

## Anmerkungen zur politischen Lage am Horn von Afrika

von Dr. Claas D. Knoop und Dr. Peter Roell

### Vorbemerkung

Bei seinem Besuch in Dschibuti am 25. September 2006 bekräftigte der deutsche Verteidigungsminister Franz Josef Jung, dass die Bundeswehr noch längere Zeit am Horn von Afrika verbleiben wird. Es gebe weiter ein besonderes Interesse, terroristische Aktivitäten zu unterbinden.

In der vorliegenden Studie wollen die Autoren deshalb auf die strategische Bedeutung des Horns von Afrika eingehen, die historische Lage in der Region beleuchten, sozio-ökonomische und innenpolitische Entwicklungen erläutern, auf die Gefahren der Seepiraterie hinweisen sowie drei Szenarien für die Zukunft und Aktionsmöglichkeiten der internationalen Gemeinschaft herausstellen.

### Zur strategischen Bedeutung des Horns von Afrika

Eine präzise geographische Abgrenzung, welche Länder vom „Horn von Afrika“ umfasst werden, ist schwierig, weil sich sowohl engere als auch weitere Begriffsdefinitionen je nach Betrachtung finden lassen. Für den Zweck dieser politisch fokussierten Anmerkungen, **wird von vier Ländern ausgegangen: Äthiopien, Dschibuti, Eritrea und Somalia.**

Diese vier Länder umfassen ein Gebiet von rund 1,9 Mio qkm mit ca. 85 Millionen Einwohnern. Abgesehen von Äthiopien gehen die heutigen Grenzverläufe im Wesentlichen auf koloniale Grenzziehungen aus dem 19. und 20. Jahrhundert zurück – eine geschichtliche Tatsache, die auch für künftige Entwicklungen am Horn nicht ohne Bedeutung ist.

Ein Blick auf die Landkarte genügt, um die **geostrategische Bedeutung**, die den Ländern am Horn von Afrika zukommt, deutlich zu machen. Hier sollen nur folgende Faktoren hervorgehoben werden:

- Am Ausgang des Roten Meeres zum Indischen Ozean kreuzen sich **Schiffahrtslinien**, die für die **Versorgung der Industrieländer** weltweit von eminenter Bedeutung sind. Die Sicherung dieser Wasserwege vor terroristischen oder kriminellen Angriffen liegt im besonderen deutschen Interesse.
- Für die unmittelbaren Nachbarn der vier Staaten des Horns auf dem afrikanischen Kontinent – Sudan und Kenia – ist die Entwicklung in der gesamten Region für ihre eigene Zukunft von herausragender Wichtigkeit; (allein die Tatsache, dass der in

Äthiopien entspringende „blaue Nil“ 80 % zum Gesamtvolumen des Nilwassers beiträgt, beleuchtet die strategische Rolle dieses Landes für eine **gesicherte Wasserversorgung der Unterlieger des Nils** (Sudan und Ägypten).

- Die Exploration von **strategisch wichtigen Rohstoffen** (zum Beispiel Gas, Öl, Mineralien) in dem Gebiet der vier Hornländer steckt zwar noch in den Anfängen, doch darf aufgrund erster viel versprechender Funde (z.B. in Äthiopien) vermutet werden, dass das **Rohstoffpotential dieser Region** zukünftig von großem wirtschaftlichen/politischen Interesse sein wird. Ein wichtiges Indiz dafür ist das unübersehbare Engagement Chinas in dem größten und volkreichsten Staat der Region, Äthiopien.
- Darüber hinaus hat die Lage am Horn natürlich unmittelbare politische, wirtschaftliche und soziokulturelle **Aus- und Wechselwirkungen auf die arabische Gegenküste** (Saudi-Arabien, Jemen, Golfstaaten).
- Schließlich: vor dem Hintergrund der **Bekämpfung des internationalen Terrorismus** sind die Entwicklungen in Somalia, das im Verdacht steht als Rückzugs/Aufmarschgebiet terroristischer Gruppierungen zu dienen, für die globale Sicherheitslage von erheblichem Interesse, insbesondere auch für die USA. (1)

Will man die heutige politische Lage und Entwicklung am Horn von Afrika versuchen zu verstehen, ist zunächst ein kurzer Rückblick auf die wechselvolle Geschichte dieser Region unerlässlich.

### **Historische Ausgangslage in der Region**

**Äthiopien** führt seine Geschichte als politische Einheit auf die Zeit von ca. 1000 vor Christi Geburt zurück (Besuch der legendären **Königin von Saba bei König Salomon**, aus deren Verbindung König Menelik I hervorging, der als Ahnherr der äthiopischen Dynastien gilt).

Die dreitausendjährige Geschichte Äthiopiens prägt auch heute noch das starke Selbstbewusstsein seiner Bewohner, die erkennbar stolz darauf sind, dass sie als einziges Volk des afrikanischen Kontinents nicht kolonisiert wurden (der Versuch Italiens, das Land 1936 zu unterwerfen, endete bereits 1941 mit der italienischen Niederlage).

In den Jahrhunderten zuvor war Äthiopien wiederholt Zielscheibe von (vergeblichen) Eroberungsversuchen aus dem islamischen Norden, dem heutigen Ägypten, Sudan und Eritrea, von der arabischen Halbinsel und von Kolonialmächten des 19. Jahrhunderts. Mit dem Sieg gegen Italien in der Schlacht von Adua (1896) wehrte es seine Kolonisierung ab, musste allerdings Eritrea als Kolonie an Italien abtreten. Gestärkt durch den Sieg von Adua dehnte Kaiser Menelik II Äthiopien nach Süden auf seine heutige Größe aus, wobei er in bester imperialistischer Manier seiner Zeit insbesondere das überwiegend von Somalis bewohnte Ogaden dem äthiopischen Reich einverleibte. Seine Politik wird treffend durch ein Rundschreiben an europäische Mächte charakterisiert: „Ethiopia has been for fourteen centuries a Christian island in a sea of pagans. If the powers at a distance come forward to partition Africa between them, I do not intend to remain an indifferent spectator.“

Der Verlust Eritreas an Italien wird nach dem 2. Weltkrieg unter Kaiser Haile Selassie allmählich zugunsten Äthiopiens revidiert, der 1962 das Gebiet annektiert und zur Provinz des Landes erklärt.

In zwei, für alle Seiten verlustreichen Kriegen versucht Äthiopien das gewonnene Terrain zu verteidigen. Im Ogaden-Krieg gelingt es 1977/78 mit massiver sowjetischer und kubanischer

Hilfe die somalische Invasion (und damit die „Rückeroberung“ des Ogaden durch Somalia) abzuwehren. Dagegen endet der dreißigjährige Befreiungskampf Eritreas im April 1993 mit der Unabhängigkeit des Landes. Äthiopien wird damit zum Binnenstaat.

Die heutigen politischen Konflikte und Spannungen zwischen Äthiopien und Eritrea bzw. Somalia haben eine zentrale Wurzel in dieser Vorgeschichte, ohne deren genaue Kenntnis und Berücksichtigung selbst gut gemeinte Lösungsansätze für eine friedliche Konfliktbeilegung zum Scheitern verurteilt sind.

**Eritrea:** Nach der Unabhängigkeit des Landes auf der Grundlage eines Referendums im April 1993 nehmen die Spannungen mit Äthiopien zu, die sich von Mai 1998 bis Juni 2000 in einem verlustreichen Grenzkrieg entladen (ca. 100.000 Tote). Der Krieg wird schließlich am 18.06.2000 mit einem Waffenstillstand und am 12.12.2000 mit dem Friedensvertrag von Algier beendet.

In einem 25 km breiten Grenzstreifen (TEMPORARY SECURITY ZONE TSZ) auf eritreischem Gebiet werden UN-Friedenstruppen stationiert (United Nations – Mission in Ethiopia and Eritrea – UNMEE). Die UNMEE-Truppe sollte solange bleiben, bis die aufgrund des Algier-Friedensabkommens gebildete, **unabhängige Grenzkommission** die Grenze festgelegt und die Grenzlinie demarkiert sein würde. Die Grenzkommission verkündete ihre Entscheidung am 13. April 2002. Die Grenzdemarkierung ist bisher aber noch nicht erfolgt, da Äthiopien vor Umsetzung der Entscheidung einen Dialog mit Eritrea über die Modalitäten der Demarkierung fordert.

Eritrea besteht hingegen darauf, dass die internationale Staatengemeinschaft aufgrund des Algier-Friedensabkommens verpflichtet sei, gegenüber Äthiopien die Umsetzung der Entscheidung der Grenzkommission durchzusetzen. Die eritreische Regierung lässt ihre Frustration über die äthiopische Weigerung an UNMEE aus (Flugverbote für UNMEE-Hubschrauber in Eritrea; Ausweisung westlicher und russischer UNMEE-Mitarbeiter). Je länger eine Lösung des schwelenden Grenzkonflikts auf sich warten lässt, desto mehr wächst die Gefahr einer erneuten Eskalation der Spannungen zwischen beiden Ländern.

Vermittlungsbemühungen der USA und der Vereinten Nationen haben bisher zu keiner Annäherung der Positionen geführt. Das UNMEE-Mandat wurde vom Sicherheitsrat Ende Mai zunächst bis zum 30. September 2006 und anschließend nochmals bis zum 31.01.2007 verlängert (bei einer von 3.300 auf 2.300 verminderten Truppenzahl). An der letzten Sitzung der Grenzkommission (24.08.06 in Cambridge) haben beide Länder nicht teilgenommen. Am 16.10.06 drangen eritreische Truppenteile in die TSZ ein und erhöhten damit das Risiko einer Eskalation des Konfliktes.

**Somalia:** Anders als das große Nachbarland Äthiopien zeichnet sich Somalia durch eine **weitgehende ethnische, sprachliche und religiöse Homogenität** aus, die allerdings durch weit verzweigte Clanstrukturen wieder relativiert wird. Ab Ende des 19. Jahrhunderts wird das Siedlungs- und Weidegebiet der überwiegend nomadisch lebenden Somalis in fünf Einheiten aufgeteilt: Britisch Somaliland, Italienisch Somalia, Französisch-Somaliland (Dschibuti), äthiopisches Ogadengebiet (s.o.) sowie den nordöstlichen Grenzdistrikt Kenias (vor dessen Unabhängigkeit unter britischer Herrschaft).

Die koloniale Fremdherrschaft wird 1960 durch die Unabhängigkeit Somalias, das das Gebiet von Britisch-Somaliland und Italienisch Somalia umfasst, beendet. Durch einen Armeeputsch kommt 1969 General Mohammed Ziad Barre an die Macht, gegen dessen autoritäres Regime

sich nach der Niederlage Somalias gegen Äthiopien im Ogaden-Krieg ab 1978 zunehmend Widerstand regt, der ab 1988 das ganze Land erfasst und 1990 zum Sturz des Diktators führt. 1991 erklärt sich „**Somaliland**“ (praktisch identisch mit dem früheren Britisch-Somaliland) für unabhängig, ist aber bis heute nicht international anerkannt (das gilt auch für das so genannte „Puntland“ im Nordosten des Landes).

Es folgen 15 Jahre, die vom Verfall staatlicher Strukturen geprägt sind und dem Land den Ruf eines „failed state“ par excellence eingebracht hat. Insgesamt 14 Versuche, die staatliche Einheit wieder herzustellen (u.a. auch mit Hilfe der Vereinten Nationen) sind in dieser Zeit unternommen worden – bisher ohne durchgreifenden Erfolg. Der letzte Versuch führt 2004 zur Bildung einer Übergangsregierung in Nairobi (Transitional Federal Government, TFG), zur Einsetzung eines Übergangsparlaments und zur Verkündung einer provisorischen Verfassung. Die Übergangsinstitutionen sind derzeit die einzigen international anerkannten Strukturen Somalias. Ihre Stellung ist aber (noch?) so schwach, dass sich ihr Einflussbereich auf die Stadt Baidoa (westlich von der Hauptstadt Mogadishu) beschränkt. Mogadishu und weite Teile des Küstenstreifens im Süden und Norden der Hauptstadt sind seit Februar 2006 unter der Kontrolle der so genannten „**Union der islamischen Sharia-Gerichtshöfe**“, deren radikale Elemente Somalia in einen islamistischen Gottesstaat umformen möchten.

**Dschibuti:** Das kleine Land am Horn von Afrika (23.200 qkm, ca. 600.000 Einwohner) erlangte erst im Juni 1977 seine Unabhängigkeit von der französischen Kolonialmacht. Spannungen zwischen den beiden Hauptethnien der Bevölkerung, den Afars (ca. 40 %) und den Issas (ca. 55 %) führt 1991 zu einem Bürgerkrieg, der erst 1994 beendet wurde, nachdem es gelang, eine für beide Seiten akzeptable „power sharing“-Formel zu finden, die bis heute für eine **verhältnismäßig stabile innenpolitische Lage** sorgt.

Die Beziehungen zu Äthiopien sind intensiv, aber anfällig für Probleme der Tagespolitik. Im militärischen und sicherheitspolitischen Bereich ist eine stabile Zusammenarbeit festzustellen. Über den Hafen von Dschibuti werden 85 % des äthiopischen Außenhandels abgewickelt (seitdem der eritreische Hafen Assab, über den bis Mai 1998 noch ein Großteil des äthiopischen Außenhandels lief, durch den Konflikt zwischen Eritrea und Äthiopien nicht mehr zu nutzen ist).

Die dschibutisch-eritreischen Beziehungen waren in der Vergangenheit von einem starken Auf und Ab geprägt. Die aufgrund eritreischer Territorialforderungen 1996 deutlich gestörten Beziehungen entspannten sich 1997 zunächst, führten aber 1998 zu einem erneuten Tiefstand und dem Abbruch diplomatischer Beziehungen. Durch libysche Vermittlung wurden die Beziehungen im März 2000 wieder aufgenommen und sind seitdem stabil.

Die strategisch wichtige Lage des Landes am Ausgang des Roten Meeres in den Indischen Ozean lässt sich an der starken Militärpräsenz Frankreichs (2.500 bis 3.000 Soldaten) und an der im weiteren Ausbau befindlichen US-Militärbasis (derzeit ca. 2.200 Personen) ablesen. Seit 2002 stützt sich die **Operation „Enduring Freedom“**, an der sich auch ein **deutsches Marinekontingent** beteiligt, zur Terrorbekämpfung und zur Sicherung der Wasserwege am Horn von Afrika in Dschibuti ab. (2)

### **Sozioökonomische Lage, innenpolitische Entwicklungen**

Eine belastbare Einschätzung der weiteren Entwicklungen am Horn von Afrika ist ohne eine Bewertung der sozio-ökonomischen und innenpolitischen Situation in den vier hier

behandelten Ländern nicht möglich. Im Rahmen dieser Anmerkungen kann nur auf einige Schlüsselfaktoren eingegangen werden.

Allen vier Ländern der Region ist gemein, dass sie zu den ärmsten und am wenigsten entwickelten Ländern der Welt zählen. Auf der 177 Staaten umfassenden **Skala des „Human Development Index“ von UNDP (2005)** rangieren **Djibouti auf Platz 150, Eritrea auf Platz 161 und Äthiopien auf Platz 170** (Somalia wird überhaupt nicht aufgeführt). Zugleich liegen Eritrea mit 3 % und Äthiopien mit 2,3 % im Spitzenfeld der unterentwickelten Länder bei den Wachstumsraten der Bevölkerung (UNDP Human Development Report 2005).

**Äthiopien:** In der ethnischen Zusammensetzung seiner Bevölkerung sticht Äthiopien von allen vier Ländern am meisten durch seine Heterogenität hervor: über 70 verschiedene Ethnien sprechen 83 verschiedene Sprachen und rund 200 Dialekte (Verkehrssprache ist amharisch); das Volk der Oromos stellt mit ca. 36 % die größte Gruppe, gefolgt von den Amharen, ca. 26 %). Der Vielvölkerstaat ist nach Nigeria mit ca. 77 Millionen Einwohnern das bevölkerungsreichste Land in Subsahara-Afrika, das bei gleich bleibendem Bevölkerungswachstum im Jahre 2025 ca. 113 Millionen Einwohner haben wird.

Anders als vielfach zu lesen und zu hören ist, ist **Äthiopien** heute keine „**christliche Insel**“ im überwiegend islamisch geprägten Umfeld seiner Nachbarn am Horn. Obwohl keine genauen Zahlen vorliegen, dürfte der Anteil der muslimischen Bevölkerung ca. 40 – 45 % betragen und ist damit etwa gleich groß wie der christliche Anteil. Beide großen Religionsgemeinschaften haben es zwar bisher verstanden, im Großen und Ganzen friedlich miteinander auszukommen – ein nicht zu unterschätzender Faktor im Hinblick auf die innere Stabilität des Landes.

Im Zuge der Entwicklungen im Nachbarland Somalia (Machtübernahme der fundamentalistischen „islamischen Gerichtshilfe“ in Mogadishu und darüber hinaus) mehren sich aber doch in jüngster Zeit Anzeichen, dass in Moscheen des Landes unter dem Einfluss – und mit finanzieller Unterstützung – wahabitischer Kreise fundamentalistische Lehren verbreitet werden, die insbesondere bei Jugendlichen auf fruchtbaren Boden fallen (jüngst kam es in Addis Abeba zu gewaltsamen Ausschreitungen von Muslimen in unmittelbarer Nähe von zwei orthodoxen Kirchen und auch im Südwesten des Landes zu Übergriffen von fundamentalistischen Muslimen auf Christen). Ohne es offen zuzugeben, bleiben beide Religionsgemeinschaften praktisch untätig im Hinblick auf die explodierenden Geburtenraten in Äthiopien – offenbar aus der Sorge heraus, dass die Unterstützung einer aktiven Familienpolitik (zum Beispiel Informationen über Verhütungsmaßnahmen) dazu beitragen könnten, dass ungefähre Gleichgewicht zwischen beiden Religionsgruppen zum eigenen Nachteil zu verändern.

Die – auch für afrikanische Verhältnisse – ungewöhnlich ausgeprägte Vielgestaltigkeit der Bevölkerung Äthopiens war nach der gewaltsamen Vertreibung des kommunistischen Diktators Mengistu und seines Regimes (1991) ein zentrales politisches Motiv, das neue, post-kommunistische Äthiopien föderal zu organisieren, mit weit reichenden Rechten und Befugnissen der Gliedstaaten (bis hin zum Recht auf Sezession!).

Die **aktuelle innenpolitische Lage in Äthiopien** wird im Wesentlichen durch die **Entwicklungen nach den Parlamentswahlen im Mai 2005** geprägt: wohl in der Erwartung, dass sie die Wahlen überzeugend gewinnen würde, hatte die Regierungspartei EPRDF (Ethiopian Peoples Revolutionary Democratic Front) einen auch von internationalen Beobachtern (darunter auch EU-Vertreter) als erstaunlich fair und offen gewürdigten Wahlkampf zugelassen.

Um so größer war dann die Überraschung, dass die Oppositionsparteien, darunter vor allem die CUD (Coalition for Unity and Democracy), zum Teil erdrutschartige Stimmengewinne erzielen konnte, namentlich in der Hauptstadt Addis Abeba (95 % der Stimmen), die in der föderalen Struktur Äthiopiens einen vergleichbaren Status hat wie bei uns die Stadtstaaten. Die Stimmenauszählung, der nachfolgende Wahlüberprüfungsprozess sowie Nachwahlen in 31 Wahlkreisen führten im Ergebnis zu einer 2/3 Mehrheit der Regierungspartei im Parlament (372 von 545 Sitzen), deren Legitimität von der Opposition und Teilen der Presse nach wie vor stark angezweifelt bzw. bestritten wird.

Nach gewaltsamen Protesten im November 2005 kamen nach offiziellen Angaben 42 Menschen allein in Addis Abeba um. Nach der Verhaftung von führenden Oppositionsmitgliedern, Journalisten und Vertretern der Zivilgesellschaft kam es auch zu Unruhen in der Amhara-Region und im Oromia.

Selbst wenn im Mai 2005 noch eine Mehrheit der Bevölkerung hinter der Regierung gestanden haben mag, hat sie durch die Nachwahlereignisse erheblich an Vertrauen verloren (insbesondere in Addis Abeba). Die Politik der Ethnisierung Äthiopiens (die Grenzen der föderalen Gliedstaaten sind weitgehend nach ethnischen Gesichtspunkten gezogen) kehrt sich nun gegen die tigreische Minderheit (7 % der Gesamtbevölkerung), die Regierung, Verwaltung und Wirtschaft dominiert.

Die **Opposition** ist allerdings **in sich gespalten** und verfügt über **kein schlüssiges inhaltliches Programm**. Ein Teil ihrer Führungsspitze sitzt im Gefängnis. Der Ausgang des gegen die einsitzenden Oppositionellen laufenden Strafverfahrens (Anklagepunkte: u. a. Hochverrat, versuchter Genozid!) ist ungewiss. Mit Rücksicht auf ihre einsitzenden Führer verweigert ein Teil der Oppositionsabgeordneten die Mitarbeit im Parlament (CUD), während andere sich abgespalten haben (CUDP). Letztere werden auch von großen Teilen der äthiopischen „Diaspora“, die insbesondere von den USA und von Europa versucht, Einfluss auf die Entwicklungen in Äthiopien zu nehmen, öffentlich als „Verräter“ gebrandmarkt.

Die innenpolitische Krise nach den Wahlen bleibt nicht ohne **Folgen auf die Wirtschaftslage**. Nach den November-Unruhen suspendierten die Geber von Entwicklungsgeldern ihre direkte Budgethilfe mit unmittelbaren Auswirkungen auf die ohnehin **knappen Devisenreserven** des Landes. Die angespannte innenpolitische Lage trägt dazu bei, dass dringend benötigte Direktinvestitionen von in- und ausländischem Kapital zurückgehalten werden.

Die Binnenkonjunktur wird außerdem durch stark gestiegene Preise von Grundnahrungsmitteln, Treibstoff (Benzin, Diesel) und öffentlichen Versorgungsleistungen (Strom, Wasser) zunehmend belastet. Die steigenden Kosten für die Privathaushalte sind angesichts des extrem niedrigen durchschnittlichen Einkommensniveaus ein wichtiger Faktor im Hinblick auf die wachsende Unzufriedenheit weiter Bevölkerungskreise mit der Regierung. Nur wenn es der Regierung gelingt, in kurzer Zeit verlorenes Vertrauen wieder zurück zu gewinnen und sie endlich durchgreifende Wirtschaftsreformen durchführt, dürfte sie eine Chance haben, sich an der Macht zu halten. Angesichts der innenpolitischen Lage wären eine Konferenz der nationalen Versöhnung und idealerweise eine Regierung der nationalen Einheit sinnvoll. Für beides gibt es in dem skizzierten äthiopischen Kontext derzeit kaum Hoffnung. Die Fronten sind zu verhärtet.

**Dschibuti:** Verglichen mit seinen großen Nachbarn kann sich Dschibuti nach Beendigung des blutigen Bürgerkriegs zwischen den somalischen Issa und den Afar (1994) einer relativen Stabilität nach außen und innen erfreuen. Bei den letzten Wahlen zur Nationalversammlung

(2003) konnte die Liste der Regierungsparteien, in der beide Volksgruppen vertreten sind, sämtliche 65 Sitze für sich gewinnen, da die Oppositionskoalition aufgrund des Mehrheitswahlrechts in keinem Wahlkreis zum Zuge kam. Allerdings konnte sie bei den erstmals im März 2006 durchgeführten Regionalwahlen auf der Grundlage des Verhältniswahlrechts in 42 von 204 Regional- bzw. Kommunalräten die Mehrheit für sich gewinnen.

Dieser vergleichsweise positiven Bilanz zur staatlichen Stabilität Dschibutis steht allerdings eine insgesamt unbefriedigende Wirtschaftsentwicklung gegenüber. Hauptindikatoren dafür sind die hohe Arbeitslosenquote (über 60 %) und ein großer Prozentsatz der Bevölkerung, der unterhalb der Armutsgrenze lebt (42 %). Der Liquiditätsfluss aus steigenden Zahlungen im Zusammenhang mit den französischen und amerikanischen Militärbasen trägt zur geringeren Bereitschaft der Regierung bei, sich im erforderlichen Maße mit der wirtschaftlichen Misere des Landes auseinander zu setzen. Der Staat gerät in wachsende internationale Abhängigkeit, sucht zunehmend auch arabische Geber und verfehlt bis auf weiteres die Reformplanung des IWF.

**Eritrea:** Die politische, wirtschaftliche und soziale Lage in Eritrea wird maßgeblich von dem **ungelösten Grenzkonflikt mit Äthiopien** bestimmt. Solange die äthiopisch-eritreische Grenze nicht völkerrechtlich verbindlich festgelegt und anerkannt ist, befürchtet die eritreische Führung, dass die Sicherheit des Landes und die Existenz des eritreischen Staatsvolkes nicht gewährleistet sind.

Unter Berufung auf den ungelösten Grenzkonflikt **finden demokratische Reformen nicht statt**. Die nach westlichem Vorbild 1997 verabschiedete Verfassung ist bis heute nicht in Kraft getreten. Die Medien unterliegen strikter staatlicher Kontrolle; die Gewaltenteilung existiert nicht.

Die Wirtschaftslage wird ebenfalls durch den Konflikt mit Äthiopien massiv belastet. Das Land leistet sich eine Armee/nationalen Arbeitsdienst von rund 300.000 Bürgern (!), um auf einen möglichen Konflikt mit Äthiopien vorbereitet zu sein. Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, insbesondere in der Landwirtschaft sind erheblich, da der Arbeitskräftemangel zu Engpässen in der Produktion führt. Auch in diesem Jahr bleibt Eritrea auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen, selbst wenn die Regierung Isaias öffentlich erklärt hat, dass sie ihre Bevölkerung zu 100 % mit Nahrungsmitteln versorgen könnte.

Vor dem Hintergrund dieser Lage verwundert es nicht, dass die Unzufriedenheit in der Bevölkerung, insbesondere in den Städten wächst und sich Druck auf die Regierung, zu einer raschen Verständigung mit Äthiopien zu gelangen, auch von innen heraus aufbaut.

**Somalia:** Mit dem Abschluss der somalischen nationalen Versöhnungskonferenz (Somalia National Reconciliation Conference) am 14. Oktober 2004 und der Wahl von Oberst Abdullahi Yusuf Ahmed, früherer Kriegsherr und ehemaliger Präsident „Puntlands“ zum Präsidenten am selben Tage wurde nach rund 14 Jahren Anarchie, Bürgerkrieg und Kleinkriegen und nach 13 vorangegangenen gescheiterten Initiativen ein neuer Versuch unternommen, auf einen beträchtlichen Teil des Staatsgebiets des ehemaligen Somalia geordnete, stabile und friedliche Verhältnisse zu schaffen und damit auch zur Beruhigung einer notorischen Krisenregion beizutragen.

Für mehr als 7 Monate blieb Nairobi Sitz der **Übergangsinstitutionen**, bis mit der offiziellen Ausreise des Übergangspräsidenten Yusuf am 13. Juni 2005 und in der Folge auch des Premierministers Gedi und der Mitglieder von Regierung und Parlament ihre größtenteils von

der EU finanzierte Übersiedlung in das Heimatland begann. Eineinhalb Jahre nach Beginn der Versöhnungskonferenz, Konstituierung eines **Übergangsparlaments** und der Einsetzung einer **Übergangsregierung** sind **verlässliche Aussagen und Prognosen über die Erfolgsaussichten und die Nachhaltigkeit dieses neuerlichen Versuchs gleichwohl weiterhin nicht möglich.**

Nur wenige Monate nach dem von vielen Hoffnungen begleiteten Neubeginn stellen sich die Übergangsinstitutionen (TFI), namentlich Übergangsparlament (TFP) und Übergangsregierung (TFG) bis heute tief gespalten dar, weil es (noch?) nicht gelungen ist, eine für die wichtigsten Clan-Familien akzeptable „power-sharing“-Formel zu etablieren, die eine Basis für einen stabilen Aussöhnungsprozess bilden kann. Ursprünglich war vorgesehen, dass die Übergangsinstitutionen spätestens bis Ende Juni 2005 in Somalia arbeitsfähig sein sollten. Hiervon ist man weiter denn je entfernt.

Nach der faktischen Machtübernahme Mogadischus durch die „Union der islamischen Gerichtshöfe“ (UIC) Anfang 2006 ist der **Einflussbereich der Übergangsregierung unter Premierminister Gedi auf die Stadt Baidoa** (ca. 200 km westlich von Mogadischu) **begrenzt**. Ende Juli 2006 konnte Gedi nur mit Mühe ein Misstrauensvotum des Übergangsparlaments abwehren, musste sein Kabinett (das zuvor durch zahlreiche Rücktritte und Entlassungen ohnehin kaum noch handlungsfähig war), aber radikal umformen.

Ob es den Übergangsinstitutionen überhaupt gelingen wird, sich als legitime Ordnungsmacht in (Rest)-Somalia durchzusetzen, muss zum Zeitpunkt des Abschlusses dieses Manuskripts als sehr fragwürdig angesehen werden. Voraussetzung dafür wäre, dass die UIC, deren radikale Elemente aus Somalia einen taliban-ähnlichen Gottesstaat machen wollen, die Autorität der Übergangsinstitutionen anerkennen und bereit sind, in ihrem Rahmen an der Neukonstituierung Somalias mitzuwirken.

Angesichts der jüngsten militärischen Erfolge der UIC und ihrem wachsenden Rückhalt in der Bevölkerung sind die Aussichten dafür gegenwärtig marginal. Am 30. Oktober 2006 soll in der sudanesischen Hauptstadt Khartum ein erneuter Vermittlungsversuch zwischen TFG und UIC unternommen werden. Der Erfolg der UIC beruht nicht zuletzt darauf, dass ihre Führer die „äthiopische Karte“ spielen indem sie dem „Erzfeind“ jenseits der Grenze massive Einflussnahme auf die Übergangsregierung zu Lasten Somalias vorwerfen.

Vor diesem Hintergrund muss **Somalia weiterhin als unkontrollierbarer Rückzugsraum wie auch Ausgangspunkt des internationalen Terrorismus islamistischer Prägung und daneben auch als Drehscheibe, vor allem aber als Zielgebiet des internationalen Waffenhandels angesehen werden.** Vor der somalischen Küste operieren in großem Stil gut ausgerüstete Piraten, die es in erster Linie auf Fischereischiffe und Nahrungsmittel transportierende Frachtschiffe abgesehen haben, aber in einem Fall auch schon ein Kreuzfahrtschiff (05.011.2005, Seaborne Spirit) zu kapern versucht haben.

Die völlige Abwesenheit einer staatlichen Struktur in weiten Teilen des Landes seit über 14 Jahren hat in allen Lebensbereichen die Situation der Bevölkerung nachhaltig beeinträchtigt. Die Folgen von jahrelangem Bürgerkrieg, von Anarchie und Straflosigkeit der Täter sind für die Menschenrechtslage in Somalia verheerend. Amnesty International spricht in diesem Zusammenhang von einem „Menschenrechtsdisaster“.



## Gefährliche Gewässer

Wirft man einen Blick auf den Jahresbericht des International Maritime Bureau (IMB) in London, rangiert Somalia mit 35 Anschlägen auf Schiffe im vergangenen Jahr an zweiter Stelle, gleich nach Indonesien mit 79 Angriffen. Einige dieser Schiffe wurden von schwer bewaffneten Piraten geentert, und es wurden hohe Lösegeldforderungen erhoben.

Die Piraten vor Somalias Küste, mit Gewehren und Granatwerfern bewaffnet, greifen Schiffe bis zu einer Entfernung von 400 NM an. Es ist wahrscheinlich, dass sie von einem Mutterschiff aus agieren. Nach erfolgter Besetzung des Schiffs steuern sie flachere Küstengewässer an und kontaktieren die Schiffsbesitzer, um Lösegeld zu erpressen.

Da in Somalia keine Zentralregierung im Amt ist, keine entsprechenden Sicherheitsstrukturen vorhanden sind, können staatliche Stellen auch nicht intervenieren und zur Hilfe eilen. Das IMB gibt jedoch täglich Warnungen an die Schifffahrt heraus und rät, sich mindestens 200 NM von der Küste Somalias entfernt zu halten. Ferner kontaktiert das IMB auch verschiedene Marinekräfte, die sich im Seegebiet befinden, bittet um Unterstützung und um eine Erhöhung der Patrouillen in dieser Region

Spektakulär der Angriff auf das Kreuzfahrtschiff „The Seabourne Spirit“ am 5. November 2005. Von zwei Schnellbooten aus griffen die Piraten das Schiff 75 NM vor der Ostküste Somalias an und nahmen es mit Granatwerfern und Maschinengewehren unter Beschuss.

Der Kapitän versuchte, eines der Boote zu rammen und führte dann mit voller Kraft ein Ausweichmanöver durch. Ferner setzte er ein Long Range Acoustic Device (LRAD) ein, das höllische Lärmwellen erzeugt und bei Angreifern große Schmerzen, bis hin zum Gehörverlust, bewirken kann. Die Piraten brachen daraufhin ihren Angriff ab.

Mitte März 2006 berichtete die US-Marine von einem Piratenangriff auf zwei amerikanische Kriegsschiffe vor der Küste Somalias. Die US-Marine hätte das Feuer eröffnet – dabei wurde ein Pirat getötet; 12 Männer wurden festgenommen.

Auch im ersten Halbjahr 2006 blieben die Gewässer vor der Küste Somalias gefährlich. Das IMB registrierte in diesem Zeitraum acht bewaffnete Angriffe. Die östlichen und nordöstlichen Küstengewässer Somalias werden vom IMB weiterhin als besonders gefährlich für Hijackings eingestuft. (3)

## Drei Szenarios für die Zukunft

Die vorangestellten, skizzenhaften Ausführungen zur Lage in den vier Hornstaaten haben deutlich werden lassen, dass – vielleicht mit der Ausnahme von Dschibuti (das sich aber aus krisenhaften Entwicklungen an seinen Grenzen nur schwerlich heraushalten könnte)– in allen betrachteten Ländern weder außen- noch innenpolitisch von stabilen Verhältnissen die Rede sein kann.

Es ist deshalb wohl kaum übertrieben, die **These** aufzustellen, dass **alle Ingredienzien vorhanden sind, um das Horn von Afrika in ein Krisengebiet ersten Ranges zu verwandeln**, mit gravierenden Auswirkungen, die sich auf die Nachbarregionen des afrikanischen Kontinents und letztlich auf die globale Sicherheit erstrecken könnten.

Für die weiteren kurz- bis mittelfristigen Entwicklungen sind auf der Basis der geschilderten aktuellen Lage **drei Szenarios** vorstellbar.

- **Weitere Destabilisierung** vorhandener staatlicher und sozioökonomischer Strukturen durch Verschärfung innenpolitischer Konflikte (schlimmstenfalls noch angeheizt durch ethnische/religiöse Gegensätze), mit der Möglichkeit von Bürgerkriegen / gewaltsamer Versuche der Regierenden sich an der Macht zu halten; dazu parallel oder zeitlich versetzt Verschärfung der Lage an der Grenze zwischen Eritrea und Äthiopien mit der Möglichkeit erneuter kriegerischer Auseinandersetzungen unter Einbeziehung Somalias in diese Auseinandersetzungen.  
Dieses „Titanic“ Szenario würde die gesamte Region am Horn von Afrika ins Chaos stürzen und zu einer „Somalisierung“ führen, mit all den Folgen, die wir derzeit in Somalia selbst schon verfolgen können.
- **Beibehaltung eines labilen Status quo** – ohne deutliche Verschlechterungen aber auch ohne nachhaltige und flächendeckende Verbesserungen in den innen- und außenpolitischen Rahmenbedingungen der betroffenen Länder. Ein solches Szenario könnte sich auch unter dem Einfluss von hier nicht näher berücksichtigten zusätzlichen Faktoren ergeben – wie zum Beispiel ungebremstes Bevölkerungswachstum, Auswirkungen von Naturkatastrophen, von denen die Region immer wieder heimgesucht wird und die Entwicklung der Länder stagnieren lassen oder gar rückläufig machen könnten.
- **Allmähliche Konsolidierung positiver Entwicklungstendenzen** auf der Grundlage von Prozessen, die die äußeren und inneren Konflikte in der Region auf dem Verhandlungswege mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft friedlich – oder doch mindestens überwiegend friedlich – unter Kontrolle bringen und damit eine Basis für eine nachhaltige, stabile Entwicklung der Länder am Horn von Afrika hervorbringen können.

### **Aktionsmöglichkeiten der internationalen Gemeinschaft**

Es bedarf keiner weiteren Begründung, dass **das dritte Szenario für die internationale Gemeinschaft** – also vor allem die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen, die Afrikanische Union und ihre Mitgliedstaaten sowie Regionalorganisationen und die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sowie wichtige „global players“ wie die USA, China, Russland, Indien – **das Ziel sein sollte**.

Die gegenwärtigen Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft sind zwar jeder für sich prinzipiell schon darauf ausgerichtet, dass das „Titanic-Szenario“ nicht eintritt und der Status quo des zweiten Szenarios mittelfristig überwunden werden kann. **Die bisherigen Ergebnisse des Engagements der internationalen Gemeinschaft** (die schon wegen der Heterogenität ihrer Zusammensetzung keineswegs immer abgestimmt mit einer Stimme spricht und deren Mitglieder zum Teil auch deutlich sichtbare Partikularinteressen verfolgen) **am Horn von Afrika sind allerdings ernüchternd**, obwohl über die zurückliegenden Jahrzehnte Milliarden von US-Dollar über bi- und multilaterale Kanäle in die Region geflossen sind. Die Bereitstellung von Finanzmitteln allein löst keine Konflikte, ja in manchen Fällen werden Konflikte dadurch erst ermöglicht und/oder verschärft.

Ein, wenn nicht **das zentrale Problem** internationaler Unterstützung für die Bewältigung und Lösung von Konflikten und der nachhaltigen und friedlichen Entwicklung einer Region ist die **fehlende Kohärenz** im Vorgehen der zahlreichen bilateralen und multilateralen Akteure. Dies lässt sich auch am Horn von Afrika beobachten. Obwohl es im UN-Rahmen, in der

Afrikanischen Union und in der EU nicht an Koordinierungsgremien mangelt, **ist es bisher nicht gelungen, einen wirklich kohärenten politischen Rahmen zu entwickeln**, in den sich sowohl die außen- und sicherheitspolitischen als auch die sozioökonomischen und entwicklungspolitischen Zielsetzungen für die Region stimmig einordnen lassen.

Angesichts der Komplexität der Probleme am Horn von Afrika, den vielen nationalen und internationalen Akteuren auf Regierungs- und Nichtsregierungsebene und ihrer zum Teil divergierenden Interessenlagen/Prioritätensetzungen, ist dies wahrlich auch keine leichte Aufgabe! Es muss dennoch immer wieder mit Beharrlichkeit versucht werden, weil ansonsten eine gigantische Ressourcenverschwendung ohne greifbare Fortschritte droht.

Im **außen- und sicherheitspolitischen Bereich** müssen die Versuche, den **Grenzkonflikt zwischen Äthiopien und Eritrea** friedlich beizulegen **mit Hochdruck fortgesetzt werden**. Dabei muss angesichts der auf beiden Seiten hoch emotional und personalisiert (Präsident Izayaz auf eritreischer und Premierminister Meles Zenawi auf äthiopischer Seite) ausgetragenen Kontroverse über die Grenzdemarkierung versucht werden, eine **gesichtswahrende Lösung** zu finden.

Die **Afrikanische Union (AU)** hat hier vermutlich nur begrenzte Chancen zur Vermittlung, da sie in Asmara als zu Äthiopien-freundlich angesehen wird. Gleiches gilt für die Regionalorganisation **IGAD** (Intergovernmental Authority on Development mit Sitz in Dschibuti), der beide Staaten angehören. Auch **die EU** hat eher schlechte Karten in Asmara wegen ihrer deutlichen Kritik an der innenpolitischen/menschenrechtlichen Lage in Eritrea. Auch die Einwirkungsmöglichkeiten der **USA** und der so genannten „**Zeugen**“ **des Algier-Friedensabkommens (neben USA: AU, VN, EU)** müssen angesichts bisheriger Erfahrungen als sehr begrenzt eingeschätzt werden. Trotz dieser ernüchternden Bilanz darf der Druck auf die beiden Kontrahenten nicht gelockert werden. Im Gegenteil: beiden Seiten muss immer wieder deutlich gemacht werden (durch abgestimmtes Vorgehen der „Zeugen“), dass sie am meisten davon profitieren, wenn die Grenzfrage friedlich und in gegenseitigem Einverständnis gelöst werden kann.

Im Hinblick auf **Somalia** wird derzeit die Möglichkeit des **Einsatzes einer IGAD-Friedenstruppe** (mit Beteiligung von Kenia, Sudan, Uganda) unter dem Dach der AU **in Erwägung** gezogen. Der Einsatz einer solchen Truppe, der die Rekonstituierung Somalias schützend begleiten soll, macht unter den gegenwärtigen Umständen allerdings nur dann Sinn, wenn die UIC sich zu einer Mitwirkung im Rahmen der Übergangsinstitutionen bereit erklärt. Hieran sind angesichts des bisherigen Verhaltens der UIC erhebliche Zweifel angebracht.

Selbst dann bleibt angesichts der Erfahrungen mit dem Einsatz der AU in Darfur (AMIS) erhebliche Skepsis angebracht, ob eine IGAD-Truppe mit der o. g. Zusammensetzung wirklich für Frieden und Stabilität in Somalia sorgen kann. Auch hier bleibt daher letztlich nur als Fazit die nüchterne Erkenntnis, dass der Druck von außen – insbesondere Seitens der AU – für Verhandlungslösungen aufrecht erhalten und wo immer möglich erhöht werden sollte, dass diese Lösungen aber nur dann möglich sein werden, wenn die Konfliktparteien in Somalia selbst mit dem Willen einen Konsens zu erzielen, daran ernsthaft mitwirken.

Es liegt auf der Hand, dass **ohne die Lösung des Grenzkonflikts zwischen Äthiopien und Eritrea** und ohne eine dauerhafte und **friedliche Beilegung der inner-somalischen Konflikte die sozioökonomischen und innenpolitischen Entwicklungen in allen vier Hornstaaten im Sinne von mehr Demokratie, innerer Stabilität und verbesserten Lebensbedingungen** für die Menschen der Region **nicht möglich sein wird**.

Die im Dezember 2005 vom Europäischen Rat in Brüssel gebilligte **Afrika-Strategie der EU** ist sich der Wechselwirkungen zwischen innerer und äußerer Sicherheit und den Entwicklungsperspektiven der Staaten auf dem afrikanischen Kontinent wohl bewusst. Deshalb ist die **Unterstützung der AU** auch ein **zentrales Element dieser Strategie**. Die AU – mit Sitz in Addis Abeba – umfasst mit 53 Mitgliedsstaaten mit Ausnahme Marokkos alle Staaten des Kontinents. Zu ihren Zielen, die in der Gründungsakte festgelegt sind (in Kraft getreten 2001) gehören unter anderem

- die Förderung von Frieden, Sicherheit und Stabilität auf dem Kontinent;
- die friedliche Lösung von Konflikten zwischen Mitgliedsstaaten der Union;
- die Förderung demokratischer Prinzipien und Institutionen, Mitbestimmung der Völker und guter Regierungsführung;
- die Förderung der nachhaltigen Entwicklung auf wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Ebene und Integration der afrikanischen Volkswirtschaften.

Die **EU** hat sich zum **Ziel** gesetzt, auf der Grundlage ihrer Afrikastrategie **mit der AU** und ihren Mitgliedsstaaten eine **gemeinsame Strategie** zu entwickeln, die dann einen langfristigen und umfassenden politischen Rahmen setzen soll für die künftige Zusammenarbeit Europas mit seinem Nachbarkontinent.

Die Herausforderung an alle Akteure für die kommenden Jahre wird darin liegen, in dieses Koordinatensystem die multilateralen und bilateralen Instrumente zur Förderung und Unterstützung der Ziele der AU und ihrer Mitgliedsstaaten so einzuordnen, dass sie so effizient wie möglich wirken können. Dafür ist **mehr Koordinierung** mit dem **Ziel größerer Kohärenz** sowohl auf Seiten der EU und ihrer Mitgliedsstaaten sowie weiterer internationaler Partner der AU als auch auf Seiten der AU selbst **unabdingbar**.

Die **Grundelemente** für diese ehrgeizige, aber notwendige Zielsetzung sind bereits **vorhanden**: als Basis für die Entwicklung einer gemeinsamen EU/AU-Afrikastrategie dient eine umfassende „**joint implementation matrix of commitments arising from the Africa/EU-dialogue**“, in der alle Aktionsfelder der Zusammenarbeit aufgeführt werden. Diese Matrix wird regelmäßig im Rahmen von gemeinsamen Beratungen von EU/AU-Gremien aktualisiert. Sie wird **ergänzt durch ein Forum**, das die EU und weitere internationale Partner der AU umfasst („**International partner dialogue with the AU**“).

Auf **Seiten der AU** sind die **Strukturen für eine effektive Zusammenarbeit** ihrer Institutionen (insbesondere **AU-Kommission**) **mit den Mitgliedsstaaten der AU und ihren internationalen Partnern derzeit noch** im Aufbau begriffen. Die AU bedarf hierbei der besonderen Unterstützung durch die EU und ihrer Mitgliedsstaaten.

Anlässlich des Besuchs von Mitgliedern der EU-Kommission unter Leitung von Kommissionspräsident Barroso bei der AU-Kommission wurde in einer gemeinsamen Erklärung der beiden Kommissionen eine verstärkte Zusammenarbeit vereinbart und eine erste Finanzhilfe der EU-Kommission in Höhe von 55 Mio. Euro angekündigt. Die **Zusammenarbeit der AU-Mitgliedsstaaten untereinander und mit den internationalen Partnern** wird derzeit noch erheblich **durch die Vielzahl von Regionalorganisationen** auf dem afrikanischen Kontinent **erschwert**, deren Mitgliedschaften sich zum Teil vielfach überlappen (so sind zum Beispiel Eritrea und Dschibuti Mitglieder von vier Regionalorganisationen). Der **Kapazitätsaufbau** („capacity building“) in den Institutionen der AU, namentlich der **AU-Kommission**, ist vor diesem Hintergrund **von vorrangiger Bedeutung in der bilateralen Zusammenarbeit Deutschlands mit der AU wie auch seitens der EU**. (4)

Angesichts der komplexen und interdependenten Problemlage am Horn von Afrika wird sich gerade an dieser Region beweisen müssen, wie tragfähig die Kooperation der internationalen Partner mit der AU und ihrer Mitgliedsstaaten ist und welche Beiträge sie zur Lösung der Konflikte und zur Entwicklung der Region leisten kann. Allen an diesem Prozess engagierten Akteuren muss bewusst sein, dass dauerhafte Erfolge zur Stabilisierung und Entwicklung des Horns von Afrika Zeit und Geduld brauchen und auch nur dann erreicht werden können, wenn die Länder der Region selbst dem politischen Willen und die Fähigkeiten aufbringen, diese Ziele mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft zu erreichen.

Fußnoten:

- (1) Siehe hierzu auch Dehéz, Dustin und Franke, Benedikt, Den Wandel fördern: Für eine kohärentere Strategie deutscher Außenpolitik am Horn von Afrika, in: Analysen und Argumente aus der Konrad-Adenauer-Stiftung, Juli 2006, Sankt Augustin, S. 1-7.
- (2) Zu den französischen Interessen sowie zur Präsenz der deutschen Marine siehe auch: Am Horn von Afrika, Österreichisches Bundesministerium für Landesverteidigung, Truppendienst, Ausgabe 2/2005, Wien, S.1-7.
- (3) Zur Bedrohung der Wasserwege siehe auch: Dehéz, Dustin, Umdenken am Horn von Afrika, in: Sicherheit Heute, 3. März 2006, Düsseldorf, S.1-7.
- (4) Die Hanns-Seidel-Stiftung hält fünf Lösungsstrategien bereit, um die Strukturen für Sicherheit und Frieden in der Region um das Horn von Afrika zu verbessern.  
Vgl. Krug, Wolfgang und Heubaum, Harald, Facing reality in the Greater Horn of Africa, in: Global Agenda, Juni 2006, ohne Ortsangabe, S. 1-2.

Anmerkung: Die Ausführungen geben die persönliche Auffassung der Autoren wieder.

Dr. Claas D. Knoop ist Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Addis Abeba und Dschibuti sowie Ständiger Vertreter bei der Afrikanischen Union mit Beobachterstatus

Dr. Peter Roell ist Präsident des Instituts für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung (ISPSW) in Berlin