in: *International Affairs*, Vol. 66 (1990) No. 3, S. 513-521.
- Nzongola-Ntalja, Georges, 1987: *The National Question and the Crisis of Instability in Africa*, in: Emmanuel Hansen (Ed.) 1987, *Africa. Perspectives on Peace & Development*. London; New Jersey, S. 55-86.

- OAU International Panel, 2000: International Panel of Eminent Personalities (IPEP) to Investigate the 1994 Genocide in Rwanda and the Surrounding Events. Rwanda: The Preventable Genocide. Addis Ababa: Organization of African Unity (überreicht am 29. Juni 2000; veröffentlicht am 7. Juli 2000). <<http://www.oau-oua.org/Document/ipep/ipep.htm>> (Zugriff am 24.02.01)
- O'Brien, Robert, 1997: Complex Multilateralism: The Global Economic Institutions – Global Social Movements Nexus. Ms. University of Warwick: Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), 1996: Task Force on Conflict, Peace and Development Co-operation. Draft DAC Policy Orientations for Development Co-operation in Conflict-Prevention And Post-Conflict Recovery. Paris: (DCD/DAC(96)31; October 1996).
- Oellers-Frahm, Karin, 1992: Comment: The erga omnes Applicability of Human Rights, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 30 (1992) H. 1, S. 28-37.
- Ofuately-Kodjoe, W., 1994: Regional Organizations and the Resolution of Internal Conflict: The ECOWAS Intervention in Liberia, in: International Peacekeeping, Vol. 1 (Autumn 1994) No. 3, S. 261-302.
- Omach, Paul, 2000: The African Crisis Response Initiative: Domestic Politics and Convergence of National Interests, in: African Affairs, (January 2000) No. 99, S. 73-95.
- O'Neill, Kathryn/Barry Munslow, 1995: Angola: Ending the Cold War in Southern Africa, in: Oliver Furley (Ed.) 1995, Conflict in Africa. London; New York, N.Y., S. 183-198.
- Opitz, Peter J., 1986a: Die Vereinten Nationen und die Emanzipation der Dritten Welt, in: Politische Studien, 37. Jg. (1986) H. 286, S. 202-214.
- Opitz, Peter J., 1986b: Die Vereinten Nationen im Wandel: Struktur- und Funktionsveränderungen, in: Peter J. Opitz/Volker Rittberger (Hg.) 1986, Forum der Welt. 40 Jahre Vereinte Nationen. Bonn, S. 45-76.
- Opondo, Enoch, 1996: Humanitäre Intervention, Staat und *civil society* in Kenia. Erfahrungen mit interner Vertreibung und internationalen humanitären Reaktionen, in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hg.) 1996, Der neue Interventionismus. Bonn, S. 251-275.
- Oppenheim, Lassa, 1955: International Law: A Treatise, Vol. 1: Peace, 8th edition, edited by H. Lauterpacht. London: Longmans Green.
- Oppenheimer, Jochen, 1996: Krieg, Nahrungsmittelhilfe und Befriedung in Mosambik, in: Rolf Hanisch/Peter Moßmann (Hg.) 1996, Katastrophen und ihre Bewältigung in den Ländern des Südens. Hamburg, S. 183-195.
- Ottaway, Marina, 1998: Angola's Failed Elections, in: Krishna Kumar (Ed.) 1998, Postconflict Elections, Democratization & International Assistance. Boulder, Co.; London, S. 133-151.
- Ottunnu, Ogenga, 1999a: Rwandese Refugees and Immigrants in Uganda, in: Howard Adelman/Astri Suhrke (Eds.) 1999, The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire. New Brunswick, USA; London, U.K., S. 3-29.
- Ottunnu, Ogenga, 1999b: An Historical Analysis of the Invasion of the Rwanda Patriotic Army (RPA), in: Howard Adelman/Astri Suhrke (Eds.) 1999, The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire. New Brunswick, USA; London, U.K., S. 31-49.

- Otunnu, Olara A./Michael W. Dolye (Ed.), 1998: Peacemaking and Peacekeeping for the New Century. Lanham, Md. et al.: Rowman & Littlefield.
- Paffenholz, Thania, 1995a: Vermittlung – Kriegsbeendigung und Konfliktregelung durch friedliche Einmischung, in: Volker Matthies (Hg.) 1995, Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung. Bremen, S. 39-56.
- Paffenholz, Thania, 1995b: Angola und Mosambik – Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung zwischen Fehlschlag und Erfolg, in: Volker Matthies (Hg.) 1995, Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung. Bremen, S. 201-224.
- Paffenholz, Thania, 1995c: Nach mehr als 30 Jahren Krieg: Waffenstillstand in Angola. Inhalt – Hintergründe – Empfehlungen. Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK-Standpunkte).
- Paffenholz, Thania, 1996a: Konflikttransformation durch Vermittlung. Eine Untersuchung am Beispiel der Rolle externer und interner Akteure während des Krieges und nach dem Friedensvertrag in Mosambik (1976-1995). Abschlußbericht eines Projektes im Auftrag der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz. Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
In Buchform ist diese Dissertation 1998 erschienen (Paffenholz 1998a). Ich stütze mich auf die Fassung von 1996.
- Paffenholz, Thania, 1996b: Helping to Build Peace in Somalia: The Contribution of the European Union. Paper presented at the Conference on Peace & Security in the Horn of Africa, Mombasa, 6-9 November 1996. Nairobi, Kenya: European Commission – Somalia Unit.
- Paffenholz, Thania, 1997: Mühsame Friedenskonsolidierung – Neue Ansätze der Europäischen Union in Somalia, in: Friedhelm Solms et al. (Hg.) 1997, Friedensgutachten 1997. Münster, S. 105-115.
- Paffenholz, Thania, 1998a: Konflikttransformation durch Vermittlung. Theoretische und praktische Erkenntnisse aus dem Friedensprozeß in Mosambik (1976-1995). Mainz: Matthias-Grünwald-Verlag.
- Paffenholz, Thania, 1998b: The European Union and the Practice of Peace-Building in Africa. The European Commission in Somalia: Challenges, Problems and the Way Forward, in: Ulf Engel/Andreas Mehler (Hg.) 1998, Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika. Hamburg, S. 119-134.
- Pape, Matthias, 1997: Humanitäre Intervention. Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen. Baden-Baden: Nomos.
- Papp, Daniel, 1993: The Angolan Civil War and Namibia: The Role of External Intervention, in: David R. Smock. (Ed.) 1993, Making War and Waging Peace. Washington, D.C., S. 161-196.
- Parsons, Talcott, 1976: Zur Theorie sozialer Systeme. Herausgegeben und eingeleitet von Stefan Jensen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Parsons, Talcott, 1976a: Grundzüge des Sozialsystems, in: Talcott Parsons 1976, Zur Theorie sozialer Systeme. Herausgegeben und eingeleitet von Stefan Jensen. Opladen, S. 30-79.
Originaltext in: Talcott Parsons/E.A. Shils/K.D. Naeye/J.R. Pitts (Eds.) 1961, Theories of Society. Foundations of Modern Sociological Theory. New York, N.Y.; London, S. 30-79.

- Parsons, Talcott, 1976b: Der Begriff der Gesellschaft: Seine Elemente und Verknüpfungen, in: Talcott Parsons 1976, *Zur Theorie sozialer Systeme*. Herausgegeben und eingeleitet von Stefan Jensen. Opladen, S. 121-160. Originaltext in: Talcott Parsons, 1966: *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives*. Englewood Cliffs, New Jersey.
- Parsons, Talcott, 1980: *Zur Theorie der symbolischen Interaktionsmedien*. Herausgegeben und eingeleitet von Stefan Jensen. Opladen: Westdeutscher Verlag (=Studienbücher zur Sozialwissenschaft; Bd. 39).
- Parsons, Talcott, 1980a: Über den Begriff der "Macht", in: Talcott Parsons 1980, *Zur Theorie der symbolischen Interaktionsmedien*. Herausgegeben und eingeleitet von Stefan Jensen. Opladen, S. 57-137. Originaltext in: *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 107 (1964) No. 3, S. 232-262.
- Patel, Hasu H., 1993: Zimbabwe's Mediation in Mozambique and Angola, 1989-91, in: Stephen Chan/Vivienne Jabri (Eds.) 1993, *Mediation in Southern Africa*. London; Basingstoke, S. 117-141.
- Pazzanita, Anthony G., 1991: The Conflict Resolution Process in Angola, in: *Journal of Modern African Studies*, Vol. 29 (March 1991) No. 1, S. 83-114.
- PDD-25 (US Presidential Decision Directive 25), 1994: *Reforming Multilateral Peace Operations*, 3 May 1994. Eine Fassung, die mit Ausnahme einiger Anhänge den Text enthält, findet sich in: *The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations* (US National Security Council). Executive Summary of Presidential Decision Directive 25. Washington, D.C.: US Department of State Publication 10161, May 1994, via Internet: <<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/html/documents/NSCDoc1>> (Zugriff am 17.11.96). Mittlerweile ist die vollständige Fassung zugänglich unter <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/index.html>> (Zugriff am 01.09.01)
- Pearce, Justin, 1999: Landmines: War's Deadly Legacy, in: BBC News Online 1999, Special Report: The Angolan Conflict. London (29 January 1999). <http://news.bbc.co.uk/hi/english/special_report/1999/01/99/angola/newsid_263000/26422...> (Zugriff am 06.05.01)
- Pereira, Anthony W., 1994: The Neglected Tragedy: The Return to War in Angola, 1992-3, in: *Journal of Modern African Studies*, Vol. 32 (March 1994) No. 1, S. 1-28.
- Pérez de Cuéllar, Javier, 1991: *Annual Report on the Work of the Organization*. New York, N.Y.: United Nations (September 1991).
- Peters-Berries, Christian, 2000: Politische und wirtschaftliche Integration im südlichen Afrika, in: *KAS-Auslandsinformationen*, 16. Jg. (2000) H. 3, S. 55-79.
- Pfetsch, Frank R., 1991: Internationale und nationale Konflikte nach dem Zweiten Weltkrieg, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, 32. Jg. (1991) H. 2, S. 258-285.
- Pfetsch, Frank R. (Hg.), 1996: *Globales Konfliktpanorama 1990-1995*. Münster; Hamburg: Lit.
- Pfetsch, Frank R./Peter Billing, 1994: *Datenhandbuch nationaler und internationaler Konflikte*. Baden-Baden: Nomos.
- Pfetsch, Frank R./Christoph Rohloff, 2000a: *National and International Conflicts, 1945-1995: New Empirical and Theoretical Approaches*. London: Routledge.

- Pfetsch, Frank R./Christoph Rohloff, 2000b: KOSIMO: A new Databank on Political Conflict, in: *Journal of Peace Research*, Vol. 37 (2000) No. 3, S. 379-389.
- Pirouet, M. Louise, 1995: The Effects of Conflict, I: Human Rights and Refugees, in: Oliver Furley (Ed.) 1995, *Conflict in Africa*. London; New York, N.Y., S. 275-294.
- Pössinger, Hermann, 1992: Angola – ein Neuanfang?, in: Peter Meyns (Hg.) 1992, *Demokratie und Strukturreformen im portugiesischsprachigen Afrika*. Freiburg i.Br., S. 97-117.
- Prendergast, John, 1995: When the Troops Go Home: Somalia after the Intervention, in: *Review of African Political Economy (ROAPE)*, Vol. 22 (1995) No. 64, S. 268-273.
- Prendergast, John, 1996: *Frontline Diplomacy: Humanitarian Aid and Conflict in Africa*. Boulder, Co.; London: Lynne Rienner.
- Prendergast, John, 1997: *Crisis Response: Humanitarian Band-Aids in Sudan and Somalia*. London; Chicago, Ill.: Pluto Press (with Center of Concern, Washington, D.C.).
- Prendergast, John, 1999: *Angola's Deadly War: Dealing with Savimbi's Hell on Earth*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace (Special Report, 12 October 1999).
<<http://www.usip.org>> (Zugriff am 09.05.01)
- Prendergast, John/David Smock, 1999a: *Putting Humpty Dumpty Together: Reconstructing Peace in the Congo*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace (Special Report, August 1999).
<<http://www.usip.org/oc/ar/sr990831/sr990831.htm>>
(Zugriff am 13.10.99)
- Prendergast, John/David Smock, 1999b: *Postgenocidal Reconstruction: Building Peace in Rwanda and Burundi*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace (Special Report, September 1999).
<<http://www.usip.org/oc/ar/sr990915/sr990915.htm>>
(Zugriff am 13.10.99)
- Prokla-Redaktion (Hg.), 2000: Re-Regulierung der Weltwirtschaft, in: *Prokla 118 – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 30. Jg. (März 2000) H. 1.
- Prunier, Gérard, 1995a: *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*. London: C. Hurst & Co. (außerdem: New York, N.Y.: Columbia University Press).
- Prunier, Gérard, 1995b: *Burundi: Descent into Chaos or a Manageable Crisis*. WRITENET Country papers (Match), zugänglich via Internet:
<<http://www.unhcr.ch/ref-world/country/writenet/wribdi01.htm>>
(Zugriff am 17.11.96)
- Prunier, Gérard, 1995c: *Burundi: Update to Early August 1995*. WRITENET Country Papers (August 1995), zugänglich via Internet:
<<http://www.unhcr.ch/ref-world/country/writenet/wribdi02.htm>>
(Zugriff am 17.11.96)
- Prunier, Gérard, 1995d: *The Rwanda Crisis: Who were the Organizers? Who were the Killers? Who were the Victims?*, excerpted from: Gérard Prunier 1995a [*The Rwanda Crisis: History of a Genocide*. London], zugänglich via Internet:
<<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/rwanda/prunierexcerpt.html>> (Zugriff am 06.04.01)

- Prunier, Gérard, 1997a: *The Rwanda Crisis: History of a Genocide 1959-1994*. 2nd ed. London: C. Hurst & Company (außerdem: New York, N.Y.: Columbia University Press).
Die ansonsten unveränderte 1. Auflage (Prunier 1995a) ist ergänzt um Chapter 10: "Living in a Broken World".
- Prunier, Gérard, 1997b: *The Great Lakes Crisis*, in: *Current History*, Vol. 96 (May 1997) No. 610, S. 193-199.
- Prunier, Gérard, 1998: *Somaliland Goes It Alone*, in: *Current History*, Vol. 97 (May 1998) No. 619, S. 225-228.
- Prunier, Gérard, 2001: *Wird das Friedensprojekt den Krieg neu entfachen? Die neue Regierung Somalias dürfte sich als besonders gefährliche Fraktion im Bürgerkrieg erweisen*, in: *der überblick*, 37. Jg. (März 2001) H. 1, S. 71-75.
- Rabehl, Thomas (für die Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung [AKUF]), 1998: *Das Kriegsgeschehen 1997. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte*. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (Interdependenz; Nr. 22).
- Rabehl, Thomas, 1998a: *Tendenzen des Kriegsgeschehens – Kollektivbewußtsein im kriegerischen Konfliktaustrag*, in: Thomas Rabehl (für die Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung [AKUF]) 1998, *Das Kriegsgeschehen 1997. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte*. Bonn, S. 5-14.
- Rabehl, Thomas (für die Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung [AKUF]) (Hg.) 1999: *Das Kriegsgeschehen 1998. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte*. Opladen: Leske + Budrich.
- Racamora, Joel, 1994: *Demokratie und progressive Bewegungen im Süden*, in: Jochen Hippler (Hg.) 1994, *Demokratisierung der Machtlosigkeit*. Hamburg, S. 46-58.
- Ramsbotham, Sir David, 1996: *Coordination is the Key*, in: Jim Whitman/David Pocock (Eds.) 1996, *After Rwanda: The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*. Houndsmill et al.; New York, N.Y., S. 118-127.
- Reed, Wm. Cyrus, 1996: *Exile, Reform, and the Rise of the Rwandan Patriotic Front*, in: *The Journal of Modern African Affairs*, Vol. 34 (1996) No. 3, S. 479-501.
- Reichert, Christoph, 1984: *Das neue Zimbabwe. Gesellschaft im Übergang*. Bonn: Informationsstelle Südliches Afrika.
- Reljic, Dusan, 1998: *Killing Screens. Medien in Zeiten von Konflikten*. Mit einem Vorwort von Freimut Duve. Eine Studie des Europäischen Medieninstituts mit Unterstützung der Europäischen Kulturstiftung. Düsseldorf: Droste.
- Reljic, Dusan, 2001: *Der Vormarsch der Megamedien und die Kommerzialisierung der Weltöffentlichkeit*, in: Tanja Brühl et al. (Hg.) 2001, *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*. Bonn, S. 58-81.
- Renner, Michael, 1993: *Critical Juncture. The Future of Peacekeeping*, Washington, D.C.: Worldwatch Institute (Worldwatch Paper 114; May 1993).
- Reno, William, 1996: *The Business of War in Liberia*, in: *Current History*, Vol. 95 (May 1996) No. 601, S. 211-215.
- Reno, William, 1997a: *Privatizing War in Sierra Leone*, in: *Current History*, Vol. 96 (May 1997) No. 610, S. 227-230.
- Reno, William, 1997b: *Welthandel, Warlords und die Wiederfindung des afrikanischen Staates*, in: *WeltTrends*, (Frühjahr 1997) Nr. 14, S. 8-30.

- Reno, William, 1998: Warlord Politics and African States. Boulder, Co.; London: Lynne Rienner.
- Reno, William, 2001a: Foreign Firms, Natural Resources and Violent Political Economis. Leipzig (University of Leipzig Papers on Africa).
- Reno, William, 2001b: The Failure of Peacekeeping in Sierra Leone, in: Current History, Vol. 100 (May 2001) No. 646, S. 219-225.
- Reporters Sans Frontières, 1994a: Rwanda: RSF Heralds Opening of Humanitarian Radio Gatashya. Paris.
<http://www.intac.com/PubService/Human_rights/RADIO/PANIK/rwanda.html> (Zugriff am 15.11.96)
- Reporters Sans Frontières, 1994b: Radio Télévision Libre des Mille Collines. Transcription and Translation of the Morning Broadcast on the 6th of April, 1994 (Source [French] and English Translation). Paris
<<http://www.intac.com/PubService/rwanda/RTLM/tradition.html>> (Zugriff am 15.11.96)
- Reporters Sans Frontières, 1994c: Rwanda: Médias de la Haine ou Presse Démocratique. Rapport de mission 16 au 24 septembre 1994. Paris.
- Reschke, Brigitte, 1998: Minderheitenschutz durch nichtvertragliche Instrumente: Soft Law im Völkerrecht?, in: Hans-Joachim Heintze (Hg.) 1998, Moderner Minderheitenschutz. Rechtliche oder politische Absicherung. Bonn, S. 55-67.
- Reychler, Luc, 1998a: Democratic Peace-building and Conflict Prevention: The Devil is in the Transition. University of Leuven: Center for Peace Research and Strategic Studies (CPRS).
- Reychler, Luc, 1998b: Conflict Impact Assessment (CIAS) at the Policy and Project Level. Paper presented at the International Conference on Development and Conflict, 24-26 September 1998 (at the European University Center for Peace Studies, Stadtschlaining, Austria). University of Leuven: Center for Peace Research and Strategic Studies (CPRS).
- Reychler, Luc/Thania Paffenholz (Eds.), 2000: Peacebuilding in a Field Perspective. Handbook for Field Diplomats. Boulder, Co.; London: Lynne Rienner.
- Reyntjens, Filip, 1993: The Proof of the Pudding is in the Eating: The June 1993 Elections in Burundi, in: The Journal of Modern African Studies, Vol. 31 (December 1993) No. 4, S. 563-584.
- Reyntjens, Filip, 1994: L'Afrique des Grands Lacs en Crise. Rwanda, Burundi: 1988-1994. Paris: Editions Karthala.
- Rich, Paul, 1993: The United States, its History of Mediation and the Chester Crocker Round of Negotiations over Namibia in 1988, in: Stephen Chan/Vivienne Jabri (Eds.) 1993, Mediation in Southern Africa. London; Basingstoke, S. 75-99.
- Richter-Lyonette, Elenor, 1998: Als wäre es das erste Mal: Frauen und Internationale Strafgerichtsbarkeit, in: Ruth Klingebiel/Shalini Randeria (Hg.) 1998, Globalisierung aus Frauensicht. Bilanzen und Visionen. Bonn, S. 159-184.
- Rikhye, Indar Jit, 1995: The United Nations Operation in the Congo: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding, in: Donald C.F. Daniel/Bradd C. Hayes (Eds.) 1995, Beyond Traditional Peacekeeping. New York, N.Y., S. 207-227.
- Rittberger, Volker (with P. Mayer) (Eds.), 1993: Regime Theory and International Relations. Oxford: Carendon Press.

- Rittberger, Volker, 1995: Über die Friedensleistung internationaler Regime, in: Dieter Senghaas (Hg.) 1995, Den Frieden denken. *Si vis pacem, para pacem*. Frankfurt a.M., S. 341-362.
- Rittberger, Volker, 1996: Die Vereinten Nationen zwischen weltstaatlicher Autorität und hegemonialer Machtpolitik, in: Berthold Meyer (Red.) 1996, Eine Welt oder Chaos? Frankfurt a.M., S. 301-336.
- Rittberger, Volker, 1999: Frieden durch Weltorganisation?, in: Die Friedens-Warte, 74 Jg. (1999) H. 3, S. 371-378.
- Rittberger, Volker, 2000: Die Welt verantwortlich regieren ohne Weltstaat? Vortrag vom 24. September 2000 bei der 3. Michaelis-Akademie in der Evangelischen Akademie Bad Boll. Manuskript. Tübingen.
- Rittberger, Volker/Martin Mogler/Bernhard Zangl, 1997: Vereinte Nationen und Weltordnung. Zivilisierung der internationalen Politik? Opladen: Leske + Budrich.
- Riza, Iqbal, 1998: Interview with the former Deputy Head of the UN Department of Peace-keeping Operations, in: Frontline – The Triumph of Evil, zugänglich via Internet: <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/interviews/riza.html>> (Zugriff am 06.04.01).
- Roberts, Adam, 1993a: Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights, in: International Affairs, London, Vol. 69 (1993) No. 3, S. 429-449.
- Roberts, Adam, 1993b: The United Nations and International Security, in: Survival, Vol. 35 (Summer 1993) No. 1, S. 3-30.
- Roberts, Adam, 1994: The Crisis in UN Peacekeeping, in: Survival, Vol. 36 (Autumn 1994) No. 3, S. 93-120.
- Rocca, Roberto Morozzo della, 1997: Vom Krieg zum Frieden. Mosambik: Geschichte einer ungewöhnlichen Vermittlung. Hamburg: Verlag Dienste in Übersee.
- Rohloff, Christoph, 1996: Frieden sichtbar machen! Konzepte und empirische Befunde zu Friedenserhaltung und Friedenssicherung, in: Volker Matthies/Christoph Rohloff/Sabine Klotz, Frieden statt Krieg. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, S. 18-33.
- Rohloff, Christoph, 2001a: Menschenrechte brechen Völkerrecht? Ein Plädoyer für die Stärkung beider Rechtskategorien, in: Jahrbuch Menschenrechte 2001. Frankfurt a.M., S. 43-50.
- Rohloff, Christoph, 2001b: Global Governance – ein tragfähiges Friedensprojekt?, in: Hartwig Hummel (Hg.) 2001, Völkermord – friedenswissenschaftliche Annäherungen. Baden-Baden, S. 152-163.
- Rohloff, Christoph, 2001c: Konflikte und Krisenprävention, in: Stiftung Entwicklung und Frieden 2001, Globale Trends 2002. Fakten, Analysen, Prognosen. Hg. von Ingomar Hauchler, Dirk Messner und Franz Nuscheler. Frankfurt a.M., S. 445-467.
- Rohloff, Christoph/Hardi Schindler, 2000: Mit weniger Gewalt in die Zukunft – Debatten und Befunde aus der empirischen Friedens- und Konfliktforschung, in: Die Friedens-Warte, 75. Jg. (2000) H. 3-4 (Themenheft "Friedenursachen"), S. 289-307.
- Rölke, Peter, 1991: Stichwort "Funktionalismus", in: Dieter Nohlen (Hg.) 1991, Wörterbuch Staat und Politik. Bonn, S. 166-170.

- Rome Statute of the International Criminal Court (1998). Adopted by the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court on 17 July (A/CONF.183/9, 17 July 1998), dokumentiert in: *Die Friedens-Warte*, 73. Jg. (1998) H. 3, S. 348-414. Das Statut ist außerdem via Internet zugänglich: <<http://www.un.org/icc/>> (Zugriff am 26.05.01)
- Ropers, Norbert, 1993: *Weltordnung*, in: *Stiftung Entwicklung und Frieden 1993, Globale Trends 93/94*. Hg. von Ingomar Hauchler. Frankfurt a.M., S. 25-47.
- Ropers, Norbert, 1995a: *Friedliche Einmischung. Strukturen, Prozesse und Strategien zur konstruktiven Bearbeitung ethno-politischer Konflikte*. Berlin: Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung (Berghof Report Nr. 1; Oktober 1995).
- Ropers, Norbert, 1995b: *Die friedliche Bearbeitung ethno-politischer Konflikte. Eine Herausforderung für die Staaten- und die Gesellschaftswelt*, in: Ropers, Norbert/Tobias Debiel (Hg.) 1995, *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*, Bonn, S. 197-232.
- Ropers, Norbert, 1996: *Rollen und Funktionen Dritter Parteien bei der konstruktiven Bearbeitung ethno-politischer Konflikte*, in: *Die Friedens-Warte*, 71. Jg. (1996) H. 4, S. 417-441.
- Ropers, Norbert, 2000: *Ziviles Krisenmanagement: Handlungsebenen, Arbeitsfelder und Zeitperspektiven*, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hg.) 2000, *Europas Beitrag zum Frieden: Vom militärischen zum zivilen Konfliktmanagement*. Münster, S. 29-43.
- Ropers, Norbert/Tobias Debiel, 1995: *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Ropers, Norbert/Tobias Debiel, 1995a: *Einleitung: Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*, in: Norbert Ropers/Tobias Debiel (Hg.) 1995, *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*. Bonn, S. 11-34.
- Ropp, Klaus Freiherr von der, 2000: *Südafrika und die SADC: Gemeinschaft in Anarchie oder in der Entwicklung*, in: Jens van Scherpenberg/Peter Schmidt (Hg.) 2000, *Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik*. Baden-Baden, S. 176-192.
- Rosenau, James N., 1989: *Global Changes and Theoretical Challenges: Toward a Postinternational Politics for the 1990s*, in: Ernst-Otto Czempiel/James N. Rosenau (Eds.) 1989, *Global Changes and Theoretical Challenges*. Massachusetts; Toronto, S. 1-20.
- Rosenau, James N., 1990: *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. New York, N.Y. et al.: Harvester Wheatsheaf.
- Rosenau, James N., 1992a: *Governance, Order, and Change in World Politics*, in: James N. Rosenau/Ernst-Otto Czempiel (Eds.) 1992, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, S. 1-29.
- Rosenau, James N., 1992b: *Citizenship in a Changing Global Order*, in: James N. Rosenau/Ernst-Otto Czempiel (Eds.) 1992, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, S. 272-294.
- Rosenau, James N., 1992c: *The United Nations in a Turbulent World*. Boulder, Co.; London: Lynne Rienner (International Peace Academy, New York, N.Y.; Occasional Papers Series).
- Rosenau, James N., 1995a: *Governance in the Twenty-first Century*, in: *Global Governance*, Vol. 1 (1995) No. 1, S. 13-43.

- Rosenau, James N., 1995b: Signals, Signposts and Symptoms: Interpreting Change and Anomalies in World Politics, in: *European Journal of International Relations*, Vol. 1 (March 1995) No. 1, S. 113-122.
- Rosenau, James N./Ernst-Otto Czempiel (Eds.), 1992: *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenblum, Peter, 1997: Endgame in Zaire, in: *Current History*, Vol. 96 (May 1997) No. 610, S. 200-205.
- Rotberg, Robert I., 2000a: Peacekeeping and the Effective Prevention of War, in: Robert I. Rotberg et al. (Ed.) 2000, *Peacekeeping and Peace Enforcement in Africa*. Washington, D.C., S. 1-15.
- Rotberg, Robert I., 2000b: African Responses to African Crises: Creating a Military Response, in: Robert I. Rotberg et al. (Ed.) 2000, *Peacekeeping and Peace Enforcement in Africa*. Washington, D.C., S. 98-110.
- Rotberg, Robert I. et al. (Eds.), 2000: *Peacekeeping and Peace Enforcement in Africa: Methods of Conflict Prevention*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Rothchild, Donald, 1996: Conclusion: Responding to Africa's Post-Cold War Conflicts, in: Edmond J. Keller/Donald Rothchild (Eds.) 1996, *Africa in the New International Order: Rethinking State Sovereignty and Regional Security*. Boulder, Co.; London, S. 227-242.
- Rothchild, Donald/Caroline Hartzell, 1995: Interstate and Intrastate Negotiations in Angola, in: I. William Zartman (Ed.) 1995c, *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*. Washington, D.C., S. 175-203.
- Rüb, Matthias, 1999: "Phönix aus der Asche". Die UCK: Von der Terrororganisation zur Bodentruppe der Nato?, in: Thomas Schmid (Hg.) 1999, *Krieg im Kosovo*. Reinbek, S. 47-62.
- Rubin, Barnett R. (Ed.), 1998: *Cases and Strategies for Preventive Action*. Sponsored by the Council on Foreign Relations and the Twentieth Century Fund. New York, N.Y.: The Century Foundation Press.
- Ruf, Werner, 1994: *Die neue Welt-UN-Ordnung. Vom Umgang des Sicherheitsrats mit der Souveränität der "Dritten Welt"*. Münster: agenda verlag.
- Ruggie, John G. (Ed.), 1993: *Multilateralism Matters: The Theory and Practice of an Institutional Form*. New York, N.Y.: Columbia University Press.
- Ruggie, John G., 1993a: Multilateralism: The Anatomy of an Institution, in: John G. Ruggie (Ed.) 1993, *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York, N.Y., S. 3-36.
- Rupesinghe, Kumar, 1995: Transformation innerstaatlicher Konflikte: Von den "Problemlösungs-Workshops" zu Friedensallianzen, in: Norbert Ropers/Tobias Debiel (Hg.) 1995, *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*. Bonn, S. 304-320.
- Rupiya, Martin, 1998: Historical Context: War and Peace in Mozambique, in: Jeremy Armon et al. (Eds.) 1998, *The Mozambican Peace Process in Perspective*. London (Accord, Issue 3, January 1998).
<http://www.c-r.org/cr/acc_moz/> (Zugriff am 22.09.98)
- Sahnoun, Mohamed, 1994: *Somalia – The Missed Opportunities*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.

- Salim, Ahmed Salim, 1997a: Address by the Secretary General of the OAU at the Second Meeting of the Chiefs of Defence Staff of Member States of the OAU Central Organ (Harare, 24-25 October, 1997). Addis Ababa: Organization of African Unity.
- Salim, Ahmed Salim, 1997b: Report of the Secretary General on the Second Meeting of the Chiefs of Staff of the Member States of the Central Organ, Organisation of African Unity (Addis Ababa, November 1997). Addis Ababa: Organization of African Unity (Central Organ/MEC/MIN/7 [VII]).
- Samatar, Said S., 1991: Somalia: A Nation in Turmoil. London (Minority Rights Group Report 4; August 1991).
- Sandoz, Yves, 1999: Private Security and International Law, in: Jackie Cilliers/Peggy Mason (Eds.) 1999, Peace, Profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-torn African Societies. Halfway House, South Africa, S. 201-226.
- Sapir, Debarati G./Hedwig Deconinck, 1995: The Paradox of Humanitarian Assistance and Military Intervention in Somalia, in: Thomas G. Weiss (Ed.) 1995, The United Nations and Civil Wars. Boulder, Co.; London, S. 151-172.
- Schaber, Thomas/Cornelia Ulbert, 1994: Reflexivität in den Internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, (1994) H. 1, S. 139-169.
- Schechter, Michael, 1998: Future Multilateralism: The Political and Social Framework. Houndsmill, Basingstoke & London: Macmillan.
- Scherrer, Christian P., 1994a: Ethno-Nationalismus als globales Phänomen. Zur Krise der Staaten in der Dritten Welt und der früheren UdSSR. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report; Heft 6/1994).
- Scherrer, Christian P., 1994b: Ethnische Strukturierung und politische Mobilisierung in Äthiopien, in: Hans-Peter Müller (Koord.) 1994, Ethnische Dynamik in der außereuropäischen Welt. Zürich, S. 133-205.
- Scherrer, Christian P., 1994c: Register der 102 Kriege in den letzten zehn Jahren. Tegelen, NL; Moers: Ethnic Conflicts Research Project (ECOR), Institute for Research on Ethnicity and Conflict Resolution.
- Scherrer, Christian P., 1995a: Selbstbestimmung statt Fremdherrschaft: Sezessions- und Autonomieregelungen als Wege zur konstruktiven Bearbeitung ethno-nationaler Konflikte, in: Norbert Ropers/Tobias Debiel (Hg.) 1995, Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt. Bonn, S. 257-283.
- Scherrer, Christian P., 1995b: United Nations Human Rights Field Operation for Rwanda. Proposal for the establishment of a Conflict Prevention and Resolution Unit. Kigali, 26 January 1995 (orig. draft proposal: Butare, 14 January 1995).
- Scherrer, Christian P., 1996a: Ethno-Nationalismus im Weltsystem. Prävention, Konfliktbearbeitung und die Rolle der internationalen Gemeinschaft. Ein Handbuch zu Ethnizität und Staat. Bd 1. Münster: agenda Verlag.
- Scherrer, Christian P., 1996b: Der Holocaust an den Tutsi in Ruanda. Das Verbrechen war von langer Hand geplant und organisiert, in: Pogrom, (August/September 1996) No. 190, S. 38-41.
- Scherrer, Christian P., 1997a: Ethnisierung und Völkermord in Zentralafrika. Genozid in Rwanda, Bürgerkrieg in Burundi und die Rolle der Weltgemeinschaft. Frankfurt a.M.; New York, N.Y.: Campus.

- Scherrer, Christian P., 1997b: Central Africa: Conflict Impact Assessment and Policy Options. Copenhagen: Copenhagen Peace Research Institute (Working Papers; 25/1997).
- Scherrer, Christian P., 1997c: Justice in Transition and Conflict Prevention in Rwanda after the Genocide. Debate for a National and International Response. Tegelen, NL; Moers: Ethnic Conflicts Research Project (ECOR), Institute for Research on Ethnicity and Conflict Resolution.
- Scherrer, Christian P., 1997d: Intra-state Conflict, Ethnicity and Mass Violence. Copenhagen: Copenhagen Peace Research Institute (Working Papers; 22/1997).
- Schlichte, Klaus, 1996a: Krieg und Vergesellschaftung in Afrika. Ein Beitrag zur Theorie des Krieges. Münster; Hamburg: Lit.
- Schlichte, Klaus, 1996b: Das Chaos der Gewalt und die Regeln des Marktes: Zur Behinderung von Friedensprozessen durch Kriegsökonomien, in: Hanne-Margret Birckenbach et al. (Hg.) 1996, Jahrbuch Frieden 1997. Konflikte, Abrüstung, Friedensarbeit. München, S. 140-148.
- Schlichte, Klaus, 1998: Why States Decay. A Preliminary Assessment. Hamburg: University of Hamburg – IPW (Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung/Research Unit of Wars, Armament and Development; Nr. 2/1998).
- Schlotter, Peter, 1995: Zivilisierungsprojekt Europa? Mechanismen friedlicher Konfliktregelung im Rahmen der KSZE/OSZE, in: Norbert Ropers/Tobias Debiel (Hg.) 1995, Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt. Bonn, S. 152-170.
- Schmid, Claudia, 1995: Regionalorganisationen in der Dritten Welt: Sicherheitspolitische Papiertiger oder funktionsfähige Systeme kollektiver Sicherheit?, in: Norbert Ropers/Tobias Debiel (Hg.) 1995, Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt. Bonn, S. 171-194.
- Schmidt, Hajo, 1996a: Menschenrecht und militärische Gewalt. Zur ethischen Problematik "humanitärer Intervention", in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hg.) 1996, Der neue Interventionismus. Bonn, S. 101-124.
- Schmidt, Hajo, 1996b: Kant und die Theorie der Internationalen Beziehungen. Vom Nutzen und den Problemen einer aktualisierenden Kantlektüre – ein Kommentar zu E.-O. Czempel, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 3. Jg. (1996) H. 1, S. 103-116.
- Schmidt-Eenboom, Erich, 1999a: UCK. Zur Karriere einer terroristischen Vereinigung, in: W&F – Wissenschaft & Frieden, 17. Jg. (1999) H. 2, S. 17-19.
- Schmidt-Eenboom, Erich, 1999b: Kosovo-Krieg und Interesse. Einseitige Anmerkungen zur Geopolitik, in: Klaus Bittermann/Thomas Deichmann (Hg.) 1999, Wie Dr. Joseph Fischer lernte, die Bombe zu lieben. Berlin, S. 98-113.
- Schmitt, Carl, 1988 [zuerst 1938]: Die Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff. Berlin.
- Schneidman, Witney W., 1993: Conflict Resolution in Mozambique, in: David R. Smock (Ed.) 1993, Making War and Waging Peace: Foreign Intervention in Africa. Washington, D.C., S. 219-238.
- Schoeller, Wolfgang, 1981: Mosambik – Struktur und Krise einer Dienstleistungs-Ökonomie im Südlichen Afrika, in: Afrika Spectrum, 16. Jg. (1981) H. 3, S. 345-368.

- Schoeller, Wolfgang, 1992: Mosambik in der "Strukturellen Anpassung", in: Peter Meyns (Hg.) 1992, Demokratie und Strukturreformen im portugiesischsprachigen Afrika. Freiburg i.Br., S. 51-75.
- Schrader, Lutz, 1997: Möglichkeiten und Grenzen von Nichtregierungsorganisationen (NRO) bei der friedlichen Konfliktbearbeitung. Erste Teilstudie: NRO als Akteure der Vergesellschaftung und Trans-Nationalisierung von Politik. Ihre Möglichkeiten und Grenzen der Begründung eines nachhaltigen Friedens und einer gewaltfreien Konfliktkultur. Berlin: Unveröff. Manuskript (März 1997).
- Schrader, Lutz, 2000a: The New World Order – globale Strukturen unter neoliberaler Hegemonie, in: Ulrich Brand et al. 2000, Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster, S. 89-113.
- Schrader, Lutz, 2000b: Krieg und Frieden, in: Ulrich Brand et al. 2000, Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster, S. 113-119.
- Schrader, Lutz, 2000c: NGOs – eine neue Weltmacht? Nichtregierungsorganisationen in der internationalen Politik. Potsdam: Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung.
- Schrader, Lutz, 2000d: Unschätzbare oder überschätzte Akteure? Möglichkeiten und Grenzen von NGOs bei der Prävention und Bearbeitung gewaltförmiger Konflikte, in: W&F – Wissenschaft & Frieden, (2000) H. 4, S. 11-15.
- Schreiber, Wolfgang, 1998: Stichworte "Demokratische Republik Kongo (Kivu)", "Zaire", in: Thomas Rabehl (für die Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung [AKUF]) 1998, Das Kriegsgeschehen 1997. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte. Bonn, S. 24, 41-43.
- Schürings, Hildegard, 1992: Rwandische Zivilisation und christlich-koloniale Herrschaft. Frankfurt a.M.: Verlag für Interkulturelle Kommunikation.
- Schürings, Hildegard (Hg.), 1994: Ein Volk verläßt sein Land. Krieg und Völkermord in Ruanda. Köln: ISP.
- Schürings, Hildegard, 1994a: Ein Funken genügte...: Hintergründe der Gewaltexplosion in Ruanda, in: blätter des iz3w, (Juni/Juli 1994) Nr. 198, S. 5-9.
- Schürings, Hildegard, 1994b: Rwanda: Hintergründe der Katastrophe. Opfer, Täter und die internationale Gemeinschaft, in: Vereinte Nationen, 42. Jg. (1994) H. 4, S. 125-133.
- Schürings, Hildegard, 1994c: Hintergründe – Abgründe, in: Hildegard Schürings (Hg.) 1994, Ein Volk verläßt sein Land. Krieg und Völkermord in Ruanda. Köln, S. 15-28.
- Schürings, Hildegard, 1994d: Die politischen Parteien, in: Hildegard Schürings (Hg.) 1994, Ein Volk verläßt sein Land. Krieg und Völkermord in Ruanda. Köln, S. 30-32.
- Schürings, Hildegard, 1994e: Worte, die töten. Das "Freie Radio-Fernsehen der Tausend Hügel", in: Hildegard Schürings (Hg.) 1994, Ein Volk verläßt sein Land. Krieg und Völkermord in Ruanda. Köln, S. 53-55.
- Schürings, Hildegard, 1994f: Wege zur Republik und in die Unabhängigkeit, in: Hildegard Schürings (Hg.) 1994, Ein Volk verläßt sein Land. Krieg und Völkermord in Ruanda. Köln, S. 145-159.

- Schürings, Hildegard, 1994g: Die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Rwanda, in: Hildegard Schürings (Hg.) 1994, Ein Volk verläßt sein Land. Krieg und Völkermord in Ruanda. Köln, S. 211-224.
- Schürings, Hildegard, 1997: Verdeckte Fronten. Hintergründe des Konflikts in Ostzaire, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, 42. Jg. (1997) H. 1, S. 74-82.
- Schürings, Hildegard, 2000: Versagen im Angesicht des Völkermords. Die unabhängige Untersuchung zur Verantwortlichkeit der internationalen Gemeinschaft in Rwanda 1994, in: Vereinte Nationen, 48. Jg. (April 2000) H. 2, S. 53-59.
- Schutz, Barry, 1995: The Heritage of Revolution and the Struggle for Governmental Legitimacy in Mozambique, in: I. William Zartman (Ed.) 1995, Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority. Boulder, Co.; London, S. 109-124.
- Scott, Colin (in collaboration with Larry Minear and Thomas G. Weiss), 1995: Humanitarian Action and Security in Liberia 1989-1994. Providence, RI: Brown University, The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies (Occasional Paper; No. 20).
- Stiftung Entwicklung und Frieden, 1993: Globale Trends 93/94. Daten zur Weltentwicklung. Hg. von Ingomar Hauchler. In Zusammenarbeit mit dem Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg. Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Stiftung Entwicklung und Frieden, 1995: Globale Trends 1996. Fakten, Analysen, Prognosen. Hg. von Ingomar Hauchler. In Zusammenarbeit mit dem Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg. Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Stiftung Entwicklung und Frieden, 1997: Globale Trends 1998. Fakten, Analysen, Prognosen. Hg. von Ingomar Hauchler, Dirk Messner und Franz Nuscheler. In Zusammenarbeit mit dem Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg. Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Stiftung Entwicklung und Frieden, 1999: Globale Trends 2000. Fakten, Analysen, Prognosen. Hg. von Ingomar Hauchler, Dirk Messner und Franz Nuscheler. In Zusammenarbeit mit dem Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg. Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Stiftung Entwicklung und Frieden, 2001: Globale Trends 2002. Fakten, Analysen, Prognosen. Hg. von Ingomar Hauchler, Dirk Messner und Franz Nuscheler. In Zusammenarbeit mit dem Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg. Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Sellström, Tor/Lennart Wohlgemuth, 1996: Historical Perspective: Some Explanatory Factors. The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience (Study 1: The Nordic Africa Institute, Uppsala, Sweden). With contributions by: Patrick Dupont, Karin Andersson Schiebe. Edited by David Millwood. Copenhagen Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda.
<<http://www.ingenioeren.dk/danida/rwanda.html>>
(Zugriff am 15.11.96)

- Semin-Panzer, Ursula, 1992: Mosambik: Zerstörung durch südafrikanische Destabilisierung und Terror des Guerillakrieges, in: Rolf Hofmeier/Volker Matthies (Hg.) 1992, *Vergessene Kriege in Afrika*. Göttingen, S. 97-134.
- Senghaas, Dieter, 1992a: Weltinnenpolitik – Ansätze für ein Konzept, in: *Europa-Archiv*, 47. Jg. (1992) H. 22, S. 643-652.
- Senghaas, Dieter, 1992b: Vom Nutzen und Elend der Nationalismen im Leben von Völkern, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (1992) B 31-32/1992, S. 23-32.
- Senghaas, Dieter, 1994: *Wohin driftet die Welt? Über die Zukunft friedlicher Koexistenz*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Senghaas, Dieter, 1994a: Überlegungen zum "zivilisatorischen Hexagon", in: Dieter Senghaas 1994, *Wohin driftet die Welt? Über die Zukunft friedlicher Koexistenz*. Frankfurt a.M., S. 17-49.
- Senghaas, Dieter, 1994b: Frieden und Krieg in dieser Zeit. Sechs Thesen, in: Claus Leggewie (Hg.) 1994, *Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik*. Darmstadt, S. 61-76.
- Senghaas, Dieter, 1994c: Global Governance: How Could this Be Conceived?, in: Jörg Calließ (Hg.) 1994, *Auf dem Wege zur Weltinnenpolitik. Vom Prinzip der nationalen Souveränität zur Notwendigkeit der Einmischung*. Rehbürg-Loccum, S. 103-126.
- Sengulane, Dinis S./Jaime Pedro Gonçalves, 1998: A Calling for Peace: Christian Leaders and the Quest for Reconciliation in Mozambique, in: Jeremy Armon et al. (Eds.) 1998, *The Mozambican Peace Process in Perspective*. London (Accord, Issue 3, January 1998).
<http://www.c-r.org/cr/acc_moz/> (Zugriff am 22.09.98)
- Serafino, Nina M., 1995a: A U.N. Rapid Reaction Force? Considerations for U.S. Policymakers. Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress (CRS Report for Congress, 29 June 1995, 95-787 F).
- Serafino, Nina M., 1995b: Peacekeeping: Issues of U.S. Military Involvement. Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress (CRS Issue Brief, Updated 28, 1995, Order Code IB94040).
- Sesay, Max Ahmadu, 1996: Civil War and Collective Intervention in Liberia, in: *Review of African Political Economy (ROAPE)*, (1996) No. 67, S. 35-52.
- Shawcross, William, 2000: *Deliver Us From Evil: Peacekeepers, Warlords, and a World of Endless Conflict*. New York, N.Y.: Simon and Schuster.
- Shearer, David, 1999: Africa's Great War, in: *Survival*, Vol. 41 (Summer 1999) No. 2, S. 89-106.
- Shils, Edward, 1991: The Virtue of Civil Society, in: *Government and Opposition*, Vol. 26 (Winter 1991) No. 1, S. 3-20.
- Sibanda, Philip, 2000: United Nations Operations in Southern Africa: Mandate, Means and Doctrine in UNAVEM III, in: Malan, Mark (Ed.) 2000, *Boundaries of Peace Operations: The African Dimension*. Pretoria: Institute for Security Studies (ISS, February 2000), zugänglich via Internet:
<<http://www.iss.co.za/pubs/Mongraphs/44/United%20Nations.html>>
(Zugriff am 26.05.01)
- Simma, Bruno/Ulrich Fastenrath (Hg.), 1998: *Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz*. 4., neubearbeitete Aufl. München: Deutscher Taschenbuch Verlag (dtv).
- Simon, David, 1998: Angola: The Peace is Not Yet Fully Won, in: *Review of African Political Economy (ROAPE)*, Vol. 25 (September 1998) No. 77, S. 495-503.

- Simons, Anna, 1996: Somalia: A Regional Security Dilemma, in: Edmond J. Keller/Donald Rothchild (Eds.) 1996, *Africa in the New International Order: Rethinking State Sovereignty and Regional Security*. Boulder, Co.; London, S. 71-84.
- Slim, Hugo/Angela Penrose, 1994: UN Reform in a Changing World: Responding to Complex Emergencies, in: Joanna Macrae/Anthony Zwi (Eds., with Mark Duffield & Hugo Slim) 1994, *War & Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*. London & New Jersey, S. 194-208.
- Slonim, Solomon, 1973: *South West Africa and the United Nations: An International Mandate in Dispute*. Baltimore, USA; London, U.K.: The John Hopkins University Press.
- Smock, David R. (Ed.), 1993: *Making War and Waging Peace: Foreign Intervention in Africa*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Smock, David R./John Prendergast, 1996: *NGOs and the Peace Process in Angola*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace (Special Report, 8 May 1996).
<<http://www.usip.org/oc/sr/Angola.html>> (Zugriff am 04.07.01)
- Sogge, David, 1992: *Sustainable Peace: Angola's Recovery*. Harare: Southern African Research and Documentation Centre.
- Sogge, David, 1994: Angola: Surviving against Rollback and Petrodollars, in: Joanna Macrae/Anthony Zwi (Eds., with Mark Duffield & Hugo Slim) 1994, *War & Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*. London; New Jersey, S. 92-110.
- Sogge, David, 2000: Angola: The Client Who Came in from the Cold, in: *Southern Africa REPORT*, Vol. 15 (2000) No. 4.
<<http://www.tni.org/archives/sogge/client.htm>> (Zugriff am 31.07.02)
- Solomon, Hussein, 2000: *Angola. A Case Study of Aggression, Avarice and Anguish*. Berne: Swiss Peace Foundation – Institute for Conflict Resolution (FAST Project on Early Recognition of Tension and Fact Finding) and Swiss Agency for Development Cooperation (SDC) – Federal Department of Foreign Affairs.
<http://www.isn.ethz.ch/publihouse/fast/crp/Solomon_00.htm> (Zugriff am 03.07.01)
- Somerville, Keith, 1986: *Angola: Politics, Economics and Society*. London: Frances Pinter; Boulder, Co.; London: Lynne Rienner.
- Somerville, Keith, 1990: *Foreign Military Intervention in Africa*. London: Pinter Publishers; New York, N.Y.: St. Martin's Press.
- Somerville, Keith, 1993: The Failure of Democratic Reform in Angola and Zaire, in: *Survival*, Vol. 35 (Autumn 1993) No. 3, S. 51-77.
- Sørbø, Gunnar M./Peter Vale (Eds.), 1997: *Out of Conflict. From War to Peace in Africa*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Spelten, Angelika, 1994: Ruanda: Ein Genozid unter den Augen der Vereinten Nationen, in: *S+F – Vierteljahreszeitschrift für Sicherheit und Frieden*, 12. Jg. (1994) H. 3, Baden-Baden, S. 119-122.
- Spieker, Heike, 1999: Die Bedeutung der ad hoc-Tribunale bei der Errichtung des ständigen Internationalen Strafgerichtshofs – einige völkerrechtliche Aspekte, in: *Humanitäres Völkerrecht*, 12. Jg. (1999) H. 4, S. 216-224.
- Srebrenica Report, 1999: Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/55, entitled "The Fall of Srebrenica". New York, N.Y.: United Nations (A/54/549).

- Stedman, Stephen John, 1991: Peacemaking in Civil War. International Mediation in Zimbabwe, 1974-1980. Boulder, Co.; London: Lynne Rienner.
- Stedman, Stephen John, 1993: The New Interventionists, in: Foreign Affairs, Vol. 72 (America and the World 1992/93) No. 1, S. 1-16.
- Stedman, Stephen John, 1995a: Alchemy for a New World Order, in: Foreign Affairs, Vol. 74 (May/June 1995) No. 3, S. 14-20.
- Stedman, Stephen John, 1995b: The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945-1993, in: American Political Science Review, Vol. 93 (September 1995) No. 3, S. 681-690.
- Stedman, Stephen John, 1997: Spoiler Problems in Peace Processes, in: International Security, Vol. 22 (Fall 1997) No. 2, S. 5-53.
- Steinmetz, Chr., 1994: Rückzug deutscher Soldaten aus Somalia, in: antimilitarismus information (ami), 24. Jg. (Februar 1994) H. 2, S. 3-6.
- Stelzenmüller, Constanze, 1998: UN-Generalsekretär Kofi Annan kam in Afrika zur Sache, in: der überblick, 34. Jg. (Juni 1998) H. 2, S. 58-59.
- Stevenson, Jonathan, 1993: Hope Restored in Somalia?, in: Foreign Policy, (Summer 1993) No. 91, S. 138-154.
- Stockholmer Initiative, 1991: Gemeinsame Verantwortung in den 90er Jahren. Die Stockholmer Initiative zu globaler Sicherheit und Weltordnung – Die Charta der Vereinten Nationen. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Stockwell, John, 1978: In Search of Enemies: A CIA Story. London: André Deutsch Limited.
- Stodiek, Thorsten, 2001: Mehr Muskeln für die UNO – Reformpläne zur Friedenssicherung, in: Reinhard Mutz et al. (Hg.) 2001, Friedensgutachten 2001. Münster, S. 95-104.
- Strelau, John, 2000: Ending Africa's Wars, in: Foreign Affairs, Vol. 79 (July/August 2000) No. 4, S. 117-132.
- Stroux, Daniel (ext.), 1997a: Die DR Kongo ein halbes Jahr nach Kabilas Machtübernahme. Ebenhausen/Isartal: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Stroux, Daniel, 1997b: Interessenknäuel Zaire, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, 42. Jg. (1997) H. 6, S. 652-654.
- Stroux, Daniel, 1998a: Neue Fronten in Zentralafrika, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, 43. Jg. (1998) H. 7, S. 831-840.
- Stroux, Daniel, 1998b: Die Ethnopolitisierung von Konflikten. Das Beispiel von Kongo (Ex-Zaire), in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung/Schweizerische Friedensstiftung (Hg.) 1998, Afrikanische Perspektiven. Friedensbericht 1998. Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung in Osteuropa. Chur; Zürich, S. 235-256.
- Stultz, Newell M., 1992: South Africa in Angola and Namibia, in: Thomas G. Weiss/James G. Blight (Eds.) 1992, The Suffering Grass: Superpowers and Regional Conflict in Southern Africa and the Caribbean. Boulder, Co.; London, S. 79-99.
- Suhrke, Astri, 1998a: Three Phases of Prevention: A Retrospective Analysis of the Rwandan Genocide, in: Ulf Engel/Andreas Mehler (Hg.) 1998, Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika. Hamburg, S. 25-40.
- Suhrke, Astri, 1998b: Facing Genocide. The Record of the Belgian Battalion in Rwanda, in: Security Dialogue, Vol. 26 (1998) No. 1, S. 37-48.
- Suhrke, Astri, 1998c: Dilemmas of Protection: The Log of the Kigali Battalion, in: International Peacekeeping, Vol. 5 (Summer 1998) No. 2, S. 1-18.

- Suhrke, Astri, 1999: Dilemmas of Protection: The Log of the Kigali Battalion, in: Howard Adelman/Astri Suhrke (Eds.) 1999, *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*. New Brunswick, USA; London, U.K., S. 253-270.
- Sunga, Lyal S., 1995: The Commission of Experts on Rwanda and the Creation of the International Criminal Tribunal for Rwanda. A Note, in: *Human Rights Law Journal*, Vol. 16 (1995), S. 121-125.
- Surminski, Swenja, 1998: Stichworte "Burundi", "Ruanda" in: Thomas Rabehl (für die Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung [AKUF]) 1998, *Das Kriegsgeschehen 1997. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte*. Bonn, S. 23-24, 28-30.
- Synge, Richard, 1997, *Mozambique: UN Peacekeeping in Action, 1992-94*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press (October 1997).
- Tandon, Yash, 1987: Africa within the Context of Global Superpower Struggle, in: Emmanuel Hansen (Ed.) 1987, *Africa: Perspectives on Peace & Development*. London; New Jersey, S. 34-52.
- Teege, Silja, 1998: Stichworte "Angola (UNITA)", "Angola (Cabinda)", in: Thomas Rabehl (für die Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung [AKUF]) 1998, *Das Kriegsgeschehen 1997. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte*. Bonn, S. 18-21.
- Teege, Silja, 1999: Angola (UNITA). Beitrag zum Kriegeregister der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF). Hamburg, zugänglich via Internet:
<http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/Ipw/Akuf/kriege_1999/afrika99/angola99_tet.htm> (Zugriff am 24.04.01)
- Tesón, Fernando R., 1988: *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*. Dobbs Ferry, N.Y.: Transnational Publishers, Inc.
- Tetzlaff, Rainer (zusammen mit Christian Peters und Regina Wegemund), 1991: Politisierte Ethnizität – eine unterschätzte Realität im nachkolonialen Afrika, in: *Afrika Spectrum*, Jg. 26 (1991) H. 1, S. 5-28.
- Tetzlaff, Rainer (Hg.), 1993: *Menschenrechte und Entwicklung. Deutsche und internationale Kommentare und Dokumente*. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Tetzlaff, Rainer, 1998a: Afrika – Zwischen Demokratisierung und Staatenzerfall, in: Dirk Messner (Hg.) 1998, *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*. Bonn, S. 195-216.
- Tetzlaff, Rainer, 1998b: Afrika zwischen Demokratisierung und Staatszerfall. Eine Bilanz nach zehn Jahren politischer Veränderungen seit dem Ende des Kalten Krieges, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (1998) B 21/98, S. 3-15.
- Tetzlaff, Rainer, 1999: Der Wegfall effektiver Staatsgewalt in den Staaten Afrikas, in: *Die Friedens-Warte*, 74 Jg. (1999) H. 3, S. 307-330.
- Tetzlaff, Rainer, 2000a: Vierzig Jahre politische Herrschaft in Afrika: vom postkolonialen Einparteistaat zu Mehrparteiendemokratie oder raubwirtschaftlicher Kriegesherrschaft, in: *Nord-Süd aktuell*, 14. Jg. (2000) H. 4, S. 709-724.
- Tetzlaff, Rainer, 2000b: "Failing states" in Afrika. Kunstprodukte aus der Kolonialzeit und europäische Verantwortung, in: *Internationale Politik*, 55. Jg. (2000) H. 7, S. 8-16.

- Tetzlaff, Rainer/Ulf Engel/Andreas Mehler (Hg.), 1995: Afrika zwischen Dekolonisation, Staatsversagen und Demokratisierung. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Thakur, Ramesh, 1994: From Peacekeeping to Peace Enforcement: The UN Operation in Somalia, in: *The Journal of Modern African Studies*, Cambridge University Press, Vol. 32 (1994) No. 3, S. 387-410.
- Tharoor, Shashi, 1995: United Nations Peacekeeping in Europe, in: *Survival*, Vol. 37 (1995) No. 2, S. 121-134.
- Tharoor, Shashi, 1996a: The Future of Peacekeeping, in: Jim Whitman/David Pocock (Eds.) 1996, *After Rwanda: The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*. Houndsmill et al.; New York, N.Y., S. 19-34.
- Tharoor, Shashi, 1996b: UN-Friedenswahrung. Aussichten für die Bewältigung internationaler Konflikte, in: *Internationale Politik*, 51. Jg. (Dezember 1996) H. 12, S. 29-35.
- The Netherlands, 1995: A UN Rapid Deployment Brigade. The Hague, NL: Government of the Netherlands (April 1995).
- Thomaß, Barbara/Werner Gries/Hans J. Kleinsteuber, 2001: Medien und Wissensgesellschaften, in: *Stiftung Entwicklung und Frieden 2001, Globale Trends 2002. Fakten, Analysen, Prognosen*. Frankfurt a.M., S. 181-197.
- Thomson, Janice E./Stephen D. Krasner, 1989: Global Transactions and the Consolidation of Sovereignty, in: Ernst-Otto Czempiel/James N. Rosenau (Eds.) 1989, *Global Changes and Theoretical Challenges*. Massachusetts; Toronto, S. 195-220.
- Thürer, Daniel, 1999: Der "zerfallene Staat" und das Völkerrecht, in: *Die Friedens-Warte*, 74. Jg. (1999) H. 3, S. 275-306.
- Tisch, Sarah J./Michael B. Wallace, 1994: *Dilemmas of Development Assistance. The What, Why and Who of Foreign Aid*. Boulder, Co.; San Francisco, Cal.; Oxford: Westview Press.
- Tomasevski, Katerina, 1994: Human Rights and Wars of Starvation, in: Joanna Macrae/Anthony Zwi (Eds., with Mark Duffield & Hugo Slim) 1994, *War & Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*. London & New Jersey, S. 70-90.
- Tomuschat, Christian (Hg.), 1993: *Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz*. Bonn.
- Tomuschat, Christian, 1998: Das Statut von Rom für den Internationalen Strafgerichtshof, in: *Die Friedens-Warte*, 73. Jg. (1998) H. 3, S. 335-347.
- Tonndorf, Uwe, 1997: *Menschenrechte in Afrika. Konzeption, Verletzung und Rechtsschutz im Rahmen der OAU*. Freiburg i.Br.: Arnold Bergstraesser-Institut.
- Tönnies, Ferdinand, 1991 [zuerst 1887]: *Gemeinschaft und Gesellschaft*. Neudruck der 8. Aufl. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Touati, Jasmin, 1994: Der Bürgerkrieg in Somalia – Hintergründe und Ursachen, in: *Peripherie*, (1994) Nr. 55/56, S. 41-55.
- Touval, Saadia, 1985: The Context of Mediation, in: *Negotiation Journal*, Vol. 1 (October 1985), S. 373-378.
- Touval, Saadia, 1994: Why the U.N. Fails, in: *Foreign Affairs*, Vol. 73 (September/October 1994) No. 5, S. 44-57.

- Tuner, J. Michael/Sue Nelson/Kimberly Mahling-Clark, 1998: Mozambique's Vote for Democratic Governance, in: Krishna Kumar (Ed.) 1998, Postconflict Elections, Democratization & International Assistance. Boulder, Co.; London, S. 153-175.
- Turner, Thomas, 2001: The Kabilas' Congo, in: Current History, Vol. 100 (May 2001) No. 646, S. 213-218.
- Ulfkotte, Udo, 1997a: Anzeichen für neuen Völkermord am Kongofluß. Kabilas Soldaten töteten bis zu hunderttausend Flüchtlinge. Ausländische Geheimdienste waren informiert. Von dem nach Kinshasa entsandten Redaktionsmitglied Udo Ulfkotte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 23. Juni 1997, S. 1-2.
- Ulfkotte, Udo, 1997b: Nicht uneigennützig. Amerikanische Soldaten schulen afrikanische Friedensstifter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 30. August 1997.
- UN Commission for Human Rights, 1998: Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in Any Part of the World, With Particular Reference to Colonial and Other Dependent Countries and Territories. Report on the Allegations of Massacres and Other Human Rights Violations Occurring in Eastern Zaire (now DRC) Since September 1996, prepared by Mr. Robert Garrett, Special Rapporteur on Extrajudicial Summary or Arbitrary Executions, and Mr. Jonas Foli, Member of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances Pursuant to Paragraph 6 of the Commission on Human Rights Resolution 1997/58. Geneva: United Nations (23 January, 1998 E/CN.4/1998/64).
- UN Independent Inquiry, 1999: Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations During the 1994 Genocide in Rwanda. New York, N.Y.: United Nations (S/1999/1257, vorgelegt am 15.12.99, veröffentlicht am 16.12.99).
<http://www.un.org/News/ossg/rwanda_report.htm> (Zugriff am 07.04.01) bzw. <<http://www.ess.uwe.ac.uk/genocide/Rwanda.htm>> (Zugriff am 07.04.01)
- UN Panel of Experts, 2001: Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of Congo. New York, N.Y.: United Nations (S/2001/357, 12 April 2001).
<<http://www.un.org/Docs/sc/letters/2001/357e.pdf>> (Zugriff am 24.06.01)
- UNA-USA (United Nations Association of the United States of America), 2001: The Preparedness Gap: Making Peace Operations Work in the 21st Century. New York, N.Y.: United Nations Association of the United States of America.
<<http://www.unausa.org/issues/peace/final.doc>> (Zugriff am 18.06.01)
- UN-DHA (United Nations Department of Humanitarian Affairs), 1994: Protection of Humanitarian Mandates in Conflict Situations. New York, N.Y.: United Nations (13 April 1994).
- UNDP (United Nations Development Programme), 1992: Human Development Report 1992. New York, N.Y. et al.: Oxford University Press.
- UNDP, 1999: Bericht über die menschliche Entwicklung 1999. Bonn: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (veröffentlicht für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen [UNDP]).

- UN-DPI (United Nations Department of Public Information), 1995a: Information Notes: United Nations Peace-Keeping. Published by the United Nations Department of Public Information. New York, N.Y. (DPI/1306/Rev.4 – February 1995 – 7.5M, United Nations Sales No. E.95.VII.1).
[Diese umfangreiche Publikation enthält ausführliche Grundlageninformationen zu zahlreichen UN-Einsätzen. Ich habe zur präziseren Kennzeichnung in Literaturverzeichnis und Kurzzitationen durch weitere Kleinbuchstaben (1995aa, 1995ab, 1995ac) deutlich gemacht, auf welchen Teil der "Information Notes: United Nations Peace-Keeping" ich mich jeweils beziehe.]
- UN-DPI, 1995aa: ONUMOZ (UN Operation in Mozambique), in: UN-DPI 1995a, Information Notes: United Nations Peace-Keeping. Published by the United Nations Department of Public Information. New York, N.Y. (DPI/1306/Rev.4 – February 1995 – 7.5M, United Nations Sales No. E.95.VII.1).
- UN-DPI, 1995ab: UNOSOM (UN Operation in Somalia), in: UN-DPI 1995a, Information Notes: United Nations Peace-Keeping. Published by the United Nations Department of Public Information. New York, N.Y. (DPI/1306/Rev.4 – February 1995 – 7.5M, United Nations Sales No. E.95.VII.1).
- UN-DPI, 1995ac: UNAMIR (UN Operation in Rwanda), in: UN-DPI 1995a, Information Notes: United Nations Peace-Keeping. Published by the United Nations Department of Public Information. New York, N.Y. (DPI/1306/Rev.4 – February 1995 – 7.5M, United Nations Sales No. E.95.VII.1).
- UN-DPI, 1995b: The United Nations in Angola, May 1991 – February 1995. New York, N.Y.: United Nations (Reference Paper, February 1995; for information, not an official record).
<<http://ralph.gmu.deu/cfpa/Peace/angola.txt>> (Zugriff am 17.11.96)
- UN-DPI, 1995c: The United Nations and Mozambique, 1992-1995. New York, N.Y.: United Nations (Blue Book Series).
- UN-DPI, 1996a: The United Nations and Rwanda 1993-1996. New York, N.Y.: United Nations (Blue Book Series).
- UN-DPI, 1996b: The United Nations and Somalia 1992-1996. New York, N.Y.: United Nations (Blue Book Series).
- UN-DPI, 1997a: Angola – UNAVEM III. United Nations Angola Verification Mission III. Prepared by the Department of Public Information, United Nations. This text was last updated effective 31 December 1996. New York, N.Y.: United Nations.
<<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unavem3.htm>>
(Zugriff am 22.09.98)
- UN-DPI, 1997b: Liberia – UNOMIL. United Nations Observer Mission in Liberia. Prepared by the Department of Public Information, United Nations. This text was last updated effective 31 December 1996. New York, N.Y.: United Nations
<<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unomil.htm>>
(Zugriff am 22.09.98)
- UN-DPKO (United Nations Department of Peace-keeping Operations), 1995: Comprehensive Report on Lessons-Learned from United Nations Operation in Somalia, April 1992 – March 1995. Edited by the Friedrich Ebert Stiftung, Germany; Life and Peace Institute, Sweden; Norwegian Institute of International Affairs. In Cooperation with: the Lessons-Learned Unit of the Department of Peace-keeping Operations. Printed in Sweden.

- UN-DPKO, 1996: Comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) October 1993 – April 1996. New York, N.Y.: Lessons Learned Unit (December 1996). Printed in Sweden.
- UNICEF (United Nations International Children Emergency Fund) (Ed.), 1989: Children on the Front Line. The Impact of Apartheid Destabilization and Warfare on Children in Southern and South Africa. A report prepared for UNICEF by Reginald Herbold Green et al. 1989 update with new section on Namibia. New York, N.Y.; Geneva.
- Union of International Associations, 1993/94: Yearbook of International Associations 1950-1992. Brussels.
- United Nations, 1988: Agreement among the People's Republic of Angola, the Republic of Cuba and the Republic of South Africa, UN Security Council document S/20345. New York, 22 December 1988.
- United Nations, 1993a: Vienna Declaration of Programme of Action. Geneva; New York, N.Y. (A/CONF.157/23, 12 July 1993).
- United Nations, 1993b: Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples by the UN Working Group on Indigenous Populations (UN-WGIP). Geneva; New York, N.Y. (E/CN.4/Sub.2/1993/29)
- Unser, Günther, 1997: Die vorsichtigen ersten Schritte des Kofi Annan. Reformstau bei den Vereinten Nationen – Hoffnungen auf einen Durchbruch in der neuen Sitzungsperiode, in: Frankfurter Rundschau vom 22. September 1997, S. 12 (Dokumentation).
- Urquhart, Sir Brian, 1991: Who Can Stop the Civil Wars?, in: The New York Times from 29 December 1991.
- Urquhart, Sir Brian, 1991-92: The United Nations: From Peace-keeping to a Collective System?, in: New Dimensions in International Security. London: International Institute for Strategic Studies (Adelphi Paper No. 265, Winter 1991-92), S. 18-30.
- Urquhart, Sir Brian, 1992a: A Way to Stop Civil Wars, in: Providence Journal from 26 January 1992, Providence, R.I.
- Urquhart, Sir Brian, 1992b: UN Can Be Peacemaker in Brave New World Order, in: Observer (London) from 26 January 1992.
- Urquhart, Sir Brian, 1993a: For a UN Volunteer Military Force, in: New York Review of Books, Vol. 40 (10 June 1993) No. 11.
- Urquhart, Sir Brian, 1993b: Peace Support Operations and the Military, in: William H. Lewis (Ed.) 1993, Peacekeeping: The Way Ahead. Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies.
- Uvin, Peter, 1998: Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda. West Hartford, Conn.: Kumarian Press Inc.
- Uvin, Peter, 1999: The Influence of Aid in Situations of Violent Conflict. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (DAC Informal Task Force on Conflict, Peace and Development Co-operation).
- Vashee, Basker, 1994: Demokratie und Entwicklung in den neunziger Jahren, in: Jochen Hippler (Hg.) 1994, Demokratisierung der Machtlosigkeit. Hamburg, S. 194-205.
- Vassall-Adams, Guy, 1994: Rwanda: An Agenda for International Action. Oxford, UK: Oxfam (UK and Ireland).

- Venâncio, Moisés (with assistance of Carla McMillan), 1993a: Portuguese Mediation of the Angolan Conflict in 1990-91, in: Stephen Chan/Vivienne Jabri (Eds.) 1993, *Mediation in Southern Africa*. London; Basingstoke, S. 100-116.
- Venâncio, Moisés, 1993b: Mediation by the Roman Catholic Church in Mozambique, in: Stephen Chan/Vivienne Jabri (Eds.) 1993, *Mediation in Southern Africa*. London; Basingstoke, S. 142-158.
- Venter, Denis, 1996: Regional Security in Southern Africa in the Post-Cold War Era, in: Edmond J. Keller/Donald Rothchild (Eds.) 1996, *Africa in the New International Order: Rethinking State Sovereignty and Regional Security*. Boulder, Co.; London, S. 134-148.
- Verschave, François Xavier, 1994: *Complicité de Génocide? La Politique de la France au Rwanda*. Paris: Editions la Découverte.
- Verschave, François Xavier, 1995: *Dunkelmänner, schwarz und weiß. Frankreichs Verwicklungen in Afrika und die Kriminalisierung armer Staaten*, in: *der überblick*, 31. Jg. (Juni 1995) H. 2, S. 74-77.
- Veuthey, Michel, 1993: Assessing Humanitarian Law, in: Thomas G. Weiss/Larry Minear (Eds.) 1993, *Humanitarianism across Borders: Sustaining Civilians in Times of War*. Boulder, Co.; London, S. 125-150.
- Vines, Alex, 1991: *Renamo: Terrorism in Mozambique*. Centre for Southern African Studies, University of York; in association with James Currey, London; University of Indiana Press, Bloomington.
- Vines, Alex, 1994: *Planmäßige Verwüstung Angolas*, in: *der überblick*, 30. Jg. (1994) H. 4, S. 99-101.
- Vines, Alex, 1995: *Angola and Mozambique: The Aftermath of Conflict*. London: Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism (RISCT) (May/June 1995).
- Vines, Alex, 1996: *Renamo: From Terrorism to Democracy in Mozambique? Revised and updated edition*. Centre for Southern African Studies, University of York, UK; Eduardo Mondlane Foundation, Amsterdam; in association with James Currey, London.
- Vines, Alex, 1998: *The Business of Peace: 'Tiny' Rowland, Financial Incentives and the Mozambican Settlement*, in: Jeremy Armon et al. (Eds.) 1998, *The Mozambican Peace Process in Perspective*. London (Accord, Issue 3, January 1998).
<http://www.c-r.org/cr/acc_moz/> (Zugriff am 22.09.98)
- Vogt, Margaret Aderinsola, 1996: *The Involvement of ECOWAS in Liberia's Peacekeeping*, in: Edmond J. Keller/Donald Rothchild (Eds.) 1996, *Africa in the New International Order: Rethinking State Sovereignty and Regional Security*. Boulder, Co.; London, S. 165-183.
- Vogt, Margaret Aderinsola, 1997: *Conflict Resolution and Peace-Keeping – The Organization of African Unity and the United Nations*, in: Gunnar M. Sørnbø/Peter Vale (Eds.) 1997, *Out of Conflict: From War to Peace in Africa*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, S. 57-78.
- Vogt, Wolfgang R. (Hg.), 1995: *Frieden als Zivilisierungsprojekt. Neue Herausforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung*. Baden-Baden: Nomos.
- Volger, Helmut (Hg.), 2000: *Lexikon der Vereinten Nationen*. München; Wien: R. Oldenbourg Verlag.

- Voutira, Eftihia/Shawn A. Wishaw Brown, 1995: Conflict Resolution – A Review of Some Non-Governmental Practices: 'A Cautionary Tale'. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet (An RSP Report for the Economic and Social Research Council of the Overseas Development Administration; April 1995).
- Waal, Alex de, 1994: Dangerous Precedents? Famine Relief in Somalia 1991-93, in: Joanna Macrae/Anthony Zwi (Eds., with Mark Duffield & Hugo Slim) 1994, War & Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies. London & New Jersey, S. 139-159.
- Waal, Alex de, 1995: Intervention Unbound: The Context of the Call for Military Intervention in Africa. London.
<http://www.sas.upenn.edu/African_Studies/Hornet/milt_intv.html>
(Zugriff am 22.09.98)
- Waal, Alex de/Rakiya Omaar, 1993: Doing Harm by Doing Good? The International Relief Effort in Somalia, in: Current History, Vol. 92 (May 1993) No. 574, S. 198-202.
- Waal, Alex de/Rakiya Omaar, 1995: The Genocide in Rwanda and the International Response, in: Current History, Vol. 94 (1995) No. 591, S. 156-161.
- Waal, Alex de/Rakiya Omaar, 1996a: Humanitarismus ohne Grenzen? Das Wesen humanitärer Hilfe im Wandel, in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hg.) 1996, Der neue Interventionismus. Bonn, S. 205-223.
- Waal, Alex de/Rakiya Omaar, 1996b: Ruanda: Humanitäre Hilfe und die Grenzen der Neutralität, in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hg.) 1996, Der neue Interventionismus. Bonn, S. 224-244.
- Wagner, Michele D., 1996: Schlichtung braucht politischen Freiraum. Können traditionelle Rechtsverfahren Ruandas Justiz entlasten?, in: der überblick, 32. Jg. (März 1996) H. 1, S. 56-58.
- Wagner, Wolfgang, 1994: Abenteuer in Somalia, in: Europa Archiv, 49. Jg. (1994) H. 6, S. 151-160.
- Wahl, Peter, 1996: NGOs in der Weltpolitik. Zwischen (Selbst-)Überschätzung und Realismus, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) 1996, Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft, oder: Die NGOisierung der (Welt-) Politik? Bonn, S. 39-48.
- Wahl, Peter, 2000a: Einleitung, in: Ulrich Brand et al. 2000, Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster, S. 11-20.
- Wahl, Peter, 2000b: Die gegenwärtige Rolle von NGOs in den internationalen Strukturen, in: Ulrich Brand et al. 2000, Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster, S. 119-128.
- Wallensteen, Peter/Karin Axell, 1994: Conflict Resolution and the End of the Cold War, 1989-93, in: Journal of Peace Research, Vol. 31 (1994) No. 3, S. 333-349.
- Wallerstein, Immanuel, 1974a: The Modern World System. New York, N.Y.
- Wallerstein, Immanuel, 1974b: The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis, in: Comparative Studies in Society and History, Vol. 16 (1974), S. 387-415.
- Waltz, Kenneth N., 1959: Man, the State and War: A Theoretical Analysis. New York, N.Y.: Columbia University Press.
- Waltz, Kenneth N., 1979: Theory of International Politics. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

- Waltz, Kenneth N., 1986: Anarchic Orders and Balances of Power, in: Robert O. Keohane (Ed.) 1986, Neorealism and its Critics. New York, N.Y., S. 98-130.
- Walzer, Michael, 1977: Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustration. New York, N.Y.: Basic Books Inc.
- Walzer, Michael, 1985: The Moral Standing of States: A Response to Four Critics, in: Ch. Beitz (Ed.) 1985, International Ethics. A 'Philosophy and Public Affairs' Reader. Princeton, N.J., S. 217-237.
- Wapner, Paul, 1995: Politics Beyond the State. Environmental Activism and World Civic Politics, in: World Politics, Vol. 47 (April 1995), S. 311-340.
- Watson, Catherine, 1991: Exile from Rwanda. Background to an Invasion. Washington, D.C.: U.S. Committee for Refugees (Issue Paper; February 1991).
- Watson, Murray, 1992: Somalia: Deutsche Spenden verlängern den Bürgerkrieg, in: blätter des iz3w, (November 1992) Nr. 185, S. 3-6.
- Weber, Mathias, 1997: Der UNO-Einsatz in Somalia. Die Problematik einer "humanitären Intervention". Denzlingen: m.w. verlag.
- Weber, Max, 1980 [zuerst 1922]: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Fünfte, revidierte Auflage. Besorgt von Johannes Winckelmann. Studienausgabe. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Wegner, Rodger, 1994: Zur Rolle von Nichtregierungsorganisationen in der "Neuen Weltordnung": Entstaatlichung der Sozialpolitik oder Bürokratisierung der NRO?, in: Wolfgang Hein (Hg.) 1994, Umbruch in der Weltgesellschaft. Auf dem Wege zu einer "Neuen Weltordnung"? Hamburg, S. 325-350.
- Weiland, Heribert, 1995: Wahlen in Namibia: Lackmustest der Demokratisierung?, in: Afrika Spectrum, 30. Jg. (1995) H. 1, S. 63-76.
- Weiland, Heribert, 1999: Namibias Demokratie auf dem Prüfstand: Ist das Experiment gescheitert?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (1999) B 27/99, S. 21-29.
- Weimer, Bernhard, 1993: FRELIMO und RENAMO, ONUMOZ und UNOHAC. Der Beitrag der Vereinten Nationen zum Friedensprozeß in Mosambik, in: Vereinte Nationen, (1993) 6, S. 193-200.
- Weimer, Bernhard, 1994: Von der Dienstleistungsökonomie zur Händlerökonomie. Ergebnisse der Konferenz "Zur wirtschaftlichen Lage und den sozio-ökonomischen Entwicklungsperspektiven Mosambiks" (Maputo , 21. und 22. März 1994), in: Afrika Spectrum, (1994) H. 3, S. 339-346.
- Weimer, Bernhard, 1995: Mosambik hat gewählt: Analyse der Wahlergebnisse und Perspektiven des Wiederaufbaus, in: Afrika Spectrum, 30. Jg. (1995) H. 1, S. 5-33.
- Weimer, Bernhard, 2001: Demokratisierung, Staat und Verwaltung in Mosambik, in: Afrika Spectrum, 35. Jg. (2000) H. 1, S. 5-29.
- Weimer, Bernhard/Sabine Fandrych, 1997: Die Verwaltungsreform in Mosambik – ein Beitrag zu Frieden und Demokratie?, in: Afrika Spectrum, 30. Jg. (1997) H. 2, S. 117-150.
- Weiss, Marianne, 1996a: Burundi, in: Institut für Afrika-Kunde/Rolf Hofmeier (Hg.) 1996, Afrika-Jahrbuch 1995. Opladen, S. 239-245.
- Weiss, Marianne, 1996b: Rwanda, in: Institut für Afrika-Kunde/Rolf Hofmeier (Hg.) 1996, Afrika-Jahrbuch 1995. Opladen, S. 286-292.

- Weiss, Thomas G. (Ed.), 1990: Humanitarian Emergencies and Military Help in Africa. Houndsmill et al.
- Weiss, Thomas G., 1993a: New Challenges for UN Military Operations: Implementing an Agenda for Peace, in: *The Washington Quarterly*, (Winter 1993), S. 51-66.
- Weiss, Thomas G., 1993b: Problems for Future U.N. Military Operations in "An Agenda for Peace", in: Winrich Kühne (Hg.) 1993, *Blauhelme in einer turbulenten Welt*. Baden-Baden, S. 177-194.
- Weiss, Thomas G., 1995: The United Nations and Civil Wars at the Dawn of the Twenty-First Century, in: Thomas G. Weiss (Ed.) 1995, *The United Nations and Civil Wars*. Boulder, Co.; London, S. 193-216.
- Weiss, Thomas G., 1996a: Humanitäre Intervention. Lehren aus der Vergangenheit, Konsequenzen für die Zukunft, in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hg.) 1996, *Der neue Interventionismus*. Bonn, S. 53-75.
- Weiss, Thomas G., 1996b: Nongovernmental Organizations and Internal Conflict, in: Michael E. Brown (Ed.) 1996, *The International Implications of Internal Conflict*. Cambridge, S. 435-459.
- Weiss, Thomas G. (Ed.), 1997: Beyond UN Subcontracting: Task-sharing with Regional Security Arrangements and Service-Providing NGOs, in: *Third World Quarterly*, Vol. 18 (1997) No. 3 (Special Issue), S. 413-619.
- Weiss, Thomas G., 1997a: Guest Editor's Note – Tempering Collaboration, in: Thomas G. Weiss (Ed.) 1997, *Beyond UN Subcontracting: Task-sharing with Regional Security Arrangements and Service-Providing NGOs*, in: *Third World Quarterly*, Vol. 18 (1997) No. 3 (Special Issue), S. 417-420.
- Weiss, Thomas G., 1997b: Rekindling Hope in UN Humanitarian Intervention, in: Walter S. Clarke/Jeffrey Herbst (Eds.) 1997, *Learning from Somalia: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention*. Boulder, Co., S. 207-228.
- Weiss, Thomas G., 2001: Researching Humanitarian Intervention: Some Lessons (Counterpoint), in: *Journal of Peace Research*, Vol. 38 (2001) No. 4, S. 419-428.
- Weiss, Thomas G./Leon Gordenker (Eds.), 1996: *NGOs, the UN, and Global Governance*. Boulder, Co.; London: Lynne Rienner.
- Weiss, Thomas G./Larry Minear (Eds.), 1993: *Humanitarianism across Borders: Sustaining Civilians in Times of War*. Boulder, Co; London: Lynne Rienner.
- Weiss, Thomas G./Larry Minear, 1993a: Preface, in: Thomas G. Weiss/Larry Minear (Eds.) 1993, *Humanitarianism across Borders: Sustaining Civilians in Times of War*. Boulder, Co; London, S. vii-xii.
- Weiss, Thomas G./Larry Minear, 1993b: Commentary to Part 1 "Humanitarian Values", in: Thomas G. Weiss/Larry Minear (Eds.) 1993, *Humanitarianism across Borders: Sustaining Civilians in Times of War*. Boulder, Co.; London, S. 1-11.
- Weiss, Thomas G./Larry Minear, 1993c: Commentary to Part 2 "Military Force and Humanitarian Action", in: Thomas G. Weiss/Larry Minear (Eds.) 1993, *Humanitarianism across Borders: Sustaining Civilians in Times of War*. Boulder, Co.; London, S. 57-68.
- Weiss, Thomas G./Larry Minear, 1993d: Commentary to Part 3 "Humanitarian Intervention: A Look to the Future", in: Thomas G. Weiss/Larry Minear (Eds.) 1993, *Humanitarianism across Borders: Sustaining Civilians in Times of War*. Boulder, Co.; London, S. 117-124.

- Weiss, Thomas G./Henry Wiseman, 1990: Delivering Humanitarian Assistance in African Armed Conflicts: A Critical Commentary, in: Thomas G. Weiss (Ed.) 1990, Humanitarian Emergencies and Military Help in Africa. Houndsmill et al., S. 118-130.
- Weissman, Fabrice, 1999: Mosambik: Krieg als Mittel der Bereicherung, in: François Jean/Jean-Christophe Rufin (Hg.) 1999, Ökonomie der Bürgerkriege. Hamburg, S. 243-277.
- Wendt, Alexander, 1995: Constructing International Politics, in: International Security, Vol. 1 (Summer 1995) No. 1, S. 71-81.
- Weston, Burnds H./Richard A. Falk/Anthony D'Amato (Eds.), 1990: Basic Documents in International Law and World Order, 2nd ed. St. Paul: West Publishing.
- Whitman, Jim, 1996: The Political Limits of Humanitarian Assistance, in: Jim Whitman/David Pocock (Eds.) 1996, After Rwanda: The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance. Houndsmill et al.; New York, N.Y., S. 3-15.
- Whitman, Jim (Ed.), 1999: Peacekeeping and the UN Agencies. London et al.: Frank Cass.
- Whitman, Jim/David Pocock (Eds.), 1996: After Rwanda: The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance. Houndsmill, Basingstoke & London: Macmillan; New York, N.Y.: St. Martin's Press.
- Wieland, Heribert/Matthew Braham (Eds.), 1994: The Namibia Peace Process: Implications and Lessons for the Future. A review of an international conference jointly organized by the Arnold Bergstraesser Institute and the International Peace Academy, 1-4 July 1992, Freiburg, Germany. Freiburg i.Br.: Arnold Bergstraesser Institut.
- Wilke-Launer, Renate, 1996: Die Mühlen des Tribunals mahlen langsam, in: der überblick, (1996) H. 1, S. 68.
- Williams, Adiodun, 1993: Negotiations and the End of the Angolan Civil War, in: David R. Smock (Ed.) 1993, Making War and Waging Peace. Washington, D.C., S. 196-218.
- Windrich, Elaine, 1992: The Cold War Guerilla: Jonas Savimbi, the U.S. Media and the Angolan War. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Windrich, Elaine, 1997a: Review of Margaret Anstee 1996b [Orphans of the Cold War: The Inside Story of the Collapse of the Angola Peace Process, 1992-93. Houndsmill, Basingstoke & London: Macmillan]; in: The Journal of Modern African Studies, Vol. 35 (1997) No. 2, S. 357-359.
- Windrich, Elaine, 1997b: Review of Karl Maier 1996 [Angola: Promises and Lies. London: Serif (auch: Rivonia: William Waterman)]; in: The Journal of Modern African Studies, Vol. 35 (September 1997) No. 3, S. 529-531.
- Wisotzki, Simone, 1998: Eine Erfolgsstory: Der Ottawa-Vertrag gegen die Minenplage, in: Reinhard Mutz et al. (Hg.) 1998, Friedensgutachten 1998. Münster, S. 317-329.
- Witte, Ludo de, 2001: Regierungsauftrag Mord. Der Tod Lumumbas und die Kongo-Krise. Leipzig: Forum-Verlag Leipzig.
(Die holländische Originalveröffentlichung erschien 1999 unter dem Titel "De moord op Lumumba".)

- Woker, Martin, 1997: Arm, aber unglücklich. Als Schwerpunktland schweizerischer Entwicklungshilfe war Rwanda während Jahren ein Modell. Seit Bürgerkrieg und Genozid stehen die Entwicklungsexperten vor einem Scherbenhaufen, in: NZZ-FOLIO (Beilage der Neuen Zürcher Zeitung), (Juni 1997) Nr. 6, S. 47-53.
- Wolf, Klaus Dieter/Michael Zürn, 1986: "Internationale Regimes" und Theorien der internationalen Politik, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 27. Jg. (1986) H. 2, S. 201-221.
- Wolfers, Michael, 1985: The Organization of African Unity as Mediator, in: Saadia Touval/William Zartman (Eds.) 1985, International Mediation in Theory and Practice. Boulder, Co.; London, S. 175-196.
- Wolfrum, Rüdiger, 1993: Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Perspektiven nach der Weltmensenrechtskonferenz von Wien, in: Europa-Archiv, 48. Jg. (1993) H. 23, S. 681-690.
- Woodhouse, Tom/Robert Bruce/Malcolm Dando (Eds.), 1998: Peacekeeping and Peacemaking: Towards Effective Intervention in Post-Cold Conflicts. New York, N.Y.: St. Martin's Press.
- Woods, James L., 1997: U.S. Government Decisionmaking Processes During Humanitarian Operations in Somalia, in: Walter S. Clarke/Jeffrey Herbst (Eds.) 1997, Learning from Somalia: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention. Boulder, Co., S. 151-172.
- Woods, James L., 1998: Interview with the Deputy Assistant Secretary for African Affairs at the U.S. Department of Defense from 1986-1994, in: Frontline – The Triumph of Evil, zugänglich via Internet: <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/interviews/woods.html>> (Zugriff am 09.04.01).
- Worku, Messelech, 1995: Krise in Afrika – Krise der Menschenrechte?, in: Karlheinz Hottes et al. (Hg.) 1995, Krisenkontinent Afrika. Basel, S. 39-52.
- Worku, Messelech, 2000: Entwicklungstendenzen des regionalen Menschenrechtsschutzes. Die Afrikanische Charta der Rechte der Menschen und der Völker. Berlin: Berlin Verlag.
- World Bank, 1989: Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank, 1993a: World Development Report 1993: Investing in Health. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank, 1993b: Demobilization and Reintegration of Military Personnel in Africa: The Evidence from Seven Country Case Studies. Washington, D.C.: The World Bank (Report No. IDP-130, October 1993).
- Wright, George, 1997: The Destruction of a Nation: United States' Policy towards Angola since 1945. London; Chicago, Ill.: Pluto Press.
- Wright, Neill, 1996: The Hidden Costs of Better Coordination, in: Jim Whitman/David Pocock (Eds.) 1996, After Rwanda: The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance. Houndsmill et al.; New York, N.Y., S. 51-59.
- Wright, R. George, 1989: A Contemporary Theory of Humanitarian Intervention, in: Florida International Law Journal, Vol. 4 (1989) No. 3, S. 435-463.
- Wulf, Herbert/Wolf-Christian Paes, 2001: Die Kommerzialisierung von Gewalt – Zur Ökonomie der Bürgerkriege, in: Reinhard Mutz et al. (Hg.) 2001, Friedensgutachten 2001. Münster, S. 105-114.

- Zartman, I. William, 1986: Ripening Conflict, Ripe Moment, Formula, and Mediation, in: Diane B. Bendahmane/John W. McDonald Jr. (Eds.) 1986, Perspectives on Negotiation. Washington, D.C. [Foreign Service Institute, US Department of State], S. 205-228.
- Zartman, I. William, 1989: Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa. Updated Edition. New York, N.Y.; Oxford: Oxford University Press.
- Zartman, I. William (Ed.), 1995: Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority. Boulder, Co.; London: Lynne Rienner.
- Zartman, I. William, 1995a: Introduction: Posing the Problem of State Collapse, in: I. William Zartman (Ed.) 1995, Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority. Boulder, Co.; London, S. 1-11.
- Zartman, I. William, 1995b: Putting Things Back Together, in: I. William Zartman (Ed.) 1995, Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority. Boulder, Co.; London, S. 267-273.
- Zartman, I. William (Ed.), 1995c: Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Zartman, I. William, (Ed.), 1995d: Cooperative Security: Reducing Third World Wars. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press.
- Zartman, I. William, 1996: African Regional Security and Changing Patterns of Relations, in: Edmond J. Keller/Donald Rothchild (Eds.) 1996, Africa in the New International Order: Rethinking State Sovereignty and Regional Security. Boulder, Co.; London, S. 52-68.
- Zartman, I. William, 2001: Preventing Deadly Conflict, in: Security Dialogue, Vol. 32 (June 2001) No. 2, S. 137-154.
- Zartman, I. William/M. Berman, 1982: The Practical Negotiator. New Haven; London: Yale University Press.
- Zolo, Danilo, 1996: Towards a 'Weak Pacifism'. Globalization, International Complexity, Political Cosmopolitanism. Milano: Mimeo.
- Zürn, Michael, 1992: Jenseits der Staatlichkeit: Über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung, in: Leviathan, 20. Jg. (1992), S. 490-513.
- Zürn, Michael, 1994: Das Projekt "Komplexes Weltregieren". Wozu Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen?, in: Claus Leggewie (Hg.) 1994, Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik. Darmstadt, S. 77-88.
- Zürn, Michael/Bernhard Zangl, 1999: Weltpolizei oder Weltinterventionsgericht? Zur Zivilisierung der Konfliktbearbeitung, in: Internationale Politik, 54. Jg. (1999) H. 8, S. 17-24.

Hinweise zu bibliographischen Konventionen dieser Arbeit

[Die nachfolgenden Anmerkungen beziehen sich auf die Zitation von UN-Dokumenten sowie auf Internetverweise. Ich habe auf diese Konventionen bereits in ähnlicher Form in den Fußnoten der Einführung

verwiesen. Ich möchte sie aber der Übersichtlichkeit halber hier noch einmal gesammelt anführen.]

Zahlreiche nicht-vertrauliche UN-Dokumente – so insbesondere Resolutionen von Sicherheitsrat und Generalversammlung – aber auch Berichte des Generalsekretärs und von Expertenkommissionen sind mittlerweile auf der UN-Website verfügbar: <<http://www.un.org>>. Ausführliche Dokumente, die für diese Studie von besonderer Bedeutung sind, habe ich im Literaturverzeichnis detailliert angeführt. Resolutionen und weitere Berichte, die schnell und in der Regel elektronisch verfügbar sind, sind jedoch 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.

Beim Verweis auf Dokumente aus dem UN-System habe ich vor die Kurzbezeichnung einer Abteilung, Einheit etc. oftmals das Kürzel "UN-" gesetzt. Zum Beispiel wird das UN Department of Peace-keeping Operations, für das ansonsten üblicherweise die Abkürzung DPKO verwendet wird, bei Literaturverweisen als UN-DPKO erwähnt. Dadurch soll es Leserinnen und Lesern erleichtert werden, die Akronyme zuzuordnen. Außerdem lassen sich Texte aus dem UN-System im Literaturverzeichnis besser auffinden.

Bei Texten, die im Internet verfügbar sind, zitiere ich in den Fußnoten wie im Literaturverzeichnis neben der für Internetangaben einschlägigen URL-Adresse <http://...> (URL = *Uniform Resource Locator*) stets auch das Datum des Zugriffs. Diese Konvention beginnt sich durchzusetzen. Eine derartige Präzisierung ist vor allem wichtig, wenn Texte im Internet aktualisiert wurden oder wenn ein Zugriff unter der früheren Adresse nicht mehr möglich ist. Zahlreiche Studien, Analysen und Dokumente waren mir nur oder zunächst über das Internet zugänglich. Im voranstehenden Literaturverzeichnis findet sich dann neben den üblichen bibliographischen Angaben stets auch die Internetadresse. Bei Texten, die ich zum Zeitpunkt ihrer Bearbeitung nur im HTML-Format erhalten konnte, mußte ich in dieser Arbeit auf die Erwähnung der Seitenzahlen für Zitate verzichten. Seitenangaben haben in solchen Fällen 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, in denen sich auch leicht die Zitate auffinden lassen. Bei Internetdokumenten, die im PDF-Format zugänglich sind und die dadurch den Printfassungen entsprechen, ist der Zitationsbeleg mit Seitenangaben hingegen problemlos möglich.