

Lacher, Wolfram; Weber, Annette; Tull, Denis M.

Research Report

Zeit für eine neue Somalia-Politik

SWP-Aktuell, No. 55/2011

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Lacher, Wolfram; Weber, Annette; Tull, Denis M. (2011) : Zeit für eine neue Somalia-Politik, SWP-Aktuell, No. 55/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255017>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zeit für eine neue Somalia-Politik

Wolfram Lacher / Denis M. Tull / Annette Weber

In den Somalia-Konflikt ist Bewegung gekommen. Im September 2011 wurde unter Vermittlung der Vereinten Nationen (VN) eine »Roadmap« verabschiedet, die den Transitionsprozess unter Leitung der Transitional Federal Institutions (TFIs) binnen zwölf Monaten zu einem möglichst erfolgreichen Abschluss führen soll. Im Oktober startete die Armee des Nachbarlands Kenia eine militärische Intervention im Süden Somalias, um die dominierende militärische Kraft im Land, die islamistische Shabaab-Miliz, in die Defensive zu zwingen. Der Blick in die Vergangenheit legt die Schlussfolgerung nahe, dass weder der neue politische Anlauf noch eine weitere militärische Internationalisierung den Konflikt in Somalia lösen werden. Die internationale Gemeinschaft sollte über neue Handlungsoptionen nachdenken und eine neue Somalia-Politik einleiten.

Seit 1991 ist Somalia als Staat zerfallen. Einzig die autonome Teilrepublik Somaliland (und zu einem geringeren Grad Puntland) verfügt noch über eine funktionierende Regierung. Die Folgen der anhaltenden Anarchie sind mittlerweile zu einem Problem für die internationale Gemeinschaft geworden. Die islamistische al-Shabaab-Miliz (»die Jugend«) unterhält Verbindungen zu al-Qaida. Die militärischen Interventionen der USA und Äthiopiens haben ihrerseits dazu beigetragen, dass Somalia zu einem der Kristallisationspunkte des internationalen Jihadismus geworden ist. Die Ausweitung der Piraterie vor der Küste Somalias verursacht sicherheitspolitische Probleme und wirtschaftliche Kosten, die sich auf 7 bis 12 Milliarden US-Dollar jährlich belaufen. Um die Piraterie zu bekämpfen, hat ein loses Bündnis von Staaten die

größte militärische Flotte seit dem Zweiten Weltkrieg aufgebaut.

Die Strategie der internationalen Gemeinschaft in den vergangenen zwanzig Jahren bestand im Wesentlichen darin, eine funktionierende Regierung ins Amt zu bringen, die als ihr Partner und verlängerter Arm die staatliche Ordnung in Somalia wiederherstellen sollte. Insgesamt wurden vierzehn Anläufe unternommen – weitgehend ohne Erfolg. Die seit 2004 amtierende Übergangsregierung (Transitional Federal Government, TFG) hat bereits zwei Präsidenten und mehrere Premierminister verschlissen, Somalia aber nicht stabilisieren können. Ihre Autorität bleibt auf die Hauptstadt Mogadischu begrenzt, und dies auch nur dank der Unterstützung der rund 9000 Soldaten umfassenden AMISOM-Mission der Afrikanischen Union (AU), die

in der Hauptstadt friedens erzwingende Maßnahmen durchführt.

Der Partner, den AMISOM unterstützen soll – die TFG –, ist politisch zerstritten und korrupt. Ein beträchtlicher Teil der an die TFG fließenden finanziellen Mittel wird zweckentfremdet. Berichte von VN-Experten zeichnen das verheerende Bild einer Regierung, die durch interne Kämpfe um Einfluss und Ressourcen gelähmt ist und von der Bevölkerung als Marionette der USA und Äthiopiens betrachtet wird. Die Polizei- und Armeeeinheiten der TFG sind ineffektiv. Straßensperren, die den Zorn der Bevölkerung erregen und sie gegen die TFG aufbringen, und der Verkauf von Munition und Waffen, die letztlich in den Händen der Shabaab und anderer Milizen landen, machen die Ordnungskräfte nicht zur Lösung, sondern zum Teil des Problems.

Die gleichwohl anhaltende internationale Unterstützung der TFG ist ausschließlich dem Fehlen aussichtsreicher alternativer Strategien geschuldet. Dabei deutet nichts darauf hin, dass die TFG bald in der Lage sein wird, den Konflikt in Somalia und seine Folgen (Piraterie, Terrorismus) einzuhegen. De facto läuft die internationale Somalia-Politik nicht auf Staatsaufbau, sondern auf Eindämmung hinaus, die bestenfalls eine völlige Übernahme Somalias durch die Shabaab verhindern kann. Den seeseitigen Beitrag dazu leistet die internationale Anti-Piraterie-Flotte. Sollte nichts Unvorhergesehenes geschehen, wird sie noch Jahre im Golf von Aden bleiben müssen.

Aktuelle Entwicklungen

In den vergangenen Monaten waren vier Entwicklungen zu beobachten, die weitreichende Auswirkungen auf die politische Situation in Somalia hatten, den strukturellen Rahmen des Konflikts aber nicht verändern werden.

Erstens zog Anfang August die Shabaab den Großteil ihrer Truppen aus Mogadischu ab. TFG und AMISOM hoffen nunmehr, ihre territoriale Kontrolle sukzessive über die Stadtgrenzen Mogadischus hinweg

ausweiten zu können. Sie hegen dabei die optimistische Einschätzung, der Rückzug der Shabaab sei Folge militärischer Überlegenheit sowie interner Konflikte. Manche Beobachter meinen dagegen, es handle sich lediglich um einen taktischen Rückzug der Miliz. Die TFG scheint zudem außerstande zu sein, das durch den Rückzug der Shabaab entstandene Vakuum zu füllen.

Zweitens unterzeichneten TFG, die politischen Führer verschiedener Teilregionen Somalias (Puntland, Galmudug) sowie Vertreter politischer und gesellschaftlicher Gruppen (u.a. Ahlu Sunna Wal Jama'a, ASWJ) am 6. September 2011 im Beisein von Repräsentanten internationaler Organisationen (IGAD, AU, VN, EU, AL) eine »Roadmap«. Die darin vereinbarten Maßnahmen sollen die Übergangsperiode unter der TFG beschleunigen und zu einem möglichst erfolgreichen Abschluss bringen. Binnen zwölf Monaten soll eine Verfassung ausgearbeitet werden, über die per Referendum abzustimmen ist. Die Roadmap sieht ferner die Konzipierung einer gesamt-somalischen Anti-Piraterie-Strategie, die Vorbereitung von Wahlen, nationale Versöhnung und Verbesserungen bei der Regierungsführung vor.

Drittens breitete sich seit Juli 2011 eine Hungersnot in Somalia aus, von der rund vier Millionen Menschen bedroht sind. Mehrere Zehntausend Somalis sind ihr bereits zum Opfer gefallen. Die Shabaab hat in den von ihr kontrollierten Gebieten internationale Hilfslieferungen blockiert oder instrumentalisiert. Dieses Vorgehen soll innerhalb der Shabaab für beträchtliche Spannungen gesorgt haben, die die Miliz geschwächt haben könnten.

Viertens schließlich überquerten im Oktober Einheiten der kenianischen Armee die Grenze zum Nachbarland Somalia, um dort im Süden die Shabaab anzugreifen. Dieser Einmarsch markierte einen neuen Höhepunkt im Prozess der Regionalisierung des Konflikts und in der Geschichte unilateraler Akte der Nachbarstaaten. Im November schickte auch Äthiopien erneut Soldaten über die Grenze nach Somalia.

Wenn die internationale Gemeinschaft mehr will, als die somalische Krise lediglich Status-Quo-orientiert einzudämmen, wird sie darauf angewiesen sein, dass die Nachbarstaaten ihre Politik des Staatsaufbaus aktiv unterstützen. Ein solches Engagement ist bei den Nachbarn bislang aber nicht zu erkennen. Für sie hat die AMISOM-Mission kaum mehr als eine »Vorstopper-Funktion«: Sie soll die Shabaab militärisch binden und verhindern, dass der Somalia-Konflikt zu einer ernsthaften Bedrohung für sie wird. Äthiopien hat wenig Interesse an einem stabilen somalischen Staat, solange es von seiner Rolle als Verbündeter des Westens im somalischen Konflikt profitiert. Zudem unterstützt Äthiopien vor allem Shabaabfeindliche Milizen, weitaus weniger jedoch die TFG. Kenia rüstet seit längerer Zeit Milizen im nördlichen Grenzgebiet aus, um eine Pufferzone zu schaffen und die Shabaab auf Distanz zu halten. Die jüngste kenianische Militäroffensive legt aber nahe, dass diese Strategie keinen Erfolg hatte. Abgesehen davon war sie nicht mit der TFG abgesprochen. Die TFG sieht in der von Kenia angestrebten Pufferzone die Umriss eines weiteren Kleinstaates, der die »territoriale Integrität« Somalias bedroht. Die Nachbarstaaten stimmen ihre Politik also nicht ab, die außerdem teils im Widerspruch zu dem VN-Ansatz steht. Allerdings deuten die Militäroffensiven Kenias und Äthiopiens und die Einrichtung eines US-Flugplatzes für Drohnen in Äthiopien zur Bekämpfung der al-Shabaab darauf hin, dass die Amerikaner ihr Vorgehen mit den Nachbarstaaten absprechen.

Die Roadmap: Weiter so wie bisher – und dann?

Mit der neuen Roadmap, die das Ende der Übergangsphase einleiten soll, gab die internationale Gemeinschaft den Institutionen der Übergangsregierung (TFIs) weitere zwölf Monate. In dieser Frist soll sie erreichen, was sie seit 2004 nicht geschafft hat: die Einigung auf eine neue Verfassung herbeizuführen, sie durch ein Referendum

bestätigen zu lassen und allgemeine Wahlen abzuhalten. Diese Ziele sind wirklichkeitsfern: Die verschiedenen Fraktionen innerhalb der TFIs blockieren sich weiterhin gegenseitig und besitzen nicht genügend Rückhalt in der Bevölkerung, um eine Verfassung auszuarbeiten, die breite Legitimation erfährt; vor allem aber werden Süd- und Zentralsomalia bis August 2012 nicht in den Maße befriedet sein, dass dort Wahlen stattfinden können.

Indes enthält die Roadmap konkrete Ziele, die insbesondere die Verbesserung der Sicherheitslage und die Herstellung finanzieller Transparenz innerhalb der Regierung betreffen. Diese Bereiche – und nicht der Verfassungsprozess oder Wahlen – sollten für die Geber Priorität haben, bis die Geltungsfrist der Roadmap im August 2012 endet. In Verbindung damit sollte die Rolle von AMISOM überdacht werden. Die offensive Strategie der Truppe hat zur Eskalation der Gewalt beigetragen, zumal die TFG nicht in der Lage ist, in den von AMISOM eroberten Gebieten für Recht und Ordnung zu sorgen. Von der offensiven Kriegsführung sollte AMISOM ablassen und sich statt dessen auf die Stabilisierung der Sicherheitslage in den gegenwärtig von der Truppe gehaltenen Gebieten konzentrieren. Die TFG sollte daran gemessen werden, ob sie wenigstens dort Sicherheit herstellen und eine Grundversorgung der Bevölkerung mit Strom und Wasser, aber auch mit Leistungen in Sektoren wie Bildung und Gesundheit aufbauen kann.

Selbst wenn die TFG wider Erwarten im August 2012 greifbare Fortschritte in diesen Bereichen vorweisen kann, ist ihr Scheitern beim Verfassungsprozess und der Abhaltung von Wahlen absehbar. Dies wird die Geber vor die Entscheidung stellen, ob sie an der bisherigen Strategie der militärischen Absicherung einer Zentralregierung festhalten oder einen grundlegenden Strategiewechsel vollziehen sollen. Mit dem Ende der Roadmap-Phase ergibt sich für die Geber die Möglichkeit, die TFIs mit dem Ziel umzustrukturieren, sie handlungsfähiger und repräsentativer zu machen.

Dabei könnten Vorschläge zur Neugestaltung des Parlaments zum Zuge kommen, auf welche die TFIs sich laut Roadmap bis Januar 2012 einigen sollen. Ziele einer Umstrukturierung könnten sein, die Räume einzuengen, die Präsident, Premierminister und Parlament zur gegenseitigen Blockade nutzen, sowie lokale und regionale Akteure (z.B. Puntland, ASWJ, Galmudug, Jubaland, Bay und Bakool) stärker in die TFIs einzubinden.

Das fundamentale Problem des bisherigen Ansatzes lässt sich aber auch mit solchen Veränderungen nicht beheben: Die TFG bleibt nach wie vor eine Regierung von Gebers Gnaden. Solange sie ihr Überleben ausschließlich externer finanzieller und militärischer Unterstützung verdankt, besteht für sie keinerlei Anreiz, den Status Quo zu durchbrechen und mutige Maßnahmen zu einer Lösung des Konflikts zu ergreifen. Eine Neugestaltung der Institutionen und eine weitere Aufbauphase unter veränderten Vorzeichen im Sommer 2012 versprechen daher keine grundlegend besseren Ergebnisse. Als Alternativen kommen ab August 2012 prinzipiell drei Optionen in Frage.

Option 1: »Kleinstaaterei« als dezentrale Lösung

Das durchgängige Scheitern aller internationalen Versuche, von außen in Somalia eine Zentralregierung und anschließend einen Zentralstaat wiederaufzubauen, hat der Diskussion über dezentrale politische Strukturen Auftrieb gegeben. Die Grundidee besteht darin, angesichts eines fehlenden Zentralstaats mit lokalen, funktionsfähigen De-facto-Autoritäten zu kooperieren. Hier bietet sich ein breites Spektrum an Akteuren: von lokalen Clan-Führern über Herrscher kleinräumiger Gebiete bis hin zu Regierungen von Proto-Staaten wie Somaliland oder Puntland.

Diese Option wird von humanitären Organisationen längst genutzt. Sie verhandeln mit lokalen Autoritäten und nicht mit der Übergangsregierung, um lokalen

Zugang zu ihren Zielgruppen zu erhalten. Auch die Nachbarländer Äthiopien und Kenia wenden sich an die Führungen lokaler Einheiten und Kleinstaaten, sind dabei allerdings vor allem an Sicherheitspuffern interessiert. Sie unterstützen loyale lokale Autoritäten in Gebieten an den eigenen Staatsgrenzen, um mögliche Übergriffe der Shabaab (und eine Migration von Flüchtlingen) auf äthiopisches oder kenianisches Territorium zu verhindern.

Die ambitionierteste Ausprägung des dezentralen Ansatzes sieht in der Kleinstaaterei eine Etappe auf dem Weg zur Wiederherstellung des gesamt-somalischen Staates. Sie setzt darauf, dass in verschiedenen Regionen Somalias funktionierende Einheiten oder Proto-Staaten entstehen, die langfristig zu einem föderalen, funktionierenden Gesamt-somalia zusammengefügt werden könnten. Kurz- und mittelfristig besteht das Ziel darin, diese »Inseln des Friedens« zu konsolidieren und insofern Zentral- und Südsomalia von den Rändern her zu stabilisieren. In der Übergangsregierung findet sich keine einheitliche Position zu diesem Ansatz. Auf der einen Seite gibt es Bedenken, dass die Kleinstaaten als Alternative zur TFG von externen Akteuren aufgebaut werden könnten, auf der anderen Seite kämpfen die lokalen Gewaltakteure aus den Kleinstaaten mit der Armee der TFG zusammen, wie derzeit in Azania an der kenianischen Grenze.

Dabei stimmen die Interessen der lokalen Autoritäten in den Kleinstaaten keineswegs überein. So gibt es etwa Führer der Ahlu Sunna Wal-Jama'a (ASWJ), die in die Übergangsregierung integriert werden wollen, und andere, die darauf aus sind, unabhängig von der TFG zu bleiben und von ihnen kontrollierte Kleinstaaten als solche zu bewahren. Die Führung des Ximan-und-Xeeb-Territoriums nahm an den Roadmap-Verhandlungen der VN nicht teil, Vertreter von Azania hingegen schon.

Da kein Zentralstaat mehr existiert und die Aussicht gering ist, dass sich die Übergangsregierung als Ordnungssystem legitimieren kann, scheinen diese Optionen

externen Akteuren zumindest eine Alternative zur dysfunktionalen Übergangsregierung zu bieten. Gleichzeitig machen sie der TFG deutlich, dass sie nicht der einzige mögliche Partner für die internationale Gemeinschaft ist. Allerdings besteht keine Gewähr dafür, dass die derzeitigen Kleinstaaten nicht ebenso korrupt und klientelistisch agieren wie die TFG oder die Kriegsherren der 1990er Jahre.

Neben Puntland, das sich – im Unterschied zu Somaliland – als autonome Region, aber nicht als unabhängig von Zentralsomalia versteht, gab es verschiedentlich Initiativen einzelner Regionen (Galmudug, Ximan und Xeeb, Bay und Bakool), politische Eigenständigkeit zu erwirken. Neueren Datums sind sogenannte »autonome Grenzregionen« wie etwa Azania (von Kenia unterstützt) und die Region unter Kontrolle der Ahla Sunna wal Jama'a (von Äthiopien unterstützt), die als Sicherheitszone fungieren und die somalisch-kenianische bzw. die äthiopisch-somalische Grenze schützen sollen. Diese Pufferzonen werden von verbündeten Milizen gesichert, die dafür Unterstützung aus Nairobi und Addis Abeba erhalten. Allerdings gerät diese Allianz schnell in Gefahr, wenn eine zu enge Anbindung eines Kleinstaates an ein Nachbarland offensichtlich wird. Derzeit ist die Intervention Kenias in Südsomalia insofern eine Bedrohung für Azania, als sie eine militante Gegenreaktion anderer, nicht notwendigerweise mit Shabaab verbündeter Gruppen provozieren könnte. Die Unterstützung von Kleinstaaten in Somalia sollte deswegen nicht zu einer Wiederaufnahme der Kriegsherrenpolitik der 1990er Jahre führen. Grundlage sollten Kriterien sein wie die lokale politische Legitimität der Akteure und ihre Bereitschaft zu Clan-übergreifender Zusammenarbeit.

Option 2: Verhandlungen mit al-Shabaab

Die einzige Regierung in Somalia seit 1991, die Stabilität versprach und zum Staats-

aufbau ansetzte, wurde von externen Akteuren bekämpft. Nachdem sich die Vereinten Islamischen Gerichtshöfe (VIG) 2006 in Mogadischu und anderen Teilen des Landes etabliert hatten, wurden sie von Äthiopien und der westlichen Welt als islamistische Gewaltherrscher diskreditiert. Eine äthiopische Militärintervention stürzte damals in kürzester Zeit die Regierung der Gerichtshöfe. Die Folge war eine massive Mobilisierung der bewaffneten jihadistischen Bewegung al-Shabaab. Sie verstand sich als nationalistische Widerstandsbewegung und kämpfte gegen die äthiopische Besatzung. Heute ist die Shabaab fester Bestandteil des politischen und militärischen Systems in Somalia. Auch wenn sie sich im Sommer aus Mogadischu zurückgezogen hat und interne Konflikte ausgetragen werden zwischen Kadern mit einer nationalen Agenda und solchen, die für einen globalen Jihad eintreten: Die Anschläge in Kampala 2010 und Entführungen in Kenia in den letzten Monaten zeigen, dass sich die Shabaab in den umliegenden Ländern ausbreitet. Sie ist zum Vorbild für den jihadistischen Kampf in Ostafrika geworden. Es erscheint denkbar, dass sie die Führungskrise überwinden wird, die von der Militärintervention Kenias im Oktober 2011 ausgelöst wurde, und neuen Zulauf erhält.

Nachdem die Gerichtshöfe zerschlagen und die relative Ordnung in Somalia aufgelöst war, wurden einzelne Führer der VIG als Amtsträger der Übergangsregierung gewonnen. Darunter der heutige TFG-Präsident Sheikh Sharif Sheikh Ahmed, der Sprecher der Gerichtshöfe gewesen war. Andere hingegen, wie Sheikh Hassan Daheer Aweys, wurden als Islamisten ausgeschlossen und wandten sich der Shabaab zu.

Eine Konsolidierung Somalias wird es ohne die Shabaab nicht geben. Der Erfolg der VIG hat gezeigt, dass die Bevölkerung einen islamisch geprägten Staat, der die Clangrenzen überwindet, positiv aufnimmt. Externe Akteure sollten daher Kontakte zu vergleichsweise moderaten Shabaab-Mitgliedern aufnehmen bzw.

zu solchen, die eine nationale Agenda verfolgen. Die Shabaab ist keine homogene Gruppierung. Immer wieder zeigten sich Bruchlinien zwischen nationalen Akteuren und solchen, die aus dem Ausland und al-Qaida-Kreisen zur Shabaab gestoßen sind. Die Dürrekatastrophe in Somalia sorgt derzeit für eine weitere Aufspaltung der Shabaab-Führung. Kader, die sich gegenüber der Bevölkerung verantwortlich fühlen, wie Mukhtar Robow aka Abu Mansur, sind Verhandlungen mit internationalen humanitären Organisationen nicht völlig abgeneigt. Sie heben sich ab von der Gruppe der globalen Jihadisten (z.B. Ahmed Godane, Ibrahim al-Afghani), die sich den Aufbau eines länderübergreifenden Kalifats zum Ziel gesetzt haben.

Es wird bei Gesprächen mit der Shabaab weniger um eine Neuauflage der Regierungsbildungskonferenzen wie etwa in Dschibuti 2008 gehen. Auch ist nicht anzunehmen, dass sich die Shabaab in eine Übergangsregierung integrieren lassen will. Ziel von Verhandlungen mit der Shabaab könnte zweierlei sein: zum einen den humanitären Zugang zur notleidenden Zivilbevölkerung sicherzustellen und zum anderen die beiden Strömungen innerhalb der Shabaab weiter zu spalten. Die national ausgerichteten Shabaab dürften mittelfristig an politischen Verhandlungen mit anderen somalischen Akteuren interessiert sein, allerdings nicht als Bittsteller vor der TFG auftreten. In ihrem Anliegen sollten sie auch von externen Akteuren ernst genommen und nicht, wie bislang, als Terroristen mit Nichtachtung gestraft werden. Weil die national ausgerichteten Shabaab-Akteure enger an die Zivilbevölkerung angebunden sind, ist es in ihrem Interesse, wenigstens eine minimale Legitimation aufrechtzuerhalten. Dazu ist es notwendig, die von der Hungersnot betroffene Bevölkerung mit Nahrungsmittelhilfe zu versorgen. Konflikte innerhalb der Gruppe, die zugunsten der nationalen Mitglieder ausgehen, könnten dazu führen, dass die Shabaab in Somalia als territoriale Macht geschwächt wird. In der Folge könnten sich die globalen Jiha-

disten der Gruppe verstärkt durch Selbstmordattentate in Somalia und Ostafrika Sichtbarkeit verschaffen oder auch sukzessive aus Somalia nach Jemen und Ostafrika abwandern. Dabei scheinen derzeit die Einkommensquellen in Ostafrika lukrativer, Ausbildungslager und Waffenlieferungen hingegen schwieriger zu organisieren sein als im Jemen.

Ähnlich wie die Taliban wird auch die Shabaab nicht militärisch zu besiegen sein. Vielmehr ist die Fokussierung auf rein militärische Terrorismusbekämpfung ein Garant dafür, dass die Gruppierung gestärkt wird und sich über die Grenzen Somalias hinweg ausbreitet.

Option 3: Abzug

Die Politik der internationalen Gemeinschaft in Somalia befindet sich in einer Sackgasse. Die TFG entspricht externen, nicht somalischen Anforderungen. Dabei sieht sie sich jedoch kaum unter dem Druck, die Vorstellungen ihrer Sponsoren umzusetzen – denn sie weiß, dass die Geber in ihr die einzige Alternative zur Herrschaft der Shabaab sehen. Die Präsenz von AMISOM und ihre offensive Strategie haben radikale Kräfte in den Reihen der Islamisten eher gestärkt. Ein militärischer Sieg über islamistische Milizen wird auch dann nicht zu erringen sein, wenn die AMISOM-Kräfte aufgestockt und lokale Kriegsherren stärker unterstützt werden. Denn die TFG und lokale Milizen sind meist noch weniger in der Lage als die Shabaab, in den eroberten Gebieten für Ordnung zu sorgen. Dies hat auch der Rückzug der Shabaab aus Mogadischu gezeigt: Die Truppen der TFG sind aus Sicht lokaler Unternehmer und der Zivilbevölkerung vor allem ein Gefahrenfaktor.

Die logische Konsequenz wäre, das Vorhaben aufzugeben, durch externe Intervention eine Regierung nach westlichen Vorstellungen aufbauen zu wollen. Die Erfahrung mit den Vereinten Islamischen Gerichtshöfen hat gezeigt, dass die Grundlagen einer tragfähigen Ordnung – selbst

wenn diese auch radikale Kräfte einschließt und von Nachbarstaaten als Gefahr gesehen wird – aus innersomalischen Entwicklungen erwachsen müssen. Anstatt solche Entwicklungen wie 2006 abzuwürgen, könnten externe Akteure versuchen, sie zu fördern und in ihrem Interesse zu beeinflussen. Dazu müssten jedoch zunächst die internationalen Truppen abgezogen und die Kriegsführung mittels verbündeter somalischer Stellvertretermilizen beendet werden.

Externe Akteure hätten in Kauf zu nehmen, dass ein Abzug von AMISOM die Eroberung von Mogadischu durch die Shabaab nach sich ziehen würde. Angesichts der Tatsache, dass es nicht einmal in der Hauptstadt eine funktionierende staatliche Ordnung gibt, wäre dies vor allem ein großer symbolischer Sieg für die Shabaab – denn diese könnten sich damit brüsten, ausländische Truppen erneut aus dem Land geworfen zu haben. Welche Handlungsoptionen externe Akteure in der Folge haben würden, hinge unter anderem davon ab, wie sich die weitere Entwicklung innerhalb der Shabaab gestaltet, konkret: ob sie sich spalten oder allmählich wieder konsolidieren. Externe Akteure könnten die Kontakte mit moderaten Kräften der Bewegung intensivieren und diese gegebenenfalls unterstützen. Gleichzeitig sollte den Konfliktparteien ein Forum für Gespräche geboten werden, das die Unterstützung regionaler und internationaler Akteure genießt, ohne jedoch externem Einfluss ausgesetzt zu sein, der sich bei der Wahl bestimmter Gesprächsparteien geltend machen könnte.

Ein wesentlicher Faktor bei diesem Szenario ist die Frage, ob die USA ihre Politik der gezielten Tötung mutmaßlicher Terroristen und Shabaab-Führer einstellen. Das größte Risiko bei einem Abzug afrikanischer Truppen ginge wohl von den Regionalstaaten Äthiopien, Kenia und Eritrea aus, die ihre Unterstützung für lokale Kriegsherrn verstärken und möglicherweise zunehmend direkt intervenieren könnten. Als Folge würden interne Konflikte und Stellvertreterkriege weiter eska-

lieren. Selbst wenn dies nicht eintreten sollte, gibt es keine Garantie dafür, dass nach dem Abzug in absehbarer Zeit unterstützungswürdige Strukturen entstehen – doch diese Garantie gibt es auch bei den anderen Optionen nicht.

Schlussfolgerungen

Das Projekt Staatsaufbau durch die TFG ist gescheitert. Nichts deutet darauf hin, dass die im August 2012 endende neue Roadmap-Phase einen günstigeren Verlauf nehmen wird als die verschiedenen Etappen des TFG-Mandats, das mehrfach von der internationalen Gemeinschaft verlängert wurde. Da die TFG nicht funktioniert, kann auch ihr militärischer Begleitschutz AMISOM wenig ausrichten. »We are riding a dead horse«, kommentierte im vergangenen Jahr ein Angehöriger von AMISOM.

Die internationale Unterstützung für die TFG konserviert ein künstliches Gleichgewicht unter den somalischen Konfliktparteien, das sich nicht zugunsten der Regierung verändert. Anders formuliert: sie verhindert das Eintreten einer Situation, die die tatsächlichen politischen und militärischen Kräfteverhältnisse in Somalia reflektiert; und diese Situation würde mit hoher Wahrscheinlichkeit eine größere Stabilität aufweisen als der Status Quo. Dies spricht für eine Abkehr vom bisherigen Ansatz und für ein Vorgehen, das Aspekte der aufgezeigten Optionen miteinander kombiniert:

- ▶ Einstellung der finanziellen und militärischen Unterstützung (AMISOM) für die TFG;
- ▶ Verhandlungen mit gemäßigten somalischen Shabaab-Führern;
- ▶ engere Zusammenarbeit mit den autonomen Regionen (Somaliland, Puntland).

Das derart reduzierte oder minimalistische Engagement setzt darauf, dass es in den kommenden fünf bis zehn Jahren zu Verhandlungs- und Stabilisierungsprozessen kommt, die von somalischen Akteuren statt von der internationalen Gemeinschaft initiiert werden. Dies ist die Lehre aus der

»Regierungszeit« der Islamischen Gerichtshöfe (2005/2006), der einzigen Phase relativer politischer Stabilität und Legitimität, die Somalia in der jüngeren Vergangenheit erlebt hat. In den kommenden Monaten sollte diese Strategie vorbereitet bzw. sollten bereits bestehende Ansatzpunkte genutzt werden (z.B. Kooperation mit Somaliland und Puntland).

Zweifellos birgt dieses Vorgehen Risiken. Sie sind aber nicht dramatisch höher als jene, die sich aus den aktuellen Entwicklungen und der Fortschreibung des bisherigen Ansatzes ergeben. Flankiert werden sollte die neue Somalia-Politik durch zwei Schritte: Erstens sollten Äthiopien und Kenia

dazu gedrängt werden, bei der Verfolgung ihrer Sicherheitsinteressen nicht auf militärische Interventionen zu setzen, sondern auf Grenzsicherungsmaßnahmen; zweitens ist es längst überfällig, das zahnlose Sanktionsregime, dem Somalia unterliegt, wenigstens ansatzweise durchzusetzen. Die Monitoring Group der VN sollte Vorschläge unterbreiten, wie zum einen der Zustrom an Waffen und Munition über Flug- und Seehäfen (wie Kismaayo) eingedämmt werden kann und wie sich zum zweiten der Abfluss und die Re-Investition von Erlösen aus Piraterie und anderen illegalen Aktivitäten (in Kenia und dem Nahen Osten) wirksam verhindern lässt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Karte

Politische Situation in Somalia an 20. Mai 2011 (Quelle und © James Dahl)

