Working paper 27

Zivile Konfliktbearbeitung in Afrika

Grundelemente für die Friedensförderungspolitik der Schweiz

Günther Baechler

Bern im März 1998, ISBN 3-908230-32-2

Schweizerische Friedensstiftung / Institut für Konfliktlösung Gerechtigkeitsgasse 12 Postfach CH - 3000 Bern 8

Tel: ++41 31 310 27 27 Fax: ++41 31 310 27 28

E-mail: info@swisspeace.unibe.ch

INHALTSVERZEICHNIS

I	Emien	ung	ΟI
2	Krisen	ı- und konfliktreiches Afrika	06
	2.1	Überblick	06
	2.1.3	 2.1.1 Wandel der Konflikttopographie bei anhaltend hohen Kriegszahlen 2.1.2 De-Industrialisierung und ländliche Armut Umweltkrise verschärft Entwicklungsprobleme 2.1.4 Zusammenfassende Bewertung 	06 09 12 14
	2.2	Strukturprobleme und politische Krisen der Sahelländer	17
		 2.2.1 Kulturgeographische Abgrenzung und Konfliktlinien 2.2.2 Politischer Status der Länder in Westafrika 2.2.3 Bewaffnete Konflikte in West- und Zentralafrika 2.2.4 Bedrohte Ethnien 	17 21 23 25
	2.3	Sozio-politische Krisen in Nordafrika	27
		2.3.1 Strukturprobleme2.3.2 Politischer Status der Länder Nordafrikas2.3.3 Bewaffnete Konflikte in Nordafrika	27 30 32
	2.4	Sozio-politische Krisen in Ost- und Südafrika	34
		 2.4.1 Strukturprobleme 2.4.2 Politischer Status der Länder Ost- und Südafrikas 2.4.3 Bewaffnete Konflikte in Ost- und Südafrika 2.4.4 Bedrohte Minderheiten 	34 45 48 49
	2.5	Zusammenfassung	51
3	Zivile	Konfliktbearbeitung durch Drittparteien in Afrika	55
	3.1 3.2 3.3	Differenziertes Umfeld für Drittparteienintervention55 Exkurs: Roles and Functions of the Third Party Methods of Conflict Intervention	56 60
		3.3.1 Conciliation3.3.2 Facilitation3.3.3 Problem-Solving Workshop	61 62 63

		3.3.5	Mediation Arbitration Similarities and Differences		64 66 66
	3.4	Quali	fizierte Mediation: Hintergründe		67
			Empirische Erfolgsbedingungen von Mediation Schlussfolgerungen aus der vorliegenden Empirie		68 71
			Interkulturelle Konfliktbearbeitung Westliche (nordamerikanische) versus traditionale Mediation		74 76
	3.5	Quali	fizierte Mediation: Konzept		78
		3.5.2	Zum Kontext Zum Prozess Zur Strategie	78 81	80
4	Wirku	ngsfeld	der der schweizerischen Friedensförderung		86
	4.1	Zum F	Profil der Schweiz		87
	4.2 4.2.1		ktformation in Äthiopien ischer Hintergrund	90	90
		4.2.2	Ethnopolitische Konfliktlage Vermittlung zwischen Oromo und Regierur	ng	91 94
5	Biblio	graphi	е		96

1. Einleitung

William Zartman beginnt den von ihm herausgegebenen Band Elusive Peace. Negotiating an End to Civil Wars mit einer bemerkenswerten Aussage zum Thema dieser Studie:

"Internal Conflicts - civil wars - are the most difficult of conflicts to negotiate. Only a quarter to a third of modern civil wars (including anticolonial wars) have found their way to negotiation, whereas more than half of modern interstate wars have done so. About two-thirds of the internal conflicts have ended in the surrender of elimination of one of the parties involved; fewer than a quarter of the international conflicts have so ended. Yet in internal conflicts more than in interstate wars, defeat of the rebellion often merely drives the cause underground, to emerge at a later time. On the other hand, in principle, negotiation is the best policy for both parties in an internal conflict. It is the government's job to be responsive to the grievances of its people; it is the insurgents' purpose to draw attention to their grievances and gain redress. Negotiation is the natural meeting point of these needs, an extension of the 'normal politics' that should characterize a wellfunctioning polity. Yet internal conflict works against its own best outcome." (Zartman 1995:3)

Was Zartman über interne Konfliktlösung am Verhandlungstisch schreibt, scheint für Afrika in ganz besonderem Masse zuzutreffen. Zur Zeit sind viele bewaffnete Konflikte zu verzeichnen, die hinsichtlich ihrer Dauer besonders hartnäckig, bezogen auf ihre Intensität eher auf militärische Siege oder Zermürbung des Gegners und im Blick auf die Interessengeflechte eher vertrackt erscheinen. Zurecht wird daher von Beobachtern die Frage aufgeworfen, welche Möglichkeiten der zivilen Konfliktbearbeitung durch Dritte überhaupt wahrgenommen werden können. Rwanda, Burundi oder Algerien ziehen Erfolgsaussichten für Drittparteieninterventionen in Zweifel. Auf der anderen Seite müssen Drittparteien Resultate erzielen, die sich für ihre eigene Politik als gün-stig erweisen, sonst wäre die Konjunktur, welche Drittparteieninterventionen erfahren, kaum zu erklären. Allen voran der "Oslo-Friedensprozess" in Israel/Palästina, aber auch das Ende der Apartheid in Südafrika, die Entkolonisierung in Namibia oder die jüngsten Entwicklungen in Marokko/Westsahara bilden solche Erfolgsstories, auf die sich potentielle Vermittler gerne beziehen.

Es gibt angesichts des Scheiterns der Mehrzahl der Vermittlungsbemühungen gute Gründe zu fragen, ob die laufenden innerstaatlichen Konflikte nicht besser von den Konfliktparteien selbst geregelt werden sollen, gerade weil Dritte die diversen Problemsyndrome im Inneren von zerklüfteten Gesellschaften kaum durchschauen. Dies käme ausserdem dem neu erwachten Selbstbewusstsein der Afrikaner, welche

zunehmend sensibel auf "neo-kolonialistische" Einmischungsversuche reagieren, durchaus entgegen. Zudem sind Konflikte konstruktiv für die Entwicklung einer Gesellschaft und nicht per se destruktiv und daher zu vermeiden. Zartman liefert jedoch auch ein gewichtiges Argument dafür, warum Drittparteien bei der zivilen Konfliktbearbeitung eine genuine Rolle zukommt, ohne dass dadurch den Konfliktparteien eine Lösung von aussen aufgezwungen wird: Wenn der interne Konflikt gegen sein "best outcome" arbeitet bzw. sich destruktiv auswirkt, dann müssen die Konfliktparteien ein eigenes Interesse daran haben, diese suboptimale Allokation von Ressourcen zu minimieren oder sogar zu vermeiden. Wenn sie das aufgrund des oben zitierten "Zartmanschen" Paradoxons in der Regel nicht selbst tun können, sind sie auf den Beistand Dritter substantiell angewiesen. Nun ist es evident, dass Streitparteien das nicht in jedem Fall so sehen. Falls sie aber diese Einsicht haben, wird einer Drittpartei die Rolle der Moderatorin, der Facilitatorin oder möglicherweise der Mediatorin zufallen. Diese kann die Konfliktparteien darin unterstützen, zum "best outcome" zu finden bzw. den Konflikt konstruktiv auszutragen, vorausgesetzt, die Bereitschaft, den Streit mit Hilfe Dritter beilegen zu wollen, ist grundsätzlich vorhanden.

In dieser Studie wird davon ausgegangen, dass jede Drittpartei mit dem "Einmischungs-Dilemma", welche eine Interven- tion in die Angelegenheiten anderer in sich birgt, rechnen muss. Bei weitem nicht jeder Vermittlungsversuch führt zum Erfolg. Die konstruktive Konfliktbearbeitung unter Einbezug einer oder mehrerer Drittparteien begünstigt zwar in vielen Fällen die Streitbeilegung. Sie ist aber weder Erfolgsrezept noch Garantie für eine dauerhafte Lösung. Meist sind mehrere Anläufe verschiedener Drittparteien notwendig, bis die Weichen in Richtung eines erfolgversprechenden Prozesses gestellt werden können. Drittparteien können den Streit den Parteien weder abnehmen, noch diesen in der Regel durch einen Schiedsspruch beilegen. Das bedeutet wiederum nicht, dass Drittparteien völlig unparteiisch und ohne Druckmittel arbeiten. Gerade bei manifesten Konflikten in früheren Kolonien intervenieren zum Beispiel die ehemaligen Kolonialmächte mit teilweise massivem Druck und mit vielfältigen Konditionalitäten. Es ist sogar davon auszugehen, dass Vermittlung "mit Muskeln" erfolgreicher ist als solche ohne (siehe unten), zumindest kurzfristig. Auch verhalten sich Ex-Kolonialbzw. Grossmächte bei ihren Interventionen alles andere als neutral. Vielmehr nehmen sie meist mehr oder weniger offen zugunsten einer Partei oder wenigstens eines Prinzips, wie etwa Schutz der Menschenrechte oder wenigstens der Angehörigen des eigenen Landes, Stellung.

Wenn von aussenpolitischen Akteuren in der Schweiz die Drittparteieninterventionen grundsätzlich positiv bewertet werden und wenn diese Akteure eine aktive Rolle als vermittelnde Drittparteien anstreben,

so haben sie einige Erfahrungen und Rahmenbedingungen zu berücksichtigen:

Für eine Rolle als Vermittlerin weist die Schweiz Vor- und Nachteile auf.¹ Die Nachteile ergeben sich daraus, dass die Schweiz keine eigentlichen Einflusssphären wie die ehemaligen Kolonialmächte hat, dass sie über keine Macht- und Drohpotentiale wie zum Beispiel die USA verfügt, dass sie sich gegenüber Konfliktparteien in der Regel neutral verhalten hat und dass sie daher über keine ausgeprägte Tradition auf dem Gebiet der Vermittlung verfügt. In der Schweiz denkt man bei Friedensbemühungen spontan eher an Wolldecken, Sanität, Logistik, Transport und Katastrophenhilfe und weniger an präventive Diplomatie, Kommunikation, Friedensförderung und Vermittlung.

Aus den Nachteilen erwachsen andererseits auch Vorteile, wie etwa, dass der Schweiz nachgesagt wird, gerade keine imperialen oder kolonialen Interessen zu vertreten, dass sie nicht militärisch intervenieren kann und dass sie kaum über Druckmittel verfügt. Paradoxerweise liegen ihre komparativen Vorteile in ihrer relativen Bedeutungslosigkeit auf diesem Gebiet. Will sie als Akteurin aus dem Schatten treten, muss sie jedoch an Bedeutung gewinnen und das heisst, sich - wie andere Akteure - durch Fehleinschätzungen, Unwissenheit und Parteilichkeiten "mitschuldia" zu machen. Sie kann dies aufgrund ihres Images - sowie aufgrund von sich wandelnden Anforderungen an Drittparteieninterventionen in internen Konflikten - auf spezifische Weise tun. Gefragt sind heute weniger "big sticks" als vielmehr qualifizierte Vermittlerinnen, welche umsichtiger vorgehen als Drittparteien mit kolonialer Vergangenheit oder mittels des Einsatzes von starken Druckmitteln. Allerdings muss eine Drittpartei in der Regel im multilateralen Rahmen, in dem über Arbeitsteilungen gestritten und entschieden wird, aktiv werden. Sie muss über angemessene finanzielle Kapazitäten zur Bearbeitung des Konfliktumfeldes verfügen. Die Erfahrung zeigt zudem, dass sich die Erfolgsaussichten einer Vermittlung sowohl durch die Art und Weise als auch durch die Wahl des Zeitpunkts deutlich steigern lassen. Wenn sich die Schweiz in die Rolle einer intervenierenden Drittpartei begibt, muss sie hohe Qualität auf mehreren Ebenen anstreben. Das Konzept der "qualifizierten Intervention" wird unten entwickelt (vgl. Kapitel 5).

Qualifizierte Drittparteien agieren nicht aus eigenem Interesse oder mit Zwangsmassnahmen, sondern sie unterbreiten Vermittlungsangebote, die anzunehmen den Konfliktparteien grundsätzlich frei steht. Dieses Postulat steht zwar in einem gewissen Widerspruch zur Beobach-

4

Diese werden im Rahmen einer weiteren wissenschaftlichen Arbeit, die zur Zeit im Rahmen des NFP 42 Aussenpolitik durchgeführt wird, untersucht und sind nicht Gegenstand dieser Studie. Vgl. G. Baechler, Präventive Diplomatie und Nachkriegsstabilisierung. Friedliche Streitbeilegung und Demokratieförderung als Ziele schweizerischer Aussenpolitik, Abschluss Ende 1999.

tung, dass "Mediation mit Muskeln" im internationalen System der letzten 50 Jahre erfolgreicher war als solche ohne den Einsatz von Machtmitteln. Es steht hingegen im Einklang mit Erfahrungen, die zeigen, dass erzwungener oder gekaufter Frieden nicht notwendigerweise auch nachhaltiger Frieden sein muss. Wenn dem so wäre, so müsste es heute in Afrika aufgrund der massiven Interventionen von Drittstaaten während des Kalten Krieges und danach eigentlich deutlich weniger bewaffnete Konflikte geben als dies tatsächlich der Fall ist (vgl. Kapitel 2). In komplexen innerstaatlichen Konflikten nützt es aufgrund der Vielzahl von Akteuren, Interessen und Strategien wenig, wenn nur eine Seite, etwa die Regierung oder eine andere wichtige Partei, auf äusseren Druck hin einem vordergründigen Frieden zustimmt. Sie wird sich entweder einer starken Opposition gegenüber sehen oder sie wird mit grosser Repression eine Friedhofsruhe erzwingen müssen, die spätestens nach einem Regierungswechsel im Kampfeslärm untergehen dürfte.

Qualifizierte Drittparteien müssen die Umwelt besonders gut kennen, in die sie intervenieren. Das setzt voraus, dass sie die historischen, kulturellen und aktuell-politischen Wurzeln der Konflikte studieren, aber auch die generellen Entwicklungslinien des politisch-gesellschaftlichen Umfelds von isolierten Konflikten wahrnehmen. Darüber hinaus müssen sie sich mit lokalspezifischen Konfliktlösungsmechanismen vertraut machen und vor allem selbst über innovative Ansätze sowohl im Hinblick auf die Zusammensetzung der Akteure als auch der Prozeduren nachdenken. Schliesslich müssen sie es verstehen, die Gunst der Stunde wahrzunehmen, wenn sich in einem Konflikt aufgrund von privaten oder jedenfalls nicht-staatlichen Kontakten ein Fenster der Gelegenheit öffnet. Die Erfolgsbedingungen einer Drittparteienintervention hängen mindestens ebenso von der Sensibilisierung der intervenierenden Partei im Hinblick auf die Rahmenbedingungen wie vom Interesse der Konfliktparteien selbst ab.

Nichtregierungsorganisationen, die Vermittlungen vorbereiten oder sogar durchführen, können die Vor- und Nachteile, welche staatliche Akteure haben, bis zu einem gewissen Grade ausgleichen. Oft ist es nicht so wichtig, aus welchem Land eine NGO stammt. Vielmehr zählt ihre Professionalität, ihre Seriosität und ihr Beziehungsnetz. Aus diesem Grund kommt NGOs in der Aussenpolitik von Staaten eine wachsende Bedeutung zu. Oft übernehmen jene die Funktion, Kontakte zu vermitteln, das Terrain vorzubereiten, oder Türen zu Regierungen zu öffnen. Insofern können professionelle NGOs - wie etwa das schwedische Life & Peace Institute - den eigenen Staaten zu einem gewissen Startvorteil verhelfen.

Die vorliegende Studie geht der Reihe nach auf die Problemkreise ein, die es für eine qualifizierte Vermittlung in Afrika zu beachten gilt:

• Zuerst werden auf generelle Art und Weise die Tendenzen der politischen Entwicklung auf dem afrikanischen Kontinent der neunziger Jahren

- beleuchtet. Dazu wird auf die aktuelle Konfliktgeographie sowie auf die involvierten Akteursgruppen eingegangen.
- zweiten Schritt einem werden die zugrundeliegenden Strukturprobleme und politischen Krisen in einem regionalen Zusammenhang diskutiert. Vor den regionalspezifischen Hintergründen zeichnen sich die Strukturen der Konflikte bereits deutlich ab, die es im Hinblick auf nachhaltige Problemlösungen zu verstehen gilt.
- In einem dritten Schritt wird kursorisch auf Möglichkeiten und Grenzen ziviler Konfliktbearbeitung durch eine qualifizierte Drittpartei in Afrika eingegangen.
- In einem vierten und letzten Schritt werden Wege der Drittparteiintervention durch die Schweiz thematisiert. Dabei wird argumentiert, dass die Schweiz Nischen suchen muss, die sie durch ein gut untermauertes Konfliktlösungskonzept ausfüllen kann. Dabei werden zum Schluss Elemente eines innovativen Ansatzes mit erhöhten Erfolgschancen skizziert.

Krisen- und konfliktreiches Afrika

2.1 Überblick

Um einer einseitigen Betrachtung des "Krisenkontinents" Afrika entgegenzuwirken, gilt es einleitend festzuhalten, dass einige Entwicklungen in den letzten Jahren Anlass zu neuen Hoffnungen gaben. Länder wie Botswana, Kap Verde, Lesotho, Mauritius und Swasiland verzeichneten in den 12 Jahren vor 1996 ein Wachstum des Bruttosozialprodukts von durchschnittlich mehr als 5% jährlich. In der gleichen Zeitspanne nahm die Verbreitung von Mehrparteiensystemen, von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sowie die Zulassung von Oppositionsparteien rapide zu. Gleichzeitig sank die Kindersterblichkeit von 167 auf 97 je 1000 Lebendgeburten, während die Lebenserwartung, die Alphabetisierungsund die Einschulungsrate oder der Zugang zu sauberem Wasser deutlich gestiegen sind. Trotz dieser und weiterer positiver Trends - die eher die kleinen und kleineren Länder betreffen - ist Afrika in vielen wichtigen Regionen von Krisen und akuten Konflikten bedroht, die es im Hinblick auf Vermittlungsaktivitäten und Kriseninterventionen zu analysieren gilt.

2.1.1 Wandel der Konflikttopographie bei anhaltend hohen Kriegszahlen

Die Zahl der bewaffneten Konflikte, die auf dem afrikanischen Kontinent ausgetragen werden, ist hoch. Seit der Entkolonisierung ab dem

Jahre 1955 hatten in Afrika nur rund ein Fünftel der Länder keinen bewaffneten Konflikt zu bewältigen. Von den 53 Staaten, die bis heute ihre Unabhängigkeit erlangten, sind die Länder Tunesien, Guinea-Bissau, Elfenbeinküste, Benin, Zentralafrikanische Republik (von der Meuterei 1996 abgesehen), Äquatorial Guinea, Gabun, Botswana, Malawi, Madagaskar sowie die auf Inseln gelegenen Mikrostaaten von einem bewaffneten Konflikt verschont geblieben. Viele der postkolonialen bewaffneten Auseinandersetzungen, die in vier Fünfteln der Länder ausgetragen wurden, dauerten zwanzig und mehr Jahre, z.B. diejenige in Angola 38 Jahre, diejenige zwischen Äthiopien und Eritrea 30 Jahre, diejenige in Moçambique 29 Jahre, diejenige zwischen Marokko und Westsahara 24 Jahre und diejenige in Namibia 22 Jahre. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre (1990 bis 1995) wurden von insgesamt 97 bewaffneten Konflikten weltweit allein 32 in Afrika - vor allem südlich der Sahara - ausgetragen (Smith 1997:90ff.). Im Jahre 1997 waren in Afrika 17 bewaffnete Konflikte zu verzeichnen (Tab. 1.2, 2.2 und 3.2; vgl. Enders et al. 1998). Obwohl damit das Konfliktgeschehen im Laufe der neunziger Jahre rückläufig war, bleibt Afrika der Kontinent mit den meisten laufenden bewaffneten Konflikten. Diesen zweifelhaften Status dürfte es auch in absehbarer Zukunft beibehalten.

Beinahe sämtliche der laufenden Konflikte finden im Inneren von Staaten statt; nur der Sudankonflikt und der Krieg zwischen Hutu und Tutsi eine grenzübergreifende oder internationale Dimension angenommen. Innerstaatlicher Konfliktaustrag ist nicht mit niedriger Intensität oder gar Bedeutungslosigkeit gleichzusetzen. Fünf der zehn Kriege mit den meisten Todesopfern nach dem Zweiten Weltkrieg fanden in Afrika statt: der Biafra-Krieg in Nigeria von 1967-70 kostete 2 Mio. Menschen das Leben, die fünf Kriege in Äthiopien von 1962-91 1,5 Mio. Menschen, der Krieg im Sudan seit 1955 1,1 Mio. Menschen, der Krieg in Rwanda 1990-1994 mindestens 1 Mio. Menschen und der Krieg in Moçambique von 1976-92 ebenfalls rund 1 Mio. Menschen (Smith 1997:25). Ob intern oder international, fest steht, dass die bewaffneten Konflikte Afrikas in Ländern mit niedrigem Entwicklungsstand ausgetragen werden - einzige Ausnahme: Algerien, das einen mittleren Entwicklungsstand aufweist. Diese Staaten sind von einem oder mehrerer der folgenden sechs Faktoren geprägt:

- schwache staatliche Institutionen (im Sinne von: poor state performance) und, mit dem institutionellen Defizit zusammenhängend,
- Staatsführungen mit mangelnder demokratischer Legitimation, seien es Regime, die durch einen Putsch oder das Ergebnis eines Krieges an die Macht gekommen sind, seien es charismatische Führerfiguren aus der Zeit der kolonialen Befreiung an der Staatsspitze, oder seien es Mehrparteienregierungen, bei denen faktisch eine Partei die Macht ausübt;

- willkürlich gezogene Grenzen der post-kolonialen Staaten, vor allem im Horn und in Westafrika;
- stark ausgeprägte innere Differenzierungen mit ethnischen, tribalistischen, clanischen, regionalistischen und teilweise religiösen Vorzeichen, vor allem in Afrika südlich der Sahara;
- sozioökonomische und ökologische Diskriminierung, die im Hintergrund von Gruppenidentitäts- und Herrschaftskonflikten stehen;
- die Existenz schmaler Eliten, die den Zugang von einzelnen Gruppen, wenn nicht sogar der Mehrheit der meist ländlichen Bevölkerung zu den Ressourcen regeln.

Das Kriegsgeschehen hat sich nach dem Ende des Kalten Krieges topographisch wie inhaltlich gewandelt. Zwischen 1970 und 1990 konzentrierten sich die Ereignisse vor allem auf die beiden Regionen Horn von Afrika nebst Nachbarstaaten Sudan, Tschad und Uganda sowie das südliche Afrika mit der Apartheid-Republik Südafrika und den Staaten Angola, Moçambique, Zimbabwe und Namibia. Beide Konfliktregionen die globale Auseinandersetzung durch zwischen Grossmächten gekennzeichnet, lagen in deren Einflusszone und wurden entsprechend instrumentalisiert. Die Konfliktintensität hing nicht nur von internen, sondern wesentlich auch von externen Interessen und nicht zuletzt von der umfangreichen Lieferung moderner Waffen - oft an beide Seiten - ab. Mit dem Ende des Kalten Krieges sind auch die Konflikte in den genannten Gebieten abgeklungen bzw. aktiv geregelt worden.

In den 90er Jahren zieht sich eine Kette von potentiell und aktuell kriegsbetroffenen Staaten mit den Gliedern Senegal, Mali, Niger, Tschad, Sudan, Äthiopien und Somalia vom Atlantik bis zum Ozean, quer durch den Sahelgürtel, der in besonderem Masse von den oben genannten sechs Faktoren betroffen ist. Während sich am Horn alte, aus der Zeit des Kalten Kriegs stammende, und vermeintlich neue Konfliktlinien, die zum Teil sogar vor die Zeit des Kalten Krieges zurückreichen, kreuzen, kommt ein akuter Krisenherd Zentral-Ostafrika hinzu. Dieser ist vor allem durch den Gegensatz zwischen Bahutu und Batutsi gekennzeichnet. Es handelt sich dabei um eine ethnopolitisierte Auseinandersetzung mit historischen Wurzeln im Kampf um Zugang zu den Ressourcen Staatsmacht und vor allem Land und dessen Nutzung bzw. Verteilung. Der Konflikt, der von Rwanda und Burundi ausging, hat Zaïre erfasst und dort durch die siegreiche Opposition gegen Moputu zur Ausrufung der Volksrepublik Kongo geführt.

Kriegsgründe sind heute wesentlich im Kampf um die Macht im Staat bzw. um die Kontrolle über den Staat als "Ressourcenverteilungsmaschine" zu sehen. Dabei rücken in den agrarischen Gesellschaften Afrikas als materielle Ursachen von Machtkämpfen die Nutzung und Verteilung von Landressourcen ins Zentrum; Fragen also, die

bereits zur Zeit der Entkolonisierung akut wurden, jedoch aufgrund sozioökologischer Probleme an Brisanz gewonnen haben.

2.1.2 De-Industrialisierung und ländliche Armut

Nach der kolonialen Befreiung setzten die Modernisierungs- eliten und ihre Nachfolgeregime auf die zentral gesteuerte wirtschaftliche Entwicklung der jungen Staatsgebilde. Die Frage der politischen Partizipation wurde in den Hintergrund gedrängt. Ein Widerspruch zwischen einer ökonomischen Strategie der Modernisierung und Industrialisierung der Agrargesellschaften bzw. Extraktionsökonomien einerseits und der politischen Marginalisierung der Bevölkerung und einem Mangel an Demokratisierung andererseits tat sich auf. Die Mehrheit der ländlichen Bevölkerung wurde nicht - wie im über Jahrhunderte währenden Prozess der Industrialisierung Europas - als fortan Lohnabhängige in den Modernisierungssog von Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen hineingezogen, wodurch es zu einer Entvölkerung des Landes bei gleichzeitiger Revolutionierung der landwirtschaftlichen Produktivität gekommen wäre. Sie wurde vielmehr als Mehrheit marginalisiert, so dass Autoren wie Claude Ake in den achtziger Jahren bezüglich der postkolonialen Geschichte Afrikas mit Fug behaupten konnten: "There is not, and never has been, popular participation in political and economic decision-makina".

Die politische Marginalisierung der ländlichen Bevölkerung wirkt sich in Afrika dramatisch aus, weil noch vor wenigen Jahrzehnten, zur Zeit der Entkolonisierungskämpfe, "poder popular" oder "participação popular" zu der Losung kolonialer Befreiung avancierte. Die ländliche Bevölkerung bildete die Basis für die antikolonialen Revolten der sechziger und siebziger Jahre. Man denke etwa an Amílcar Cabral und seinen Befreiungskampf in Guinea-Bissau, der nur unter starker Partizipation der Bauern möglich wurde. Und dies gilt mehr oder weniger ausgeprägt auch für Revolten und Befreiungskämpfe in Regionen, in welchen andere Kolonialmächte herrschten, so zum Beispiel die soziale Revolution der Hutu 1958-60, die gegen das von Belgien untermauerte Tutsi-Königtum gerichtet war oder der opferreiche algerische Befreiungskrieg gegen Frankreich, dessen Hauptlast in den Jahren 1954 bis 1962 die Bauern trugen. Trotz verbaler Versprechungen wurden diese auch hier von den Militärs politisch ausgeschaltet. Schliesslich waren auch die eritreischen und die tigreischen Volksbefreiungskräfte (EPLF bzw. EPRDF), die sich gegen den äthiopischen Imperialismus richteten, nichts anderes als regionalistisch orientierte Bauernarmeen.

Nicht Armut, entwicklungspolitische Rückständigkeit oder relativ ungünstige naturgeographische Bedingungen rufen zwingend Gewalt hervor. Es gibt nachgewiesenermassen keine lineare Korrelation zwischen niedriger Entwicklung und Kriegsneigung. Weitverbreitete Armut, die auf dem afrikanischen Lande totale Ausmasse angenommen hat, begünstigt hingegen Faktoren, die den Rückgriff auf Gewalt in der Wahrnehmung der Akteure legitimieren. Dazu gehört heute auf lokaler bzw. regionaler Ebene die massive, von schmalen, städtisch geprägten Eliten betriebene Diskriminierung gegen meist ländlicher Akteure mit dürftiger Agrar- und Weidewirtschaft im Hinblick auf ihren Zugang zu ökonomischen, ökologischen und politischen Ressourcen. Werden solche Sach- und teilweise auch Wertekonflikte beziehungsmässig aufgeladen, etwa indem gezielt ethnische, tribale oder regionale Identitäten akzentuiert werden, nehmen die Konflikte massive Formen an. Wie Rwanda zeigt, können sich ethnopolitisierte und sozial stark hierarchisierte Konflikte um Zugang, Nutzung und Verteilung von Ressourcen, deren Wurzeln vermutlich ins 17. Jahrhundert, sicher jedoch ins 19. Jahrhundert zurückreichen, das Ausmass eines Genozids annehmen.

Ländliche Diskriminierung drückt sich im hohen Entwicklungsgefälle zwischen den Hauptstadtregionen und dem agrarisch geprägten Hinterland aus. Das Nebeneinander von infrastrukturell relativ gut erschlossenen und politisch abgeschirmten Export-Enklaven und ländlich-kleinbäuerlichem Sektor, von dem die Mehrheit der Bevölkerungen afrikanischer Staaten abhängt, ist eine unmittelbare Folge der von Kolonialverwaltungen eingeleiteten und von nachkolonialen Regierungen fortgesetzten Vernachlässigung der Regionen fernab der Hauptstädte. Subsistenzwirtschaft und monokulturelle Spezialisierung der kolonialen Extraktionsökonomien führten zu einer abnehmenden Selbstversorgungsfähigkeit mit Nahrungsmitteln und gleichzeitg zu hoher gesellschaftlicher Verwundbarkeit im Hinblick auf Klima- und andere Naturkatastrophen (vgl. dazu Meyns/Nuscheler 1993:35). Während diese Entwicklung bis Mitte der achtziger Jahre durch den vermeintlichen Landreichtum Afrikas verschleiert wurde, zeigten ökologische Krisen, insbesondere extreme Trockenzeiten, die Endlichkeit des Gutes Boden. Während im Sudan die sozio-ökonomischen und humanitären Folgen der Dürre von 1972-73 einigermassen in Grenzen gehalten werden konnten, wirkte sich die zweite grosse Dürre von 1984-85 in einigen Gegenden verheerend auf Viehzüchter und Hirtennomaden aus (val. Suliman 1996).

Ländliche Armut, hohe Abhängigkeit von den natürlichen Ressour-Krisen könnten durch erhöhte cen und ökologische eine Absorbtionsfähigkeit der modernen Sektoren (Agro-)Industrie und Dienstleistungen abgefedert werden. Diese erweist sich jedoch trotz erster Erfolge bei der Industrialisierung in den sechziger Jahren nach wie vor als gering bzw. ist sogar im Abnehmen begriffen. Während nach der kolonialen Befreiung in zwölf jungen Staaten der Beitrag der Industrie zum Bruttoinlandprodukt die 15 Prozent-Marke überschritt, zeigten sich in diesen Ländern bereits in den siebziger Jahren ernste Anzeichen der Stagnation oder sogar eines Rückgangs des industriellen Wachstums. Die meisten unabhängig gewordenen Länder hatten nach zwei Jahrzehnten der Entwicklung bestenfalls die Stufe der leichten Importsubstitution für traditionelle Industriegüter wie Textilien, Schuhe, Möbel, Baumaterialien etc. erreicht. Der Anteil des gesamten Afrika südlich der Sahara - ohne Südafrika - an der Weltindustrieproduktion erreichte Ende der siebziger Jahre gerade einmal 0,6 Prozent (Nohlen/Nuscheler 1993:50). Nach einem offenbar wenig tragfähigen Entwicklungsschub nach der Unabhängigkeit setzte in jenen Jahren in rund der Hälfte der Staaten südlich der Sahara eine, wie es Nohlen und Nuscheler formulieren, eigentliche "De-Industrialisierung" ein, die sich zum Beispiel im deutlichen Sinken des Auslastungsgrades der mit Auslandskrediten finanzierten industriellen Anlagen niederschlagen würde. Als Gründe für die enttäuschende Entwicklungsbilanz werden in der Literatur genannt:

- Die Koexistenz von dynamischen und marginalisierten gesellschaftlichen Sektoren brachte in unterentwickelten Agrargesellschaften, in denen zwischen 65 und 95% der Bevölkerung von landwirtschaftlicher Tätigkeit abhängen, ganz neue Probleme für die gesellschaftliche Reproduktion hervor;
- die politische und bürokratische Vernachlässigung des landwirtschaftlichen und des gewerblichen Sektors sowie der auf handwerklichen Traditionen aufbauenden Kleinindustrie, insbesondere in ländlichen Gegenden;
- der Import von unangepasster Technologie, der weder lokal verfügbare Ressourcen noch den Mangel an menschlichen Fähigkeiten berücksichtigte und vor allem zuwenig auf die Modernisierungsbedürfnisse der Landwirtschaft abgestimmt war;
- kleine Binnenmärkte und geringe Massenkaufkraft;
- wenig entwickelte Verteilungssysteme und Infrastruktur ausserhalb der Haupt- und Provinzhauptstädte;
- die vielerorts geringe Bevölkerungsdichte, die zum Teil auf die Sklaverei zurückzuführen ist und die den Auf- und Ausbau von dichten Verkehrsund Kommunikationsnetzen erschwert;
- das relativ hohe Bevölkerungswachstum in den nachkolonialen Staaten, mit dem das wirtschaftliche Wachstum nicht Schritt halten konnte;
- die kriegsbedingte Abwanderung von heimischen Fachkräften in die Industriestaaten des Nordens (vgl. auch Nohlen/Nuscheler 1993:51).

Die Vernachlässigung des ländlichen Sektors resultiert im wesentlichen aus einer Reihe von Faktoren, die in der Literatur ausführlich behandelt worden ist (Senghaas 1982:66ff.). Dazu gehört zum einen die ausgebliebene Agrarrevolution und die fehlgeschlagene Industrialisierung bzw. die mangelnde Vernetzung von Landwirtschaft, Handwerk und Industrie. So würden sich anhaltende Subsistenzwirtschaft und Industrialisierung geradezu gegenseitig ausschliessen, eben weil erstere

weder ausreichend Nahrungsmittel für eine wachsende städtische Bevölkerung noch landwirtschaftliche Rohstoffe zur Weiterverarbeitung im ländlichen Raum produziere (ebd.).

2.1.3 Umweltkrise verschärft Entwicklungsprobleme

Während sich vor diesem Hintergrund der moderne bzw. formelle Sektor in weiten Teilen Afrikas zu einem armutsverschärfenden Pol entwickelt hat, erwiesen sich der traditionale und der informelle Sektor in den letzten zwanzig Jahren als relativ beständige und funktionsfähige Überlebensökonomien. Dies scheint sich nun im Zuge der Verschärfung der ökologischen Krisen zu ändern. Durch die Degradation der erneuerbaren Ressourcen lösen sich traditionale Bezüge auf dem Land tendenziell auf, während die beschleuniate Migration in die Städte selbst die Aufnahmekapazitäten des überaus dehnbaren informellen Sektors überfordert. Strukturelle Heterogenitäten, welche die afrikanischen Gesellschaften prägen, werden durch die Transformation gesellschaftlichen Naturbeziehungen verschärft. Das geschieht dort, wo bereits bestehende Heterogenitäten zusätzlich akzentuiert werden, weil die Umweltveränderungen zu einer Verschlechterung der Reproduktionsbedingungen in den traditionalen Sektoren beitragen, so etwa in von Ackerbauern und Hirtennomaden beanspruchten Gebieten der ariden und semi-ariden Sahelzone. Der moderne Sektor dagegen wird weit weniger von der Transformation tangiert, da er sich aufgrund von Kapitaleinsatz und Subsitutionsmöglichkeiten als von der Nutzung erneuerbarer Ressourcen unabhängiger erweist. Zusätzlich können auch die Verschränkung Nebeneinander und von unterschiedlichen Entwicklungsstandes zur Übernutzung der Umwelt beitragen. Das geschieht zum Beispiel in Gebieten, in denen durch internationale Grossprojekte erneuerbare Ressourcen zerstört werden und die ansässige Bevölkerung gezwungen ist, auf kleineren Flächen oder marginalen Böden gleichviel oder mehr zu produzieren. Ein Beispiel ist der Konflikt zwischen Dutch Shell bzw. der Zentralregierung Nigerias und dem Volk der Ogoni in der Deltaregion.

Das Ökologiedilemma akzentuiert die Defizite im ländlichen Sektor zusätzlich: zielgerichtete Zerstörung des Regenwaldes, grossflächige Abholzung zur Beschaffung von Brennholz zum Kochen und Heizen, Bodenerosion aufgrund von Abholzung, Trockenheit und Übernutzung, Verschmutzung von knappem Trinkwasser, Entsorgungskrisen aufgrund mangelnder Infrastruktur, Müllimporte aus Europa etc. Die genannten Umweltveränderungen sind grösstenteils anthropogen, werden jedoch durch globale und regionale Klimaveränderungen beschleunigt. Hinzu kommt, dass Afrika ökogeographisch benachteiligt ist. Die gebietsweise

üppig anmutende Vegetation der tropischen Regenwaldzone mag darüber hinwegtäuschen, dass die meisten afrikanischen Länder arm an natürlichen Ressourcen sind. So leiden die meisten unter einem akuten Mangel an fruchtbaren Böden und damit produktivem Land. Die chemische und physische Bodenbeschaffenheit in den feuchtwarmen unaünstia für Landwirtschaft. In den tropischen Trockengebieten sind die Böden reicher an organischen und mineralischen Nährstoffen, aber die Niederschlagsmengen sind zu gering oder zu unregelmässig. Lediglich 30% der Gesamtfläche Afrikas südlich der Sahara erhalten sichere und ausreichende Regenfälle.

Ein zentrales volkswirtschaftliches Problem ist die Abnahme der Produktivität auf den meisten derjenigen landwirtschaftlichen Flächen, die zur Deckung des einheimischen Nahrungsmittelbedarfs und nicht für War crops genutzt werden. die Kapitalausstattung Flächeneinheit und Arbeitskraft in jenem Sektor im Vergleich zu derjenigen für die Produktion von cash crops schon seit Jahrzehnten gering, ist sie aufgrund von Degradation, Erosion und Dürre heute noch schmaler geworden, weil staatliche und privatwirtschaftliche Investoren kein Interesse an immer weniger produktiven Sektoren haben und weil grosse Teile der ländlichen Bevölkerungen verarmt sind. Trotz verhältnismässig geringer Besiedelungsdichten ist der tatsächliche Bevölkerungsdruck auf die Landschaft und ihre Ressourcen in ländlichen Regionen mit unproduktiver Landwirtschaft und mangelnden wirtschaftlichen Alternativen so hoch, dass viele Kleinproduzenten zunehmend marginale Böden bewirtschaften müssen. Dadurch sinkt nicht nur die Produktivität pro Flächeneinheit weiter ab, sondern die Nahrungsmittelproduktion reicht inzwischen nicht einmal für die Deckung des Bedarfs der ländlichen, geschweige denn der städtischen Bevölkerungen aus. Insbesondere in grossflächigen Entwicklungsländern unterscheiden sich Gebiete mit fortgeschrittener Agrarmodernisierung und mit Grossgrundbesitz von Gebieten mit unproduktiver und marainalisierter Produktion. Das heisst. nicht duktivitätsunterschiede, sondern auch wachsende Verteilungsdisparitäten verhindern das Heranwachsen integrierter Volkswirtschaften. Aufgrund dessen zerfallen viele afrikanische Staaten in regionale Ökonomien, die mehr durch ökogeographische Barrieren als durch marktwirtschaftliche Verkehrsformen geprägt sind. Das ehemalige Zaire ist geradezu ein Paradebeispiel für eine solche heterogene Struktur.

Die teilweise Mechanisierung und die Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft, die unter anderem im Zuge der "grünen Revolution" erzielt wurden, führten in der Regel keineswegs zum Aufbrechen überkommener Strukturen, sondern trugen bestenfalls zum verstärkten Druck auf die bäuerliche Bevölkerung bei, die auf marginalen Böden ohne Neuinvestitionen mehr zu erwirtschaften oder das Land zugunsten

der Agroindustrie zu verlassen hatte. Vielerorts begünstigen Umweltdegradation und Bevölkerungsdruck die ungleiche Bodenverteilung, da Kleinstproduzenten aufgeben müssen, während mittlere und agroindustrielle Grossbetriebe im jeweiligen Landesdurchschnitt über relativ oder aufgrund der Landflucht sogar über absolut mehr Flächen verfügen können.

2.1.4 Zusammenfassende Bewertung

Rechtswillkür, unklare ungerechte und Besitzverhältnisse. Bodenzersplitterung, hohe Abgabenbelastung der Produzenten, Abhängigkeit von Monopolen, fehlende Anreize für institutionelle und agrartechnische Innovationen gehören zu den grundlegenden Mängeln, die die Erwirtschaftung eines grösseren agrarischen Mehrprodukts verhindern. Darüber hinaus ist eine politisch schwache und ökonomisch marginalisierte ländliche Gesellschaft weitgehend von biologischer und somatischer Energie abhängig und daher gezwungen, erneuerbare Ressourcen zu übernutzen und als Folge davon den eigenen Lebensraum zu zerstören. Die armutsbedingte Umwelttransformation der aesellschaftlichen Naturverhältnisse in unterentwickelten gesellschaften mit Tendenzen von De-Industrialisierung bewirkt nicht nur immer neu soziale Desintegration, sondern befördert auch soziale, regionalistische, migrationsbedingte und ethnopolitische Konflikte. Diese sind in plurikulturellen Gesellschaften mit starkem Machtgefälle bzw. mit von dominanten Gruppen usurpierten Staatsapparaten besonders akut.

Wer sich in der Rolle der Drittpartei an der konstruktiven Bearbeitung solcher Konflikte beteiligen möchte, muss sich folgende Faktoren vor Augen führen:

- 1. Die Fragen der Umweltzerstörung und der ländlichen Armut wurde oben besonders hervorgehoben, um deutlich zu machen, dass Konflikte in Afrika in der Regel von einem starken ländlich-bäuerlichen Element geprägt sind. Hinter ethnopolitischen oder tribalistischen Identitätskonflikten steckt meist der Gegensatz von Moderne und Tradition, von Stadt und Land, von Eliten, die über den Staatsapparat den Zugang zu Ressourcen kontrollieren, und von diskriminierten Bevölkerungsgruppen, welchen der Zugang dazu von eben diesen Eliten verwehrt wird. In Afrika südlich der Sahara haben politische Krisen, bewaffnete Auseinandersetzungen und Klimaschwankungen die wirtschaftliche Entwicklung nachhaltig beeinträchtigt (vgl. Kappel/Landmann 1997:207).
- 2. Aufgrund generell heterogener Strukturen ist nicht zu erwarten, dass Konfliktlösungen unmittelbar in demokratisch-partizipative Prozesse mit dauerhaften Institutionen münden. Die Hierarchien sind zu steil und das vermittelnde Element einer bürgerlichen bzw. aktiven Zivilgesellschaft

fehlt oder ist nur schwach ausgeprägt, und zwar gerade auch dort, wo bäuerliche Befreiungsarmeen die politische Macht übernommen haben. Der kritischen Beobachtung des nigerianischen Schriftstellers Chinua Achebe ist daher - trotz jüngster Demokratisierungserfolge in einigen wenigen Ländern - generell zuzustimmen: Die Krise besteht in "the failure of our rulers to reestablish vital inner links with the poor and dispossessed" (Achebe 1988:130-31). Das Versagen nimmt gemäss der Analyse, die Basil Davidson in seinem Buch "The Black Man's Burden" vornimmt, zwei Formen an. Die Bürger afrikanischer Staaten sehen sich mit dem Dilemma konfrontiert, zwischen "a strong state which threatens or becomes dictatorship, and a weak state which collapses into clientelism" wählen zu müssen (Davidson 1992:308). Auf eine Kurzformel gebracht liege der Misserfolg Afrikas in "the brutal divorce between rulers and ruled" (Davidson 1992:293).

- 3. Externe Faktoren sind für krisenhafte Unterentwicklungen und bewaffnete Konflikte nur bedingt verantwortlich zu machen. Verschlechterte Austauschverhältnisse (terms of trade) und der Zinsschock zu Beginn der 80er Jahre haben zu einem Verlust der wirtschaftlichen Dynamik beigetragen, diese jedoch nicht hervorgerufen. Hinzu kommt, dass ehemalige Kolonialstaaten Nachfolgeregimen ihren Herrschaftsposition sicherten, indem sie diese mit Militär- und Wirtschaftshilfe - oder mit Hilfe militärischer Interventionen - unterstützten, solange sie ihren geostrategischen und wirtschaftlichen Interessen dienten. Ausserdem ist es der Entwicklungshilfe aus dem Norden, die in Afrika weit massiver war als in Asien und in Lateinamerika, nicht gelungen, strukturelle Heterogenitäten aufzubrechen. Vielfach hat falsche und übertriebene Hilfe sogar bestehende Ungleichheiten akzentuiert.
- Die gegenwärtige Modernisierungskrise in den meisten Ländern 4. Afrikas ist nicht primär auf koloniale Hinterlassenschaften oder weltwirtschaftliche Einflüsse zurückzuführen. Sie ist grösstenteils durch interne politische Entwicklungen in den einzelnen Ländern bedingt. Externe und interne Faktoren haben allenfalls kumulative Effekte, nicht zuletzt deshalb, weil staatliche Politik nicht angepasst auf externe Einflüsse reagiert hat. Kappel und Landmann zählen eine ganze Reihe interner Krisenursachen auf, so der starke Interventionismus der Regierungen sowohl auf der Makro- wie auf der Mikroebene. Damit waren meist hohe Budgetdefizite, eine expansive Geldpolitik, unangepasste Wechselkurse zu den Welthandelswährungen, Kapitalflucht sowie eine verfehlte Importsubstitutionspolitik verbunden. Kritisch wird die Rolle des Staates als Eigentümer von Produktionsfaktoren und als Produzent von Gütern und Dienstleistungen betrachtet, zumal die staatliche Wirtschaftstätigkeit meist mit einer Abnahme der privaten Wirtschaftstätigkeit einerseits und kapitalflüchtigen und kleptokratischen Eliten andererseits einhergeht.

- Auch wird die verstärkte Diskriminierung der ländlichen Bevölkerung durch die Agrarpreispolitik mit künstlich niedrig gehaltenen Konsumenten- und Produzentenpreisen hervorgehoben (Kappel/Landmann 1997:203ff.).
- 5. In Afrika vor allem südlich der Sahara dürften nicht-wirtschaftlichen Krisenursachen wie Kriege, bewaffnete Konflikte und klimatisch-ökologische Veränderungen wesentlich zur Unterentwicklung und damit zu weiteren politischen und gesellschaftlichen Krisen beigetragen haben. Um so wichtiger wird daher präventives Krisen- und konstruktives Konfliktmanagement. Dabei sind insbesondere regionalspezifische Besonderheiten zu beachten.

2.2 Strukturprobleme und politische Krisen der Sahelländer

2.2.1 Kulturgeographische Abgrenzung und Konfliktlinien

Sahel, die Küste, ein 400 km breiter und 6000 km langer Streifen, der von Senegal bis Eritrea reicht, ist weder natur- noch politgeographisch klar abzugrenzen. Als starken klimatischen Schwankungen unterworfenes Übergangsgebiet zwischen der Sahara und der Savanne war und ist der riesige Naturraum der Funktionsraum für (halb-)nomadische Viehzüchter nicht-negroider Herkunft und für sesshafte negride Bauernvölker. "Somit stellt sich der Sahel kulturhistorisch seit jeher als eine komplexe 'Kontaktund Konfliktzone' ethnisch und wirtschaftlich unterschiedlich strukturierter Völker dar" (Krings 1993:130). Allerdings verfügen die Sahelstaaten, bis auf die saharischen Staaten Mauretanien und Niger, über grössere Anteile an der ressourcenreicheren Sudanzone. Dieser Umstand trägt einerseits zu besseren agrarischen Entwicklungsmöglichkeiten dieser multi-ökoregionalen Länder bei, fördert aber andererseits im Zuge der Ressourcenkonflikte Umweltkrise zwischen ethnisch heterogenen Produzentengruppen in den sich - klimatisch bedingt - nach Süden verschiebenden Grenzbereichen zwischen den ariden und semi-ariden Zonen.

Zu den wichtigsten Nomadenvölkern zählen die Mauren und die Tuareg, beide berberischer Abstammung, die Daza, die Fulbe (Peul) sowie die zahlreichen arabisch sprechenden Völker im Norden der Republik Sudan. Der Wirkungsraum der rund 500.000 Tuareg erstreckt sich über die politischen Grenzen nachkolonialer Staaten hinaus von der zentralen Sahara (Hoggar- und Tassili-Gebirge) bis in den Südsahel. Er

umfasst grosse Teile Südalgeriens, den Nordosten von Mali, weite Teile des nigrischen Sahel und den Norden von Burkina Faso.

Die rund 8 Mio. Fulbe im Senegal-Tal, im Niger-Binnendelta von Mali, im Norden von Burkina Faso sowie im Niger und in Nordkamerun sind die grössten Rinderzüchter im Sahel. Die Stadt-Fulbe besitzen ebenfalls Vieh, gehören aber im Westsahel als Händler und geistliche Würdenträger zur urbanen Oberschicht. Der nicht-negride Ursprung hat bei ihnen wie bei den Tuareg zu einem ausgeprägten ethnisch akzentuierten Klassen- bzw. Kastenbewusstsein geführt. Das Kastensystem, das Adlige, Kleriker, Hörige, Handwerker und Sklaven unterscheidet und auf der rigorosen Ausbeutung von negriden Ackerbauern beruhte, ist seit der Kolonialzeit weitgehend ausgehöhlt worden, bildet aber nach wie vor den Hintergrund für aktuelle Konfikte, etwa der Tuareg gegen die Zentralregierungen in Mauretanien und Niger (Krings 1993:133).

Tuareg und Mauren sind typische Vollnomaden, die mit ihren Herden in der Regenzeit August September nach Norden und mit der Trockenzeit im Oktober in feuchtere Zonen des Südsahel wandern; zumindest bis in die 70er Jahre war dies so. Infolge wiederholter Dürreperioden - insbesondere zwischen 1981 und 1984 - haben sich die Wirtschaftsformen der Vollnomaden drastisch verändert. Durch den Verlust eines arossen Teils der Rinder- und Kamelbestände wurden viele von ihnen notgedrungen sesshaft. Zahlreiche Nomaden gingen als Wanderarbeiter in die benachbarten Länder, widmeten sich zunehmend dem städtischen Handel oder bildeten einen Teil des informellen Sektors in rasch wachsenden Städten. Auch nimmt der Halbnomadismus, bei dem ein Teil der Familie in permanenten Siedlungen bleibt und sich dem Ackerbau widmet, zu. Er birgt ein geringeres Überlebensrisiko, weil dabei Milchprodukten Familien neben auch noch Grundnahrungsmittel zur Verfügung stehen. Ausserdem haben sich die Wege, welche die Nomaden saisonal zurücklegen aufgrund von klimatischen Schwankungen und v.a. von unpassierbaren staatlichen Grenzen eher verkürzt.

Die sesshaften Bauernvölker des Sahels spalten sich vor dem Hintergrund unterschiedlicher kultureller Entwicklungen in zwei grosse Gruppen auf. Zum einen ist die Gruppe zu nennen, die historisch als Gründer von Staaten gewirkt hat. Die Kultur dieser in sich wiederum heterogenen Gruppe hat vor allem durch ständige Aussenkontakte, insbesondere durch mittelmeerische und orientalisch-islamische Einflüsse im Rahmen des Transsahara-Handels eine Umwandlung erfahren. Diese sogenannten jungsudanischen Völker - die Soninke, Malnike, Bambara, Songhay, Mossi, Haussa, Kanuri sowie teilweise sesshafte Fulbe - sind im westlichen und zentralen Sahel die Machthaber. Die sogenannten altsudanischen Völker bilden die zweite grosse Gruppe. Diese siedelte in unzugänglichen Bergregionen oder wurde von kriegerischen Nomaden

in marginale Gebirgsregionen vertrieben. Dadurch blieb sie weitgehend kulturell abgeschottet und kam kaum in Kontakt mit externen Einflüssen (Krings 1993:133; vgl. auch Libiszewski/ Bächler 1997:103ff.).

Die gegenwärtigen sub-staatlichen Konflikte im Sahel können nicht gelöst werden, wenn die grundlegenden sozio-ökonomischen und ökologischen Problemstellungen nicht verstanden werden. Hinter dem Kampf um die Ressource Macht im Staat steckt sehr oft der Kampf um den Zugang oder die Verteilung materieller Ressourcen bzw. die Rechtsordnung, die die Verteilung regelt. Um ein Beispiel zu geben: In der gesamten Sahelzone wurden die von Nomaden genutzten Weideareale durch die Ausweitung des bäuerlichen Feldbaus immer mehr eingeengt, besonders durch Verschieben was das der agronomischen des Hirseanbaus nach Norden Jahren Trockengrenze in ausreichendem Regenfall geschah. Hierdurch wurde die Wanderungsflexibilität der nomadischen Weidewirtschaft erheblich eingeschränkt, so dass Konflikte auch aus diesen konkurrierenden Landnutzungsweisen entstanden und traditionelle Gegensätze verschärft wurden. In den 80er Jahren geriet der "Pastoralismus" immer mehr unter Druck, nicht zuletzt auch aufgrund von Gutachten über die ökologische Bedenklichkeit dieser Produktionsweise.

Im Hintergrund der Krise des sahelischen Nomadismus stehen jedoch auch koloniale und post-koloniale Eingriffe in die mikroökonomischen und politischen Strukturen der Nomaden und Bauern. Hier sind vor allem die Einschränkung der Landrechte und der Bodennutzungsrechte und -arten konflikttreibend. Mit der Befreiung höriger Bauern und der nachkolonialen Ordnung mussten Nomaden ihre exklusiven Weide- und Brunnenrechte aufgeben und andere, meist bäuerliche Gruppen auf ihren Territorien dulden. Wertvolle Weideareale wurden zur Nahrungsmittelproduktion und später für cash crops ausgeschieden. Um dem Druck im Süden auszuweichen, schoben sich die Eingriffe der Feldbauzonen weiter nach Norden, um der Degradation von fragilen Böden im Süden zu begegnen, während die Nomaden aufgrund der Desertifikation ihre Herden weiter nach Süden treiben. Ausserdem ist eine grossräumige Wandertierhaltung zwischen Sahelstaaten ohne ständige Grenzverletzungen kaum mehr möglich. Konflikte wie zwischen Senegal und Mauretanien anfangs der neunziger Jahre sind die Folge (Krings 1993:137; Beaumont 1983: 179ff.).

Im Zuge der Staatenbildung nach Erreichen der Unabhängigkeit versuchen alle Regierungen mit mehr oder weniger konfliktiven Strategien, Nomaden anzusiedeln, deren Mobilität zu brechen, die politische Kontrolle zu erlangen und eine effektive Besteuerung durchzusetzen. Landnutzungskonflikte zwischen Fulbe Nomaden und Wolof-Bauern in der Erdnussproduktion werden von der Zentralregierung Senegals meist zugunsten der Bauern entschieden, was eine weitere

Einengung der Nutzflächen und daher Überweidung zur Folge hat. Ähnliches Verhalten trifft auch für Regierungen der Sahelstaaten im Osten Afrikas zu (u.a. Djibouti) und dies, obwohl der Nomadismus in den letzten Jahren wissenschaftlich rehabilitiert wurde. Inzwischen wurde der fast unermessliche Viehbestand als Quelle des Reichtum im Horn von Afrika erkannt: "According to the new range ecology it is the 'contingent' natural environment which offers the key to an understanding of pastoralism. (...) cultural, economic and political relationships shape and give meaning to the natural environment, in a way which no simple form of environmental determinism can allow. It is only through an understanding of the dynamics of these relationships that we can understand the current transformation taking place in the pastoral way of life" (Hogg 1997:2).

Trotz der schwerwiegenden politischen, sozialen, infrastrukturellen und ökonomischen Strukturdefizite und der zunehmenden Umweltzerstörung bestehen für die Sahelstaaten durchaus Entwicklungschancen. Daran haben die in manchen Ländern eingeleiteten nationalen Ernährungssicherungsprogramme einen entscheidenden Anteil. Ebenso wirken sich die seit einigen Jahren mit Hilfe westlicher Geberländer etablierten Hungerfrühwarnsysteme positiv auf die Früherkennung von Nahrungskrisen in den entlegenen Gebieten aus. Jedoch verschärfen ungenügende Regierungstätigkeit (poor state performance) und vor allem die zahlreichen Bürger- und anderen innerstaatlichen Kriege die wirtschaftliche Lage immer wieder erneut. Insbesondere die konstruktive Bearbeitung der Bauern/Nomaden-Konfliktformation, die ein innovatives Ressourcenmanagement voraussetzt, bildet eine Grundvoraussetzung für die Erholung dieser afrikanischen Region von ihren Krisen.

2.2.2 Politischer Status der Länder in Westafrika

In 14 der 23 Staaten West- und Zentralafrikas putschte sich das gegenwärtige Regime an die Macht. Das heisst, nach wie vor regieren 14 Militärregime, auch wenn sich 9 davon in den letzten Jahren durch Präsidentschaftswahlen einen zivilen und legitimatorischen Anstrich verpasst haben. In 4 Staaten können sich mehr oder weniger repressive Militärregime an der Macht halten (vgl. Tab. 1.1).

In den neunziger Jahren kam es zu einer Welle der Einführung von Mehrparteiensystemen. Diese wurden in einer Fülle von Wahlen bestätigt, welche als Zeichen dafür gewertet werden, dass die "Massenbeteiligung" wieder auf dem Vormarsch sei. In der Tat, mit der einzigen Ausahme der Republik Kongo (vormals Zaïre), haben alle Staaten dieser Grossregion Afrikas kurz nach 1990 ein Mehrparteiensystem eingeführt bzw. Oppositionsparteien legalisiert. Senegal, Gambia, Liberia sogar schon früher. Nur Niger hat das System 1992 wieder suspendiert. So

hatten fast alle Staaten zwischen 1995 und 1997 entweder Parlamentsoder Präsidentschaftswahlen oder beides.

1996 wurde zu dem afrikanischen Wahljahr. In der Regel kam es zu einer Proliferation von Parteien. Das Spektrum reicht von 5 formal zugelassenen Parteien in Nigeria bis zu 100 Parteien in Kongo-Brazzaville. Man kann von Parteien-Klientelismus sprechen, der dazu führt, dass viele Staaten de facto restriktive Mehrparteiensysteme mit einer Partei an der Macht sind. Zwar werden in allen demokratischen Ländern weltweit Zulassungsbeschränkungen für Parteien aufgestellt. Das Verbot der Bildung von Parteien entlang ethnischer, rassischer, religiöser und berufsspezifischer Kriterien scheint in Westeuropa eine Selbstverständlichkeit zu sein. In Afrika wirkt sich dieses Verbot dort, wo es existiert, konfliktgenerierend aus, weil angesichts der mangelnden staatlichen Leistungen (poor state performance) und schlechten gesellschaftlichen Integration und Partizipation auf jeweils nationaler Ebene ethnische und andere Gruppenzugehörigkeiten auch politisch identitätsbildend sind. Die Restriktionen können die Ausbreitung von Kleinstparteien nicht verhindern, begünstigen letztlich aber die dominante Partei an der Macht. Oft bildet die stärkste Partei die überwiegende Mehrheit im Parlament. So nimmt sie z.B. in Mauretanien 70 von 79 Sitzen ein. In 19 der 23 Staaten hält die stärkste Partei jeweils über 50% der Sitze. Da dies in der Regel die Partei des amtierenden Präsidenten ist, liegt beim zivilen oder militärischen Staatsoberhaupt eine starke Machtkonzentration, während die übrigen Parteien unter einem starken Marginalisierungsdruck stehen. Die dominante Partei vemeidet es aufgrund ihrer Machtstelluna der partikulare ethnische Affinitäten in Regel, auszudrücken. Sie kann es sich leisten, im Namen des Gemeinwohls zu Die Ethnopolitisierung politischer Programme fragmentarischen findet eher Zielen auf seiten marginalisierter Oppositionsparteien statt.

Tabelle 1.1
Politischer Status der Länder Westafrikas und Zentralafrikas

Land	Macht durch Staats- streich; Putsch	politisches System (MP = Mehr- parteiensys t.; EP = Einpar- teisystem)	Regierung (M = Militär, Z = Zivil; M/Z = Militär, durch Wahlen bestätigt	letzte Wahlen (Pr = Präsid. Pa = Parlam.)	Anteil der stärksten Partei im Parlame nt	Regierung s-chef / Präsident (Beginn der Amtszeit)
Mauretanie n	1984	MP (1991)	M/Z	Pr (1992) Pa (1996)	DSRP 70/79	Taya (1984; 1992)
Mali		MP (1992)	Z	Pr (1997) Pa (1997)	ADEMA ?/147	Konaré (1992)
Niger	1996	MP (1992)	M/Z	Pa 1996 (Opp.boyk.)	UNIRD 59/83	General Maïnassar a (1996)

Tschad	1990	MP (1991/92)	M/Z	Pr (1996) Pa (1997)	MSP ?/125	Col. Déby (1990)
Senegal		MP (1976/81)	Z	Pr (1993) Pa (1993)	PS/UPS 84/120	Diouf (1983/93)
Gambia	1994	MP (1972- 94/1996)	M/Z	Pr (1996) Pa (1997)	APRC 33/50	Jammeh (1994)
Kap Verde		MP (1991)	Z	Pa (1995) Pr (1996)	MPD 50/72	Monteiro (1991)
Guinea- Bissau	1980	MP (1991)	M/Z	Pr (1994) Pa (1994)	PAIGC 62/100	General (Ret.) Vieira (1980)
Guinea	1984	MP (1990)	M/Z	Pr (1993) Pa (1995)	PUP 71/114	General Conté (1984/93)
Sierra Leone	1996 und 1997	MP (1991)	M	Pr (1996) Pa (1996)	SLPP 27/68	Kabbah (1996); Maj. Koromah (1997)
Liberia		MP (1984)	M/Z	Pr (1997) Pa (1997)	NPP 21/26 Senat 49/64 Abg.	Taylor (1997)
Elfenbein- küste	1996	MP (1990)	Z	Pr (1995) Pa (1995)	PDČI 148/175	Konan- Bédié (1993)
Burkina Faso	1987	MP (1991)	M	Pr (1991) Pa (1992)	FP 84/107	Kapt. Compaoré (1987)
Ghana	1981	MP (1979- 81; ab 1992	M/Z	Pr (1996) Pa (1996)	NDC 133/200	Lt. Rawlings (1981)
Togo	1967	MP (1992)	M/Z	Pr (1993) Pa (1994/96)	RPT 42/81	General Eyadéma (1967)
Benin	1972	MP (1992)	M/Z	Pr (1996) Pa (1996)	PRD 49/83	Brig. Gen. Kérékou (1972-91; 1996)
Nigeria	1993	MP (1989- 93; heute formal 5 Parteien	М			Gen. Abacha (1993)
Kamerun		MP (1990)	Z	Pr (1997) Pa (1997)	RDPC 116/180	Biya (1982)
Aquatorial Guinea	1979	MP (1992)	M/Z	Pr (1996) Pa (1993)	PDGE 68/80	Gen. Obiang (1979)
Sao Tomé/ Principe		MP (1990)	Z	Pr (1996) Pa (1994)	3- Parteien Koalition 55/55	Trovoada (1991)
Gabun		MP (1990)	Z	Pr (1993) Pa (1996/97)	PDG 82/120	Bongo (1967)
Zentralafrik a		MP (1992)	Z	Pr (1993) Pa (1993/95)	MLPC 35/85	Patassé (1993)
Kongo		MP (1991)	Z	Pr (1992) Pa (1993)	PT 65/125	Lissouba (1992)

ı	Zaïre	1997	M	Konstituant	AFDL	Kabila
				e (Juni		(1997)
				1997)		,

(Quellen: Political Handbook of the World 1997; eigenes Zeitungsarchiv)

Bisher ist es in Westafrika kaum zu Machtwechseln durch Wahlen gekommen. Diese haben eher zur Konsolidierung ziviler und zur nachträglichen Legitimierung ehemals militärisch errungener Macht als zu einem dynamischen Wechsel von Regierung und Opposition beigetragen. Es gibt allerdings nur noch wenige Führerfiguren aus der Zeit der kolonialen Befreiung. So verblieben von der alten Garde nur noch Eyadéma in Togo und Bongo in Gabun in ihren Ämtern. Vereinzelt gelang es jedoch ehemaligen Diktatoren, durch Wahlen erneut an die Macht zu kommen, so etwa General Kérékou in Benin, der das Land bereits zwischen 1972 und 1991 mit eiserner Faust im Griff hielt. Von den 15 jungen Regimen, die nach 1990 an die Macht kamen, wurden 6 regulär gewählt, während 8 Regierungen die Folge eines Putsches sind. In Zaïre errang Kabila fast staatsstreichartig einen militärischen Sieg.

2.2.3 Bewaffnete Konflikte in West- und Zentralafrika

In West- und Zentralafrika finden die bewaffneten Konflikte in Staaten statt, die gemäss *Human Development Index* (HDI) des UNDP (1997) fast ausschliesslich zur Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder gehören. Lediglich Kongo-Brazzaville und Kap Verde konnten in den mittleren Bereich aufschliessen. Folgende Tabelle (vgl. Tab. 1.2) enthält eine Liste der laufenden bewaffneten Konflikte unterschiedlicher Intensität, den HDI-Rang des konfliktbetroffenen Landes sowie den zentralen Konfliktgegenstand.

Die Tabelle dient dazu, die These zu untermauern, dass sämtliche Versuche der Konfliktlösung durch Dritte mit einem Syndrom, bestehend aus niedrigem Entwicklungsstand, Ressourcenarmut und ungenügender Regierungstätigkeit konfrontiert sind. Dies hat insofern Konsequenzen für jede Art von Drittparteienintervention, weil es dabei in erster Linie um substaatliche Konfliktlösung zwischen Akteuren verschiedener Ebenen und weniger um klassische Verhandlungsdiplomatie zwischen Vertretern von Staaten geht. Bei letzterer mögen sich gewisse Problemkomplexe im Interesse eines Abkommens ausblenden lassen, bei ersterer kaum oder nur um den Preis einer nicht dauerhaft tragfähigen Lösung.

Tabelle 1.2

HDI und bewaffnete Konflikte in Westafrika und Zentralafrika 1996/97

Land	HDI 1996:		bewaffneter	Streitgegenstand
	Rang	Wert	Konflikt	

			niedrig mittel Krieg	
1 Mauretanien	l 149	0.353	1 3	
2 Mali	l 171	0.223		Gebiet/Ressource
				n (Azawad)
3 Niger	l 174	0.204	L	Gebiet/Ressource
				n (Azawad,
				Toubou)
4 Tschad	I 163	0.291		
5 Senegal	l 153	0.331	M	Gebiet
				(Casamance)
6 Kap Verde	m 122	0.539		
7 Gambia	l 162	0.292		
8 Guinea Bissau	l 161	0.297		
9 Guinea				
10 Sierra Leone	l 173	0.219	K	Anti-Regime (RUF)
11 Liberia	l 158	0.311	M	Anti-Regime
12 Elfenbeinküste	l 147	0.357		
13 Burkina Faso	l 170	0.225		
14 Ghana	l 129	0.467	L	Ressourcen (inter-
				tribal im Norden)
15 Togo	l 140	0.385		
16 Benin	l 154	0.327		
17 Nigeria	l 137	0.400		Ressourcen: Ogoni (Delta)
18 Kamerun	l 127	0.418	 	Nigeria: Bakassi
19 Äquatorial	I 131	0.461	<u> </u>	14igeria. Dakassi
Guinea	1 101	0.101		
20 Sao Tome	l 132	0.458		
Principe				
21 Gabun				
22 Zentralafrika	I 148	0.355		
23 Kongo	m 125	0.517	L	Anti-Regime
24 Zaïre	l 141	0.371		Anti-Regime
			K	

(Quelle: eigene Zusammenstellung)

Gesellschaften niedriger Entwicklung sind stark konfliktanfällig. Wie in einer anderen Zusammenstellung für die Jahre 1990-1995 dargelegt werden konnte, zeigt die weltweite Bilanz für sämtliche Länder niedriger Entwicklung, dass in 44 von 48 LDCs mindestens ein bewaffneter Konflikt oder Krieg ausgetragen wurde (Baechler 1997). Diese nehmen in Westafrika eher die Form kleinerer, wenn auch oft lange andauernder Konflikte an. Während lediglich in Zaïre ein grösserer Anti-Regime-Krieg zu verzeichnen ist und der Krieg in Sierra Leone 1996/97 an Intensität verloren hat, sind sechs Staaten von bewaffneten Konflikten niedriger und mittlerer Intensität geprägt. Dabei geht es meist entweder um Anti-

Regime-Kämpfe, um Ressourcen- bzw. Gebietskonflikte oder um beides kombiniert. In Nigeria besteht ein erhöhtes regionales Konfliktpotential, wobei die Eskalation im Falle von Nigeria in erster Linie durch zentralstaatliche Repression und starke militärische Präsenz verhindert wird. Im Senegal scheint die Regionalisierung nach schweizerischem Vorbild, welche einen Machttransfer an die Regionen als Mittel gegen den Separatismus vorsieht, von den Diola in der Casamance als "Falle", die allein dem besseren "teile und herrsche" diene, interpretiert zu werden. Daher dürfte weiterhin Eskalationsgefahr bestehen.

2.2.4 Bedrohte Ethnien

Mit der Ausnahme von Nordafrika fällt die strukturelle Heterogenität in den meisten Ländern West-, Zentral-, Ost- und Südafrikas mit extremer ethnischer Vielfalt zusammen. Vor allem in den grossen konfliktbetroffenen Ländern wie Nigeria, Kongo, Zaïre, Angola und Äthiopien machen die verschiedenen ethnischen, nationalen und rassischen Minderheiten mehr als 50% der Gesamtbevölkerung der jeweiligen Staaten aus. In Niger, Tschad, Eritrea, Namibia und Moçambique sind es zwischen 40 und 50% und im Sudan zwischen 30 und 40% (Smith 1997:20f.).

Tabelle 1.3
Risikoanalyse ethnopolitischer Konflikte in West- und Zentralafrika 1990-95

Land	ethnische Gruppe	Rebellion 1990-95 (Intensität)	empirische Analyse ¹⁾	eigene Folgerungen
Ghana	A <u>s</u> hanti	-	status quo	status quo
	Ewe	-	Risiko	Risiko
	Mosi,	-	status quo	status quo
	Dagomba		-	-
Guinea	Fulani &	-	status quo	status quo
	Fulbe	-	status quo	status quo
	Malinke		-	-
Mauretanien	Mauren	-	status quo	status quo
	Kewri	Guerilla	Risiko	status quo
		schwach		•
Niger	Tuareg	Guerilla mittel	status quo	status quo
Nigeria	lbo	-	status quo	status quo
	Ogoni	-	Risiko	status quo ³⁾
	Yoruba	-	status quo	status quo
Senegal	Casamance	Guerilla	status quo	Risiko
_	(Diola u.a.)	schwach	-	
Sierra Leone	Kreolen	-	status quo	status quo
	Limba	-	status quo	status quo

	Mende	Guerilla stark	abnehmend	status quo
	Temne	-	status quo	status quo
Tschad	südl. Bantu-	-	Risiko	Risiko
	Gruppen			
	(Sara)			
Togo	Ewe	Terrorismus	Eskalationsris	abnehmend
			iko	
Rep. Kongo	Banyarwanda	-	Risiko	Risiko
(Zaïre)	Luba	-	Risiko	status quo
,	Lunda, Yeke	-	Risiko	status quo

(Quelle: "Minorities at Risk Project", Moore/Gurr 1997. ¹⁾Empirische Analyse bedeutet, dass aufgrund der Projektdaten eine Regressionsanalyse durchgeführt wurde. Status quo bedeutet: Prognose, nach welcher die Fortsetzung auf dem Stand der zugrundegelegten Intensität 1990-95 erwartet wurde. Risiko bedeutet: Prognose, nach welcher die Intensität gegenüber 1990-95 zugenommen hat. ²⁾Eigene Schlussfolgerungen aufgrund von aktuellen Beobachtungen (Zeitungsarchiv). ³⁾Rebellionspotential zweifellos vorhanden, aber stark gedämpft durch erdrückende militärische Präsenz der Zentralregierung.)

Von weltweit rund 260 bedrohten Minderheiten sind rund 55 bis 60 in afrikanischen Staaten und davon über 20 in den Staaten West- und Zentralafrikas zu lokalisieren (Moore/Gurr 1997; vgl. Tab. 1.3). Gemäss der Analyse besteht ein gewisses Eskalationsrisiko in Nord-Ghana, in Senegal (Casamance), in Mauretanien und im Tschad. Gegenwärtig dürfte der Konflikt in Ghana am akutesten sein, während sich Mauretanien nach dem Friedensabkommen zwischen den Tuareg und der Zentralregierung zumindest vorübergehend beruhigt hat. In der Republik Kongo (Zaïre) ist der Konflikt inzwischen voll ausgebrochen und mit Laurent Kabila haben Banyarwanda- bzw. Batutsi-freundliche Kräfte die Macht übernommen.

2.3 Sozio-politische Krisen in Nordafrika

2.3.1 Strukturprobleme

Nordafrika muss mehr im Zusammenhang mit einer die Kontinente übergreifenden Grossregion begriffen werden, die als Orient bezeichnet wird, als ausschliesslich mit dem afrikanischen Kontinent. Man kann auch sagen: Nordafrika setzt die islamisch-orientalische Welt am südlichen Mittelmeerrand nach Westen hin fort. Die "Insel" bzw. "Halbinsel", die von der Libyschen Wüste bis an den Atlantik reicht, wird seit dem 7. Jahrhundert djezira-t-al-maghreb genannt.

Die Maghreb-Staaten sind durch die Herkunft ihrer Bewohner, die Berber, geprägt. Dieser Sammelbegriff für zahlreiche und verschiedenste nicht arabischsprachige Stämme und Verbände bezeichnet diejenigen, die nicht die Schrift- und Hochsprache der Herrschenden sprechen, roh und ungebildet bzw. Ausländer sind. Die Araber und später die

französische Kolonialmacht übernahmen den Begriff durchaus in diesem Sinne. Der latente Gegensatz zwischen nicht-arabischen Gebirgsstämmen und der arabisierten Bevölkerung der Ebenen und Städte wurde dadurch grundlegend ethnisiert, was bis heute Folgen zeigt. Die Ethnisierung der nordafrikanischen Gesellschaft folgte klar dem Prinzip des divide et impera und fand ihren Höhepunkt in der heute politisch virulenten Konstituierung einer berberischen bzw. kabylischen Identität in Algerien und im Dahir berbère (Berber-Erlass) in Marokko 1930, der als Beginn des marokkanischen Nationalismus gesehen werden kann (vgl. Ruf 1993:86f.).

Für Nordafrika war die Islamisierung kulturell geschichtsbildend. Diese veränderte - zusammen mit der Arabisierung - die Region nachhaltiger und dauerhafter als alle anderen Invasionen, angefangen von den Phöniziern bis zu den Franzosen. Es waren denn auch der Islam und die Zugehörigkeit zur arabischen Nation, der "umma", die trotz der Versuche Frankreichs, berberische gegen arabische Kräfte auszuspielen, im antikolonialen Befreiungskampf zum starken und einigenden Motiv wurde. Heute weist der Maghreb - abgesehen von den relativ intakten jüdischen Gemeinschaften - eine erstaunliche sozio-strukturelle und vor allem religiös-kulturelle Homogenität auf. Hingegen scheitern die immer wieder artikulierten Bestrebungen nach transnationaler Einigung an den nationalstaatlichen Gebilden mit ihren sehr unterschiedlichen politischen Systemen und Herrschaftsformen. Diese fördern eher die Divergenz innerhalb der umma, was sich - wie in Algerien - auch negativ auf die innerstaatliche Integration auswirkt (ibid.: 88).

Ein hervorstechendes gemeinsames Strukturproblem maghrebinischer Staaten ist das hohe Bevölkerungswachstum, das zwischen 2.5% in Marokko und 4.2% in Libyen liegt und den Druck auf die natürlichen Ressourcen wie auch auf eine tragfähige sozioökonomische Entwicklung vestärkt. Wie im Sahel spielt in Afrika nördlich der Sahara der wachsende Gegensatz zwischen Stadt und Land, insbesondere unter dem Einfluss hoher Bevölkerungszuwachsraten, eine grosse Rolle. Die Städte und die sie umgebenden agrarischen Gebiete sesshafter Bauern waren Zentren des Handels, der Kultur, der Wissenschaft und relativer politischer Stabilität. Zwischen Nomaden und sesshaften Städtern und Bauern bestand an sich traditionell ein wechselseitiges Abhängigkeitsverhältnis, brauchten letztere doch die Nomaden für den Transport und den Schutz ihrer Handelsgüter, während die Nomaden dadurch wenigstens partiell in die Geldwirtschaft einbezogen wurden (vgl. Ruf 1993:91ff.).

In den letzten Jahren kam es vor dem Hintergrund anhaltender Trockenheit, der Übernutzung karger Ressourcen und von Verteilungskämpfen um fruchtbaren Boden zu einer fortschreitenden Existenzvernichtung kleinbäuerlicher Betriebe, während die Städte zum Zufluchtsort land- und arbeitsloser Migranten aus dem Hinterland werden. Die rasch

wachsenden Städte laufen dabei Gefahr, an ihrer mangelnden Infrastruktur zu kollabieren. Zudem stellen die Migranten in den "bidonvilles" eine permanente und schwer kontrollierbare politische Sprengkraft dar, die von islamischen Fundamentalisten in ihren Anti-Regime-Kämpfen instrumentalisiert werden kann. Algerien kann hier wiederum als Beispiel dienen. Aufgrund eines Schülerstreiks im Oktober 1988 sah sich das zentralistisch-sozialistische Regime dazu gezwungen, eine politische Liberalisierung einzuleiten. Die vorhandene Unzufriedenheit in den Vorstädten wurde jedoch von den Machthabern aufgrund der repressiven Verhältnisse stark unterschätzt. Schülerstreik und Liberalisieruna mündeten in bürgerkriegsähnlichen Aufständen. Die auf der Strasse erzwungene politische und ökonomische Liberalisierung verhalf daraufhin der Islamischen Rettungsfront Front (FIS) zu einem enormen Einfluss, welcher ihr zu einem erd- rutschartigen Sieg bei den Wahlen Ende Dezember 1991 verhalf. Ein Militärputsch und die Verhängung des Ausnahmezustands führte zum jähen Ende des demokratischen Experiments (vgl. Ruf 1993:92).

Die Polarisierung der wirtschaftlichen Entwicklung, die sozioökonomische Heterogenität bei gleichzeitiger Marginalisierung grosser Bevölkerungsteile auf dem Land bzw. um die wachsenden Städte verhalf dem politischen und teilweise ethnisierten Islam zu seinem Bewegungscharakter, den er während der kolonialen Befreiung annahm und im Zuge der Modernisierungsbestrebungen der sechziger und siebziger Jahre zeitweilig eingebüsst hatte. Das Anwachsen islamistischer Bewegungen, entweder unter dem Einfluss von Saudi-Arabien oder dem shiitischen Iran stehend, wird von westlicher Seite als Bedrohung und Gefahr für Afrika südlich der Sahara gesehen. Daraus leitet sich wesentlich das jüngste Engagement der USA in Ost- und Zentralafrika zur Eindämmung des islamischen Einflusses ab. Das bestärkt indirekt die antiwestliche Stimmung in der islamischen Bewegung, denn noch vor wenigen Jahren, zur Zeit der Systemkonfrontation nämlich, unterstützte der Westen via Saudi-Arabien islamische Gruppierungen in den sozialistisch orientierten Staaten des arabischen Raumes Gegengewicht ZU der tatsächlichen oder vermeintlichen Moskauorientierung dieser Staaten.

Vor diesem Hintergrund gewinnt der Islam einerseits die Funktion kultureller Identitätsstiftung für die marginalisierte Bevölkerung, scheint er doch eine radikale Alternative zu den gescheiterten Modernisierungsbemühungen zu sein. Durch die Institution der Moscheen - vergleichbar zu derjenigen der Kirchen - werden wichtige soziale und psychosoziale Massnahmen zur Linderung der schlimmsten Auswüchse von Armut und Marginalisierung angeboten. Andererseits ist die Politisierung des Islam in der ersten Hälfte der 90er Jahre eine Angelegenheit, um nicht zu sagen "Erfindung" islamischer Eliten und Würdeträger. Wie das Beispiel Sudan

zeigt, wird dem traditionellen Islam aus Gründen der Machterhaltung und -entfaltung eine politische Dimension verliehen, die er so nie gekannt hat. Auch für die ägyptische Untergrundbewegung Jamaa alislamiya, auf deren Konto unter anderem die Attentate in Luxor gehen, "ist der Islam nicht nur Glaube und Lebensweg, sondern in erster Linie eine politische Ideologie. (...) Das religiöse Element dieser Bewegung ist fundamentalistisch, wogegen die politische Komponente dem europäischen Totalitarismus entlehnt ist" (Duran in der NZZ vom 8.12.1997:7).

Der Zenit der islamistischen Bewegung dürfte allerdings überschritten sein. Einerseits gelang es den Islamisten kaum, ihre "Heilsversprechen" einzulösen. Und dort, wo sie partiell erfolgreich waren, wie im Iran, untergraben sie durch die eingeleiteten sozioökonomischen Entwicklungen in Richtung Modernisierung ihre eigene politische Legitimation, mit welcher sie einst an die Macht kamen (vgl. Büttner/Scholz 1993:56ff.; Ruf 1993:98f.). Andererseits zeigen sich aufgrund von Ereignissen wie die Attentate auf Touristen in Luxor, dass selbst in der Bewegung extreme Positionen wie diejenige des in den USA inhaftierten Ägypters Omar Abderrahman auf Widerstand stossen.

2.3.2 Politischer Status der Länder Nordafrikas

Ein Element der Einheit arabischer Staaten ist die Arabische Maghreb-Union UMA, die Mitte der sechziger Jahre in Marrakesch gegründet wurde. Obwohl bereits auf die nationalistische Bewegung der dreissiger Jahre zurückführend, war der Einheitsgedanke immer wieder durch konkrete Ereignisse oder Konfliktformationen infrage gestellt.

So ist Nordafrika trotz der geringen Zahl der Länder und der relativen kulturellen Homogenität diejenige Region Afrikas mit den grössten Divergenzen zwischen den jeweiligen politischen Systemen. Marokko ist ein Königreich, in dem der König gemäss Verfassung von 1972 Herrscher der Gläubigen, oberster Repräsentant der Nation, Symbol der Einheit, Garant der Dauerhaftigkeit etc. ist. Gleichzeitig gibt sich Marokko mit seinem Mehrparteiensystem, der Zulassung von Menschenrechtsorganisationen und einer relativen Pressefreiheit einen auch auf die konditionalisierte Afrikapolitik der EU abzielenden demokratischen Anstrich. Trotzdem fehlt es an elementaren Formen der Gewaltenteilung. Algerien, bis 1988 politisch relativ stabil und weltoffen, wird seit 1992 unter permanenter Verlängerung des Ausnahmezustands durch einen Nationalrat regiert, der fest in der Hand der Militärs ist, die mit scharfer Repression und Vergeltungsaktionen gegen die FIS vorgehen. Jegliche Angebote zur Vermittlung von seiten Dritter - etwa von der katholischen Laienbruderschaft Sant'Egidio in Rom oder der EU im Januar 1998 - wurden schroff zurückgewiesen. Das politische System Tunesiens war über 30 Jahre lang geprägt von der beherrschenden Figur des ersten und dann auf Lebzeiten gewählten Staatspräsidenten Habib Bourguiba, der bis zu seiner Absetzung 1987 durch den "medizinischen Staatsstreich" Ben Alis in geradzu absolutistischer Form regierte. Ben Ali setzte auf demokratische Erneuerung, die darin mündete, dass die von ihm umbenannte alte Staatspartei PSD durch politischen Druck und durch Wahlmanipulationen sämtliche Sitze im Parlament eroberte. Libyen ist nach wie vor dominiert von der schillernden Figur von Oberst al-Qaddafi, während Ägypten, das bereits 1980 ein Mehrparteiensystem einführte, trotz wachsendem sozioökonomischem Druck politisch relativ stabil scheint (vgl. Tab. 2.1; vgl. Ruf 1993:99ff.).

In Nordafrika ist die Lage insofern verschieden von derjenigen Westafrikas, als die Regime bisher stabiler gewesen sind. 2 von 5 Regierungen kamen durch Putsch an die Macht. Im Königreich Marokko regiert Hassan II seit 1961, al-Qaddafi übt in Libyen immerhin seit 1969 die Macht aus, Mubarak in Ägypten seit 1981 und auch Ben Ali in Tunesien kann bereits auf eine zehnjährige Amtszeit zurückschauen. All diese Machthaber verfügen über eine stabile Basis in den Parlamenten, sei es die Entente Nationale in Marokko, die RCD in Tunesien oder die NDP in Ägypten. Lediglich Algerien fällt hier aus dem Rahmen, indem Zeroual 1992 die Macht ergriffen hat, nachdem sich ein Wahlsieg der islamischen Heilsfront (FIS) abzeichnete. Libyen nimmt sich neben den Mehrparteiensystemen als Sonderfall, da es sich als "no-party"-System versteht. Das Parlament hat die Form eines Allgemeinen Volkskongresses.

Tabelle 2.1
Politischer Status der Länder Nordafrikas

Land	Macht durch Staats- streich; (Putsch - versuch	politisches System (MP = Mehr- parteiensys t.; EP = Einpar- teisystem)	Regierung (M = Militär, Z = Zivil; M/Z = Militär, durch Wahlen bestätigt	letzte Wahlen (Pr = Präsid. Pa = Parlam.)	Anteil der stärksten Partei im Parlame nt	Regierung s-chef / Präsident (Beginn der Amtszeit)
Marokko		MP (1970)	(Königreich	Pa (1993)	Entente National e 195/333	König Hassan II (1961)
Algerien	1992	MP (1989)	M/Z	Pr (1995) Pa (1997)	RND 155/380	Zeroual (1992)
Tunesien		MP (1987)	Z	Pr (1994) Pa (1995)	RCD 144/163	Ben Ali (1987)
Libyen	1969	KP (Keine Partei)	M		General People's Congres s	Col al- Qaddafi (1969)
Ägypten		MP (1980)	Z	Pr (1993) Pa (1995)	NDP (317/454	Mubarak (1981/93)

(Quellen: Political Handbook of the World; eigenes Zeitungsarchiv)

Darüber hinaus spielen die zahlreichen Grenzkonflikte zwischen den Staaten, deren Grenzen künstlich gezogen wurden, eine hemmende Rolle bei der vermeintlichen Suche nach politischer Einheit. Beispiele bilden der Konflikt zwischen Algerien und Tunesien über einen Teil der Sahara, in dem zum Teil Öl gefunden wurde (1961, Verhandlungsabschluss 1970) sowie der Grenzkonflikt zwischen Algerien und Marokko um die eisenerzreiche Region von Tindouf. Dieser wurde übrigens unter erfolgreicher Vermittlung durch die OAU beendet. Die Annexion der vormals spanischen Kolonie Westsahara durch Marokko löste ebenfalls einen ernsthaften Konflikt aus.

Die Brüchigkeit der Einheit zeigt sich auch aufgrund divergierender Reaktionen hinsichtlich externer Faktoren: Die jeweils bilateralen Assoziierungsabkommen der EU mit den einzelnen Maghrebstaaten verschärften nach dem Prinzip des "teile und herrsche" die Konkurrenz zwischen den Ländern des südlichen Mittelmeerraums zusätzlich. Dies betrifft insbesondere den Bereich der Agrarexporte. Die politischen Unterschiede zwischen den Staaten konnten schliesslich zur Zeit des Kalten Krieges instrumentalisiert werden. Und trotz der Maghreb-Euphorie um 1989, die zu einer Proliferation von Kooperationsvorhaben führte, standen die Länder in der Golfkrise wiederum auf verschiedenen Seiten der Barrikade.

2.3.3 Bewaffnete Konflikte in Nordafrika

Die Konflikttogographie passt zu der hier vertretenen These, dass bewaffnete Konflikte in erster Linie eine Angelegenheit der Länder mit niedriger Entwicklung und schwachen Regierungsleistungen (poor state performance) sind. In Nordafrika gehören sämtliche Länder gemäss UNDP in die mittlere Kategorie, obwohl in diesem Mittelfeld durchaus starke Unterschiede bestehen (vgl. Tab. 2.2).

Tabelle 2.2

HDI und bewaffnete Konflikte in Nordafrika

Land	HDI 1996:		bewaffneter	Streitgegenstand
	Rang	Wert	Konflikt	
			niedrig mittel	
			Krieg	
25 Marokko	m 123	0.534		Autonomie
				(Polisario)
26 Algerien	m 69	0.764		Anti-Regime
			K	
27 Tunesien	m 78	0.727		
28 Libyen	m 59	0.792		
29 Ägypten	m 106	0.611		

Während Marokko mit einem HDI von 0.534 nahe bei den Ländern niedriger Entwicklung liegt, ist Algerien auf Platz 69 und Libyen sogar auf Platz 59 der Liste, was die beiden eher in die Nähe der industrialisierten Staaten rückt. Mit dem opferreichen Bürgerkrieg fällt Algerien aus dem Rahmen der Staaten mittlerer Entwicklung, zumindest was Afrika betrifft. Im globalen Vergleich zeigt sich, dass einige mit Algerien vergleichbare Staaten von starker politischer Instabilität geprägt sind und daher trotz der wirtschaftlichen Fortschritte in lange und kostspielige Kriege versinken können. In den 90er Jahren gab es in 31 der 69 Staaten mittlerer Entwicklung bewaffnete Konflikte (Baechler 1996: 311). Diese sind jedoch oft ethnisch zerklüftet oder von grosser regionaler Differenziertheit, während die Länder Nordafrikas relativ homogen strukturiert sind. So finden sich wesentlich nur 4 bedrohte ethnische Minderheiten, die aber entweder eine dominante Stellung innehaben (Kopten) oder historisch stark sind (Berber). Lediglich die Sahouris sind ernsthaft bedroht, wobei die Auseinandersetzungen bis zum jüngsten Vermittlungserfolg des ehemaligen amerikanischen Aussenministers James Baker ein hohes Eskalationsrisiko aufwies. Der Konflikt wurde im Herbst 1997 aufgrund der UN-Initiative, die Baker ins Spiel brachte, entschärft (vgl. Tab. 2.3).

Konfliktentschärfend wirkt auch der Umstand, dass die nordafrikanischen Staaten über paternalistische Regime verfügen, die sich über lange Zeiträume an der Macht behaupten und diese ausbauen konnten. Vor dem Hintergrund der Entwicklungen in Algerien fragt sich allerdings, wie lange noch in Marokko und in Lybien mittels absolutistischer Machtausübung und politisch-militärischer Repression aufgestaute sozioökonomische Problemlagen im Griff gehalten werden können. Spätestens wenn sich die Frage der Nachfolge stellt, dürften politische Bruchstellen an die Oberfläche treten, die sich nicht allein mittels Wahlen glätten lassen werden.

Tabelle 2.3
Risikoanalyse ethnopolitischer Konflikte in Nordafrika 1990-95

Land	ethnische Gruppe	Rebellion 1990-95 (Intensität)	empirische Analyse	eigene Folgerung
Ägypten	Kopten	-	status quo	status quo
Algerien	Berber	-	status quo	status quo
Marokko	Berber Sahouris	- Bürgerkrieg	status quo status quo	- Eskalationsris iko

(Quelle: vgl. Tab. 1.3)

2.4.1 Strukturprobleme

Ost- und Südafrika bilden ein Konglomerat von verschiedenen, sich überlappenden regionalen Einheiten. So lässt sich das Horn von der ostzentralafrikanischen Region der grossen Seen unterscheiden, wobei Rwanda als Teil des "greater Horn" begriffen wird. Das südliche Afrika ist selbst wieder von grosser Diversivität, wird aber klar von der Republik Südafrika dominiert.

Horn von Afrika

Als "Wiege der Menschheit" ist die nordostafrikanische Region seit altersher die Drehscheibe zwischen dem afrikanischen und dem südarabischen Raum. Im frühen Mittelalter waren es vor allem die machtpolitische Rivalität und der ökonomische Gegensatz zwischen den christlichen Ackerbaukulturen des Hochlands (die seit dem 4. Jahrhundert den Ochsenpflug kannten) und den islamischen Emiraten, Sultanaten und Stadtstaaten der Tiefländer und Küstenzonen, welche die Entwicklung am Horn von Afrika bestimmten.

Die kulturell und sozioökonomisch bestimmte Hoch-Tiefland-Konfliktformation ist heute im ganzen ostafrikanischen Raum virulent. Die Konflikte zwischen arabischen Nomaden und Fur-Bauern im Jebel Marra im
Westsudan ist ebenso in diesem Zusammenhang zu verstehen wie der
Genozid der sudanesischen Regierung an den Nuba im Süden des Landes. Selbst innerhalb des jüngsten Staates der Region, Eritrea, brechen
die Gegensätze wieder auf, die Grossbritannien nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem kühnen Teilungsplan verleiteten, der das Hochland Eritreas
Äthiopien und das Tiefland dem Sudan zugesprochen hätte.

Die seit Jahrhunderten anhaltenden Kämpfe zwischen Hoch- und Tiefland dürften mit ein Grund für die bis heute in Äthiopien vorherrschende Furcht vor einer islamischen Einkreisung und dem Wunsch nach einem direkten Zugang zum Meer sein. Periodische Eroberungszüge grosser, meist nomadisierender Völkerschaften, wie die Afar, die Somali und vor allem die Oromo, sorgten dafür, dass sich die ethnische und politische Landkarte laufend veränderte. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts kamen die Gebietsansprüche europäischer Kolonialmächte hinzu, die - nach der Eröffnung des Suezkanals - in Konkurrenz mit dem expandierenden äthiopischen Kaiserreich das Horn unter sich aufteilten. Die Verlierer und Opfer dieses Wettlaufs waren die Somali, die Oromo und Sidama. Und wiederum handelt es sich um Konflikt- linien, die bis heute nichts an Virulenz eingebüsst haben (vgl. Brüne/Matthies 1993:16ff.)

Das Horn zählt seit Jahrzehnten zu den am intensivsten von Bürgerund zwischenstaatlichen Kriegen heimgesuchten Weltregionen. Seit 1960 hat es hier eine Vielzahl kleinerer Scharmützel und fünf grössere, mit modernen Waffen geführte Kriege gegeben: den Eritreakrieg von 1961-91, den Oromo-Krieg von 1963/64 und 1971-91, den Ogadenkrieg von 1977-84 und die andauernden Bürgerkriege in Somalia seit 1988 und Djibouti seit 1991. Das Horn wurde in diesen Jahrzehnten gleichzeitig von schweren sozialen, wirtschaftlichen und politischen Krisen erschüttert, die in einem ursächlichen Zusammenhang zu den kriegerischen Ereignissen standen. In diesen Krisen scheint die ganze Brüchigkeit kolonialer und post-kolonialer Staaten- und Nationenbildung ebenso auf wie das Scheitern überkommener, an westlichen und/oder östlichen Modellen orientierten Entwicklungsstrategien. Die wirtschaftliche Krise, unter welcher fast alle Staaten südlich der Sahara leiden, hat hier die Form einer mehr oder weniger permanenten Katastrophe angenommen (Brüne/Matthies 1993:15): "In keiner anderen Grossregion des Kontinents hat die lokale Bevölkerung so massenhaft und intensiv unter den Folgen von Krieg, Dürre, politischer Repression, Hunger und Flucht gelitten".

Vorsichtigen Schätzungen zufolge beläuft sich die Zahl der Menschen, die in den vergangenen dreissig Jahren in Äthiopien, Somalia und Djibouti kriegs- und katastrophenbedingt ihr Leben lassen mussten, auf über drei Millionen. Ebenso hoch dürfte die Zahl der Migranten und Entwurzelten sein. Die UNO ging Mitte 1992 davon aus, dass rund 20 der etwa 55 Mio. am Horn lebenden Menschen vom Hungertod bedroht waren. Allein Eritrea hat in den Jahren zwischen 1977 und 1992 kriegsbedingt 2,4 Mio. Rinder, 8,9 Mio. Ziegen und Schafe, 281.000 Ochsen, 369.000 Kamele und 211.000 Tragtiere verloren (Giorgis 1993: 81). Erst in den letzten zwei Jahren hat sich gemäss FAO die Lage etwas entschärft, wobei die gesamte Region in grossem Umfang von Nahrungsmittelhilfe, aber auch von Finanz-, Wirtschafts- und Katastrophenhilfe abhängig ist und auf absehbare Zeit bleiben wird.

In der Tat ist das Horn in den vergangenen Jahrzehnten kriegs- und dürrebedingt, aber auch als Folge verfehlter Agrarpolitiken, zu einer der bevorzugtesten Regionen internationaler Nahrungsmittel- und Katastrophenhilfe geworden. Art, Umfang und Zeitpunkt dieser Hilfe, die wie im Falle Somalias geradezu groteske Züge annahm, waren jedoch meist Ausdruck der geopolitischen Wertschätzung des Horns durch auswärtige Mächte. In den 70er Jahren wurde das Horn zu einem Krisenherd der Weltpolitik, vor allem als es zu einem dramatischen Umbruch der Allianzen kam. Dem neuen Bündnis zwischen der UdSSR und Äthiopien stand mit einigem zeitlichem Verzug die Verbindung der USA mit Somalia gegenüber. Als Somalia 1977/78 für seinen Bruch mit der UdSSR reichlich belohnt wurde, dämpfte der enorme Ressourcenzufluss die Eigeninitiative der staatlichen Bürokratie in einem entwicklungspolitisch nicht mehr vertretbaren Ausmass. In historischer und entwicklungspolitischer Perspektive waren jedoch weder die imperial-religiöse (Äthiopien bis 1974)

noch die sozialistische Legitimation zentralstaatlicher Nationenbildung erfolgreich (Somalia 1969-78). Die Absicht, ethnische, clanische und regionale Gegensätze nach innen zu überwinden, muss für diese Zeitspanne als gründlich gescheitert betrachtet werden (Brüne/Matthies 1993: 25ff.).

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts steht der Wiederaufbau der zerstörten Region an. Allerdings ist die weltpolitische Bedeutung des Horns weitgehend entfallen. Sowohl die USA als auch Russland gehen heute davon aus, dass sie die Bedeutung des Horns - wie der Dritten Welt insgesamt - für die strategische Position im Kalten Krieg weit überschätzt haben. Nur im Hinblick auf die Grossregion Nordostafrika wird dem Horn eine gewisse Bedeutung im Kampf gegen den Islam zuwachsen. Künftig wird der externe Ressourcenzufluss geringer sein als vor 1989, so dass die Region stärker auf die Mobilisierung eigener Kräfte angewiesen sein wird. Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit wird mit der Forderung nach Demokratisierung und der Achtung der Menschenrechte verknüpft und damit durch politische und ökonomische Konditionalitäten geprägt sein. Gefordert ist eine Abkehr von autoritär-zentralistischen staatlichen Strukturen und repressiven Regimen und eine Hinwendung zu föderativdezentralen Strukturen und demokratisch-pluralistischen Gesellschaften. solche Neuordnung dürfte nicht nur wegen lanajähriaer zentralstaatlicher Tendenzen, mangelnder ökonomischer Grundlagen und auch ökogeographisch ungünstiger Bedingungen schwerfallen, sondern auch wegen der autoritär zentralistischen Prägung der an die Macht gelangten Befreiungsbewegungen. Diese waren - wie in Eritrea über lange Zeiträume hinweg straff geführte Kampfverbände mit bäuerlichem Hintergrund.

In einer der ökonomisch rückständigsten Weltregionen ist das Ringen um politisch-staatliche Ordnungen und die damit einhergehende Ethnopolitisierung ein Reflex auf enttäuschte ökonomische und politische Erwartungen. In Äthiopien fühlen sich die Oromo wiederum als Verlierer, während sich in Fritrea die islamischen Bewohner der Tiefländer von den Hochlandchristen dominiert sehen. Noch immer befindet sich im ostsudanesischen Kassala ein grosses eritreisches Flüchtlingslager, aus dem heraus heute mit sudanesischer Unterstützung islamistische Agitation gegen die Regierung in Asmara betrieben wird. Angesichts der fast ausschliesslich agrarischen Produktion, der anhaltenden Bedeutung der Subsistenz, der weitverbreiteten kärglichen Weidewirtschaft und der monostrukturellen Abhängigkeit von wenigen Exportprodukten, wie Kaffee und Tee, weisen die Gesellschaften charakteristische Züge der Unter- bzw. Fehlentwicklung auf. Diese wird durch die periodischen Trockenheiten und die starke Abhängigkeit von unregelmässigen Regenfällen weiter akzentuiert. Vor allem im äthiopischen Hochland machen sich die ökologischen Langzeitschäden einer jahrhundertelangen Übernutzung bemerkbar. Seit im Hochland vor etwa 3000 - 5000 Jahren mit dem Ackerbau begonnen wurde, hat sich die geschlossene Walddecke von ursprünglich 40% auf etwa 3% reduziert. Die Bodenfruchtbarkeit geht aufgrund der traditionellen Nutzung auch der steilsten Hanglagen für den Getreideanbau erosionsbedingt jährlich um 2% zurück (Hurni 1990:51ff.).

Im Sudan als unmittelbar an das Horn anschliessendes Land spitzen sich die Gegensätze zwischen der Regierung und der Opposition im Süden des Landes zu. Die Mehrzahl der Sudanesen, und das bezieht sich auch auf die Bildungsschicht der muslimischen Nordsudanesen und deren araisierte politische Elite, ist durch die Erfahrung mit dem militanten Islamismus in Abwehr zu diesem geraten. Die intellektuellen Führungsschichten des Nordens und des Südens sind sich dadurch näher gekommen. Eine solche Einigkeit zwischen den traditionell verfeindeten Landesteilen hat zuvor nicht existiert. Dabei handelt es sich nicht nur um eine momentane Stimmung. Khalid Duran schrieb zu dieser Tendenz schon 1993: "Der Geist des Pazifisten Mahmud M. Taha hat sich gegenüber dem Terror des Dr. Turabi als stärker erwiesen. Die Islamisten herrschen nur dank eines machtvollen Unterdrückungsapparates, und im Südsudan vollziehen sie im Namen des Islam einen Genozid am Dinka-Volk, der sich von den 'ethnischen Säuberungen' der Gross-Serben in Bosnien-Herzegowina nur geringfügig unterscheidet. Doch der Held der Sudanesen in Nord und Süd heisst Mahmud Taha. Der hingerichtete Mystikermeister und Friedensapostel wird mit jedem Tag mehr zur entscheidenden Inspirationsquelle" (Duran 1993: 108).

Grosse Seen

In den letzten Jahren ist die Region Zentral-Ostafrika mit den Staaten Rwanda, Burundi und Zaïre aufgrund der massivsten Konflikte in Afrika - wenn nicht weltweit - ins Zentrum der Berichterstattung gerückt. Im Vordergrund steht der ethnopolitische Konflikt zwischen den Bahutu und den Batutsi, der bis hin zum Genozid eskalierte, der nach 34 Jahren der Vertreibung ins Exil die Batutsi wieder an die Macht brachte und der indirekt schliesslich auch in Zaïre zu einem Sturz der Diktatur Mobutus führte.

Versteht man unter "Ethnie" eine Menschengruppe mit "einheitlicher Kultur", dann handelt es sich bei den Kriegsparteien in Rwanda und Burundi streng genommen nicht um zwei verschiedene ethnische Gruppen. Bahutu und Batutsi sprechen die gleiche dialektübergreifende Bantu-Sprache (Kinyarwanda), die Angehörigen beider Gruppen gehören mehrheitlich der gleichen katholischen Kirche an und bewohnen die gleichen Siedlungsräume. Die Zuordnung des Individuums zu einer der beiden Bevölkerungsgruppen ist nach Generationen von Mischehen nur noch deshalb möglich, weil allein die väterliche Linie die

Abstammung definiert. Es ist mithin ein regionales Paradoxon, dass die tiefgreifenden erbrechtlichen Spaltungen bis heute überdauern konnten, und zwar trotz der bemerkenswerten kulturellen Einheit. Die Frage stellt sich daher, wie es in der Region der Grossen Seen zu einer Wieder- bzw. Neubelebung ethnischer Gegensätze kommen konnte, welche die Region noch auf längere Zeit hinaus nicht werden zur Ruhe kommen lassen.

Entscheidende Kriterien für die Ethnopolitisierung eines Konflikts sind, ob die Beziehungen zwischen den zwei Gruppen von einer Rangordnung geprägt sind und wie es zu einer hierarchischen Ordnung gekommen ist. Überdies kommt es darauf an, wie die Gruppen auf das vorhandene Territorium verteilt sind, welchen Zugang sie zu den Ressourcen des Landes haben und wieviele bzw. welche Stellungen sie in der öffentlichen Verwaltung und der Politik bekleiden.

Legt man diese vier Massstäbe an, so fällt es nicht schwer, in Rwanda und in Burundi einen Positionskampf zweier Eliten, die beide das Ziel der politischen Machtausübung in einer hierarchisierten ethnischen Ordnung verfolgen, auszumachen. Die "Ethnie" bildet dabei den Katalysator, mittels dessen sich die Konfliktdauer und -intensität von oben manipulieren lässt. Bereits im 18. und 19. Jahrhundert waren die Batutsi-Bahutu-Beziehungen von einer Art feudalem Lehenswesen (ubuhake) geprägt. Die Kriegführung lag weitgehend in den Händen der Batutsi, die gleichzeitig die reichen Grundbesitzer waren. Die Bahutu hingegen waren meist kleine (Fron-)Bauern, Landarbeiter, Pächter oder Viehhirten. Sie hatten kaum die Chance, zu Grund- und Schutzherrn aufzusteigen. Die extensive und zugleich expansive Viehwirtschaft erwies sich als der stärkere Motor des sozialen Wandels als die Subsistenzwirtschaft.

Bei der Beurteilung des Stellenwerts der ethnischen Rangordnung für die gegenwärtigen Auseinandersetzungen sind zwei Beobachtungen wichtig. Erstens war die Rangordnung weder eine anthropologische Konstante noch eine historische Prämisse, sondern sie wurde "konstruiert": Im 18. und 19. Jahrhundert kam es zur Herausbildung von kastenähnlichen Gruppen, sogenannten Abstammungsverbänden, die in erster Linie soziokulturell und wirtschaftlich - über die Segmente Viehzucht, Ackerbau und Handwerk - definiert waren. Als Hauptakteur dieser Gruppenbildung trat eine der Batutsi-Dynastien (nyiginya) in den Vordergrund, die die zunehmende Kontrolle über eine territoriale Einheit ausübte, in der sowohl verschiedene kleinere Batutsi als auch Bahutu-Herrschaftsbereiche existierten. Es kam zu einer Allianz herrschaftlichen Dynastie mit verschiedenen Abstammungsverbänden der Batutsi und in der Folge zu der langsamen Herausbildung einer eigentlichen Aristokratie im heutigen Zentralrwanda. Dieses Herrschaftsverhältnis, die Übertragung der sozialen Hierarchie auf die Politik und die Verbreitung von Ursprungsmythen bildeten die drei Eckpfeiler der "Konstruktion".

Zweitens verlief die hierarchische Kastenbildung weitgehend, jedoch nicht ausschliesslich, entlang der ethnischen Grenzen. Die Identifizierung mit einer der beiden Ethnien hatte immer schon eine sozioökonomische Dimension und war dadurch zwangsläufig von opportunistischen Kosten-Nutzen-Abwägungen geprägt. Das bedeutet, dass die Abstammungsverbände zwar Kasten sehr ähnlich waren, in der Praxis aber nicht deren Strenge und Rigorosität aufwiesen. Die Durchlässigkeit der ethnischen Gruppen, die grösser war, als es die gegenwärtige rassistische Aufladung des Krieges vermuten lässt, hat wiederum mit der politischen Dimension der Abstammungsverbände Ahnenreihe war vor allem im Umkreis der Königsmacht wichtig. Mit abnehmender politischer und geographischer Distanz zu dem Epizentrum der Macht, spielte sie eine immer geringere Rolle. Mit anderen Worten: die Ethnie spielte auf dem Land, weit weg von der Höhle des Löwens, kaum eine Rolle. Hingegen wurde die ethnische Zugehörigkeit bzw. der persönliche Entscheid, sich einer Gruppe zuzuordnen, immer wichtiger, je näher man dem Monarchen war. An der Spitze der Hierarchie geriet die ethnische Grenze messerscharf. Sie wurde damit zu einem bedrohlichen Werkzeug des "teile und herrsche".

Die Herausbildung der Dynastien ging mit der Entgrenzung der kulturökologischen Nischen der beiden Völker einher. Ihre jeweiligen territorialen und politisch-administrativen Ansprüche, die sie einerseits aus der Viehwirtschaft und andererseits aus dem Ackerbau ableiteten, liessen sich mit der Zeit nicht mehr miteinander vereinbaren. Die ursprüngliche (weitgehende) territoriale Trennung der beiden Völker ging nach und nach zugunsten einer stärkeren ethnischen Vermischung und sozialen Schichtung verloren.

Das Konkurrenzverhältnis zwischen extensiver Vieh- und intensiver Landwirtschaft führte zu einer langsamen aber stetigen Auszehrung der vorhandenen Ressourcen. Während das zentrale Hochland eine infrastrukturfeindliche Gebirgslandschaft mit steilen Hanglagen und tiefverwitterten sauren Böden von begrenzter Fruchtbarkeit bietet, werden die fruchtbaren vulkanischen Böden im Nordwesten, aber auch die eher nutzungsfeindliche Sumpf- und Savannenregion im Süden und Osten bis an die Grenzen der Belastbarkeit genutzt. An der Westgrenze, zum zentralafrikanischen Graben hin, werden auch die extremsten Hanglagen bewirtschaftet. Heute sind die ehemals fruchtbaren Böden degradiert, während geographische Ausweichmöglichkeiten kaum noch vorhanden sind.

Die sozio-ethnischen Positionskämpfe wuchsen sich seit der Kolonialzeit, also aufgrund exogener Faktoren, zu eigentlichen Ausscheidungskämpfen aus. Ihr vorläufiger Höhepunkt bildeten die Revolution der

Bahutu-Mehrheit in Rwanda im Jahr 1960 und die Konterrevolution der von Uganda intervenierenden Batutsi-Rebellen von 1994, der von den Bahutu in Rwanda an den Batutsi begangene Genozid und die Vernichtung der Bahutu-Opposition im Frühjahr/Sommer 1994 sowie der anhaltende ethnische Terror in Rwanda und Burundi, der 1996/97 auf die in Ostzaïre ansässigen Batutsi und die Bahutu-Flüchtlinge in den Lagern übergriff und Zaïre in den Kriegszustand versetzte.

Ursächlich innerzairische Auseinandersetzungen - die ethnischen Säuberungen in Shaba (Katanga) in den Jahren 1992/93 und die Auseinandersetzungen in Nord-Kivu seit 1993 - wurden von den externen Faktoren überlagert und schliesslich dominiert. Während es sich bis 1993 um einen Konflikt zwischen der autochtonen zairischen Bevölkerung und den 1960 und davor eingewanderten Banyaruanda, Batutsi und Bahutu, gehandelt hatte, richtete sich danach der Kampf der aus Rwanda vertriebenen Bahutu-Milizen sowohl gegen die ansässige Batutsi-Minderheit als auch gegen die autochtone Bevölkerung. Die Entscheidung der Provinzregierung vom August 1995, die rwandischen Flüchtlinge auszuweisen, erwies sich als krisenverschärfend. Gleichzeitig mit den Bahutu sollten auch im Süd-Kivu die ansässigen Batutsi, die Banyamulenge, abgeschoben werden. Ein Ultimatum des Vizegouverneurs von Süd-Kivu an die Banyamulenge, sie hätten das Land innerhalb einer Woche zu verlassen, wurde zum Auslöser des Bürgerkriegs. Während die Bahutu ins zairische Landesinnere geflüchtet waren und dort der Verwirklichung ihres Zieles, der Schaffung eines "Bahutu-Landes", näher standen als je zuvor, wurden die ansässigen Batutsi vertrieben. Erst deren strategische Allianz mit der AFDL, die sich unter Laurent Désiré Kabila für die Gleichstellung der Batutsi die Blockade und gegen Demokratisierungsprozesses richtete, brachte die Wende im Kampf zwischen Batutsi und Bahutu und schliesslich auch im Kampf gegen das Mobutu-Regime (Stroux 1998).

Neben dem ethnischen oder unteilbaren Konfliktgegenstand gibt es auch materielle oder teilbare Gründe für die Eskalation der Konflikte im Gebiet der Grossen Seen. Diese umfassen die wesentlichen sozio-ökonomischen, ökologischen und demographischen Problemsyndrome. Die Dramatik der Lage zeigte sich schon Mitte der 80er Jahre darin, dass die sozioökonomischen Indikatoren in den letzten Jahrzehnten einen positiven Trend auswiesen (Rückgang der Kindersterblichkeit, Erhöhung der Lebenserwartung, Zunahme der Lese- und Schreibkundigen, Erhöhung des Einkommens), während sich die sozioökologischen Indikatoren einem Katastrophenszenario annäherten. Beispielsweise wurden die Anbauflächen in den Jahren von 1970 bis 1986 um 56% auf schlechte Böden in marginalen Gebieten ausgeweitet.

Gleichzeitig sind der volkswirtschaftlichen Umstrukturierung in den Ländern der Region enge Grenzen gesetzt. Eine Verlagerung von der Subsistenzproduktion auf das arbeitsteilig produzierende Gewerbe und die Industrie wird durch die fehlende Kaufkraft der Bevölkerung und die prekäre Ressourcenlage enorm eingeschränkt. Die Erzvorkommen sind weitgehend erschöpft. Dem Backstein, Ziegel und Köhlerhandwerk mangelt es an Holz. Die Preise des Hauptexportprodukts Rwandas, Kaffee, sind auf dem Weltmarkt geschmolzen, während die Teeproduktion strukturelle Probleme zur Folge hat. Der grossflächige staatliche oder genossenschaftliche Plantagenbau zwingt die Bauern, die ihre Subsistenzwirtschaften verlassen, in eine starke Abhängigkeit und setzt sie den Risiken des Weltmarktes aus.

Ein weiterer Grund für die Schere zwischen der sozioökonomischen und ökologischen Entwicklung liegt in der Kombination von Bevölkerungswachstum und der Bewahrung der traditionellen Subsistenzwirtschaft. Das System der Selbstversorgung, das bis in die Gegenwart zu einer gleichmässigen Versorgungssicherheit eines grossen Teils der Landbevölkerung, wenn auch auf niedrigem Niveau und unterbrochen von Hungerjahren, geführt hat, kann dem rapiden Bevölkerungsdruck nicht standhalten und erweist sich somit als Bremse bei der notwendigen wirtschaftlichen und sozialen Umstrukturieruna. Die Tradition Realerbteilung etwa bewirkt, dass die bewirtschafteten Höfe immer kleiner werden. In den dichtbesiedelten Gebieten sind die Betriebe bereits kleiner als 0,5 ha. Der Druck auf das Land nimmt damit enorm zu, so dass der Brachezyklus nicht mehr eingehalten werden kann und das Selbstversorgungsniveau sinkt. Die junge, vor allem aber die nächste Generation, wird das ausgelaugte und degradierte Land verlassen müssen. Der Trend lässt sich am Grad der Urbanisierung ablesen.

Soziokulturell gesehen, war der Machtkampf der Abstammungsverbände von einem Konflikt zwischen Nomaden und Siedlern unterfüttert, der sich periodisch in Landnutzungs- und Landverteilungskonflikten äusserte. Die Verteilungskonflikte um knappe Umweltgüter mündeten im Zusammenwirken mit der demographischen Dynamik in der landwirtschaftlichen Übernutzung der wichtigen Umweltgüter Boden, Holz und den verfügbaren Wasserressourcen und damit in einen ökologisch induzierten Konflikt um die degradierten erneuerbaren Ressourcen.

Es ist nicht zuletzt aufgrund der feudalistischen ethnischen Rangordnung, die von der belgischen Kolonialmacht noch auf die Spitze getrieben wurde, nicht gelungen, die entwicklungsabträglichen und umweltschädigenden Agrarstrukturen aufzulösen, die räumliche Zersplitterung und politische Schwäche der Bauern zu überwinden und aufgrund einer soliden Agrarverfassung zu einen Entwicklungsprozess für alle zu induzieren.²

Vgl. ausführlich dazu: Günther Baechler, Violence through Environmental Discrimination. Causes, Rwanda Arena, and Conflict Model. Dissertation, London et al. 1998 (Kluwer), i. E.

Südliches Afrika

In den achtziger Jahren stand das südliche Afrika aufgrund des sich zuspitzenden Widerstands gegen die Apartheid und die südafrikanische Destabilisierungspolitik in den Nachbarländern im Zentrum der internationalen Öffentlichkeit. Höhepunkt der Krise im südlichen Afrika bildete der verlustreiche 13 jährige Bürgerkrieg in Angola, der zwischen drei verfeindeten Parteien nach der Unabhängigkeit im Jahre 1975 einsetzte. Dieser Krieg bildete auch gleichzeitig den Höhepunkt der kubanischsowjetischen Intervention in Afrika.

Gegen Ende der 80er Jahre zeichnete sich im Gefolge der Überwindung des Ost-West-Konflikts eine konstruktive Beendigung des Konfliktes in Angola ab. Anfang 1988 trafen sich Angola, Kuba und Südafrika unter der von der Sowjetunion tolerierten Schirmherrschaft der USA zu Friedensgesprächen in London. Bereits Ende 1988 konnte mit dem Abkommen von New York der Abzug der kubanischen Truppen aus Angola eingeleitet und darüber hinaus der Unabhängigkeitsprozess in Namibia eingeleitet werden. Im Jahre 1990 markierte die Freilassung des ANC-Führers Nelson Mandelas und die Legalisierung der radikalen politischen Organisationen der Schwarzen durch Präsident de Klerk den Anfang vom Ende der Apartheid in Südafrika. Die Bedingungen für eine friedliche Beilegung der Konflikte in Angola und in Moçambique verbesserten sich durch die Änderung der Politik der weissen Regierung Südafrikas grundlegend. Die gesamte südliche Region stand zu Beginn der 90er Jahre vor einer neuen Phase der ökonomischen und politischen Entwicklung. Internationale Vermittlung und die UNO spielten nach dem New Yorker Abkommen eine grosse Rolle. Die Angola-Gespräche fanden in Portugal statt, das die Vermittlung übernahm, unterstützt von den USA und der Sowjetunion. Die Moçambique-Gespräche wurden in Rom abgehalten und zwar unter Vermittlung von Italien und Vertretern der Katholischen Kirche (Sant'Egidio). Die UNO spielte darauf hin bei der Implementierung der diversen Friedensabkommen eine grosse Rolle, etwa in Namibia, beim Truppenabzug der Kubaner aus Angola, oder bei der Koordinierung der Überwachungskommissionen in Angola und Moçambique und nicht zuletzt bei der Vorbereitung und dem Monitoring der ersten freien Wahlen Südafrikas im Frühjahr 1994 (vgl. auch Meyns 1993:290f.).

In den 90er Jahren geht es sowohl für Südafrika als auch für seine Nachbarstaaten im wesentlichen um Fragen der sozio-ökonomischen Entwicklung, um die hohen menschlichen und materiellen Verluste der Vergangenheit wettzumachen und um die Erwartungen der schwarzen Bevölkerungsmehrheiten zu erfüllen. Bei den an Südafrika angrenzenden Staaten steht das bereits im Zuge des anti-kolonialen Kampfes sowie der politischen Ächtung der Apartheid entwickelte Interesse, möglichst die

wirtschaftliche Abhängigkeit von der Republik Südafrika zu minimieren, weiterhin im Vordergrund. Zu diesem Zwecke wurde die 1980 von den Frontstaaten Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Moçambique, Swaziland, Tanzania, Zambia, Zimabwe gegündeten Southern African Development Coordination Conference (SADCC) aktiviert. Dieser trat 1990 trat auch das in die Unabhängigkeit entlassene Namibia bei. Seit August 1992 wurde die Regionalorganisation zur Southern African Development Community (SADEC) mit dem Ziel, Frieden und Sicherheit in der Region zu stärken, erweitert.

Ein Merkmal Südafrikas ist - im Vergleich zu anderen Regionen Afrikas - der grosse Reichtum an Rohstoffen wie Gold, Mangan, Platin, Diamanten, Erdöl, Kupfer, Kobalt, Chrom, Uran, Vanadium, Asbest, Nickel und Kohle. Ein wesentlicher Teil dieses Reichtums an mineralischen und nicht-erneuerbaren Ressourcen liegt in Südafrika. Wichtige Förderstätten gibt es jedoch auch in der Provinz Shaba (Katanga) in der Republik Kongo (Zaïre), in Zambia (Kupfer, Kobalt), in Namibia (Uran), in Botswana (Diamanten) und in Zimbabwe (Kohle). Der Aufbau von extraktiven Unternehmen wurde durch die Schaffung billiger Quellen von Wanderarbeit rentabel gemacht. In Südafrika wurde dabei in besonderem Masse neben der Wanderarbeit aus dem eigenen Land auch die Rekrutierung von Arbeitskräften aus benachbarten Ländern organisiert.

Der Reichtum an Bodenschätzen hat Konsequenzen für die Umwelt. Während oben gezeigt wurde, dass in vielen Regionen Afrikas das sogenannte Sahel-Syndrom die Mensch-Umwelt-Beziehungen widerspiegelt, trifft dieses Syndrom, bestehend aus der landwirtschaftlichen Übernutzung marginaler Standorte, Teile des südlichen Afrikas zwar ebenfalls, jedoch in geringerem Masse als die Staaten am Horn, im Sahel und im Maghreb. Im Vordergrund steht hingegen das sogenannte Katanga-Syndrom, das heisst, die Umweltdegradation bzw. Zerstörung landwirtschaftlicher Nutzflächen durch den Abbau nicht-erneuerbarer Ressourcen (vgl. WBGU 1996:121; Böge 1998).

2.4.2 Politischer Status der Länder Ost- und Südafrikas

Während "no-party"-Systeme in West- und Zentralafrika nicht verbreitet sind, ist dieser Regierungstyp in Ost- und Südafrika gehäuft anzutreffen. Heute berufen sich Sudan, Eritrea, Somalia, Somaliland, Uganda und Swasiland auf ein "Parteiensystem ohne Parteien". Meist werden von den Regierungen dieser Länder Mehrparteiensysteme in Aussicht gestellt. Es wird jedoch argumentiert, die Gesellschaften seien in absehbarer Zeit nicht reif für ein solches System. Befürchtet werden Unregierbarkeit, Machtverlust von revolutionären Regimen, Zerreissproben in jungen Republiken und eine Ethnisierung der Parteienlandschaft.

Befürwortet werden demgegenüber eine Art Volksparteien, welche die verschiedenen politischen Strömungen angemessen repräsentieren, integrieren oder sogar assimilieren, um ihnen letztlich die Kraft zu nehmen. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich eine Koinzidenz zwischen solchen "no-party"-Systemen und der Machtausübung von ehemaligen Befreiungsbewegungen. Diese haben, oft nach jahrzehntelangen Kämpfen, mit militärischen Mitteln die Macht erlangt und sind nach ihrem Sieg nicht bereit, diese zu teilen oder aufgrund von Wahlen abzugeben. Befreiungsbewegungen an der Macht - zumal bäuerlich-ländlichen Ursprungs - haben eine paternalistische Vorstellung von "guter Regierungsführung". Sie fühlen sich in der Regel für sämtliche gesellschaftliche Belange zuständig, was ihren Hang zum Interventionismus auch in die Mikrostrukturen der Gesellschaft erklärt. Ein typisches Beispiel einer solchen Führung bildet die eritreischen EPLF unter Präsident Afewerki, die sich heute People's Front for Democracy and Justice nennt.

Die manifesten Konflikte in Ost- und Südafrika konzentrieren sich vor allem auf Länder mit "no-party"-Systemen oder faktischen Einpartei-Systemen - wie in Kenya unter Präsident arap-Moi -, welche durch Putsch oder militärischen Sieg etabliert wurden. Diese Fakten stehen im Widerspruch zu der von den Regimen dieser Länder vertretenen Ideologie, manifeste Konflikte würden durch die Einführung mehrerer Parteien erst geschürt, während nur "no-party"- und Einpartei-Systeme diese erfolgreich eindämmen könnten.

Präsident Mugabe in Zimbabwe hat Ende der 80er Jahre versucht, ein eigentliches Einpartei-System der ZANU-PF verfassungsmässig zu verankern. Im August 1990 wurde ihm von 21 der 26 Politbüromitglieder der eigenen ZANU-PF ein Strich durch die Rechnung gemacht. Trotz dieser Niederlage und ungeachtet des Bestehens zahlreicher Parteien gelang es Mugabe faktisch, ein Einpartei-System zu etablieren. So hält die ZANU-PF 118 der 120 Sitze im Parlament (Political Handbook of the World 1997:972).

Mit Ausnahme von Südafrika und von Uganda stammen alle Mehrparteiensysteme in Ost- und Südafrika aus den 90er Jahren. Ausser in Eritrea, in Rwanda und in Burundi fanden in der ersten Hälfte der 90er Jahre überall Parlaments- und Präsidentschaftswahlen statt. 8 Regime kamen durch Putsch oder militärischen Sieg an die Macht. Königreiche gibt es nur noch in Lesotho und Swasiland.

Präsidentschafts- und Parlamentswahlen wirken sich unter den Bedingungen von "no-party"- oder faktischen Einpartei-Systemen konfliktverschärfend oder sogar -generierend aus. Als ein Beispiel zur Untermauerung dieser These gilt der Sudan. Dort liess General al-Bashir im Jahre 1996 sowohl Präsidentschafts- als auch Wahlen zur Nationalversammlung durchführen. Schon allein die Tatsache, dass die Frage ob und wann Wahlen abgehalten werden, dem Willkürakt eines Präsidenten

vorbehalten bleibt, zeigt potentielle Konflikte auf. Die von der Opposition denn auch als "Farce" entlarvten Urnengänge - die ohne internationale Beobachtung stattfanden - boten Anlass für ein Zusammengehen der oppositionellen Parteien im Süden und im Norden sowie für weitere Offensiven der SPLA im Süden in Richtung der Hauptstadt Karthoum. Heute kontrolliert die Rebellenarmee von John Garang Gebiete weit nördlich der Nuba Berge.

Auch in Kenya und Angola kommt es zu immer wieder zu politischen und ethnischen Auseinandersetzungen, wenn arap Moi bzw. Dos Santos Wahlen ankündigen. Während in Angola seit 1979 keine Parlamentswahlen durchgeführt werden konnten, beherrscht arap-Moi die Taktik, selbst ethnischen Terrorismus - etwa gegen die Masaai - zu schüren, um sich auch in Regionen mit relativ schwacher Anhängerschaft als Garanten für Sicherheit und Ordnung feiern und wählen zu lassen. Auf das Konto dieser Taktik gehen wohl auch die blutigen Ausschreitungen vom Herbst 1997 in Mombasa, wobei diese Taktik einmal mehr aufgehen dürfte (vgl. Tab. 3.1).

Tabelle 3.1

Politischer Status der Länder Ost- Südafrikas

Land	Macht durch Staats- streich; Putsch- versuch e	politisches System (MP = Mehr- parteiensys t.; KP = Keinpar- teisystem)	Regierung (M = Militär, Z = Zivil; M/Z = Militär, durch Wahlen bestätigt	letzte Wahlen (Pr = Präsid. Pa = Parlam.)	Anteil der stärksten Partei im Parlame nt	Regierung s-chef / Präsident (Beginn der Amtszeit)
Sudan	1969;8 5;89	KP (1993)	M/Z	Pr (1996) Pa (1996)	National Assembl y 400	Gen. Al- Bashir (1989)
Eritrea	1993	KP	M/Z		PFDJ 150	Afwerki (1993)
Äthiopien	1991	MP (1991)	M/Z	Pr (1995) Pa (1995)	EPRDF 483/545	Pr. Gidada/ Premiermi n. Zenawi (1995)
Somalia	1991	KP (1960)				Nominal: Mahdi Mohamed (1991)
Somaliland	1991	KP (1991)	Z	Pr (1995)		Egal (1993)
Djibouti		MP/ fakt. EP	Z	Pr (1993) Pa (1992)	RPP 65/65	Gouled (1977;93)
Uganda	1986	KP (1986)	M/Z	Pr (1996) Pa (1996)	NRC 271/276	Museveni (1986;96)
Kenya		MP (1991)	Z	Pr (1992) Pa (1992;96)	KANU 103/188	arap Moi (1978)

Rwanda	1994	MP (1991)	M	Ass. Nat. de Transition, Arusha Abk.	FPR 13/70 (trans.)	Bizimungu / Kagame
Burundi	1996	MP (1992)	М	1996 Parl. Aufgelöst, Status unklar	Frodebu (65/81)	Maj. Buyoya (1987-93; 96)
Angola		MP (1992)	Z	Pr (1992)	MPLA- PT 129/220	Dos Santos (1979)
Sambia		MP (1991)	Z	Pr (1996) Pa (1996)	MMD 131/150	Chiluba (1991)
Moçambiq ue		MP (1991;94)	Z	Pr (1994) Pa (1994)	Frelimo 129/250	Chissano (1986)
Malawi		MP (1993)	Z	Pr (1994) Pa (1994)	UDF 84/177	Muluzi (1994
Namibia		MP (1989)	Z	Pr (1994) Pa (1994)	SWAPO 53/72	Nujoma (1990)
Botswana		MP (1966)	Z	Pr (1994) Pa (1994)	BDP 26/40	Masire (1980)

Zimbabwe		MP (1987)	Z	Pr (1996) Pa (1995)	ZANU- PF 118/120	Mugabe (1987)
Madagask ar		MP (1975)	Z	Pa (1993)	pro-Zafy: 75/138	Ratsiraka (1996) ¹⁾
Komoren		MP (1989)	Z	Pr (1996) Pa (1996)	RND 39/43	Taki (1996)
Seychellen	1977	MP (1991)	M/Z	Pr (1993) Pa (1993)	SPPF 21/22	René (1977)
Rep. Südafrika		MP (1931)	Z	Pr (1994) Pa (1994)	ANC 252/400	Mandela (1994)
Lesotho	1990;9 1	MP (1991)	M/Z (Königreich)	Pa (1993)	BCP (65/65)	König Letsie III (1990-95; 1996)
Swasiland		KP (1968)	Z (Königreich)	Pa (1993)	House of Assembl y 65	König Mswati III (1986)

(Quellen: vgl. Tab. 1.1. ¹⁾ Am 5. Sept. vom Hohen Verfassungsgericht gegen den amtierenden Präsidenten Albert Zafy eingesetzt. Das Parlament widerspiegelt noch die Machtverhältnisse der pro-Zafy Ära.)

2.4.3 Bewaffnete Konflikte in Ost- und Südafrika

In der Gruppe der 24 Staaten Ost- und Südafrikas bewegen sich 6 Staaten gemäss des HDI im Mittelfeld. Diese sind nicht - oder nicht mehr von bewaffneten Konflikten betroffen. Die 8 Staaten mit laufenden Konflikten sind Teil des unteren Spektrums der Länderrangliste. Äthiopien, Somalia, Djibouti, Uganda, Kenya, Rwanda, Burundi und Angola befinden sich sogar am untersten Rand dieser Liste (vgl. Tab. 3.2). Bei den manifesten Konflikten in diesen Regionen Afrikas handelt es sich in erster Linie um Anti-Regime-Kriege. Dass sich dahinter oft der Machtkampf verschiedener Identitätsgruppen um die Staatsmacht verbirgt, zeigt paradoxerweise der Fall des ethnisch homogenen Somalia. Dort ist der Staat aufgrund der Konkurrenz zwischen den Clans zusammengebrochen, womit diejenige parochiale Konfliktstruktur freigelegt wurde, die im Kampf um die Ressource Macht durch die Institutionen im modernen Zentralstaat oft verschleiert wird. Somalia zeigt andererseits auf eindrückliche Weise, dass dazu keineswegs und in jedem Fall multiethnische Zerklüftungen vorhanden sein müssen. In Afrika lässt sich ohne weiteres auf andere, kulturhistorisch noch weiter in die Tiefe reichende identitätsstiftende Einheiten zurückgreifen.

Tabelle 3.2 HDI und bewaffnete Konflikte in Ostafrika und Südafrika

Land	HDI 1996:		bewaffneter	Streitgegenstand
	Rang	Wert	Konflikt	

			niedrig mittel	
			Krieg	
30 Sudan	I 146	0.359	Kiley	Anti Dogima/
30 Sudan	1 140	0.359	K	Anti-Regime/ Ressourcen (Nuba
			IX.	und J. Marra)
31 Eritrea			 	Anti-Regime
31 Lilliea	_	•	L	(islam. Gruppen,
				Sudan)
32 Äthiopien	I 168	0.237		Anti-Regime/
oz / tillopich	1 100	0.201	_	Ressourcen
				(Somali, Afar,
				Ogaden)
33 Somalia	I 172	0.221	1	Inter-Clan
		0	_	Konflikte um
				Staatsmacht
34 Somaliland	_	-		
35 Djibouti	l 164	0.287	L	Afar
36 Úganda	l 155	0.326	L	Anti-Regime (LRA)
37 Kenya	l 128	0.473	L	Anti-Regime/
1				Ressourcen
38 Tansania	l 144	0.364		
39 Rwanda	l 152	0.332	L	Anti-Regime/
				Ressourcen/
				Flüchtlinge
40 Burundi	I 166	0.282	L	Anti-Regime
41 Angola	I 165	0.283	L	Regime/Flüchtling
				е
42 Sambia	I 136	0.411		
43 Moçambique	I 167	0.261		
44 Malawi	I 157	0.321		
45 Namibia	m 116	0.573		
46 Botswana	m 71	0.741		
47 Simbabwe	m 124	0.534		
48 Madagaskar	I 150	0.349		
49 Komoren	I 139	0.399	M	
50 Seychellen	m 60	0.792		
51 Rep. Südafrika	m 100	0.649		Kriminalität
52 Lesotho	I 130	0.464		
53 Swasiland	m 110	0.586		

(Quelle: Human Development Report 1996, eigene Zusammenstellung)

2.4.4 Bedrohte Minderheiten

Betrachtet man die Konfliktregionen Horn und Ost-Zentralafrika im Hinblick auf die ethnopolitische Differenzierung, so ergibt sich - etwa im Kontrast zu Nordafrika - ein Relief, das von Auseinandersetzungen zwischen den zahlreichen ethnopolitischen Gruppen, zwischen tribalistischen Akteuren und zwischen Clans bestimmt ist (vgl. Tab. 3.3).

Land	ethnische Gruppe	Rebellion 1990-95 (Intensität)	empirische Analyse	eigene Folgerung
Äthiopien	Afar Amharen Oromo Somalis Tigre	Guerilla stark ¹⁾ Guerilla stark Guerilla mittel Guerilla schwach Guerilla stark	status quo status quo status quo status quo abnehmend	status quo status quo <i>Risiko</i> status quo abnehmend
Angola	Bakongo Cabinda Ovimbundu	- Guerilla schwach Bürgerkrieg	Risiko status quo abnehmend	status quo <i>Risiko</i> status quo
Botswana	San	-	status quo	status quo
Burundi	Hutu Tutsi	Guerilla mittel Terror	abnehmend status quo	<i>Risiko</i> status quo
Djibouti	Afar	Bürgerkrieg	abnehmend	status quo
Eritrea	Afar Kunama ²⁾	Guerilla stark ¹⁾ lokale Unruhen	status quo -	status quo Risiko
Kamerun	Bamileke Kirdis "westl. Gruppen"	- - lokale Unruhen	status quo status quo <i>Risiko</i>	status quo status quo <i>Risiko</i>
Kenya	Kalenjin Kikuyu Luhya Luo Masaai	1 1 1 1	status quo Risiko Risiko Risiko status quo	status quo status quo status quo status quo status quo
Madagaskar	Merina	lokale Unruhen	status quo	abnehmend
Namibia	Baster Weisse San	1 1 1	status quo status quo status quo	status quo status quo status quo
Rwanda	Hutu Tutsi	Guerilla schwach Bürgerkrieg	Risiko Risiko	<i>Risiko</i> status quo
Sambia	Bembe Lozi (Barotse)	lokale Unruhen lokale Unruhen	status quo status quo	abnehmend abnehmend
Zimbabwe	Weisse Ndebele	-	status quo status quo	status quo status quo
Sudan	südl. Gruppen Fur ^{2/} Nuba Mts. ²⁾	Bürgerkrieg Guerilla mittel Guerilla mittel	abnehmend ³⁾	Risiko abnehmend Risiko
Uganda	Acholi	Guerilla mittel	abnehmend	status quo

(Quelle: Vgl. Tab. 1.3. ¹⁾Die eigene Beurteilung ergibt "Guerilla mittel bis schwach"; ²⁾Eingefügt durch den Autor dieser Studie; ³⁾Tatsächlich wohl eher zunehmend.)

2.5 Zusammenfassung

In Afrika hat sich die Konflikttopographie in den 90er Jahren von den Schauplätzen, die durch Entkolonisierung, Folgewirkungen davon und Kalten Krieg geprägt waren, hin zu innerstaatlichen Konflikten in zahlreichen Ländern, vor allem südlich der Sahara, verschoben. Diese sind von ethnopolitischen, tribalistischen und teilweise regionalistischen Auseinandersetzungen um Zugang, Verteilung und Nutzung von Ressourcen in Staaten mit niedrigem Entwicklungsstand geprägt.

Die Einführung von Mehrparteiensystemen und die Durchführung von Wahlen in der Mehrzahl der afrikanischen Länder in der ersten Hälfte der 90er Jahren markieren die Abkehr von nachkolonialen Diktaturen, traditionalen Herrschaften und von rigiden Einpartei-Regimen, zumindest prinzipiell. Allein die Vorbereitung und Durchführung von Parlamentswahlen - und in einigen Ländern auch Kommunalwahlen - führt Afrika dem zur Zeit der Entkolonisierung propagierten, aber nie erreichten Ziel der "Massenpartizipation" ein Stück weit näher.

Nichtsdestotrotz ist die Zeit des Übergangs geprägt von Unsicherheiten (Uganda), Instabilitäten (Äthiopien), Rückschlägen (Angola) und teils massiven Konflikten und sogar Genoziden, die sogar koloniale und vorko-Ioniale Konfliktlinien zutage befördern (Rwanda, Burundi, Sudan). Es ist daher zu früh, von nachhaltigen Erfolgen der Demokratie in Afrika zu sprechen. Es besteht sogar berechtigter Zweifel darüber, ob die Einführung von Mehrparteiensystemen nach westlichem Muster tatsächlich zur breiten Beteiligung der Bevölkerung führt. Vermutlich erweisen sich quer zu formaldemokratischen Institutionen liegende traditionale Identitäten und Bindungen als weit beständiger als von westlichen Beobachtern bzw. von zahlreichen jungen Modernisierungseliten erwartet wurde: "Since representation in Western societies is often (but not always) shaped by class interests and organised groups, political divisions tend to assume a horizontal dimension. However, in African countries, where established classes or interest groups are relatively weak, representation is often based on ethnic or religious affiliations. In such societies, political divisions tend to be vertical, since members of an ethnic group often band together irrespective of their class status" (Makinda 1996:557). Darüber hinaus besteht das Problem der "winner takes all"-Mentalität, die dazu führt, dass der Gewinner dem Verlierer keine politische Rolle, kein Recht der Kritik und Infragestellung und keine Sicherheit vor Übergriffen lässt: "While this 'winner takes all' mentality stems from the fact that those who control the machinery of government and administration very often have unlimited access to the resources of the state, it also demonstrates the failure, on the part of both political leaders and the public, to understand the essence of a multi-party system" (Makinda 1996:567).

In der Tat scheinen die demokratischen Erwartungen durch westliche Staaten und Institutionen wie die Weltbank und den IWF hochgeschraubt worden zu sein. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde mittels Konditionalitäten und Debatten über "good governance" der Anpassungsdruck in Richtung Demokratisierung oder zumindest der Abhaltung von Wahlen enorm erhöht. Dass Wahlen an sich weder demokratische Verhältnisse zur Folge haben noch das Bekenntnis zum Liberalismus beinhalten, wurde dabei gerne übersehen.

Generell sind die gegenwärtigen Demokratisierungsbemühungen von aussen eher zum Scheitern verurteilt. Zwei Gründe werden in der Literatur diskutiert. Erstens trägt das naive, nicht-konfliktuelle Bild von Demokratie dazu bei, dass gerade von jungen Regimes ignoriert wird, dass Demokratie - um mit Ralf Dahrendorf zu sprechen - "government by conflict" ist. Unter den relativ ungünstigen sozioökonomischen Vorzeichen Afrikas kann dies eben auch durchaus bewaffneter Konflikt heissen. Zum zweiten trägt die Annahme vieler gesellschaftlicher Akteure (internationale NGOs) nicht, dass der Prozess der Demokratisierung am besten durch den Aufbau von Nischen ziviler Gesellschaft, organisiert in kleinen dezentralen Komponenten, sozusagen hinter dem Rücken der Regime, vorangebracht werden könnte. Diese Vermutung verkennt die Fallhöhe zwischen Regierung und Bevölkerung, die in den meisten afrikanischen Staaten enorm ist, auf verhängnisvolle Weise. Da paternalistische und autoritäre Regime in der Regel Repressionsapparate einsetzen, um nach aussen den Anschein von gesellschaftlichem Konsens und Ruhe und Ordnung zu vermitteln, sieht sich eine feingliedrige und dezentrale zivile Gesellschaft eher in der Rolle des hilflosen Opfers zentralstaatlicher Autorität wieder, als dass sie in konfliktuellen, aber nicht gewaltförmigen Beziehungen zum Zentralstaat die Transformation zur liberalen Demokratie wirksam voranbringen könnte (vgl. auch Ottaway 1997:14ff.). Die Distanz zwischen oben und unten wird sich nur verkleinern lassen, wenn die Legitimität der Herrschenden substanziell vom Willen der Beherrschten abhängig sein wird und das setzt wiederum voraus, dass eine breite Mittelschicht entsteht, die sich Zugänge zu wirtschaftlicher und politischer Macht verschafft.

Sozioökonomische und politische Krisen afrikanischer Gesellschaften sind beides: Spätfolgen kolonialer Hinterlassenschaften, wie etwa die ungeschützte Einbindung unproduktiver Ökonomien in den Weltmarkt, als auch und in zunehmendem Masse entwicklungsstrategische Fehlentscheidungen einheimischer Eliten. Darüber hinaus tragen staatliche

wie private internationale Entwicklungsorganisationen nolens volens zu den strukturellen Verbiegungen in den Ländern des Kontinents bei. So wurde kein anderer Kontinent in ähnlichem Ausmass mit Geldspenden, Expertise und Nahrungsmittelhilfe überschwemmt wie Afrika südlich der Sahara. Trotzdem wuchsen sich Versorgungskrisen zu Hungerkatastrophen aus, weil die internationale Gebergemeinschaft gleichzeitig bei Dürren und/oder Kriegen zu spät und oft mit ungeeigneten Mitteln intervenierte (Somalia). Darüber hinaus werden die massiven und zum zusätzlich Teil durch Anpassungsprogramme verschärften Strukturprobleme afrikanischer Staaten übersehen, die im Kontext politischer Krisen auf Ebene der Eliten (Rwanda, Burundi) und der Regierungstätigkeit generell (Sudan, Nigeria) gesehen werden müssen.

Die Summe der kolonialen Verfehlungen liefert den nachkolonialen Eliten keine Generalabsolution; im Gegenteil. Die gegenwärtige Entwicklungskrise in den meisten Ländern Afrikas ist nicht primär auf koloniale Hinterlassenschaften oder weltwirtschaftliche Einflüsse zurückzuführen, sondern mindestens ebenso auf interne Faktoren, welche die Unterentwicklung zementierten. Die sozio-ökonomische und ökologische Krise ist im Kern eine Krise der Politiken in den einzelnen Ländern Afrikas.

Weder Kolonialismuskritiker, welche die Krise dem Kolonialsystem und dem Weltmarkt anlasten, noch Modernisierungstheoretiker, welche die Krise als hausgemacht analysieren, haben in ihrer jeweiligen Monokausalität hinreichende Erklärungsmuster für die afrikanischen Krisen der 90er Jahre. Externe und interne Faktoren müssen in ihren Wechselwirkungen sowie im Kontext von systemischen Gegebenheiten, die politisch kaum oder nur sehr langfristig zu beeinflussen sind, gesehen werden. Ein wesentliches Element des afrikanischen Krisensyndroms - mit regional unterschiedlichen Ausprägungen - stellt die Transformation der Mensch--Umwelt-Beziehungen dar. Diese scheint in Afrika wie kaum irgendwo sonst zu dem zentralen Entwicklungshindernis zu werden, weil sie für die Mehrheit der ländlichen Produzenten die natürlichen Lebensgrundlagen Lebensbedingungen von immer mehr verschlechtert und Migrationsbewegungen in bisher unbekanntem Ausmass ausgelöst hat. Die Transformationsprozesse sind die unmittelbare Folge der Verschränkung von Rückständigkeit und Modernisierung, von kargen Land- und Weidewirtschaften und Urbanisierung, von regionaler Über- wie Unterbevölkerung, vom Sahel- wie vom Katanga-Syndrom, kurz, von armuts- und reichtumsbedingten Eingriffen in sensitive Ökosysteme.

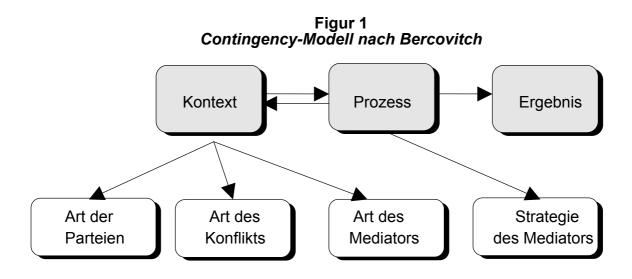
3. Zivile Konfliktbearbeitung durch Drittparteien in Afrika

3.1 Differenziertes Umfeld für Drittparteienintervention

Die Beleuchtung des Hintergrunds zeigt: In Afrika verbinden sich teilbare und nicht-teilbare Konfliktursachen zu einem Problembündel, dessen Auflösung qualifizierte Herangehensweisen mit langem Atem erfordert. Teilbare Konfliktursachen beziehen sich auf materielle Konfliktgegenstände wie zum Beispiel Land und Wasser. Der Streit um solche Gegenstände liesse sich relativ einfach durch entsprechende Neu- bzw. Umverteilungskonzepte beilegen. Kommen hingegen unteilbare Konfliktursachen hinzu, welche die materiellen Fragen mit ideologischen und identitätsbildenden Problemen überlagern, erhöhen

sich die Anforderungen an die Konfliktbearbeitung signifikant. Dies trifft vor allem auch auf Konfliktformationen innerhalb afrikanischer Staaten zu, bei welchen der Kampf um Zugang zu Ressourcen mit der Diskriminierung und Mobilisierung von Identitätsgruppen einhergeht.

Trotz der Komplexität besteht eine klare Tendenz, dass Kriege nicht allein durch militärische Siege oder durch Zermürbung beendet werden. So wurden 31 von den 97 weltweit geführten Kriegen in den Jahren 1990-95 mittels Abkommen beendet. Von den 31 afrikanischen Kriegen dieses Zeitraums waren es 8. In den meisten Fällen konstruktiver Konfliktlösung kommt beigezogenen Drittparteien eine grosse Bedeutung zu. Diese bewegen sich grundsätzlich in demselben differenzierten Umfeld wie die Konfliktparteien selbst. Das bedeutet wiederum, dass sie dieses Umfeld kennen, analysieren und bei der Intervention entsprechend berücksichtigen. Bercovitch hat zum Zweck der systematischen Evaluierung aller Rahmenbedingungen das "contingency model" entwickelt (vgl. Fig. 1). "This approach regards the outcomes of mediation efforts (be they successful or not) as contingent upon a number of contextual and process variables" (Bercovitch et al. 1991:9).



Dieses Modell hat sich inzwischen mehrfach bewährt und wird in der Fachliteratur entsprechend gewürdigt. Es wird auch dieser Studie zugrundegelegt. Nachdem in Kapitel 2 auf das afrikanische Umfeld, die Parteien und die Konflikte eingegangen wurde, wird in Kapitel 3 die Methode der Konfliktbearbeitung skizziert. In Kapitel 4 wird einerseits die intervenierende Drittpartei und eine mögliche Strategie diskutiert. Andererseits werden die Akteure bzw. Konfliktparteien am Beispiel Äthiopien beleuchtet.

3.2 Exkurs: Roles and Functions of the Third Party³

Traditionally, the roles of third parties were limited to authoritative and coercive forms of handling conflicts as in the role of a judge or the police. The newer (or long forgotten) forms relied less on decision-making power and enforcement capabilities by the third party and more on participation and communication between the parties to a dispute, the idea being that disputants solve their differences themselves. If this was not possible, the third party should exercise as little coercive power as necessary. For social activists, these newer forms of conflict management promised to be a tool to empower those on the margins of society: blacks, women, the poor, the disabled. Lately, it seems that the hopes for empowerment have cooled down a little bit. However, new hopes have emerged. Participation and civil society are now the new buzz words. What is at stake is nothing less than the activation of civil society for the prevention and resolution of conflicts which shall finally bring about global civilization (Ropers in: Friedensbericht 1994).

Understanding what the third party does to bring about the desired goals is a critical step toward unlocking the diversity of third-party assisted conflict resolution processes. Third-party intervention has been an important topic of inquiry for scholars from different disciplines in the social sciences and related fields. As a result, a significant body of literature has accumulated considering third-party intervention from diverse perspectives, and illuminating different facets of the process.

Most generally stated, a third party is an individual or collective that is (often) external to a conflict and that tries to help the conflicting parties to reach an agreement (Pruitt & Rubin 1986). How this can be achieved depends largely on the nature of the conflict, the issues at stake, the parties, and the nature of their relationship. Popular accounts of third-party intervention often emphasize the variety of tasks and strategies intermediaries use to facilitate settlement. Some conceptualize third-party activities in terms of roles, others in terms of strategies. Pruitt and Rubin, as an example, offer a dichotomous set of roles an intermediary can play. They distinguish formal vs. informal roles, individual vs. representative roles, invited vs. noninvited roles, impartial vs. partial roles, advisory vs. directive roles, interpersonal vs. intergroup roles, and content-oriented vs. process-oriented goals (Pruitt & Rubin 1986).

Der folgende englische Abschnitt wurde ursprünglich für das Projekt Environmental Conflict Management in the Horn of Africa ECOMAN, das die SFS und die ETHZ für das SPPU des NF durchführen, verfasst. Er wird hier wiedergegeben, weil er exakt auf die angesprochene Problematik eingeht. In der endgültigen Fassung wird der Abschnitt übersetzt und dem Text angepasst. Vgl. G. Baechler, S. Bellwald und M. Suliman, Environmental Conflict Management. Approaches and Implementation in the Horn of Africa, Bern, Zürich, London 1996.

Stulberg lists the following as third-party roles: catalyst, educator, translator, resource-expander, bearer of bad news, agent of reality, and scapegoat (Stulberg 1987). Susskind and Cruikshank introduce a more dynamic typology by relating the different roles of a third party (a mediator in their case) to the various stages of the intervention process (Susskind, Cruikshank 1987). Each role (e.g. representation, fact finding, inventing options, monitoring) has its place in the conflict cycle so that intermediaries fulfill a range of roles during their engagement. Susskind and Cruikshank's typology is more in tune with third-party practice. As conflicts change in terms of intensity, of the issues at stake and of the relationship among the parties, so do intervention roles, behavior and strategies.

Third parties intervene on three levels: relationships, process, and content or outcome. The termination or resolution of a conflict is only one in a range of potential goals of conflict intervention. The improvement of the relationships among the disputants or the design of an effective and just dispute settlement process might be a more realistic goal of intervention than the resolution of the conflict itself.

A third party will choose its approach according to the emphasis given to each of these three levels. The selection or design of a conflict management process depends not only on the goal(s) the third party wants to achieve but also on the nature of the conflict or to be more specific on the stage the conflict is in. Fisher and Keashly (1990) formulated a contingency model which matches various conflict management processes with different conflict stages. Their model is based on Glasl's description of third-party roles and models of conflict escalation. Keashly and Fisher suggest a sequencing of interventions based on the stage of escalation. Four stages are discerned: (1) discussion/debate, (2) polarization, (3) segregation, and (4) destruction. These are characterized by significant changes in the relationship between the parties, the issues in dispute and the perceived outcomes and related management approaches (vgl. Fig. 2).

Figur 2
Escalation/Intervention-Modell nach Keashly/Fisher

Stage	Communicatio n Interaction	Images Perceptions Relationship	Issues	Outcome Managemen t
Discussion Debate	discussion; debate	accurate; trust, respect; commitment	interests; positions	joint gain; mutual decisions
Polarization	less direct; deeds not words	stereotypes	relationship	compromise; negotiation

Segregation	little or not direct; threats	good vs. evil; distrust; lack of respect	basic needs	win-lose; defensive competition
Destruction	non-existent; direct attacks	dehumanization ; hopeless	survival	no winner; destruction

From this simplified escalation model, it becomes clear that different intervention strategies are effective at different stages of a conflict. In the destruction phase, coercive power and force might be necessary to control the violence and to separate conflicting parties, while in the dispute phase conciliation efforts might be sufficient to assist the quarreling parties to better communicate. The overall strategy of the contingency model is to de-escalate the conflict back down through the stages. This implies that not only will the strategy and role of the third party change during an intervention, it is very likely that the third parties will change as well.

Figur 3
Strategy/Intervention-Modell nach Keashly/Fisher

Stage	Goal/ Strategy	Intervention Process
Discussion Dispute	assist communication	Conciliation
Polarization	improve relationship	Consultation; Problem Solving Workshop; Mediation
Segregation	control hostility	Arbitration; Mediation with Muscle
Destruction	control violence	Peacekeeping

In international and inter-ethnic conflicts, governmental, top-down efforts at peacemaking often concur with grass-roots, bottom-up activities. Conflict resolution is no longer the domain of governments only. In this context, Joseph Montville coined the term track two diplomacy (Montville 1987) while John McDonald speaks of multi-track conflict resolution to differentiate between the various social (official and non-official) actors (McDonald 1993). The approach assumes that each track has its own set of resources and skills which can be set to use for the resolution of a conflict. Consequently, information-sharing and cooperation between the different tracks are necessary to create synergies wherever possible.

The problem with the two-track or multi-track diplomacy model is that it is based on a simple distinction between governmental and civil actors. Such a typological dichotomy does not reflect the integrative dynamic the multi-track approach ought to exercise in practice. The bias of the model is in favor of civil actors whose relevance in conflict resolution ought to be increased. Governmental conflict resolution is associated with coercive forms of conflict resolution (adjudication, police and military force) while social conflict resolution is thought to be participatory and peaceful.

Besides the inherent bias in the model, it also lacks analytical relevance. In center-periphery conflicts, conflict management is not the affair of either the government or civil society, nor of government and civil society. Rather, new actors are needed to step into the cleavage that separates the government from civil actors and obstructs any conflict settlement. In situations of social disintegration, a different kind of third party is called for than what is subsumed under the various tracks.

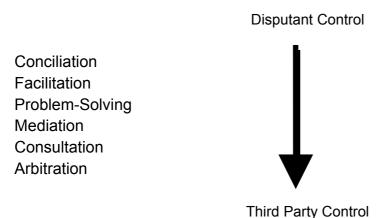
For this purpose, John Paul Lederach talks of the middle range leaders or insider partials (Lederach 1994). Their strength is for once not their impartiality and externality to the conflict but their location in the conflict. Being located in the conflict and sufficiently close to the government as well as to the grass roots, the insider partial as envisaged by Lederach enjoys the legitimacy of all social actors and may so contribute to reconciliation as a prerequisite for conflict resolution. The insider partial is not primarily concerned with the process of conflict resolution nor with the outcome but with the transformation of the conflict towards social integration. This suggests that conflict management is not just a matter of choosing the right process at the right time but also a matter of choosing the right third party.

3.3 Methods of Conflict Intervention

Private individuals and NGOs have some disadvantages vis-à-vis more formal, government-level conflict intervenors. They lack the resources and coercive power that allows an official government to impose solutions or to offer a settlement based on economic and political trade-offs. NGO's might lack leverage, but they possess freedom of movement since they do not have to stay within a given mandate, nor do they have to consider the interest of a constituency.

The lack of coercive power makes it necessary for informal intervenors to be more creative and persuasive. To be effective, they need to address the real interests and values of the parties involved. Third party intervention processes differ in the amount of third-party control. Arranged from the highest degree of disputant control to the

highest degree of third-party control, a continuum of the six intervention processes discussed below looks as follows:



These six processes form a typology of "third-party" intervention. In reality, the distinctions between these models are not as clear-cut as the typology suggests. Sometimes mediation is used as a general term for almost any kind of non-arbitrary third-party intervention. To reduce the confusion the six models will be discussed shortly in this section.

3.3.1 Conciliation

This process aims at improving the relationship to a point where the parties can engage in direct talks or where negotiation between the parties becomes more constructive. Of the three levels an intervention addresses, relationship, issues, and outcome, conciliation focuses almost exclusively on relationships. The conciliator acts as an informal communication link between the antagonists for the purpose of identifying the major issues, lowering tensions, building trust and encouraging direct interaction. (S)He does not make any proposals for a settlement except to stimulate communication and negotiation.

The conciliator attempts to deconstruct black-and-white vision, enemy images, and rationalizations among other psychological defense mechanisms and to encourage empathy. Through a change in perception communication barriers between the parties can be reduced and their ability to separate the issues from the persons is made possible. Conciliation is used as a measure to prevent a dispute from escalating into a violent conflict. It can be compared to efforts at preventive diplomacy, albeit on a more informal level. Conciliation, therefore, is a way to prepare the parties for direct negotiations or to assist them during their talks (Glasl 1990).

The conciliator's base is his or her motivation to promote peaceful means of conflict resolution. Leverage consists in the backing of the

conciliator by public opinion which puts pressure on the parties to solve their dispute peacefully.

3.3.2 Facilitation

Facilitation is a third-party process which is used in disputes rather than severe and violent conflicts. Facilitation is very common in meetings of any sort but it is less fit for conflicts where issues of power, identity, and history are involved. Nevertheless, any third party will need facilitation skills.

The facilitator acts as a moderator who manages direct talks between contending parties. (S)He tries to get the group to focus on a common problem and a common process. The facilitator assists in structuring the agenda, makes sure that everybody's voice is heard, that no single voice becomes dominant, and that communication stays problem-oriented. In all of this, the facilitator stays impartial. (S)He does not validate what people say, nor does (s)he make any contributions to the content of the discussion. The facilitator lets the parties do all the decision-making.

The notion of neutrality has been criticized as inadequate (Cobb & Rifkin 1991). The word neutral suggests that a facilitator is able to separate personal beliefs and values from his or her practice. This is never the case. Even impartiality, that is the lack of preference for one or more parties, interests or positions, is a vague term. Power disparities make it necessary that the intervenor empowers the underdogs. The idea is that the process and outcome can only be fair if the powerless are empowered sufficiently to engage the other party in a constructive conflict resolution process. In this sense, the intervenor favors the powerless not for the sake of a particular outcome but for the sake of a fair process.

Facilitation differs from conciliation in that it focuses on the process solely. It is concerned with emotional and irrational attitudes and behavior only insofar as they affect the process of the negotiations negatively.

3.3.3 Problem-Solving Workshop

Problem-solving Workshops are another type of third-party intervention of particular use to intergroup conflicts. There is some debate in the literature whether problem-solving workshops should be distinguished from mediation at all (Bercovitch 1986; Fisher & Keashly 1988). This is not merely a semantic issue since it has consequences on how one evaluates the approach. As a rule of thumb, one could say

that mediation is agreement-oriented, whereas problem-solving is educational.

The goal of such a workshop is twofold. On the one hand, the workshop is designed to facilitate direct interaction between the parties. Participants are encouraged to talk to each other rather than to their constituencies or to third parties, and to listen to each other in order to develop empathy for the antagonist's perspective. On the other hand, the workshop tries to promote an analytical, problem-solving focus. In this, it is less similar to a negotiation than any other process described in this chapter. The workshop, therefore, is designed to change perceptions and attitudes, to discover shared interests, to produce ideas for resolving the conflict, and to transfer these changes and ideas back into the political debate and decision-making process within each constituency (Kelman 1992).

A problem-solving workshop is usually conducted in an academic context. It is led by a panel of experts who bring their knowledge about the socio-psychological aspects and the dynamics of conflict to the process. They also observe the process and content of the talks and inform the parties how their behavior affects the perceptions of the other parties. The problem-solving workshop resembles a laboratory experiment in which the participants can learn how their interaction might reflect the dynamics of the conflict between their communities. The advantage of an academic context is that it allows the utilization of academic norms that favor open discussion, attentive listening to opposing views, and an analytical approach.

The selection of the participants is a central feature of the process. In general, it is best to select participants who are politically influential but not directly involved in the execution of policies. The dilemma one faces when selecting participants rests in the contradictory effects that are likely to result from the selection. The closer the participants are to the decision-making level, the more constraint they will feel and the greater their difficulty will be to engage in an open dialogue, but they will be more influential when reporting back to their constituencies the feedback of what they have learned. By the same token, participants who are not close to the center of power, will be less restrained changing their views but will have more problems feeding back the results to their communities.

The problem-solving approach is based on the assumption that violent and prejudicial, or peaceful and cooperative thinking and behavior are learned phenomena, and that what is learned can be modified. Therefore, it is important to create the condition for adaptive learning. Conflict resolution will be more productive if the parties are not restrained by enemy images. However, this approach will not be useful for all conflicts. Not all conflicts are the product of misunderstandings

and misperceptions, nor do there always exist compelling shared interests between the parties (Azar 1990).

3.3.4 Mediation

The term mediation is sometimes used to describe almost any kind of non-military third-party intervention. In this sense, all of the intervention processes described in this chapter are forms of mediation. This generic use of the word mediation stresses the similarities of the various processes, such as the impartiality of the third party and the voluntary participation of the primary parties. Since we look at third-party processes from the point of third-party control regarding issues, relationships, and outcomes, it makes sense to treat mediation as a separate category.

Mediation intensifies the substantive involvement of the third party without removing control over the outcome from the parties. The mediator does more than facilitate communication and arrange meetings. One of the main functions of a mediator is to help the parties get out of a zero-sum mindset into an integrative bargaining framework. For the process to succeed, the mediator must be knowledgeable about the issues and the concerns of the parties. To learn about their real interests the mediator may hold private talks separately with each of the parties to learn more about their real concerns and to differentiate between the underlying, non-stated interests as opposed to the stated positions. With this inside knowledge, the mediator is in a position to understand what is tradable and negotiable and what is not. This allows the mediator to stress common interests of the parties, to build trust, and to single out or to package issues which are more likely to lead to an agreement. The mediator is also responsible for working out rules for the process. However, it is not the mediator's role to dictate terms or to represent specific interests, (s)he has to make sure that the process is perceived as fair and just by all the parties.

Most mediators meet with the parties both jointly and separately. Joint meetings have the advantage that the disputants hear the antagonists' version directly and that areas of disagreement can be identified quickly. Parties are also able to express their anger in such a setting. Separate meetings allow the mediator to explore options without selling the bottom-line offer of one party to the other too early. Separate meetings sometimes are necessary when the participants are not willing to engage in face-to-face negotiations. By going back and forth between the parties, the mediator acts as an informant and dealmaker.

Deborah Kolb distinguishes between "orchestrators" who prefer direct talks between the parties and "dealmakers" who favor keeping

the parties apart (Kolb 1983). Preferences for one pattern over another are based on convictions about the parties, their needs, their expertise and their ability to work out a solution on their own. Orchestrators favor a negotiated agreement and believe that a fair process will lead to a fair outcome. Dealmakers favor an intervention format and understand themselves as outside experts who keep control of the parties as much as possible in order to guarantee an effective process.

Practitioners and academics alike have argued that mediated negotiation offers many advantages: quicker agreements between disputants, agreements that go further in meeting the needs and interests of the parties, and, therefore, more stable and inclusive agreements. Advocates of mediation typically promise collaboration, improved relationships, and more efficient outcomes as results of the process (Singer 1990).

3.3.5 Arbitration

Arbitration is a form of private, third-party decision-making. It is suitable for the settlement of conflicts over interests and rights. The process is similar to adjudication except that the parties themselves agree to nominate a third party to rule in their case. Other than that, there is little participation and mostly no communication between the parties (Burton 1990). Virtually the same legal procedures apply as in court rulings, but decisions are generally made faster. Arbitration is a last-resort strategy by deadlocked parties to come to an agreement at all. It is predominantly used in business where private dispute resolution is desired. Many labor and commercial contracts provide that one or more third parties will decide any dispute that may arise under the contract. The disputants agree in advance to be bound by the arbitrator's decision.

With the strengthening of International Law, arbitration as a form of dispute settlement between states has gained in significance. Governments may agree to bring their case to an International Court and to settle their dispute through judge ruling, or they nominate a third party (UNO) to work out a settlement.

3.3.6 Similarities and Differences

This overview embodies the most common types of non-coercive third-party intervention processes. However, this overview does not constitute a strict typology. There is a myriad of hybrid forms and quite some inconsistency throughout the literature in naming them. What this chapter suggests is that third parties might enact a range of roles and functions that could change as the conflict evolves.

Susskind and Cruikshank coined the term "assisted negotiation" to capture the essence of non-coercive third-party interventions (Susskind & Cruikshank 1987). All these approaches attempt to "get the parties to the table". Constructive communication and direct interaction among the parties are seen as crucial to the resolution of conflict. This assumption is based on a rather new way of looking at international relations in general and at conflicts in particular. Conflict analysts now take into account that contending interests and the issues over which a dispute emerges are only part of the conflict reality. In addition, a careful study of the relationships among the protagonists of a dispute will help to explain the dynamics that drive many contemporary conflicts.

Especially in ethno-political conflicts (or group identity conflicts) socio-psychological perceptions, emotions, and subjective experiences may be totally independent of the substantive or originating issues in dispute. In conflicts, where groups have experienced years and decades of mutual animosities, the dynamics of conflict in the form of violence and counterviolence become the cause for its perpetuation.

Mediation, problem-solving workshops and other third-party activities address not only the issues at stake but also attempt to improve the relationships among the conflicting parties. Among the key functions of a third party are the convening of the parties, facilitating the meeting, and providing expertise on the analysis of conflict and processes of conflict resolution. The third party seeks to provide participants with an opportunity for a more effective mode of interaction, and to permit them to look at the conflict from an analytical rather than a coercive point of view.

The various approaches differ in the amount of third-party control, in their emphasis on process or outcome, and to a certain extent in their applicability during a conflict cycle.

3.4 Qualifizierte Mediation: Hintergründe

Mediation ist ein Prozess der Konfliktbearbeitung, in welchem die Konfliktparteien die Assistenz einer dritten Partei suchen bzw. in dem sich die Dritte Partei anbietet, die Positionsdifferenz zu regulieren, ohne auf Gewalt oder gerichtliche Wege zurückzugreifen. Qualifizierte Mediation berücksichtigt darüber hinaus eine Reihe von Faktoren, die oben im Zusammenhang mit dem "contingency model" diskutiert wurden. Ausserdem versucht die qualifizierte Mediation die Erfolgs- und Miss-

erfolgsbedingungen praktizierter Mediation zu reflektieren. Aus diesem Grund soll noch einmal vertieft auf die Ansätze in der Mediation, ihre Variablen und Erfolgsaussichten eingegangen werden, bevor weiter unten dann der Ansatz der qualifizierten Mediation entwickelt werden soll.

3.4.1 Empirische Erfolgsbedingungen von Mediation

Um erfolgreich Mediation betreiben zu können, müssen die Rahmenbedingungen und Faktoren bekannt sein, die zum Erfolg führen können oder zumindest die Erfolgschancen erhöhen. Dabei gibt es sowohl erkenntnistheoretische als auch konkret empirische Probleme.

Die Vertreter des ideographischen Ansatzes behaupten schlicht, dass jeder Fall anders ist und für sich betrachtet werden muss. Demnach lasse sich auch nichts Sinnvolles über die Mediation generell aussagen (Simkin 1971). Demgegenüber heben die Normativisten hervor (Fisher 1983), dass kein Disput zu vertrackt sei, um nicht von erfahrenen Mediatoren aufgrund ihres generellen Wissens und entsprechender Kommunikationsstrategien gelöst werden zu können. In Abgrenzung zu den beiden polarisierenden Ansätzen geht der oben skizzierte "contingency Ansatz" davon aus, dass das Resultat einer Mediation von einer Reihe von kontextuellen und prozessuellen Faktoren abhänge (Bercovitch et al. 1991). Um diese Vermutung zu untermauern, betreiben Vertreter dieses Ansatzes systematisch empirische Forschung mit dem Ziel, zu operationalen Kriterien über Variablen und Eigenschaften der Mediation zu gelangen.

Einige überzeugende Resultate konnten von dieser Schule vorgelegt werden. So untersuchte Bercovitch mit einem Team 79 internationale Konflikte zwischen 1945-89. In 44 Fällen (56%) kam es zu insgesamt 284 Mediationsversuchen. Diese wurden auf ihre Erfolgsbedingungen hin untersucht, wobei der Haas'sche Erfolgsindex zugrunde gelegt wurde. Danach ist Mediation

- voll erfolgreich, wenn sie im Hinblick auf die tatsächliche Beilegung der Streitigkeit eine grosse Differenz ausmacht.
- Mediation ist teilweise erfolgreich, wenn ihre Anstrengungen wenigstens Verhandlungen und Gespräche zwischen den Parteien initiieren konnten.
- Der Erfolg der Mediation ist begrenzt, wenn es lediglich zu einem Waffenstillstand oder einer Waffenruhe kommt.
- Sie ist nicht erfolgreich, wenn sie keinen nennenswerten Einfluss auf das Konfliktgeschehen hat.

Wie die Auswertung aufgrund der 284 Mediationsversuche zeigt, ist das häufigste Resultat der Misserfolg. Dieser stellte sich in 50% der Fälle

- ein. In weiteren 22% der Fälle wurde ein Angebot auf Mediation von den Parteien zurückgewiesen. Nur in 22% der Fälle mündete die Mediation in einen teilweisen oder vollen Erfolg (ibid.:10). Zur Erläuterung der Ergebnisse werden sodann die Kontextvariablen herangezogen:
- Variable Charakter der Parteien. Eine regimespezifische Untersuchung, welche Monarchien, Einparteisysteme, Militärregime, Mehrparteiensysteme und andere Typen untersuchte, kam zum Schluss, dass Konflikte zwischen Staaten mit Mehrparteiensystemen eine überdurchschnittliche Chance haben, mediiert zu werden, nämlich in 35% der Fälle. Wenn lediglich eine Seite über ein solches System verfügte, kam es nur in 24% der Fälle zu einem erfolgreichen Abschluss.
- Relative Macht. Der Grad der Machtasymmetrie spielt eine grosse Rolle. Ist die Asymmetrie gering, steigt die Wahrscheinlichkeit erfolgreicher Mediation und vice versa. In 48% der Fälle mit verfeindeten Staaten und grosser Asymmetrie gab es keinem Mediationsversuch. Von den Versuchen, die unternommen wurden, waren lediglich 6% erfolgreich. Bei einem annähernden Machtgleichgewicht kam es in 32% der Fälle zum Erfolg. Der Erfolg war sogar noch grösser, wenn beide Parteien nicht nur ähnlich stark waren, sondern wenn beide Parteien vergleichsweise schwache Staaten waren. In 65 Versuchen lag die Erfolgsquote bei immerhin 40%.
- Vorkonfliktbeziehungen. Es scheint ziemlich klar, dass wenn die Vorkonfliktbeziehungen gut oder freundschaftlich waren, die Mediation
 dementsprechend erfolgreicher ist. Dies zeigt sich in 46% der Fälle. In
 solchen Auseinandersetzungen, denen eine längere Konfliktgeschichte
 voran geht, sind die Versuche nur gerade in 22% der Fälle erfolgreich.
- Die Natur des Konflikts wird als wichtige Determinante gewertet. Dabei wird zwischen Dauer, Intensität und Gegenstand des Konflikts unterschieden. Hinsichtlich der Dauer wird davon ausgegangen, dass Mediation eher erfolgreich sei, je früher sie in der Genese des Konflikts ansetzt. Allerdings gehen andere Schulen davon aus, dass Mediation nur dann Erfolg hat, wenn bereits gewisse Phasen des Konflikts durchlaufen worden sind. Erst wenn die Parteien den Willen zur Lösung zeigen und eine gewisse Intransingenz und Erwartungshaltung abgelegt hätten, sei mit einem Durchbruch zu rechnen. Aber auch die Vertreter dieser Meinung räumen ein, dass je länger ein Disput anhalte, umso schwieriger die Vermittlung zwischen den Parteien werde. Bercovitch et al. zeigen, dass ein gewisses Mass an Zeit verstrichen sein muss, bevor es in einem immer noch relativ frühen Stadium - zur Mediation kommen kann. Ist der Konflikt weniger als einen Monat alt, kam es nur in 23% der Fälle zu erfolgreicher Mediation, während diese in Konflikten zwischen einem und drei Monaten Dauer in 37% der Fälle zum Erfolg führte. Hinzu kommt, dass die Wahrscheinlichkeit des Erfolgs steigt, wenn es zuvor bereits ein oder zwei Vermittlungsversuche gegeben hat (32%). Nach vielen Versuchen

nimmt die Erfolgsquote jedoch wieder ab. Nach sieben erfolglosen Versuchen liegen die Chancen für eine weitere Mediation nur noch bei 13%. Klar sind die Ergebnisse hinsichtlich der Intensität oder Grösse des Spannungsbogens. Je stärker die Intensität und je grösser die menschlichen Verluste, desto polarisierter sind die Parteien und desto stärker sind diese davon überzeugt, dass Vermittlung zurückzuweisen sei. In Auseinandersetzungen, die mehr als 1000 Todesopfer forderten, hatten nur 17% der Versuche Aussicht auf Erfolg. Wenn es kriegsbedingt 100-500 Tote gab, stieg die Chance auf immerhin 42% an. Bei Genoziden ist die Erfolgsquote entsprechend gering. Und schliesslich ist der gegenstand entscheidend. Materielle Dispute oder Auseinandersetzungen um Sicherheit und Territorium haben entgegen der Vorurteile eine gewisse Aussicht auf Erfolg. Werden die Gegenstände im Bereich der Ehre, der Ideology, der Unabhängigkeit etc. angesiedelt, sinken die Erfolgsaussichten deutlich. Unterteilt man die Fälle in Kalte-Kriegs-Dispute, in koloniale Dispute und in nicht-ideologische Dispute, dann zeigt sich eine klare Misserfolgsbilanz bei ersteren (1 Erfolg von 10 Versuchen), während bei letzteren immerhin 13 von 31 Fällen erfolgreich vermittelt werden konnten.

Die Eigenschaften des Mediators sind im Hinblick auf die Erfolgschancen ebenfalls einflussreich. Als wichtige positive Eigenschaften werden Intelligenz, Ausstrahlung, Energie, Geduld und Sinn für Humor genannt. Die weitverbreitete Meinung, man müsse sich auf den Faktor Unparteilichkeit konzentrieren, konnte empirisch nicht bestätigt werden. Sie rührt offenbar von einer falschen Sichtweise her, bei der Mediation als etwas äusserliches, dem Prozess aufgepfropftes gesehen wird. Mediation wird jedoch heute mehr und mehr als eine strukturelle Erweiterung des bilateralen Bargaining und Verhandelns, als eine Art "assistierter Verhandlung" verstanden und konzipiert (Susskind & Cruickshank 1987). Die Aufgabe des Mediators ist nicht die des neutralen Beisitzers, sondern diejenige des "reframing". Der Mediator zeichnet sich weniger durch noble Zurückhaltung aus als vielmehr dadurch, dass er die Parteien davon überzeugt, dass eine konstruktive Lösung für alle Seiten sinnvoller ist als keine oder eine militärische. Die Überzeugungskraft wird darüber hinaus durch das Einbringen von Ressourcen und/oder Fähigkeiten unterstrichen, die beide Seiten wertschätzen.

Von den Kontext- sind die *Prozessvariablen* zu unterscheiden. Sie bestimmen die Strategie der Mediation sowie insbesondere den Grad der Intervention durch die Mediatoren. Strategien befinden sich auf einem Kontinuum von niedrigem zu hohem Interventionsgrad in den Konflikt. Am niedrigen Ende des Spektrums befinden sich Versöhnung und Facilitation. Dort ist der Intervenierende in einer relativ passiven Rolle. Er fungiert als eine Art Kanal für die Kommunikation zwischen den Parteien. Auf der zweiten Stufe kontrolliert der "facilitator" gewisse Aspekte der

Prozedur, so zum Beispiel die Rahmenbedingungen. Die nächste, direktive Stufe wird erreicht, wenn der Mediator sowohl den Inhalt der Verhandlungen als auch die Prozedur beeinflusst. Substantive Strategien versuchen darüber hinaus unmittelbar und offen die Optionen der Parteien im Sinne einer Kosten-Nutzen-Kalkulation zu beeinflussen. Schliesslich bleibt die Rolle der Überwachung eines Abkommens und dessen Implementierung. Erfahrungsgemäss zeigt sich, dass je aktiver eine intervenierende Partei ist, desto erfolgreicher ist sie. Direktive und substantive Strategien sind in 41% der Fälle erfolgreich: "Mediation strategies than can prod the adversaries, and strategies that allwo mediators to introduce new issues, suggest new ways of seeing the dispute or alter the motivational structure of the parties, are more positively associated with successful outcomes than any other type of intervention" (Bercovitch et al 1991:16).

3.4.2 Schlussfolgerungen aus der vorliegenden Empirie

Es gibt verschiedene Interventionsgrade für Drittparteien in laufende Konflikte. Die Stufe der Intervention bemisst sich an der Natur des Konflikts, insbesondere an seiner Dauer und Intensität. Je nach Stufe kommen andere Strategien zum Zuge, die möglicherweise sogar von anderen Parteien umgesetzt werden. In der Praxis zeigt sich, dass es einerseits in jedem Konflikt mehr als einen Mediationsversuch gibt, wobei der dritte oder vierte Versuch nach einer gewissen Anlaufzeit des Konflikts am erfolgreichsten zu sein scheint. Andererseits lassen sich praktisch die Stufen nicht sauber trennen. Es kommt daher oft zu einem Hin- und Herspringen zwischen den Stufen oder sogar zur parallelen Anwendung verschiedener Strategien durch unterschiedliche Akteure gleichzeitig. Das Eventualmodell der Drittparteienintervention nach Fisher/Keashly trägt dem entsprechend Rechnung (vgl. Fig. 4).

Ein weiteres wichtiges Ergebnis ist, dass aktive oder gar provokative Mediation weit erfolgversprechender ist, als das relativ passive Beharren auf Unparteilichkeit oder Neutralität. Sie ist vor allem dann erfolgreich, wenn das Machtgefälle zwischen den Konfliktparteien nicht gross ist und wenn es sich bei den Parteien um eher schwache Staaten handelt. Für den Prozess wichtig ist, wenn der Mediator eine ausgewiesene Strategie hat, die auch den Kontext, die Art der Parteien und die Natur des Konflikts in Betracht zieht. Als Mediatoren kommen nicht nur Staaten infrage, sondern auch andere Typen von Akteuren, wie internationale Organisationen, charismatische Vertrauenspersonen oder NGOs. Dual oder multi-track diplomacy, die auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen ansetzt - wie etwa im Nahen Osten bei der Vermittlung zwischen

Israel und den Palästinensern - scheint insgesamt erfolgversprechender als single-track diplomacy auf höchster Ebene.

Figur 4 Eventualmodell der Drittparteienintervention nach Fisher/Keashly 1991

Die Übertragung der empirischen Ergebnisse, die aufgrund zwischenstaatlicher Konflikte gewonnen wurden, auf innerstaatliche Konflikte ist nur bedingt möglich. Sie können jedoch wertvolle Hinweise darauf geben, welche Aspekte besonders zu berücksichtigen sind, so zum Beispiel die Frage nach dem Ausmass der Asymmetrie, nach der Teilbarkeit oder Unteilbarkeit des Konfliktgegenstands, nach der Dynamik oder nach dem Kontext. Inzwischen schälen sich spezifische Theorien der konstruktiven Bearbeitung ethnopolitischer Konflikte heraus (Augsburger 1992, Lederach 1996, Ropers 1995). Diese können zwar noch nicht auf den gleichen empirischen Fundus zurückgreifen wie Bercovitch's "contingency-model". Trotzdem zeigen die bisherigen Erfahrungen den generellen Stellenwert einiger der wichtigsten Schlussfolgerungen aus der Diskussion der Bearbeitung zwischenstaatlicher Konflikte. Aufgrund der Natur der Akteure in sub-staatlichen Konflikten scheint der "multi-track"-Ansatz sogar noch begründeter zu sein als bei klassischen Konfliktlagen, weil immer auch gesellschaftliche Akteure eine Rolle spielen, an welche offizielle Diplomatie oft nur schwer herankommt. Ropers unterscheidet deshalb zwischen Strategien in der Staatenwelt und solchen in der Gesellschaftswelt, die komplementär sind (vgl. Fig. 5).

Figur 5 Ansätze zur konstruktiven Bearbeitung von ethnopolitischen Konflikten in der Staaten- und Gesellschaftswelt nach Ropers 1995

Das Konzept deutet schon darauf hin, dass es bei innerstaatlichen Konflikten zwischen Regierungen und Identitätsgruppen darum gehen muss, verschiedene Ansätze und Ebenen zu kombinieren. Dies kann jedoch nicht allein die Addition bestehender Konzepte sein. Die Kombination und deren Anwendung in der Praxis führt vielmehr zu einem neuen Konzept mit eigenem Profil. Dieses eigene Profil wird darüber hinaus durch zusätzliche Faktoren geprägt, die in der klassischen zwischenstaatlichen Vermittlung nur indirekt eine gewisse Rolle spielen. Es sind dies einerseits die interkulturellen Aspekte der Mediation und andererseits die Konfrontation von modernen und traditionalen Methoden der Konfliktbearbeitung (vgl. auch Bächler, Bellwald, Suliman 1996). Auf diese zusätzlichen Aspekte soll im folgenden Abschnitt eingegangen werden, bevor in einem letzten Schritt das Konzept eigenen Profils (qualifizierte Mediation) skizziert wird.

3.4.3 Interkulturelle Konfliktbearbeitung

Die Frage des Stellenwerts der Kultur bei der Vermittlung zwischen Akteuren unterschiedlicher Herkunft ist umstritten. Während die einen die Kultur in den Hintergrund schieben und auf Universalien des Problemlösungsansatzes pochen, gilt für andere die kulturelle Differenz als Hauptursache für das Scheitern von friedlicher Konfliktbearbeitung. Wieder andere versuchen mit dem vermuteten Einfluss der kulturellen Un-

- terschiede differenziert-konstruktiv umzugehen. Dabei werden unterschiedliche Einflüsse der Kultur geltend gemacht, so etwa
- die Kultur als Label bzw. Etikette in Verhandlungen. Dies ist dann der Fall, wenn Stereotype über vermeintliche oder tatsächliche kulturelle Differenzen die Verhandlungsstrategie und -taktik beeinflussen. So ist zum Beispiel immer wieder zu hören, dass "die Amerikaner" anders verhandeln als "die Japaner" oder "die Chinesen". Bisher ist es der empirischen Forschung noch nicht gelungen, substanzielle Ergebnisse dazu zu präsentieren.
- Kulturelle Differenzen werden auch als *Linse* verstanden, die den Parteien hilft, besonders auf die Grammatik der interkulturellen Verständigung zu achten. Angestrebt werden in diesem Zusammenhang differenzierte Bilder vom Gegenüber sowie die Förderung der Empathie.
- Oft wird die Kultur lediglich als vages Konzept eingeführt, das angeblich Verhandlungen überschattet, ohne das dabei nachvollziehbar wird, was eigentlich in den Definitionskorb interkultureller Verständigung gehört. Das vermutete Verhältnis von Kultur und anderen Determinanten -Macht, Interessen, Politisches System, Klasse, individuelle Psychologie und Verhaltensweisen der Verhandler bzw. Vermittler - wird dabei nicht aufgeklärt.

Wie auch immer der konkrete Einfluss der Kultur aussieht, für den Mediator ist zunächst entscheidend, dass er mit drei verschiedenen Settings konfrontiert sein kann: a) die Konfliktparteien entstammen verschiedenen Kulturen und die Drittpartei gehört nochmals einer anderen Kultur an; b) die Konfliktparteien gehören derselben Kultur an, während die Drittpartei einer anderen Kultur angehöhrt; c) die Konfliktparteien entstammen verschiedenen Kulturen, während die Drittpartei der Kultur einer der beiden oder mehrerer Konfliktparteien angehört (Avruch/Black 1993). Vor diesem Hintergrund muss sich der Mediator des möglichen Einflusses der Kultur bewusst sein, auch wenn er noch keine klare Vorstellung von deren Einfluss und Stellung gegenüber anderen Faktoren haben mag. Im Grunde muss er die Bereitschaft aufbringen, während der Vermittlung eine laufende interkulturelle Analyse vorzunehmen, interkulturelle Übersetzungsarbeit ZU leisten und Interpretationen ..fremder" Verhaltensweisen unter Aufbringen der notwendigen Empathie vorzunehmen. Erst interkulturell ausgerichtete Fragen liefern dem Mediator kulturspezifische Antworten, so etwa:

- bis zu welchem Grad und in welchem Rhythmus sind Akteure dazu bereit, Konzessionen zu machen?
- Haben verschiedene Akteure verschiedene Begriffe von Fairness, Gerechtigkeit?
- Gibt es verschiedene Grade der Akzeptanz und des Gebrauchs von Alternativen (Drohung, Warnungen, Verlassen des Tisches, etc.)?

- Bis zu welchem Grad spielt der Kontext eine Rolle (Autonomie vs. Weisungsgebundenheit)?
- Welchen Einfluss hat die soziale Rückgebundenheit von Vertretern traditionaler Gemeinschaften?

Insbesondere der letzte Punkt dürfte im Zusammenhang mit substaatlicher Vermittlung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren wichtig sein. Die interkulturelle Fragestellung mag zwischen Diplomaten verschiedener Länder, die ohnehin über vergleichbare Ausbildungen verfügen, weniger von Interesse sein, als wenn zwei völlig unterschiedliche Referenzsysteme aufeinandertreffen.

3.4.4 Westliche (nordamerikanische) versus traditionale Mediation

Die Wahrscheinlichkeit ist gross, dass bei der Bearbeitung ethnopolitischer Konflikte im afrikanischen Kontext solch unterschiedliche Referenzsysteme aufeinandertreffen. Vereinfacht gesagt westliche bzw. nordamerikanische Methoden des Konfliktmanagement mit traditionalen Methoden konfrontiert sein. Während sich erstere positivistisch auf das Machbare, auf die Problemlösung konzentriert und Konflikte betrachtet, wird als produktiv sich letztere aemeinschaftliche Prozesse, auf paternalistische Konzepte der Konfliktvermeidung beziehen. David Augsburger hat einer umfangreichen Arbeit die Unterschiede zwischen den beiden Kulturen herausgearbeitet. Die Ergebnisse sind für den Mediator im interkulturellen Kontext so bedeutend, dass sie hier in tabellarischer Form wiedergegeben werden:

Figur 6 Nordamerikanische vs. traditionale Mediation

nordamerikanisches Modell

traditionales Modell

1. Mediation ist ein formaler Prozess mit spezialisierten Rollen. Eine klare formale Struktur zur Diskussion von komplexen Streitfragen schafft einerseits einen Kontext von Sicherheit und Stabilität, andererseits leitet sie auf konstruktive Ziele und Ergebnisse hin. Zeit und Ort (Ablaufplan und Rahmen) sind eindeutigkannte Wege, der von ihnen bevorzugdefiniert.

Mediation ist eine Aufgabe der Gemeinschaft unter Einbeziehung bewährter Führungspersönlichkeiten. Dabei wird auf die üblichen Strukturen des Informationsflusses und der Streitschlichtung vertraut (Kontextualisierung). Es werden von den Konfliktparteien bete Zeitrahmen sowie der Kontext der vertrauten sozialen Interaktion genutzt.

2. Direkte Konfrontation und Kommunikation sind sowohl für Mediatorin als auch für Konfliktparteien wünschenswert. Im

Indirekte, trianguläre, Drittpartei-Prozesse von VermittlerInnen sind eher wünschenswert um das Gesicht zu

einleitenden Monolog der Mediatorin werden Kommunikationsregeln festgelegt, die die Sitzung steuern werden. Die laufende Facilitation strukturiert den verbale oder argumentative Fähig-Kommunikationsfluss.

wahren, die Bedrohung zu mindern, ungleiche Machtverteilungen auszubalancieren und unterschiedliche keiten auszugleichen. Kommunikation kann somit über andere gehen, Ansprüche können von VerteterInnen vorgetragen und Vereinbarungen von verschiedenen TeilnehmerInnen vorgeschlagen werden.

Zeit ist linear ('eins nach dem anderen') (monochrom), wird in getrennten Sitzungen kontrolliert und mit einem strikten Zeitplan für Erklärungen (self disclosure) und Aussagen bezüglich von Forderungen und Gegenforderungen verwaltet.

Zeit ist relational (polychrom). Aufgaben und Zeitpläne sind persönlichen Beziehungen gegenüber zweitrangig, weshalb die individuellen Erklärungen Selbstoffenbarung (self-disclosure) den Regeln der sozialen Rituale, dem persönlichen Zeitplan und den Belangen der Gemeinschaft folgen.

4. Der Prozess ist strukturiert, aufgabenund ergebnisorientiert im Hinblick auf das Erreichen von Einigungen über die Streitfragen. Autonomie und Individualität der streitenden Parteien bezüglich der Zielerreichung und Befriedigung ste-

hen dabei im Mittelpunkt.

Der Prozess ist dynamisch, rational ausgerichtet und gelenkt auf das Lösen von Spannungen in Netzwerk und Gemeinschaft. Dabei ist die Verantwortung der Konfliktparteien für ihre weitere Umgebung sowie die Aussöhnung der geschädigten Parteien von zentraler Bedeutung.

5. Die Mediatorin wird als technische Spezialistin gesehen, mit einem professionellen, anonymen und unpersönlichen Verhältnis zu den streitenden Parteien. Die Vereinbarungen werden in einem schriftlichen Vertrag festge-dem sozialen Netz eingebunden und halten, und die Mediatorin nimmt nicht länger am Leben der Konfliktparteien teil.

Mediatorinnen sind anerkannte Führungspersönlichkeiten der Gemeinschaft oder bewährte VermittlerInnen (go-betweens) aus dem sozialen Kontext. Sie sind persönlich in bleiben sowohl während wie auch nach der Bearbeitung des Konflikts mit den streitenden Parteien in Beziehung.

(Quelle: Augsburger 1992:204; übersetzt von Ropers 1995).

Die Ergebnisse sind von der qualifizierten Mediation zu berücksichtigen, auch wenn die Integration der beiden Ansätze in der Praxis äusserst schwierig sein dürfte. Der Mediator kann es jedoch nicht zulassen, dass eine Seite aufgrund spezifischer kultureller Merkmale bevorzugt wird, während die andere Seite aufgrund anderer kultureller Merkmale diskriminiert wird oder sich zurückversetzt fühlt. Dies kann die Asymmetrie zwischen den Akteuren unnötig vergrössen und dadurch den Prozess ins Stocken bringen. Die im folgenden skizzierte qualifizierte Mediation wird sich somit mit dem Problem auf konstruktive Weise auseinander setzen müssen.

3.5 Qualifizierte Mediation: Konzept

Vor dem Hintergrund der skizzierten Ansätze, Konzepte und Problemstellungen lässt sich nun ein eigenständiges Profil qualifizierter Konfliktintervention entwerfen. Dieses umfasst im Sinne des contingency-Modells den Kontext, den Prozess und die Strategie.

3.5.1 Zum Kontext

Der Kontext lässt sich nocheinmal unterteilen in die Art der Parteien, den Konflikttypus und die Charakteristik des Mediators.

Zur Art der Parteien. Der hier zugrunde gelegte Ansatz geht davon aus, dass die qualifizierte Mediation in sub-staatlichen kollektiven Konflikten zur Anwendung gelangen soll. Bei den potentiellen bzw. akuten bewaffneten Konflikten, die heute im Blickfeld sind, handelt es sich fast ausschliesslich um Konflikte in Ländern niedriger und mittlerer Entwicklung. Grundsätzlich kann der skizzierte Ansatz in all diesen Ländern praktiziert bzw. versucht werden. In diesem Zusammenhang liegt der Fokus auf afrikanischen Konflikten. Bei den involvierten Parteien handelt es sich einerseits um Regierungen, deren Legitimität von gesellschaftlichen Akteuren bzw. der politischen Opposition bezweifelt wird. Bei der Opposition handelt es sich in der Regel Identitätsgruppen. Meist sind es ethnische Gruppen, die von den Machthabern diskriminiert werden oder sich jedenfalls diskriminiert fühlen. Es ist davon auszugehen, dass aktionsfähige strategische Gruppen über eine relativ klare politische und/oder militärische Führungsstruktur verfügen, so dass sich die Asymmetrie zwischen Vertretern der Regierung und der Opposition in Grenzen hält. Oft waren die Regierungsvertreter früher selbst in der Lage, in der sich heute in Opposition zu ihnen stehende Kräfte befinden. Hier lässt sich bei der Mediation im Hinblick auf das Testen der Empathiefähigkeit der Akteure durchaus ansetzen.

Zum Konflikttypus. Im afrikanischen Kontext sind Mediatoren mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass sich teilbare und unteilbare Konfliktursachen bis zur Unkenntlichkeit der Grenzen verwischen. Ethnopolitische, tribalistische oder clanische Konflikte, die sich gegen die Machthaber bzw. den Staat richten, sind meist mit materiellen Ursachen unterfüttert. Da wir es in erster Linie mit agrarischen Gesellschaften zu tun haben, deren Reichtum im Umweltkapital liegt, sind die verfeindeten Parteien sehr oft mit Landfragen und Fragen der Ressourcennutzung und -vertei-

lung konfrontiert. Dies liegt nicht immer auf der Hand, weil die Konfliktgenese die ursprünglichen Konfliktlinien hat verblassen lassen. Es gilt diese im Hinblick auf tragfähige Lösungen freizulegen. Dazu muss sich der Mediator allerdinas durch das Dickicht der unteilbaren Gründe und der wechselseitigen Wahrnehmungsmuster durcharbeiten. Die negativen Erfahrung mit dem sogenannten "funktionalen Ansatz" zeigen, dass es wenig Sinn macht, sich auf wie auch immer rationale Weise durch Sachfragen - etwa der Wasserverteilung - anzunähern. Wenn die ideologischen bzw. werte- und identitätsbezogenen Fragen nicht beantwortet sind, brechen die Lösungen auf Sachebene immer wieder ein. Ein gutes Beispiel bieten die Wasserverhandlungen im Nahen Osten, die trotz ihrer zentralen und wichtigen Stellung nicht ausreichten, eine positive Wirkung auf darüberliegende Ebenen des Konflikts zu entfalten. Je nach Konflikt bietet sich jedoch zumindest eine Parallelität der Herangehensweise an. Die gleichzeitige Bearbeitung von Sach- und Wertefragen - evt. in verschiedenen Foren - erhöht unter Umständen die Spielräume - und auch die Glaubwürdigkeit - des Mediators.

Charakteristik des Mediators. In ethnopolitischen Konflikten um den Zugang zu natürlichen, wirtschaftlichen und politischen Ressourcen ist die Methode der multi-track-diplomacy die adäquateste. Die Mediation kann und soll von verschiedenen Akteuren, die sich wechselseitig zuarbeiten, vorbereitet, eingeleitet, durchgeführt und abgesichert werden. Die Akteure sind einerseits staatliche Stellen, meist Diplomaten und Beamte aus den Aussenministerien, andererseits entweder IGOs oder NGOs. Ein qualifizierter Mediator arbeitet weder mit Zwang noch mit Drohung oder mit militärischer Intervention, sondern mit den Mitteln der Freiwilligkeit, Überzeugungskraft und Glaubwürdigkeit. Zur Mediation gehören ein langer Atem sowie der Einsatz von Mitteln zur Beeinflussung der Kosten-Nutzen-Analyse der Konfliktparteien. Dazu gehören zum Beispiel flankierende Massnahmen im Bereich der humanitären Hilfe oder, besser noch, der langfristigen Entwicklungspolitik in den Bereichen Demokratieförderung, institution building, Rechtsstaatlichkeit, zivile Gesellschaft, Ausbildung und Erziehung.

3.5.2 Zum Prozess

Qualifizierte Mediation ist ein Prozess von einer gewissen Zeitdauer. Kontextanalyse und die Gestaltung des Prozesses sind wesentlich für die Erfolgsbedingungen. Die Gestaltung des Prozesses liegt nur teilweise in der Hand des Mediators. Viele Faktoren laufen zusammen, die den Prozess auf je spezifische Weise beeinflussen bzw. erst einen Prozess kreieren. So können unvorhergesehene Ereignisse, zum Beispiele sogenannte "trigger-events" (wie der Abschuss des Flugzeuges von Habyarimana am 6. April 1994), den Prozess der Mediation zum Stillstand

bringen. Wichtigster Einflussfaktor ist jedoch immer der Wille aller wesentlichen Konfliktparteien, die Vermittlung auch zu wollen. Sobald dieser erlahmt oder in sein Gegenteil umschlägt, Erfolgsbedingungen drastisch bzw. der Versuch wird gestoppt und misslingt. Ebenfalls wichtig ist, dass sich der Prozess - den Willen der Parteien vorausgesetzt - so steuern lässt, dass jede Phase konstruktive Elemente im Hinblick auf die nächste Phase beinhaltet und zwar auch dann, wenn das Endziel noch nicht in Sichtweise ist. Das bedeutet, dass aus jeder Runde positive Anreize zum Weiterverhandeln erwachsen. Diese können sehr verschiedener Natur sein und sind situationsabhängig. Ein massiver Streit kann ebenso wohlwollend wirken, wie das Formulieren eines erreichten Teilziels oder das Wachsen des gegenseitigen Verständnisses. Es können aber auch flankierende Massnahmen sein, so etwa eine gezielte entwicklungspolitische Investition zur rechten Zeit am rechten Ort.

Der Prozess wird durch die Ebenen der Intervention sowie die Verhandlungsforen und -formen, die der Mediator wählt, bestimmt. Wenn in einem Mediationsversuch staatliche und nicht-staatliche Akteure agieren, kommt es darauf an, den Prozess an der richtigen Stelle einzufädeln, auf die richtige Ebene zu bringen und in die richtigen Bahnen zu lenken. Grundsätzlich sollten bei den Konflikten genannten Typs die staatliche und die gesellschaftliche Ebene durch die Mediation miteinander kommunizieren. Das kann bedeuten, dass nicht nur zwischen dem Mediator und den Konfliktparteien interkulturelle Barrieren zu überwinden sind, sondern auch zwischen den Konfliktparteien. Das heisst wiederum, dass traditionale und moderne Formen der Konfliktbearbeitung miteinander in Einklang zu bringen sind. Dies ist für den Mediator, der von aussen kommt, eine grosse Herausforderung, muss er sich doch quasi an zwei verschiedenen Fronten bewähren.

Es gehört schliesslich auch zum Prozess, dass der Mediator auf einer bestimmten Stufe der Verhandlungen durch einen anderen ersetzt wird. Überhaupt ist hier Flexibilität angesagt. So kann es durchaus friedensförderlich sein, wenn ein Mediator, dem der Prozess aus dem Ruder läuft, oder der einen Misserfolg kommen sieht, von sich aus einen neuen Mediator mit anderen Qualitäten vorschlägt. Die harte Konkurrenz in diesem Bereich und die Erfolgsabhängigkeit staatlicher Mediation dürfte dieser Einsicht allerdings entgegenwirken.

3.5.3 Zur Strategie

Die Strategie des Mediators ist das wesentliche Glied in der Kette. Diese versucht den Prozess zu erfassen und im Hinblick auf das Endziel zu steuern. Die Strategie umfasst den Einstieg in die Vermittlung, die Konfliktbearbeitungsebene, die Phasen der Konfliktbearbeitung, die Wahl und Gestaltung der Verhandlungsforen sowie den Ausstieg.

Einstieg in die Vermittlung. Der Einstieg in die Vermittlung erfolgt über die Ebene der Gesellschaftswelt. Eine NGO mit guten Kontakten zu einer oder mehrerer der Konfliktparteien versucht, in Gesprächen oder Vorverhandlungen das Terrain für die eigentlichen Verhandlungen vorzubereiten. Dazu gehören je nach Situation verschiedene Massnahmen: Auswahl der involvierten Parteien, Kontaktaufnahme mit allen Parteien, Abklären der Bereitschaft zur Verhandlung, Überzeugungsarbeit durch Hervorheben von gemeinsamen Interessen, Abbau von Spannungen, Bestimmung der Streitgegenstände, Wahl des Verhandlungsortes, Einladung der Konfliktparteien und - unter Umständen - anderer interessierter Akteure (Drittstaaten, IGOs etc.).

Konfliktbearbeitungsebenen. Qualifizierte Mediation, wie sie hier vertreten wird, ist eine Kombination aus Elementen der nicht-direktiven Mediation und der provokativen Mediation. Ausgeschlossen werden alle Elemente des Drucks, des Zwangs, der Drohung, des Entzugs von Ressourcen usw., wie sie in der direktiven Mediation eingesetzt werden. Hingegen werden Elemente der direktiven Mediation übernommen, die als provokative Mediation bezeichnet werden sollen. Diese grenzt sich von allen Zwangsmassnahmen ab, zielt aber in guter Atmosphäre auf die Veränderung des Erwartungshorizontes der Parteien, indem sie eigene substanzielle Anregungen und Vorschläge zur Konfliktbearbeitung und lösung unterbreitet. Sie zeigt auch die negativen Folgen bei einem Misserfolg auf und belohnt Zugeständnisse, etwa indem sie eigene Verantwortung für bestimmte Ergebnisse übernimmt (z.B. durch Initiierung Elemente Entwicklungsprojekts). Wichtige nicht-direktiver Mediation, die zur Anwendung gelangen, sind: Vorschläge für die Tagesordnung und die Vorgehensweise, die Kontrolle des zeitlichen Ablaufs, die Einführung in die Verhaltens- und Kommunikationsregeln, Fokussierung auf Interessen und nicht auf Positionen, Einbezug aller am Konflikt beteiligten Parteien, Vermeidung von Marginalisierung einzelner Positionen, das "reframing" und den "Spiegel vorhalten", um Positionen aufzuweichen und Wertvorstellungen zu beeinflussen.

Gestaltung der Verhandlungsforen. Qualifizierte Mediation ist eine Bewegung von unten nach oben. Sie setzt auf einem mittleren Level, dort aber möglichst weit oben, an und zielt darauf ab, die höchsten Ebenen der am Konflikt beteiligten Parteien zusammenzuführen. Sie versucht, Asymmetrien der Konfliktparteien durch ein gutes Protokoll zu vermeiden. Im Sudan bspw. würde es kaum Sinn machen, den Führer der SPLA mit einem drittrangigen Beamten der Zentralregierung zusammenzubringen. Auch zeigt die Erfahrung, dass es wenig Sinn macht, zu weit unten in den jeweiligen Hierarchien anzusetzen. Es finden sich immer

Akteure auf der mittleren Ebene, die bereit dazu sind, an irgendwelchen Gesprächen teilzunehmen. Mediation darf nicht in einen bezahlten Konferenz- und Seminartourismus ausarten (waste of time and money). Mit anderen Worten: in den Vorverhandlungen und ersten Gesprächen ist ein Personenkreis anzusprechen, der sehr nahe an den Zentren der Macht sitzt, dort Vertrauen geniesst und auch rechenschaftspflichtig ist. Die Gesprächspartner müssen so gewählt sein, dass diese freie Hand haben, über den Konflikt zu sprechen. Sie müssen den Willen der Führungen reflektieren, potentiell an Verhandlungen auf höherer und höchster Ebene teilzunehmen. Aus diesem Grund sind Personen zu bestimmen, die in ihren jeweiligen Lagern immer wieder ein feedback über den Stand der (Vor-)Verhandlungen geben.

In der Phase der Vorverhandlungen und auch begleitend zu den eigentlichen Verhandlungen kann die Einrichtung und Durchführung von wissenschaftlichen Gesprächskreisen wichtig sein. Deren Aufgabe ist es, umstrittene Sachfragen zu behandeln und entsprechende Vorschläge zur Problemlösung zu skizzieren. Je nach Situation ist es sogar notwendig, die Verhandlungen mittels der Durchführung einer grösseren wissenschaftlichen Konferenz vor Ort anzustossen. Läuft die Konferenz, die (zumindest partiell) vom künftigen Mediator geleitet wird, gut, so kann darüber bereits die Glaubwürdigkeit demonstriert und eine Vertrauensbasis geschaffen werden. Für die Konfliktparteien muss ersichtlich sein, dass der Mediator ein wirkliches Interesse an der Konfliktbearbeitung und keine "hidden agenda" hat.

Letzteres ist insofern wichtig, weil - wie oben gezeigt wurde - interkulturelle Elemente eine grosse Rolle spielen. Es gilt, das Zusammentreffen von modernen und traditionalen Konfliktbearbeitungssystemen entsprechend zu berücksichtigen, indem der Mediator den Bedürfnissen, die aus beiden Systemen erwachsen, Beachtung schenkt. Wenn der Delegierte einer Partei eine anerkannte, in eine soziale Gemeinschaft traditionaler Prägung eingebundene Persönlichkeit ist, so muss dieser Zeit und Raum gegeben werden, ihre Verantwortung gegenüber der Gemeinschaft wahrzunehmen. So müssen zum Beispiel die Verhandlungsforen so gelegt und terminiert werden, dass neben klar terminierten Gesprächen in der Hauptstadt oder im Ausland auch offenere regionale Foren eingerichtet werden, die den Anforderungen traditionaler Konfliktbearbeitung genügen.

Die hier vorgeschlagene Form der qualifizierten Mediation bewegt sich zwischen dem Ansatz der problem-solving-workshops, den 1989/90 in Osteuropa praktizierten Runden Tischen und klassischen Verhandlungen. Der Ansatz geht über denjenigen der problem-solving-workshops hinaus, indem der etwas akademische Seminarstil überwunden werden soll. Es geht nicht nur um Lösung von Sachproblemen, sondern um konstruktive Konfliktbearbeitung auf ganzer Bandbreite. Ausserdem sollen die

politischen Fragen und zugrundeliegende unteilbare Konfliktgegenstände bis auf Führungsebene erörtert werden. Der Charakter der Runden Tische wird dadurch erreicht, dass möglichst alle Konfliktparteien eingeladen werden sollen, an dem Prozess teilzunehmen. Im Unterschied zu den Runden Tischen wird jedoch der Vorsitz von einem formellen Mediator - also einer Drittpartei - gehalten, welche den Prozess steuert. Auch geht es dabei nicht allein um Machtteilung, um Regierungsbildung oder um einen Kompromiss in sachlicher Hinsicht, sondern um eine tragfähige und nachhaltige Konfliktbearbeitung unter Berücksichtigung teilbarer und nicht-teilbarer Konfliktursachen. Letzteres ist der Hauptgrund dafür, warum klassische Verhandlungen auf diplomatischer Ebene nicht ausreichen. Der Mediator muss ein Forum schaffen, um Asymmetrien auszugleichen, nicht-teilbare Gegenstände zur Sprache zu bringen und er muss daher auch parteiisch sein. Nicht parteiisch im Hinblick auf die Parteien per se, sondern bezogen auf bestimmte Prinzipien und Werte wie zum Beispiel die Einhaltung der Menschenrechte. Verletzt eine Seite solche Werte grundsätzlich, so ist der Mediator gezwungen, die betroffene Partei zu unterstützen und gleichzeitig den Prozess aufrechtzuerhalten. Dies beinhaltet die Gefahr, dass die Parteien den Tisch verlassen. Auch dies hat der Mediator zu kalkulieren und in seine Strategie als "Soll-Bruchstelle" einzubauen. Kompromisse um jeden Preis widersprechen der qualifizierten Mediation mit ihrem erklärten Ziel der tragfähigen Lösungen.

Phasen der Konfliktbearbeitung. Aus dem bisher skizzierten gehen die Phasen bereits hervor. Der Einstieg beginnt auf informeller Ebene mit Gesprächen, Vorverhandlungen und evt. einer Konferenz (wie z.B. das US Institute for Peace in New York im Frühjahr 1997 für Rwanda durchgeführt hat). Daran schliessen die eigentlichen Verhandlungen an. Diese können wiederum auf verschiedenen Ebenen stattfinden. Möglicherweise müssen zuerst auf der Ebene der jeweiligen Konfliktparteien selbst Mediationen durchgeführt werden, weil diese im Hinblick auf eine Teilnahme an Verhandlungen mit dem "Feind" gespalten sind. So gilt es auf dieser Ebene die Tauben zu stärken und die Falken zurückzubinden. Dies ist unter Umständen durch flankierende, auch entwicklungspolitische, Massnahmen möglich.

Die eigentlichen Verhandlungen beginnen in der Regel unterhalb der höchsten Ebene. Es wird jedoch angestrebt, möglichst bald das Zusammentreffen der höchsten Ebenen zu erreichen. Letzteres kann auf formelle Einladung eines Drittstaates an die Führungsebene hin an einem neutralen - geheim gehaltenen Ort - stattfinden.

Ziel der Mediation ist zu einem Abschluss zu gelangen, an dessen Ende sowohl die Spannungen reduziert, die nicht-teilbaren Konfliktursachen entschärft und die teilbaren Gründe geregelt wurden. Darüber hinaus sollen auch Übereinkünfte über flankierende Massnahmen, die von den Konfliktparteien selbst oder vom Mediator zu erbringen sind, formuliert werden. Alle Punkte sind in einer schriftlichen Vereinbarung festzuhalten.

Ausstieg aus der Vermittlung. Die letzte Phase - der Ausstieg - ist ebenso entscheidend wie die vorhergehenden und sollte entsprechend ernst genommen werden. Der Ausstieg bestimmt letztlich darüber mit, ob die Vereinbarung tragfähig ist oder nicht. Der Mediator trägt sowohl institutionell als auch finanziell Mitverantwortung bei der Umsetzung der Vereinbarungen durch die Parteien. Dies geschieht am besten dadurch, dass er in seiner Strategie bereits ein Umsetzungskonzept vorsieht, dass die Implementierung, die Bereitstellung von Ressourcen, die Evaluierung und das Monitoring der Vereinbarungen vorsieht. Auch muss er sich überlegen, ob zu diesem Zeitpunkt andere Akteure mit anderen Ressourcen beizuziehen sind. So kann es durchaus sein, dass zum Beispiel die UNO bzw. regionale Organisationen angefragt werden müssen, mittels Blauhelmen die Vereinbarung zu schützen. Einen wichtigen Bereich stellt die ganze Frage der Nachkonfliktstabilisierung dar. Mit Hilfe der Geberstaaten, der Weltbank und anderer Akteure muss in der Regel Strukturhilfe geleistet, das Ressourcenmanagement optimiert, Ausbildung verbessert und die zivile Gesellschaft und Regierungsfähigkeit gestärkt werden. Mit anderen Worten: ein glaubwürdiger Mediator geht Verpflichtungen ein, die über die eigentliche Vermittlungstätigkeit am Tisch weit hinausweisen.

4. Wirkungsfelder der schweizerischen Friedensförderung

Eines der Ziele der Studie ist es, konkrete Wirkungsfelder für die schweizerische Friedensförderung zu ermitteln. Bei der Suche nach Konflikten, in welchen die Schweiz eine konstruktive Rolle übernehmen könnte, stellt sich immer wieder das Problem des Wettlaufs zwischen dem Hasen und dem Igel, wobei die Schweiz (ausnahmsweise?) der gehetzte Hase ist. In der Tat wurden in den meisten der laufenden Konflikte von verschiedenster Seite Mediationsversuche unternommen. Der Igel erscheint einmal in Gestalt der Europäischen Union (Somalia, Zypern u.a.), der USA (Sudan, Westsahara, Albanien, Mazedonien u.a.), Frankreichs (Hanish Islands zwischen Eritrea und Jemen u.a.), Sant'Egidio (Algerien u.a.), Norwegens (Naher Osten u.a.), Deutschlands (Äthiopien u.a.) etc.

Die Präsenz verschiedener Drittparteien mag für die einzelnen Akteure ärgerlich sein. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass es im Hinblick auf das Ziel der konstruktiven Konfliktbearbeitung nicht notwendigerweise ein Nachteil sein muss, wenn verschiedene Parteien mehrfach, verschiedenen Phasen und mit unterschiedlichen Strategien interveniert haben. Wie oben dargelegt wurde, kann es sogar sinnvoll sein, an einem toten Punkt der Verhandlungen den Mediator auszutauschen. Auch können sich die Drittparteien den Zeitpunkt ihrer Intervention nicht immer aussuchen. Aufgrund der Vielfalt der Konflikte sowie ihrer langen Dauer und ihrer variablen Intensität und Dynamik und nicht zuletzt auch aufgrund der Interessen der Vermittler selbst, sich ins Spiel zu bringen, ist es heute gängige Praxis auf dem internationalen "Vermittlungsmarkt", in allen Phasen eines Konfliktes zu intervenieren. Die Frage "ripe for resolution?" (Zartman), die unterstellt, es gäbe einen günstigen Zeitpunkt in der Genese eines Konfliktes, um ihn einer Regelung zuzuführen, wird heute weitgehend ignoriert. Hinzu kommt, dass es in der Regel mehrere Anläufe braucht, bis ein Konflikt erfolgreich geregelt ist.

Wie der Oslo-Prozess zeigt, zählen letztlich Beharrlichkeit, Kreativität, Ansehen und Erfolg. Die Ausführungen in den Kapiteln 2 und 3 sind im Zusammenhang mit diesen Eigenschaften zu betrachten. Es wurde betont, dass sich die erfolgreiche Vermittlerin eingehend mit dem Konflikt und dessen Umfeld auseinanderzusetzen hat. Sämtliche der erwähnten innerstaatlichen Konflikte Afrikas dürften aufgrund ihrer Struktur für eine Drittparteienintervention zugänglich sein, auch wenn sich einzelne Akteure zur Zeit dagegen sträuben (Algerien, Rwanda). Es wurde ebenfalls herausgestrichen, dass die nachhaltige Bearbeitung von

Identitätskonflikten in Afrika, die mit Unterentwicklung und sozioökonomischer Diskriminierung und politischer Marginalisierung einhergehen, eines qualifizierten, mehrschichtigen Ansatzes bedürfen.

Für eine schweizerische Interventionsstrategie bedeutet dies, dass sie sämtliche Elemente des "contingency"-Ansatzes entsprechend würdigt. Das heisst, trotz des modischen "Vermittle-wer-kann-wann-immerum-jeden-Preis" sind für eine mittel- und langfristige Strategie der Schweiz im Bereich der Vermittlung eine Reihe von Faktoren zu berücksichtigen. Vermittlungen sollen

- 1. nicht in erster Linie interessen-, sondern normgeleitet sein,
- 2. das kompetitive Umfeld in Rechnung stellen,
- 3. die interkulturelle Dimension berücksichtigen,
- 4. sich nach innovativen Modellen der Mediation richten,
- 5. die Staaten- wie die Gesellschaftswelt gebührend beachten,
- 6. die Zusammenarbeit mit NGOs suchen,
- 7. sich auf langjährige Kontakte stützen,
- 8. flankierend die Entwicklungszusammenarbeit einbeziehen,
- 9. von einem langen Atem geprägt sein.

Sollen diese Faktoren angemessen berücksichtigt werden, sind Schwerpunktsetzungen in der Friedensförderung notwendig. Diese ermöglichen es einerseits, die Kontinuität des Engagements zu gewährleisten und andererseits, adäquate Mittel für eine mehrschichtige Intervention - unter Einbeziehung der Entwicklungszusammenarbeit - einzusetzen. In der Regel wird eine Drittpartei ohne den Einsatz genügender Mittel in Konflikten, wie sie in Afrika auftreten, kaum zum Ziel gelangen.

4.1 Zum Profil der Schweiz

Aufgrund ihres Profils kann die Schweiz in einer Reihe von Konflikten in Afrika mit einiger Aussicht auf Erfolg intervenieren. Dazu gehören sicherlich Konflikte im frankophonen Westafrika, aber auch Konflikte in Ostafrika bzw. am Horn von Afrika. Der folgende Abschnitt konzentriert sich auf Äthiopien, wobei eine vergleichbare Strategie auch in anderen Ländern der Region anzuwenden wäre (v.a. im Sudan).

Wie stellt sich die Situation im Hinblick auf Äthiopien dar?

1. Die Schweiz hat in Äthiopien keine unmittelbar eigenen historisch ableitbaren Interessen zu vertreten. Sie war weder Kolonialmacht, noch Kriegspartei des II. Weltkrieges, noch hat sie geostrategische Interessen, die ihr zur Zeit des Kalten Krieges eine besondere Rolle hätten zukommen lassen. Ihr Interesse ist stark normenorientiert und leitet sich unmittelbar aus den fünf aussenpolitischen Zielsetzungen ab. Ausserdem kann sich die Schweiz auf eine humanitäre Tradition in der Region berufen und beginnt, sich entwicklungspolitisch strärker zu engagieren. So heisst es etwa im Bericht "Soutien au processus de démocratisation en Ethiopie" von Vodoz/Zellweger: "Par ailleurs, la période de transition socio-politique que traverse actuèllement l'Ethiopie offre des conditions exceptionnelles du point de vue des possibilités d'intervention: c'est aujourd'hui le meilleur moment pour agir en vue de contribuer au renforcement de ses structures démocratiques ainsi que de son développement socio-économique" (1997: 9).

- 2. Das kompetitive Umfeld im Hinblick auf Vermittlungsaktivitäten in Äthiopien ist relativ klar durchschaubar. Noch ist offen, welche konkreten Auswirkungen "the Greater Horn Initiative" der USA haben wird. Diese ist in erster Linie gegen das sudanesische Regime gerichtet. Die Entwicklungsund humanitäre Hilfe der USA an Äthiopien im Jahr 1996 beträgt immerhin 81 Mio. US-Dollar. In den letzten Jahren wurden verschiedene Aktivitäten im Bereich des Konfliktmanagement unternommen. Diese beschränkten sich jedoch oft auf Training so durch das Multi-Track-Diplomacy-Institute von McDonald in Washington oder auf lokale Initiativen (Life and Peace Institute). Einer deutschen Initiative ist es zu verdanken, dass Oromo und Regierungsvertreter im Herbst 1997 zu einem Gespräch zusammen kamen, das zu einer gewissen Öffnung beider Seiten führte.
- 3. In Äthiopien ist ein qualifizierter Ansatz möglich, weil das grundsätzliche Interesse auf allen Seiten besteht, die kriegerische Vergangenheit hinter sich zu lassen und sich auf die Entwicklung des Landes zu konzentrieren. Im Vergleich zu anderen Ländern im Horn gibt es eine relativ liberale Gesetzgebung bezüglich der Aktivitäten ausländischer NGOs. Dies erleichtert den Einstieg in Vorverhandlungen enorm, da offene Kontakte bis in die höheren und höchsten Etagen der Ministerien hinein möglich sind. Ausserdem stellen die in- und ausländischen NGOs ein wichtiges Bindeglied zwischen der Staaten- und der Gesellschaftswelt dar, das es zu nutzen gilt.
- 4. Die Schweizerische Friedensstiftung kann sich auf eine mehrjährige Zusammenarbeit mit Forschungsinstitutionen im Horn sowie mit professionellen NGOs stützen. Sie verfügt im Rahmen ihres aktionsorientierten Forschungsprojektes "Environmental Conflict Management" über ein Regionalbüro in Asmara, Eritrea, das von einem erfahrenen und auch in Äthiopien angesehenen Diplomaten und Experten in "environmental security in the Horn" geleitet wird (Ato Naigzy Gebremedhin). Er koordiniert insgesamt vier Forschungsgruppen, wobei zwei davon in Addis Ababa stationiert sind. Aufgrund ihrer Tätigkeit vor Ort verfügt die SFS über beste Kontakte zu dem vom Aussenministerium gegründeten Ethiopian International Institute for Peace and Development (EIIPD), insbesondere zu seinem executive-director Dr. Kinfe Abraham, aber auch zur Interafrica Group, zum Institute for Peace in the Horn, das vom ehemaligen

- Präsidenten der äthiopischen Verfassungskommission, Dr. Kifle, geleitet wird, sowie zu anderen Institutionen (OAU Peace Fund, IGAD, Pastoral and Environmental Network in the Horn PENHA, zur Universität etc.)
- 5. Die Schweiz begreift ihre Aussen- und Friedenspolitik gemäss dem Bericht zur Aussenpolitik als breitgefächtertes Instrumentarium zur Förderung von Frieden, Demokratie und Menschenrechten. Die Kombination dieser Ziele weist im Hinblick auf Äthiopien in die richtige Richtung. Ausserdem bilden sie gute Voraussetzungen für einen glaubwürdigen Akteur im Horn. Es sind jedoch keine hinreichenden Bedingungen dafür, dass die Schweiz konkrete Vermittlungsaktivitäten unternimmt. Betrachtet man die Projekte der multilateralen Friedensförderung und die Projekte zur Konfliktprävention der Entwicklungszusammenarbeit, so sind dies wertvolle Ansätze zur allgemeinen Verbesserung des friedenspolitischen Umfeldes, aber noch kein Beitrag zur konstruktiven Konfliktbearbeitung an und für sich. Legt man den Haas'schen Erfolgsindex zugrunde, wie er in Kapitel 2 diskutiert wird, so sehen die Ergebnisse schweizerischer Friedenspolitik im engeren Sinne eher mager aus: Weder hat die Schweiz in jüngster Zeit als Mediatorin zu einem positiven Verhandlungsergebnis beigetragen, noch Konfliktparteien auf höchster Ebene an einen Tisch gebracht oder aktiv zu einem Waffenstillstand beigetragen. Will sie dieses Defizit wettmachen, was ihr angesichts ihres anerkannten Engagements in der Bearbeitung des friedenspolitischen Umfelds nicht allzu schwer fallen dürfte, so ist eine Konzentration der Mittel auf Äthiopien (als einem Fall neben nur wenigen anderen) ratsam.

4.2 Konfliktformation in Äthiopien

4.2.1 Historischer Hintergrund

Kaiser Menelik II konnte nach seinem spektakulären Siea über die Italiener bei der Schlacht von Adua im Jahr 1896 seinen Herrschaftsbereich nahezu verdoppeln. Durch seine ausgedehnten Feldzüge gerieten zahlreiche Völkerschaften verschiedener kultureller, religiöser Herrschaft die feudalähnlich und sozialer Prägung unter der strukturierten. durch das orthodoxe Christentum geprägte Amharengesellschaft. Zu den unterjochten Völkern gehörten die Oromo, die Sidama und die Somali, aber auch Niloten, Moslems und Nomaden. Im Zuge der Expansion verlagerte sich das politische Zentrum des Landes Richtung Süden nach Addis Abeba. Kaiser Haile Selassie I versuchte in den 40er und 50er Jahren, nach dem Intermezzo italienischer Besetzung zwischen 1935 und 1941, mit britischer und dann mit amerikanischer Hilfe eine Restaurierung und Konsolidierung der kaiserlichen Zentralgewalt. Dabei standen der Aufbau eines zentralen Steuerwesens und die Aufstellung einer modernen Armee im Mittelpunkt. Erhebungen der Tigray im Jahre 1943, der Oromo und Somali in den Jahren 1963 bis 1970 sowie der Eritreer ab dem Jahre 1961 wurden mit militärischer Gewalt unterdrückt.

Die fortschreitende Modernisierung und funktionale Differenzierung der Verwaltung förderte das Entstehen städtischer Gruppen, die zu einer antiautokratischen und -feudalen Bewegung beitrugen. Das kaiserliche Regime stürzte im Frühjahr 1974 nach Massenstreiks und Unruhen, so dass sich die Reformhoffnungen auf eine breite Partizipation der politischen Kräfte und Ethnien stützten. Als sich der "Sozialismus" von Mengistu Haile Mariam als staatlich-säkulare bzw. militaristische Fortsetzung Zentralisierungspolitik erwies, zivile Oppositionelle umgebracht und ethnische Gruppen marginalisiert wurden, gewannen bewaffnete Oppositionsbewegungen auf regional-ethnischer Grundlage an Bedeutung. Je mehr sich das militärisch-bürokratische Entwicklungsmodell als Krücke für die nachholende Nationenbildung erwies, desto stärker stürzte der äthiopische Staat in eine fundamentale Identitäts- und Legitimitätskrise. Das von den Amharen dominierte politische Zentrum geriet immer stärker unter den Druck einer Bauernquerilla, der Mitte der 80er Jahre in umfassende Antiregimekriege mündete.

4.2.2 Ethnopolitische Konfliktlage

Äthiopien ist ein Vielvölkerstaat mit über 90 Ethnien. Die Tatsache, dass diese Ethnien vier grossen Sprachfamilien angehören, nämlich der semitischen, kuschitischen, omotischen und nilo-saharischen, belegt das Zusammentreffen von Wanderungsbewegungen aus dem arabischen Raum einerseits und dem östlichen Afrika andererseits. Mehr als die Hälfte der äthiopischen Bevölkerung spricht kuschitische Sprachen wie Afaan, Oromo, Somali, Afar und andere. Amtssprache ist das semitische Amharisch, welches ursprünglich die Sprache einer politisch-kulturell dominierenden Bevölkerungsminderheit war.

Ein Konfliktpotential ethnopolitischer Prägung ergibt sich aus der relativen Grösse der verschiedenen Ethnien, aus ihrer unterschiedlichen Position in der Gesellschaft und aus dem historischen Prozess ihrer Eingliederung in den äthiopischen Staat.

So hatten nur gerade 7 der insgesamt 85 im Zensus von 1984 erfassten Ethnien mehr als 1 Mio. Mitglieder. Lediglich 15 weisen einen Bevölkerungsanteil von jeweils über 1% der Gesamtbevölkerung aus. Die Oromo bilden mit Abstand die grösste Ethnie. Gemäss Zensus machen sie gut einen Drittel der Gesamtbevölkerung des Landes aus. Ihr tat-

sächlicher Anteil wird jedoch auf rund 40% geschätzt, während der Anteil der Amharen mit rund 28% deutlich geringer ausfällt. Die Tigreer, die im Jahre 1992 die Amharen mit militärischen Mitteln von der Macht vertrieben, und die tigrinyasprachigen Eritreer bilden zusammen mit einem Anteil von 10% die drittgrösste Gruppe. Mit einigem Abstand folgen schliesslich die Gurage, Somali, Sidama und Wolaita.

Die Heterogenität der Bevölkerung ist regional stark unterschiedlich.

- Im Südwesten und Westen ist die Vielfalt am ausgeprägtesten. Dort siedeln äusserst zahlreich kleine und kleinste Ethnien, während der Osten und Nordosten im Vergleich dazu homogen ist.
- Die Ethnien im tiefliegenden Grenzgebiet zum Sudan gehören überwiegend der nilo-saharischen Sprachfamilie an. Sie lassen sich kulturell dem Südsudan zuordnen.
- Im Südwesten siedeln die zur omotischen Sprachfamilie zu zählenden Ethnien.
- In den semi-ariden Zonen im Osten und Nordosten, wo die Somali und die Afar beheimatet sind, gibt es nur wenige urbane Zentren mit einer ethnisch gemischten Bevölkerung.
- Im Hochland des Nordens, dem Heimatgebiet der Amharen und Tigreer, die zusammengefasst als "Abessinier" bezeichnet werden, gibt es kaum Zuwanderung aus anderen Gebieten. Hier finden sich nur einige seit langem ansässige kleine ethnische Minderheiten.

Auch religiös ist die Bevölkerung heterogen. Religion und ethnische Zugehörigkeit fallen jedoch nur teilweise zusammen. Die grössten Religionsgemeinschaften sind das äthiopisch-orthodoxe bzw. das koptische (ägyptische) Christentum und der Islam sunnitischer Richtung. Der Zensus von 1984 räumt dem orthodoxen Christentum mit 54% den ersten und dem Islam mit 33% den zweiten Rang ein. Tatsächlich dürfte der Anteil des Islam weit höher sein und grösser werden. Die überwiegende Mehrheit der Amharen und der Tigreer des Hochlands gehört der äthiopisch-orthodoxen Kirche an. Tieflandbewohner wie Somali, Afar, Aderi, Tigre u. a. sind fast ausnahmslos Moslems. Andere grosse Ethnien wie die Oromo oder die Gurage bilden gemischte Religionszugehörigkeiten. Ganz klar bilden Moslems im nördlichen und zentralen Hochland eine Minderheit, während sich orthodoxe und andere Christen im Südwesten. Süden, Osten und Nordosten in der Minderheit befinden. Darüber hinaus gehören 6-7% der Bevölkerung einer Reihe von protestantischen Missionskirchen an. Auf die im 15. Jahrhundert kurz aufblühenden Beziehungen zu Portugal geht die Existenz einer kleinen römischkatholischen Kirche zurück. Die meisten der als Falascha oder "Haus Israel" (Bet Israel) bezeichneten Juden sind seit Mitte der 80er Jahre nach Israel ausgewandert, nachdem ihre Zahl aufgrund von erzwungener freiwilliger Christianisierung zusammengeschmolzen Traditionale Volksreligionen haben sich nur bei einigen der kleinen Ethnien im Westen und Südwesten sowie bei den südlichen Oromo-Gruppen gehalten.

Die grosse Heterogenität der Bevölkerung, die Entstehung des heutigen Territorialstaats durch kriegerische Expansion, die bis in die 90er Jahre reichende hochgradige Zentralisierung des politischen Systems, die erst 1974 durch die formale Gleichstellung des Islam beendete Position der äthiopisch-orthodoxen Kirche als Staatskirche, die mit dem Begriff "politisches Amharentum" gekennzeichnete politisch-kulturelle Dominanz der Amharen und die Stellung des Amharischen als einziger offizieller Amtssprache haben verschiedene Konfliktlinien produziert, die mit dem Begriff "ethnischer Konflikt" nur teilweise und letztlich unzureichend erfasst werden.

Unter Amharen und Tigreern ist die Bindung an die Heimatregion ein wichtigeres identitätsbildendes Merkmal als die Sprache. Regionalismus ist deshalb unter der ländlichen Bevölkerung im nördlichen Hochland weit ausgeprägter als Ethnizität. Dem steht die ethnopolitische Mobilisierung der Oromo gegenüber. Diese wurde, historisch gesehen, erst in jüngster Zeit virulent. Aufgrund von Verboten ethnischer Zusammenschlüsse, aber auch wegen der grossen Unterschiede zwischen den verschiedenen Oromo-Untergruppen, wurde die Bildung einer strategischen und konfliktfähigen Gruppe immer wieder vereitelt.

Träger einer äthiopischen nationalstaatlichen Identität sind nur das städtische Bürgertum und die sogenannten Abessinier. Diese beziehen ihre Identität aus dem ehemaligen abessinischen Kaiserreich. Damit befinden sie sich in der Stellung einer privilegierten Minderheit. Mehr als die Hälfte der gegenwärtigen Bevölkerung partizipierte am Kaiserreich entweder überhaupt nicht, gehörte zu den Gegnern des Reiches oder wurde als Unterworfene eingegliedert.

Politische Machtlosigkeit, kulturelle und - bei moslemischen Gruppen - religiöse Diskriminierung in Verbindung mit sozioökonomischer und ökologischer Diskriminierung der Klein- bzw. Subsistenzbauern und Viehzüchter, die im Süden durch faktische Rechtlosigkeit der Pächter verschärft wurde, führten zur Kongruenz von ethnischer Zugehörigkeit und sozio-ökonomischem Status. Die Marginalität der seit Ende des 19. Jahrhunderts in den Staat eingegliederten Ethnien machte es diesen schwer, sich mit dem kaiserlich-zentralistischen Regime in der früheren Hauptstadt Gondar zu identifizieren. Vor diesem Hintergrund hat sich ein ethnisch definierter Nationalismus einer nach staatlicher Unabhängigkeit strebenden Bewegung vor allem unter den Somali und den Oromo entwickelt. Da letztere über die Bevölkerungsmehrheit verfügen, liegt hier eine starke Sprengkraft für den ethnisch-föderativ strukturierten äthiopischen Staat.

Ethnische Konflikte im engeren Sinne, das heisst Konflikte zwischen ethnisch definierten Gruppen, sind im wesentlichen lokaler oder sub-regionaler Art. Dabei handelt es sich um mehr oder weniger intensive Kon-

flikte um zentrale Ressourcen der ländlichen Produzenten wie Anbauflächen, Weiden, Wasserstellen oder Handelswege. Durch die vergangene Militarisierung der Gesamt-region Horn von Afrika sind automatische Waffen in denienigen Gebieten, in denen Konflikte zwischen benachbarten Ethnien eine historische Tradition haben, leicht zu beschaffen. Durch die Verfügbarkeit moderner Waffen wurden die ritualisierten Stammesfehden mehr und mehr brutalisiert. Aufgrund der massiven Steigerung der Gewalt durch die erhöhte Lethalität der Waffen sind traditionale Mechanismen der Konfliktbearbeitung weitgehend funktionslos geworden. Ausserdem hat sich das Kräfteverhältnis zwischen den Ethnien stark gewandelt. Die Ressourcenkonflikte haben sich im Zusammenhang mit kriegsbedingten Schäden, klimatischen Schwankungen, unregelmässigen Niederschlägen und der Übernutzung von Land- und Wasserressourcen zu einer Überlebensfrage ausgewachsen. Die lokalen Konflikte werden weitgehend jenseits der Kontrolle der Regierung ausgetragen.

4.2.3 Vermittlung zwischen Oromo und Regierung

Der Konflikt zwischen der Oromo-Bevölkerungsmehrheit und der Zentralregierung, die von den Tigreern beherrscht wird, bildet denjenigen Konfliktherd Äthiopiens mit der grössten Sprengkraft. Obwohl die Fronten bis vor kurzem verhärtet waren, gibt es günstige Entwicklungen im Lande, die Mediationsversuche rechtfertigen. Dazu gehört der Wille der gegenwärtigen Regierung Meles Zenawi, das krisengeschüttelte Land zu entwickeln. Zenawi gilt als einer der "jungen" Führer Afrikas, denen die Weltbank und andere Institutionen einen Neuanfang zutrauen. Er gilt trotz der rigiden Haltung gegenüber oppositionellen Gruppen als guter und intelligenter Kommunikator.

Die neue äthiopische Verfassung bildet ebenfalls eine gute Grundlage für inter-ethnische Gespräche. Sie gehört zu den fortschrittlichsten Verfassungen in Entwicklungsländern. Insbesondere die Föderalisierung des Landes, verbunden mit einem verankerten Sezessionsrecht und der Festlegung entsprechender Mechanismen, die die gewaltfreie Durchführung einer Sezession gewährleisten sollen, wirkt sich dämpfend auf ethnopolitische Konfliktlagen aus.

Der "ethnische Föderalismus" wird zwar auch als Gefahr gesehen. So wird argumentiert, er würde eine regionale Abspaltung geradezu begünstigen. Doch unter Einhaltung der verfassungsmässigen Prinzipien und Normen dürfte ein Sezessionsversuch in einen Prozess münden, welcher an vielen Punkten eine offene Diskussion befördern würde. Das könnte wiederum Raum für Vermittlung durch kompetente Drittparteien eröffnen.

5 Bibliographie

- Achebe, Chinua, 1988: Anthills of the Savannah, New York (Anchor Books/Doubleday).
- Ake, Claude, 1989: Newsletter of the African Association of Political Science, Lagos, December.
- Ansprenger, Franz, 1992: Politische Geschichte Afrika im 20. Jahrhundert, München.
- Augsburger, David W., 1992: Conflict Mediation Across Cultures. Pathways and Patterns, Louisville, Kentucky.
- Avruch, Kevin, Peter B. Black, Joseph A. Scimecca (Hg.), 1991: Conflict Resolution. Cross Cultural Perspectives, Westport Conn./London.

- Bächler, Günther, Volker Böge, Stefan Klötzli, Stephan Libiszewski, Kurt R. Spillmann, 1996: Kriegsursache Umweltzerstörung. Ökologische Konflikte in der Dritten Welt und Wege ihrer friedlichen Bearbeitung, 3 Bde., Zürich/Chur.
- Bächler, Günther, Stefan Bellwald, Mohamed Suliman, 1996: Environmental Conflict Management Approaches and Implementation in the Horn of Africa, Bern et al.
- Baechler, Günther, 1997: Violence Through Environmental Discrimination. Causes, Rwanda Arena, and Conflict Model. Dissertation, Berne, Cambridge MA.
- Böge, Volker, 1998: Bergbau. Umweltzerstörung. Gewalt. Der Krieg auf Bougainville im Kontext der Geschichte ökologisch induzierter Modernisierungskonflikte, Münster, i.E.
- Beaumont, Peter, 1993: Drylands. Environmental Management and Development, London and New York.
- Bercovitch, Jacob, J. Theodore Anagnoson, Donnette L. Wille, 1991: Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations. In Journal of Peace Research, vol. 28, no. 1, pp. 7-18.
- Brüne, Stefan, Volker Matthies, 1993: Krisen- und Kriegsregion Horn von Afrika. In Nohlen, Dieter, Franz Nuscheler (Hg.), Handbuch der Dritten Welt. Band 5. Ostafrika und Südafrika, Bonn, pp. 14-31.
- Büttner, Friedeman, Fred Scholz, 1993: Islamisch-orientalische Welt: Kulturtradition und Unterentwicklung. In Nohlen, Dieter, Franz Nuscheler (Hg.), Handbuch der Dritten Welt. Band 6. Nordafrika und Naher Osten, Bonn, pp. 16-66.
- Davidson, Basil, 1992: The Black Man's Burden. Africa and the Curse of the Nation-State, New York.
- Duran, Khalid, 1993: Islam: Alter Konfliktherd und neues Feindbild. Muslims als "Nachfolger" der Kommunisten? In Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, Schweizerische Friedensstiftung (Hg.), Das neue Chaos der nationalen Egoismen. Friedensbericht 1993. Friedensforscher zur Lage, pp. 105-118.
- Ders., 1997: Ägyptens "Möchtegern-Khomeiny". Omar Abderrahmans Einfluss auf die Jamaa-al-islamiya. In NZZ vom 8. Dezember, p. 7.
- Fisher, Ronald J., Loraleigh Keashly, 1991: The Potential Complementarity of Mediation and Consultation within a Contingency Model of Third Party Intervention. In Journal of Peace Research, vol. 28, no. 1, pp. 29-42.
- Giorgis, Anderberhan W., 1993: The human and ecological consequences of the war in Eritrea. In Tvedt, Terje (ed.), Conflicts in the Horn of Africa: human and ecological consequences of warfare, Uppsala, pp. 77-84.
- Glasl, Friedrich, 1994: Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte und Berater, Bern/Stuttgart, 4. Aufl.
- Guichaoua, André, 1995: Les crises politiques au Burundi et au Rwanda 1993-1994, Université de Lille, Paris.
- Hogg, Richard, 1997: Introduction. In Richard Hogg (Hg.), Pastoralists, Ethnicity and the State in Ethiopia, London, pp. 1-22.
- Hurni, Hans, 1990: Degradation and Conservation of Soil Resources in the Ethiopian Highlands. In Messerli, Bruno, Hans Hurni (eds.), African Mountains and Highlands, Marceline Miss., pp. 51-64.
- Kappel, Rolf, Oliver Landmann (1997): Die Schweiz im globalen Wandel. Aussenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Herausforderungen, Zürich, NZZ Verlag.
- Klein, Axel, 1997: The State of War and Peace in Africa in 1996, Institute for African Alternatives IFAA, London.

- Kriesberg, Louis, 1991: Formal and Quasi-Mediatiors in International Disputes: An Exploratory Analysis. In Journal of Peace Research, vol. 28, no. 1, pp. 19-28.
- Krings, Thomas, 1993: Struktur- und Entwicklungsprobleme der Sahelländer. In Nohlen, Dieter, Franz Nuscheler (Hg.), Handbuch der Dritten Welt. Band 6. Nordafrika und Naher Osten, Bonn, pp. 130-155.
- Lederach, John Paul, 1995: Preparing For Peace: Conflict Transformation Across Cultures, Syracuse et al.
- Libiszewski, Stephan, Günther Bächler, 1997: Conflicts in mountain areas a predicament for sustainable development. In Messerli, Bruno, Jack D. Ives (Hg.), Mountains of the World. A Global Priority, New York, London, pp. 103-130.
- Makinda, Samuel M., 1996: Democracy and Multi-Party Politics. In The Journal of Modern African Studies, Cambridge University Press, Volume 34, Number 4, pp. 555-574.
- Meyns, Peter, 1993: Die Region des südlichen Afrika. In Nohlen, Dieter, Franz Nuscheler (Hg.), Handbuch der Dritten Welt. Band 5. Ostafrika und Südafrika, Bonn, pp. 290-319.
- Meyns, Peter, Franz Nuscheler, 1993: Struktur- und Entwicklungsprobleme von Subsahara-Afrika. In Nohlen, Dieter, Franz Nuscheler (Hg.), Handbuch der Dritten Welt. Band 4. Westafrika und Zentralafrika, Bonn, pp. 13-101.
- Moore, Will H., Ted Robert Gurr, 1997: Assessing Risks of Ethnorebellion in the Year 2000: Three Empirical Approaches. Toronto, March (Manus.)
- Ottaway, Marina, 1997: Democratisation and the Leninist Option. In The Journal of Modern African Studies, Cambridge University Press, Volume 35, Number 1, pp. 1-16.
- Political Handbook of the World 1997, ed. By Arthur S. Banks, Alan J. Day, Thomas C. Muller, New York.
- Rabehl, Thomas, Stefan Trines (Hg.), 1997: Das Kriegsgeschehen 1996. Register der Kriege und bewaffneten Konflikte, Arbeitspapier Nr. 6, Hamburg.
- Ropers, Norbert, 1995: Friedliche Einmischung. Strukturen, Prozesse und Strategien zur konstruktiven Bearbeitung ethnopolitischer Konflikte, Berghof Report Nr. 1, Berlin
- Ruf, Werner, 1993: Der Maghreb im Überblick. In Nohlen, Dieter, Franz Nuscheler (Hg.), Handbuch der Dritten Welt. Band 6. Nordafrika und Naher Osten, Bonn, pp. 86-110.
- Senghaas, Dieter, 1982: Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen, Frankfurt/Main.
- Smith, Dan, 1997: Der Fischer Atlas. Kriege und Konflikte, Frankfurt a.M.
- Stroux, Daniel, 1998: Ethnopolitisierung von Konflikten am Beispiel von Zaïre (erscheint im Friedensbericht 1998).
- Suliman, Mohamed, 1993: Der afrikanische Kontinent ist von innen her bedroht. Krieg und Frieden in Afrika 1992. Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, Schweizerische Friedensstiftung (Hg.), Das neue Chaos der nationalen Egoismen. Friedensbericht 1993. Friedensforscher zur Lage, pp. 77-90.
- United Nations Development Programme (ed.), 1996: Human Development Report 1996, New York.
- Vodoz, Luc, Valentin Zellweger, 1997: Soutien au processus de démocratisation en Ethiopie. Evaluation préliminaire, Addis Abeba, Berne et Lausanne, Avril.

- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung WBGU, 1996: Welt im Wandel. Herausforderung für die deutsche Wissenschaft, Springer, Berlin et al.
- Zartman, I. William, 1995: Elusive Peace. Negotiating an End to Civil Wars, Washington D.C. (The Brookings Institution).
- Zeitungsarchiv (NZZ, Afrikaberichterstattung Jg. 1996 und 1997, sowie verschiedene Ausgaben von Africa Confidential).