

Die Vereinten Nationen und Somalia

Vorhersehbares Scheitern oder vielversprechender Neuanfang?

Dustin Dehéz

Die Piraterie vor der Küste Somalias ist zu einer ernstesten Bedrohung der internationalen Seeschifffahrt geworden. Die schwache somalische Übergangs-Bundesregierung wird von der radikal-islamischen Miliz al-Shabaab bedroht und kann sich nur dank der Friedenstruppe der Afrikanischen Union halten. Diese soll nun von den Vereinten Nationen abgelöst werden, doch die laufen Gefahr, alte Fehler zu wiederholen.

Nachdem vor 14 Jahren die letzten Soldaten der Vereinten Nationen aus Somalia abgezogen, ist das Land nun wieder zurück auf der Agenda der internationalen Gemeinschaft: Erstens wird die Piraterie vor der Küste Somalias zu einem schwerwiegenden Problem für die Sicherheit der internationalen Seeschifffahrt und hat neben den Vereinten Nationen mittlerweile auch die NATO und die Europäische Union auf den Plan gerufen. Zweitens verlangen die katastrophale humanitäre Lage der Bevölkerung, der Abzug der äthiopischen Besatzungstruppen im Januar 2009 und die vor schier unlösbaren Aufgaben stehende Friedensmission der Afrikanischen Union zum Schutz der weitgehend machtlosen Übergangs-Bundesregierung nach einem stärkeren Engagement der Vereinten Nationen. Die Seeräuberei und die unübersichtliche und wechselhafte Sicherheitslage im Süden Somalias hängen eng miteinander zusammen. Obgleich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen allein im Jahr 2008 zehn Resolutionen zu Somalia verabschiedet hat – und damit mehr als zu jeder anderen Krise im selben Jahr –, besteht doch keine Einigung darüber, wie dort weiter zu verfahren sei. Sicher scheint allerdings, dass sich ein erneutes Engagement der Vereinten Nationen in Somalia abzeichnet. Damit unterstreicht der Fall Somalias eindrucksvoll, dass Konflikte und Staatszerfall in vermeintlich randständigen Gebieten auf Dauer nicht ignoriert werden können.

Die Ausgangslage

Seit nunmehr 18 Jahren hat Somalia keine funktionierende Regierung mehr. Es ist damit das bisher einzige Land, in dem das Versagen der Regierungsinstitutionen (state failure) zu einem vollständigen Kollaps des Staates (state collapse) geführt hat, und es der internationalen Gemeinschaft nicht gelungen ist, einer neuen Regierung den Weg zu ebnen. Dabei verstellt der mit Somalia assoziierte Terminus des zerfallenen Staates oftmals den Blick auf die tatsächli-

chen politischen Verhältnisse, die deutlich komplexer sind als der Begriff zunächst nahelegt.

Gegenwärtig ist Somalia in drei Teile geteilt: Das ehemals britische Protektorat Somaliland im Nordwesten hat sich im Mai 1991 für unabhängig erklärt, und obwohl es bisher keine internationale Anerkennung erreichen konnte, hat sich dort eine relativ stabile, demokratisch legitimierte Regierung etablieren können. Der ehemals italienische Teil ist in das halbautonome Puntland im Nordosten und den beinahe vollständig zersplitterten Süden zerfallen. Während die meisten von Piraten genutzten Stützpunkte in Puntland liegen, ist die Situation im Süden seit einigen Jahren von einer besonderen Dynamik erfasst worden, die sich seit dem Rückzug Äthiopiens Anfang des Jahres 2009 vor allem in zwei Entwicklungen äußert: dem Aufstieg der radikal-islamischen Miliz al-Shabaab (Arabisch: die Jugend) auf der einen Seite und der vorsichtigen Annäherung moderater Elemente der ehemaligen Union der Islamischen Scharia-Gerichte an die, von den Vereinten Nationen und der internationalen Gemeinschaft unterstützten, Übergangs-Bundesregierung (Transitional Federal Government – TFG). Dieser Prozess gipfelte im Januar 2009 in der Wahl des moderaten Islamisten Scheich Sharif Sheikh Ahmed zum neuen Präsidenten der Übergangs-Bundesregierung.

Der Aufstieg radikal-islamischer Gruppen

Der Aufstieg radikal-islamischer Bewegungen begann in Somalia mit dem Zusammenbruch des Staates. In den neunziger Jahren hatte die Bewegung Al-Ittihad al-Islamiyaa (Arabisch: Islamische Union) versucht, in der somalischen Gesellschaft Fuß zu fassen, wurde aber im Jahr 1997 von Äthiopien durch Luftangriffe zerschlagen, das fortan den Aufstieg radikal-islamischer Gruppen argwöhnisch beobachtete.¹ Mit der Niederlage Al-Ittihad war das Programm radikaler Islamisten keineswegs beendet, stattdessen zogen viele Islamisten den Schluss, dass die Herrschaft auf indirektem Wege angestrebt werden müsse. Aus dieser Bewegung entstand die Union islamischer Gerichte (Islamic Courts Union – ICU). Diese Union war eine Art Dachorganisation für verschiedene Scharia-Gerichte und deren Milizen, die die Scharia zum Teil sehr unterschiedlich strikt auslegten. Den Gerichten gelang es, die Schaffung von Sicherheit mit dem Rechtssystem der Scharia zu verbinden und so eine Art von Rechtssicherheit herzustellen. Die Fähig-



Dustin Dehéz, geb. 1978, Historiker, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik (DIAS). Dort beschäftigt er sich hauptsächlich mit dem Horn von Afrika und Iran. Seit Februar 2006 ist er Mitglied im außenpolitischen Arbeitskreis der Konrad-Adenauer-Stiftung.



UN Cartographic Section: No. 3690 Rev. 7, Januar 2007

keit der ICU, auf diese Art für Ordnung zu sorgen, verschaffte ihr Legitimität und begünstigte bis zum Jahr 2006 ihre rasche Ausbreitung im Süden Somalias. Während sich immer weitere Scharia-Gerichte der ICU anschlossen, stärkte diese ihre Legitimität durch eine pansomalische Rhetorik. Dieses Verhalten rief in Äthiopien Befürchtungen wach, die Union könnte mittelfristig ähnliche Ziele und Strategien verfolgen wie Ende der neunziger Jahre die Al-Ittihad. Besonders die wiederholten Bekundungen aus dem Führungszirkel, die von Somalis bewohnt, aber zu Äthiopien gehörende Region Ogaden an Somalia anschließen zu wollen, verstand Äthiopien als Provokation. Im Dezember 2006 marschierten daher äthiopische Truppen in Somalia ein und stürzten die ICU.

In den Monaten nach dem Sturz formierte sich Widerstand gegen die äthiopischen Besatzungstruppen. Dieser war zum einen getragen von der Allianz zur Wiederbefreiung Somalias (Alliance for the Re-liberation of Somalia – ARS), die sich im Wesentlichen aus Milizen der nun zerschlagenen ICU zusammensetzte. Zum anderen gehörte zum Widerstand die al-Shabaab, ein besonders radikaler Flügel der

ICU, der zunächst versucht hatte, die äthiopischen Truppen in einer offenen Konfrontation zu stellen und dabei hohe Verluste erlitten hatte. Im Laufe der Jahre 2007 und 2008 fügte al-Shabaab mit aus Irak übernommenen Taktiken den äthiopischen Besatzungstruppen hohe Verluste zu, die Äthiopien im Januar 2009 schließlich zum Rückzug aus Somalia bewogen. Durch den Abzug konnte al-Shabaab seine eigenen geografischen Ziele und politische Agenda beträchtlich ausweiten. Erstmals wurden am 30. Oktober 2008 zeitgleich Selbstmordanschläge in ganz Somalia, einschließlich Somalilands, verübt. Dabei gelang es der Bewegung, Ziele mit hohem Symbolcharakter zu treffen, wie den somaliländischen Präsidentenpalast, eine diplomatische Niederlassung Äthiopiens und ein Gebäude des UN-Entwicklungsprogramms (United Nations Development Programme – UNDP). Gleichzeitig weitete al-Shabaab den Kampf auch auf moderate Elemente der ehemaligen ICU und auf die Friedenstruppe der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) aus, die derzeit die einzige Überlebensgarantie für die noch immer schwache Übergangs-Bundesregierung ist.²

Die Übergangs-Bundesinstitutionen und der Dschibuti-Prozess

Der Bedeutungszuwachs für die al-Shabaab hängt auch mit dem vorläufigen Scheitern der Übergangs-Bundesinstitutionen (Transitional Federal Institutions – TFIs) zusammen, denen es bisher nicht gelungen ist, eine funktionierende Verwaltung und effiziente Sicherheitsstrukturen zu errichten. Die Übergangs-Bundesregierung wurde zwischen 2002 und 2004 im Rahmen des inzwischen 14. Friedensprozesses für Somalia unter der Ägide der Zwischenstaatlichen Behörde für Entwicklung (Intergovernmental Authority on Development – IGAD), außerhalb Somalias, in Kenia, gebildet. Sie begann sich aber bereits kurz nach ihrer Gründung in internen Machtkämpfen aufzureiben. Insbesondere das schwierige Verhältnis zwischen dem langjährigen Präsidenten der TFG Abdullahi Yusuf Ahmed und den Ministerpräsidenten lähmte die Regierungsarbeit und drohte immer wieder, den gesamten Friedensprozess zum Stillstand zu bringen. Die anhaltenden Konflikte innerhalb der Regierung, verstärkten den Eindruck vieler Somalier, dass diese sich vor allem auf eine klientelistische Verteilungspolitik konzentrierten und weniger auf die Versorgung der Bevölkerung. Als die Regierung auf Drängen Kenias im Juli 2005 nach Somalia verlegt wurde, konnte sie, wegen der angespannten Sicherheitslage in Mogadischu, ihren Sitz zunächst nur in Jawhar, dann in Baidoa einnehmen.³ Dies zeigte allzu deutlich, wie schwach die Regierung wirklich war. Nachdem die ICU im Juni 2006 Mogadischu eingenommen hatte, kreisten deren Milizen auch den Sitz der Übergangs-Bundesregierung

in Baidoa ein, die sich nur dank äthiopischen Militärschutzes halten konnte. Als die Regierung in Folge der äthiopischen Invasion endlich nach Mogadischu ziehen konnte, hatte sie bereits jegliche Unterstützung in der Bevölkerung verloren.

Allerdings war unter der Ägide der Vereinten Nationen in Dschibuti ein vorsichtiger Annäherungsprozess eingeläutet worden, zwischen der moderaten Fraktion der Allianz für die Wiederbefreiung Somalias und der Übergangs-Bundesregierung. Dieser Prozess führte zunächst zu einem Waffenstillstand zwischen der Allianz und der Regierung,⁴ dann zum Rücktritt Yusufs im Dezember 2008 und schließlich, nach einer Erweiterung des Übergangs-Bundesparlaments, zur Wahl des ehemaligen Anführers der ICU Scheich Sharif Sheikh Ahmed zum neuen Präsidenten. Dieser so genannte Dschibuti-Prozess geht nicht zuletzt auf die glückliche Hand des Sondergesandten des UN-Generalsekretärs Ahmedou Ould-Abdallah zurück, der es verstand, die unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteure auszubalancieren. Doch im Abkommen von Dschibuti und in der Führungsrolle der Vereinten Nationen bei dessen Zustandekommen liegt auch eines der größten Probleme: Das Abkommen von Dschibuti ruft nach der baldigen Bewilligung einer UN-Friedensmission für Somalia, und die Vereinten Nationen unterstützen die Übergangs-Bundesregierung und den Aufbau ihrer Sicherheitskräfte und Institutionen, vor allem durch das UNDP. Dies macht die Arbeit Ould-Abdallahs noch schwieriger: Die Vereinten Nationen können nicht auf der einen Seite die Sicherheitskräfte der Übergangs-Bundesregierung mitaufbauen, ausbilden und versorgen und sich auf der anderen Seite als neutraler Vermittler zwischen den somalischen Konfliktparteien geben.⁵ Verschärft wird dieses Dilemma durch die gezielten Sanktionen, mit denen der Sicherheitsrat versucht, die Oppositionsgruppen zur Teilnahme am Dschibuti-Prozess zu bewegen.⁶ Oppositionsgruppen, wie die al-Shabaab, schlagen auf ihre Art zurück: Angehörige humanitärer Hilfsorganisationen, die AMISOM und das UNDP sind bereits zur Zielscheibe ihrer Angriffe geworden. Im Juli 2008 wurde der höchste Vertreter des UNDP in Somalia ermordet und allein zwischen Juli 2007 und 2008 starben in Somalia mehr Angehörige von humanitären Hilfsorganisationen als in jedem anderen Konflikt.⁷

Piraterie

In den vergangenen Jahren ist Somalia, vor allem durch die zunehmende Piraterie im Golf von Aden, bei der es immer wieder zu spektakulären Geiselnahmen kam, stärker in den Mittelpunkt der internationalen Aufmerksamkeit gerückt. Die Seeräuberei hat inzwischen eine Vielzahl internationaler Initiativen und Missionen auf den Plan gerufen, die zum Teil auf-

einander abgestimmt, zum Teil unabhängig voneinander versuchen, die Übergriffe auf die Handelsschiffe unter Kontrolle zu bringen. Der UN-Sicherheitsrat hatte im Juni 2008 die Piraterie verurteilt und das Anhalten von Schiffen außerhalb der territorialen Gewässer Somalias und die Gefangennahme und Strafverfolgung von Piraten ausdrücklich erlaubt. Er hatte es den Mitgliedstaaten zudem gestattet, in die Hoheitsgewässer Somalias einzudringen.⁸

Diese Reaktionen sollten aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Problem der Piraterie zu einem gewissen Teil hausgemacht ist. Mit dem endgültigen Zusammenbruch der staatlichen Strukturen in Somalia im Jahr 1991 endete auch *de facto* die Kontrolle des somalischen Staates über die Küstengewässer. Das entstehende Vakuum wurde von asiatischen und vor allem europäischen Firmen genutzt, um vor der Küste Somalias illegal Giftmüll zu verklappen, während gleichzeitig die Fischgründe von asiatischen, afrikanischen und europäischen Hochseetrawlern leergefischt wurden.⁹ Da Letztere keinerlei Quoten und Auflagen für die Maschenweite der Netze be-

Die Vereinten Nationen können nicht auf der einen Seite die Sicherheitskräfte der Übergangs-Bundesregierung mitaufbauen und sich auf der anderen Seite als neutraler Vermittler zwischen den somalischen Konfliktparteien geben.

1 Alex de Waal/A. H. Abdel Salam, Africa, Islamism and America's ›War on Terror‹ after September 11, in: Alex de Waal (Ed.), Islamism and its Enemies in the Horn of Africa, Bloomington 2004, S. 231–257, hier S. 233.

2 Dustin Dehéz, Stellvertreterkrieg in Somalia, Blätter für deutsche und Internationale Politik, 52. Jg., 2/2007, S. 221–228.

3 Ausführlich zum Friedensprozess siehe Dustin Dehéz, Crisis Region Eastern Africa: The Intergovernmental Authority on Development in an Environment of Latent Conflict, in: Belachew Gebrewold (Ed.), Africa and Fortress Europe. Threats and Opportunities. Aldershot 2007, S. 21–35, hier S. 24–28.

4 Das erste Abkommen, das den weiteren Weg ebnete, wurde am 19. August 2008 in Dschibuti unterzeichnet. Der UN-Sicherheitsrat begrüßte das so genannte Abkommen von Dschibuti, UN-Dok. S/PRST/2008/33 v. 4.9.2008. Hinweis: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit ›UN-Dok.‹ abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit ›UN Doc.‹

5 Der jüngste Bericht des UN-Generalsekretärs zur Situation in Somalia beschreibt ausführlich, wie der Aufbau von Sicherheitskräften für die Übergangs-Bundesregierung unterstützt wird. Report of the Secretary-General on the Situation in Somalia, UN Doc. S/2009/132 v. 9.3.2009, S. 8. Der Sicherheitsrat hat entsprechende Maßnahmen im Zusammenhang mit der Sicherheitsektorreform bereits mehrfach autorisiert und ausdrücklich seine Unterstützung für die Übergangs-Bundesinstitutionen bekräftigt, UN-Dok. S/RES/1801 v. 20.2.2008, S/RES/1814 v. 15.5.2008, S/RES/1831 v. 19.8.2008, und für diese Maßnahmen auch das Waffenembargo gezielt außer Kraft gesetzt, S/RES/1811 v. 29.4.2008.

6 UN-Dok. S/RES/1844 v. 20.11.2008.

7 Ausführlich zur Sicherheit des UN-Feldpersonals Monika Heupel, Schutz für die Beschützer. Die Vereinten Nationen müssen mehr für die Sicherheit ihres Feldpersonals tun, in diesem Heft, S. 104–110.

8 UN-Dok. S/RES/1816 v. 2.6.2008.

9 Vgl. Martin N. Murphy, Contemporary Piracy and Maritime Terrorism. The Threat to International Security, London 2007, S. 29 und http://www.unep.org/depi/programmes/somalia_final.pdf

Die Seeräuber verstehen Piraterie weniger als kriminellen Akt, sondern vielmehr als eine indirekte Form der Besteuerung der internationalen Handelsmarine für die illegale Fischerei.

Der beste Weg zur Bekämpfung der Piraterie ist die Förderung staatlicher Strukturen im Land und die Förderung maritimer Kapazitäten der Nachbarländer.

achteten, ist eine der wichtigsten Lebensgrundlagen für die somalischen Küstendörfer zerstört worden. Vor diesem Hintergrund begannen einige Somalier, in der Seeräuberei einen alternativen Broterwerb zu sehen: Sie verstehen Piraterie weniger als kriminellen Akt, sondern vielmehr als eine indirekte Form der Besteuerung der internationalen Handelsmarine für die illegale Fischerei. Manche Piratengruppen sahen sich sogar ausdrücklich als Ersatz für eine somalische Marine. In den vergangenen 15 Jahren hat sich daraus allerdings eine weitere somalische Kriegsindustrie entwickelt, die sich unter den derzeit herrschenden Bedingungen weiter professionalisiert und ihre Gewinne zu maximieren versucht. Diesen Zusammenhängen nimmt sich der Sicherheitsrat allerdings nicht an: Zwar weist er in den entscheidenden Resolutionen darauf hin, dass die Seeräuberei die Situation innerhalb Somalias weiter verschlechtert, doch die illegale Verklappung von Giftmüll und die illegale Ausbeutung der Fischgründe werden als Probleme nicht einmal genannt.¹⁰

Trotz der gestiegenen Aufmerksamkeit für die Piraterie vor der Küste Somalias und obwohl die Ursachen dafür im Land selbst zu suchen sind, ist das Interesse für die Lage im Land noch immer gering. Gerade wegen der Abwesenheit eines Staates, der die eigenen Küstengewässer und die vor der Küste verkehrende Handelsmarine schützen, aber auch die kriminellen Netzwerke und Stützpunkte der Piratengruppen an Land bekämpfen könnte, wird die Piraterie am Horn von Afrika ein langfristiges Problem bleiben.¹¹ Ironischerweise wird dieser Zusammenhang durch die jüngere Geschichte Somalias noch unterstrichen: Als die ICU im Laufe des Jahres 2006 ihre Kontrolle über weite Teile des somalischen Südens ausweiten konnte, fiel die Piraterie vor der Küste Somalias auf einen Tiefstand. Die ICU hielt die Seeräuberei für einen Verstoß gegen die Scharia, und ihre Milizen gingen entschieden gegen die Stützpunkte der Piratengruppen vor. Der beste Weg zur Bekämpfung der Piraterie ist daher die Förderung staatlicher Strukturen im Land und die Förderung maritimer Kapazitäten der Nachbarländer. Dies hat der UN-Sicherheitsrat auch in mehreren Resolutionen anerkannt,¹² beides kommt aber trotz der Einsätze der Europäischen Union und der NATO vor der Küste Somalias gegenwärtig noch zu kurz.

Hoffnungsträger Vereinte Nationen

Bereits kurz nach der Formierung der Übergangsbundesregierung war deutlich geworden, dass deren Bestehen in Somalia ohne militärische Unterstützung von außen nicht sichergestellt werden konnte. Die IGAD hatte daher im März 2005 entschieden, mit der Übergangsbundesregierung auch eine Friedensmission nach Somalia zu entsenden, die IGAD-Mission in Somalia (IGASOM). Doch aufgrund man-

gelnder militärischer Fähigkeiten der Organisation und der Zurückhaltung der Mitgliedstaaten kam diese nicht zustande. Erst zum Jahreswechsel 2006/2007 erklärte sich die Afrikanische Union (AU) bereit, für die IGAD einzuspringen und brachte die AMISOM auf den Weg.¹³ Bisher haben nur Uganda und Burundi Truppen nach Somalia entsandt; Kontingente aus Nigeria, Malawi und Ghana, die eine entsprechende Bereitschaft haben erkennen lassen, sind bislang nicht eingetroffen.¹⁴ Damit bleibt die AMISOM mit gegenwärtig 3450 Soldaten deutlich unter der genehmigten Größe von 8000 Soldaten und kann nur den Hafen, Flughafen und Regierungssitz der Übergangsbundesregierung in Mogadischu schützen.

Angesichts der anhaltenden Überforderung der AU hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bereits vor einiger Zeit eine Ablösung der AMISOM durch eine neue UN-Mission erwogen und den Generalsekretär beauftragt, entsprechende Planungen einzuleiten.¹⁵ Ein erneutes Engagement der Vereinten Nationen wäre auch auf einer Linie mit der verstärkten Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union, wobei der UN-Generalsekretär in seinem jüngsten Bericht zur Zusammenarbeit mit der AU zu recht herausgestellt hat, dass die Grundlagen der Zusammenarbeit noch besser definiert werden müssen, die Kooperation zu häufig *ad hoc* stattfindet und meist mit zu geringen Finanzmitteln ausgestattet sei.¹⁶ Somalia ist dafür ein gutes Beispiel: Zwar hat die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen zehn Experten an den Amtssitz der AU nach Addis Abeba entsandt, um die Organisation bei der Planung und Durchführung der AMISOM zu unterstützen. Deren Einsatz ist jedoch nur kurzfristig zustande gekommen und zeitlich begrenzt.¹⁷

Andererseits spielen die Vereinten Nationen eine wesentliche Rolle bei der Aufrechterhaltung der AMISOM. So wurde unter der Ägide der UN und einiger Regionalorganisationen Ende April 2009 zu einer erfolgreichen Geberkonferenz eingeladen, die mit 213 Millionen US-Dollar mehr Zusagen verbuchte, als von der Afrikanischen Union zunächst erhofft. Mit den zugesagten Mitteln soll der Einsatz der AMISOM für zwölf Monate gesichert und bis zu 16 000 somalische Sicherheitskräfte geschult und trainiert werden. Doch die Finanzierungszusagen werden kaum Anreiz für andere afrikanische Staaten sein, Truppen nach Somalia zu entsenden. Die meisten afrikanischen Regierungen führen als Grund für ihre Zurückhaltung gar nicht fehlende Finanzmittel an, sondern mangelnde logistische Fähigkeiten. Ohne eine voll aufgewachsene AMISOM aber fragt sich, trotz der finanziellen Zusagen für die Ausbildung somalischer Sicherheitskräfte, wer diese Ausbildung übernehmen soll.

Als besonders problematisch erweisen sich im Fall Somalia noch zwei andere Zusammenhänge: Erstens hebt der UN-Generalsekretär in seinem Bericht zur

Zusammenarbeit mit der AU zwar ausdrücklich den Beitrag hervor, den Regionalorganisationen bei der Stabilisierung von Konflikten in ihrer Nachbarschaft leisten können, geht dabei aber auf die mögliche Verwicklung der Organisationen in solche Konflikte nicht ein.¹⁸ Regionalorganisationen können in solchen Situationen als weniger neutral wahrgenommen werden, oder schlimmstenfalls direkt als verlängerter Arm eines regionalen Hegemons gelten. Die enge Anbindung der Vereinten Nationen an eine Regionalorganisation kann in solchen Konstellationen eine besondere Hypothek für Folgemissionen der UN sein. Das gilt insbesondere für Somalia, wo die AMISOM als Stellvertreter äthiopischer Interessen gilt und eine Folgemission der Vereinten Nationen Gefahr läuft, sich einen ähnlichen Ruf zu erwerben.

Das zweite Problem ergibt sich aus der Frage, welches Mandat eine neue UN-Mission in Somalia bekommen soll. Ein simples ›re-hatting‹ der AMISOM würde nur dazu führen, dass die Vereinten Nationen noch stärker als bisher als Konfliktpartei wahrgenommen würden. Zudem würden die Vermittlungsbemühungen des Sondergesandten Ould-Abdallah gerade zu dem Zeitpunkt, an dem in der Opposition die moderaten Elemente zunehmend an den Rand gedrängt werden und im Süden der militärische Widerstand wächst, zusätzlich erschwert. Der Spagat zwischen neutralem Vermittler, wie zuletzt im Dschibuti-Prozess, und Friedensmission, die vor allem den Schutz der Übergangs-Bundesregierung sicherstellen müsste, kann auch den Vereinten Nationen nicht gelingen. Eine Veränderung des Mandats wird aber gegenwärtig nicht einmal diskutiert.

Ein von der Situation in Somalia unabhängiges Problem ergibt sich schließlich aus der zunehmenden Belastung der Vereinten Nationen in der Friedenssicherung: Niemals zuvor hatten die Vereinten Nationen eine so hohe Zahl von Blauhelmen in internationalen friedensschaffenden Einsätzen. Der Generalsekretär aber fordert für eine neue UN-Mission in Somalia 22 500 Soldaten, die auch nur dann genügen würden, wenn sich die Sicherheitslage im Süden Somalias deutlich verbesserte.¹⁹ Die Vereinten Nationen laufen daher Gefahr, sich mit einer Mission in Somalia zu übernehmen.

Vor einem weiteren UN-Einsatz – ›lessons learned‹?

Während sich eine Ablösung der AMISOM durch die Vereinten Nationen abzeichnet, wird deutlich, dass es in der internationalen Gemeinschaft und damit auch im Sicherheitsrat keinen Konsens gibt, wie in Somalia weiter verfahren werden soll. Gerade vor dem Hintergrund unterschiedlicher Erfahrungen im Umgang mit zerfallenen Staaten,²⁰ den Missionen UNOSOM, UNITAF und UNOSOM-II, den höchst unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten und

der nur mangelnden Bereitschaft westlicher Staaten, ein Mandat auch mit eigenen Truppen zu unterstützen, sollten Fehler aus vergangenen Friedensprozessen nicht wiederholt werden.

1. Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen machten sich Anfang der neunziger Jahre das seit dem Jahr 1991 *de facto* unabhängige Somaliland zum Gegner, indem sie auf einer Beteiligung Somalilands an einer neu aufzubauenden Regierung und Verwaltung für Somalia beharrten. Damit unterstrichen die Vereinten Nationen zwar das Prinzip der territorialen Integrität afrikanischer Staaten, ließen aber die Situation in Somalia selbst außer Acht. Während es in Somaliland weitgehend ruhig blieb und keinerlei UN-Truppen in die Region entsandt wurden, fasste Somalilands politische Führung die Attitüde der Vereinten Nationen zunehmend als Affront auf. Hier erwies es sich als besondere Bürde, dass die Vereinten Nationen nicht in der Lage waren, die Kommunikation mit der Regierung Somalilands aufrecht zu erhalten. Als im November 1992 der damalige Sondergesandte des Generalsekretärs Mohamed Sahnoun von seinem Amt zurücktrat, wurde somit just zu dem Zeitpunkt, als die Vereinten Nationen über die Verlegung von UNOSOM-Truppen in den Nordwesten berieten, die Kommunikation eingestellt. Für einen künftigen Erfolg der

Ein simples ›re-hatting‹ der AMISOM würde nur dazu führen, dass die Vereinten Nationen noch stärker als bisher als Konfliktpartei wahrgenommen würden.

10 UN-Dok. S/RES/1816 v. 2.6.2008, S/RES/1838 v. 7.8.2008, S/RES/1846 v. 2.12.2008 und S/RES/1851 v. 16.12.2008. Zumindest die Regierungen der Nachbarländer und der erweiterten Region sind sich dieser Zusammenhänge bewusst: Communiqué der Internationalen Konferenz über Seeräuberei vor Somalia, Nairobi, Kenia, 11.12.2008. Der Sicherheitsrat hat das Communiqué begrüßt, siehe UN-Dok. S/RES/1851 v. 16.12.2008.

11 Murphy, a.a.O. (Anm. 9), S. 41.

12 So fordert der Sicherheitsrat die Förderung der entsprechenden Kapazitäten in den Nachbarländern Somalias und in der somalischen Übergangs-Bundesregierung, siehe UN-Dok. S/RES/1816 v. 2.6.2008, S/RES/1838 v. 7.10.2008 und S/RES/1846 v. 2.12.2008.

13 UN-Dok. S/RES/1725 v. 6.12.2006.

14 Dennoch begrüßte der Sicherheitsrat die Bemühungen der AU ausdrücklich, siehe UN-Dok. S/RES/1809 v. 16.4.2008, und autorisierte die Mission nicht nur, sondern forderte die Mitgliedstaaten auch auf, Truppen zu stellen, UN-Dok. S/RES/1814 v. 5.5.2008 und S/RES/1831 v. 19.8.2008.

15 UN-Dok. S/RES/1801 v. 20.2.2008.

16 Report of the Secretary-General on the Relationship between the United Nations and Regional Organizations, in Particular the African Union, in the Maintenance of International Peace and Security, UN Doc. S/2008/186 v. 7.4.2008, S. 2 und 7.

17 UN Doc. S/2008/186 v. 7.4.2008, S. 14.

18 UN Doc. S/2008/186 v. 7.4.2008, S. 7.

19 UN Doc. S/2009/132 v. 9.3.2009, S. 11ff.

20 Siehe hierzu Hans-Henrik Holm, *Failing Failed States: Who Forgets the Forgotten?* Security Dialogue, 33. Jg., 4/2002, S. 457–471.

Für einen künftigen Erfolg der Vereinten Nationen in Somalia ist eine Klärung des völkerrechtlichen Status Somalilands unerlässlich.

Die Vereinten Nationen sollten die auf einem umfassenden politischen Prozess und einem klaren Fahrplan beharren, bevor die Mission ihre Arbeit aufnimmt.

- Vereinten Nationen in Somalia ist eine Klärung des völkerrechtlichen Status Somalilands unerlässlich. So arbeiten zwar einzelne UN-Organisationen, wie das UNDP, mit der Regierung Somalilands zusammen und damit auf eine weitere Konsolidierung des Staates hin. Eine Stärkung der Übergangs-Bundesregierung im Süden durch eine erneute Intervention würde jedoch die Frage nach dem endgültigen Verhältnis zwischen Somaliland und Somalia nur noch dringlicher aufwerfen. Da das Land weitgehend unbestritten als Beispiel eines gelungenen Staatsaufbaus von unten gilt, erscheint es fragwürdig, diese Staatlichkeit um des Prinzips der territorialen Integrität des Quasi-Staates Somalia aufs Spiel zu setzen.²¹
2. Friedensmissionen, gerade wenn sie als friedenserhaltende Missionen angelegt sind, zementieren meist den Status quo. Deshalb ist es dringend nötig, die Umriss einer politischen Lösung zu formulieren, bevor die Mission entsandt wird. Dieser Zusammenhang wurde in den Missionen der neunziger Jahre nicht ausreichend berücksichtigt.²² Daher sollten die Vereinten Nationen auf einem umfassenden politischen Prozess und einem klaren Fahrplan beharren, bevor die Mission ihre Arbeit aufnimmt.
 3. Vor einer eventuellen Entsendung einer neuen Mission nach Somalia sollte auch Klarheit über den Umgang mit der al-Shabaab herrschen. Die Miliz hat bereits den äthiopischen Besatzungstruppen hohe Verluste zugefügt und ihre Angriffe auf die AMISOM ausgeweitet. Sollten die Vereinten Staaten tatsächlich versuchen, wie derzeit in Washington diskutiert, die Miliz nach dem Vorbild des amerikanischen Vorgehens in Pakistan mit Drohnen (unbemannten Militärflugzeugen) zu bekämpfen, würde die UN-Mission unweigerlich zum Ziel von Vergeltungsschlägen der al-Shabaab werden.

Das Eingreifen der Vereinten Nationen in Somalia zu Beginn der neunziger Jahre war vor allem humanitären Erwägungen geschuldet. Erstmals definierte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine humanitäre Notlage als Bedrohung des Weltfriedens und damit als Grund zur Intervention.²³ Gegenwärtig sind schätzungsweise 3,5 Millionen Menschen in Somalia auf Lebensmittelhilfe angewiesen und damit wächst der Handlungsdruck auf die Vereinten Nationen ebenso wie der Druck, nicht die Fehler zu wiederholen, die während der vergangenen UNOSOM-Missionen gemacht wurden. Denn das Scheitern der von den Vereinten Nationen geleiteten Intervention hatte die internationale Friedenssicherung in eine schwere Krise gestürzt. Zwar hatten die Vereinten Nationen mehrere hunderttausend Menschen vor dem Hungertod bewahren können, den somalischen Staat konnten sie aber nicht wieder aufbauen. Im Gegenteil: die Vereinten Nationen wurden schnell

Konfliktpartei, nachdem sie versuchten, die Milizen des Warlords Mohammed Farah Aideed zu entwaffnen. Nach mehreren Angriffen auf die UNOSOM-II-Mission und hohen Verlusten unter pakistanischen Blauhelmen beschlossen die Vereinten Nationen, Aideed zu verhaften; der Versuch endete in der Schlacht von Mogadischu, in der 18 amerikanische Soldaten getötet und einige von ihnen, Trophäen gleich, durch die Straßen geschleift wurden.

Das Somalia-Debakel markierte das Ende der ›neuen Weltordnung‹²⁴ und führte zum Rückzug der Vereinigten Staaten aus der aktiven Friedenssicherung. Für die Fähigkeit der Vereinten Nationen, erfolgreich in Konflikten zu intervenieren, hatte dies verheerende Folgen, wie der ungehinderte Völkermord in Ruanda im Frühjahr 1994 auf tragische Art deutlich machte.²⁵ Im November 1994 beschloss der Sicherheitsrat, die UNOSOM-II-Mission zum März 1995 zu beenden.²⁶ Vor dem Hintergrund dieses Scheiterns und den unklaren Vorstellungen der internationalen Gemeinschaft über die Zukunft Somalias, sollte einer neuen Mission gegenwärtig mit Skepsis begegnet werden.

²¹ Eine konfliktfreie Unterordnung Somalilands unter Somalia kann ohnehin nicht mehr erwartet werden. Zur Rolle Somalilands siehe Tobias Hagmann/Markus V. Höhne, *Failed State or Failed Debate? Multiple Somali Political Orders Within and Beyond the Nation-State*, *Politorbis*, 42. Jg., 1/2007, S. 20–26; Martin Doornbos, *State Collapse and Fresh Starts: Some Critical Reflections*, in: Jennifer Milliken (Ed.), *State Failure, Collapse and Reconstruction*, Malden and Oxford 2003, S. 45–62 und zu Quasi-Staaten generell: Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge 1990.

²² Terrence P. Lyons/Ahmed I. Samatar, *Somalia. State Collapse, Multilateral Intervention, and Strategies for Political Reconstruction*, Washington, D.C. 1995, S. 4. Ähnlich argumentiert auch Robert I. Rotberg, *The Lessons of Somalia for the Future of U.S. Foreign Policy*, in: Walter Clarke/Jeffrey Herbst (Eds.), *Learning from Somalia. The Lessons of Armed Humanitarian Intervention*, Oxford 1997, S. 229–238.

²³ Volker Matthies, *Zwischen Rettungsaktion und Entmündigung. Das Engagement der Vereinten Nationen in Somalia*, *Vereinte Nationen*, 41. Jg., 2/1993, S. 45–51, hier S. 45.

²⁴ Mit der ›neuen Weltordnung‹ umschrieb der damalige Präsident George H.W. Bush die Mächtokonstellation nach dem Ende des Kalten Krieges. In ihm drückte sich vor allem die Hoffnung auf eine kooperativere und effektivere Zusammenarbeit der wichtigsten Mächte der Welt, vor allem im UN-Sicherheitsrat aus, der durch die Systemkonfrontation im Kalten Krieg lange als blockiert galt.

²⁵ Im Nachgang zur gescheiterten Intervention unterzeichnete der damalige amerikanische Präsident Bill Clinton die ›Presidential Decision Directive‹ 25, mit der sich die Vereinigten Staaten festlegten, nur noch an internationalen Einsätzen teilzunehmen, wenn das nationale Interesse Amerikas berührt war. Siehe u.a. Leonie Murray, *Somalia and the ›Body Bag Myth‹ in American Politics*, *International Politics*, 44. Jg., 5/2007, S. 552–571.

²⁶ UN-Dok. S/RES/954 v. 4.11.1994.