

Machtteilung - wohlklingendes Rezept mit vielen Risiken

Mehler, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mehler, A. (2007). *Machtteilung - wohlklingendes Rezept mit vielen Risiken*. (GIGA Focus Global, 3). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-276038>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Machtteilung – wohlklingendes Rezept mit vielen Risiken

Andreas Mehler

Am 24. April griffen Mitglieder einer bislang nicht in Friedensverhandlungen eingebundenen Rebellenbewegung in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) einen Armeekonvoi an; zuvor hatte die Armee eine ihrer gefürchteten Razzien im Nordwesten des Landes durchgeführt. Beides geschah kurz nach einem Abkommen zwischen Regierung und hauptsächlicher Rebellenbewegung. Dies ist nur ein Beispiel, wie wenig Machtteilungsarrangements wert sind, auf denen viele Hoffnungen ruhen.

Analyse:

Zu den häufigsten Standardlösungen von Bürgerkriegen gehört die Machtteilung (*power-sharing*). Sie wird in hochrangigen Gesprächsrunden, meist über einen außenstehenden Vermittler verhandelt. Wie jüngere Friedensschlüsse in Côte d'Ivoire (Elfenbeinküste), Nepal, im Tschad und in der ZAR zeigen, sind diese Arrangements häufiger aber eher Bestandteil des Problems als ihrer Lösung:

- Die Vergabe von Regierungsposten u. Ä. an Rebellenführer belohnt den gewaltsamen Weg zur Macht. Zivile Opposition wird entwertet, das falsche Zeichen gesetzt.
- Auch auf der Ebene des „Fußvolks“ kann der Eindruck entstehen, dass sich die Gewaltoption am ehesten auszahlt. Zumindest materielle Ziele (Demobilisierungsrenten) scheinen sich schneller verwirklichen zu lassen als durch „ehrliche Arbeit“.
- Eine vollständige Inklusion aller Konfliktparteien ist kaum zu erzielen, die „umfassende“ Friedenslösung in einem Vertrag ist eine Illusion: Wer nicht mit am Verhandlungstisch sitzt, fühlt sich ausgeschlossen und kämpft weiter. Nicht selten kann beobachtet werden, dass es nach der vermeintlichen Regelung eines Konfliktes zu einer neuerlichen Eskalation der Auseinandersetzungen kommt. Das heißt, es geht weniger um Inklusion als um die deutliche Aussicht, die Konfliktursachen aufzuarbeiten.

Key words: *Bewaffnete Konflikte, Diplomatie, Machtteilung, Konkordanzdemokratie, Côte d'Ivoire, Nepal, Tschad, Zentralafrikanische Republik*

1. Einführung

Angesichts ihrer enormen Kosten und nicht unerheblicher Zweifel an ihrer Effizienz werden zahlreiche bewaffnete Konflikte dieser Welt nicht über große Peacekeeping-Einsätze und umfassende Übergangsregime friedlichen Lösungen zugeführt (wie etwa in Kambodscha, Afghanistan, Osttimor, Liberia, Sierra Leone oder im Kosovo). In einigen Teilen der Welt wird versucht, anhand der weniger aufwändigen Machtteilungsansätze zu befrieden. Es gibt in diesen Fällen aber eine auffällige Tendenz der Wiederkehr bewaffneter Konflikte, die immer wieder zu neuen Regierungsbildungen unter Einschluss von Aufständischen führt. Die Akteure lernen aus diesen Ereignissen – leider nicht unbedingt das, was sich diejenigen wünschen, die solche Arrangements vermitteln halfen (Tull/Mehler 2005). Das simple *power-sharing* aus Regierungsbeteiligung von Rebellenführern und Integration von Kombattanten in die nationale Armee wird im Namen der „präventiven Diplomatie“ vereinbart (die so präventiv nicht ist) und westliche Regierungen, die EU und die Vereinten Nationen sind oft die Veranstalter.

2. Machtteilung – was ist das?

Im Wesentlichen argumentieren die Befürworter von Machtteilungsarrangements mit dem Werk des niederländischen Politologen Arend Lijphart zu Konkordanzdemokratien (Lemarchand 2007). Sie behaupten, dass es bei Machtteilung im Kern darum gehe, statt Sezession fruchtbarere Lösungen für Konflikte in pluralen Gesellschaften zu finden. Die Forderungen ethnischer oder anderer Bevölkerungssteile könnten durch institutionelle Arrangements aufgenommen werden, die eine sinnvolle Teilhabe an der Macht garantieren. Dies verhindere die kostspielige Alternative des vollen Konfliktaustrags. „Autonomiesphären“ für die bewussten Gruppen seien notwendig, ebenso proportionale Beteiligung und Vetorechte. Das klingt zunächst überzeugend. Wer würde nicht gern Opfer vermeiden helfen und ein friedensförderliches institutionelles Design befürworten, um Kriege weltweit zu beenden?

Ein näherer Blick auf das Werk des klassischen Autors bietet sich allerdings an. Lijphart nennt vier Charakteristika von Konkordanzdemokratien (1977):

1. Bedingung für die Konkordanzdemokratie ist die breite, inklusive *große Koalition* unter Einschluss von Parteien, deren es zur Mehrheitsbeschaffung

gar nicht bedürfte. Die „Regierung der nationalen Einheit“, ein langlebiges Schlagwort zumal im Afrika südlich der Sahara, lässt grüßen.

2. *Minderheitenveto*: Minderheiten, die sich existenziell gefährdet sehen, können wichtige Entscheidungen verhindern. Dies führt zu neuen Verhandlungen nach dem Konsensprinzip.
3. Das *Proporzsystem* bei der Besetzung aller wichtigen Posten politischer und administrativer Art, aber auch bei der Zuweisung öffentlicher Mittel.
4. *Gruppenautonomie*, d. h., Entscheidungen von übergeordnetem „nationalem“ Interesse werden gemeinsam in der großen Koalition getroffen, solche mit geringerer Reichweite aber im Gruppenkontext, also „autonom“ in z. B. geographisch bestimmten Einheiten (umsetzbar ist das etwa in einem Föderalsystem).

Lijpharts Überlegungen fußen aber auf einem gänzlich anderen Modell der Konfliktregelung als dem einer schnellen, von außen induzierten Vermittlung in einer stark eskalierten Situation. Die Fälle, die Lijphart in seinen klassischen Werken untersuchte, waren eher Belgien, Schweiz, Libanon und Zypern, Staaten, in denen sprachlich-religiöse Unterschiede die Gruppengrenzen seit langer Zeit eingefroren hatten – und nicht etwa die sich häufenden Fälle des akuten Krisenmanagements von Konflikten mit eher diffusen Frontstellungen. Ähnlich wie in Belgien und der Schweiz konnte die Situation in Südafrika Anfang der 1990er Jahre gesehen werden: Die Konfliktdimensionen waren klar, die Gruppengrenzen ebenso, die Aussichtslosigkeit eines militärischen Sieges einer Seite war offenkundig, und es bestand breiter Wille der Eliten aller Seiten, zu einer „Pakt“-Lösung zu kommen. Lijphart hatte 1985 ein Buch zu Südafrika publiziert. Entsprechend einflussreich war der große Denker in dieser Scharnierphase der südafrikanischen Geschichte.¹

Roeder und Rothchild (2005, S. 12.) sehen ein Dilemma von Machtteilungsarrangements in den Widersprüchen zwischen den unmittelbaren Einbindungsstrategien in der ersten Phase der Friedensanbahnung und den längerfristigen institutionellen Arrangements in der zweiten Phase. Es kann äußerst schwierig sein, mit Personal und Übergangsinstitutionen aus Phase 1 in Phase 2 zu kommen. Allerdings wird nicht immer deutlich, dass Vermittler

¹ Lijphart 1985. Allerdings blieb einiges nicht unwidersprochen, vgl. Donald L. Horowitz: *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*, Berkeley: University of California Press, 1991.

überhaupt viel über die zweite Phase nachdenken. Ein großes Problem der Feuerwehrmediation, die im Vergleich zu den lang diskutierten Design-Lösungen viel öfter zum Einsatz kommt, ist die richtige Wahl der Verhandlungspartner auf Rebellenseite:

- In einem grundsätzlich unfriedlichen Kontext, in dem bislang nur manipulierte Wahlen stattfanden, ist es äußerst schwer festzustellen, wer Legitimität bei einer fest umrissenen Gruppe besitzt,
- Die Vermutung, dass es sich bei den selbsterklärten Vertretern einer benachteiligten Gruppe in Wahrheit um „politisch-militärische Unternehmer“ ohne genuines Repräsentationsinteresse handelt, liegt häufig sehr viel näher.
- Die im Wesentlichen ethnisch bestimmten Gruppen, die vertreten werden sollen, sind häufig gar keine feste Kategorie, sondern haben umstrittene Außengrenzen und sind im Inneren äußerst heterogen. Vielfach ist die „Ethnogenese“ in Konflikten, die eben nicht über Jahrhunderte eingefroren sind, noch gar nicht abgeschlossen. Dann ist aber auch gänzlich unklar, welche Institutionen welche Gruppeninteressen sichern.

3. Die gelebte Praxis

Im Namen präventiver Diplomatie ist in den letzten Jahrzehnten so mancher Friedensschluss vereinbart worden, dessen Nachhaltigkeit im Nachhinein als extrem unrealistisch erscheinen muss. Roeder und Rothchild (2005, S. 3) zählen im Zeitraum 1990-2003 insgesamt 22 umfassendere Vereinbarungen in ethnisch gespaltenen Gesellschaften,² darunter einige Fälle, in denen es im Anschluss zu heftigen Eskalationen kam (Ruanda 1993, Burundi 1994, Sierra Leone 1996, Afghanistan 2001), und andere, wo es weiterer Vereinbarungen bedurfte, um eine halbwegs stabile Lage herzustellen (erneut Burundi 2001 und 2002, DR Kongo 2002 und 2003). Am bekanntesten dürfte in diesem Zusammenhang der Vertrag von Arusha (4.8.1993) zur Beendigung des Bürgerkriegs in Ruanda sein. Ziemlich übereinstimmend sehen Beobachter in diesem Vertrag, der im Wesentlichen

² Azerbaidjan 1991, Kroatien 1991, Slovenien 1991, Eritrea 1993, Südafrika 1993, Ruanda 1993, Burundi 1994, Bosnien 1995, Sierra Leone 1996, Nordirland 1998, Kosovo 1999, Afghanistan 2001, Burundi 2001, Mazedonien 2001/2002, Burundi 2002, Kongo 2002, Demokratische Republik Kongo 2002, Osttimor 2002, Demokratische Republik Kongo 2003, Côte d'Ivoire 2003, Irak 2003, Sudan 2004. Einige Lücken und Datierungsprobleme dürfte man feststellen können, u. a. fehlen der Friedensschluss 2000 in Djibouti und der gescheiterte Friedensschluss 1991 in Angola.

die Machtteilung so regelte, dass zahlreiche Posten an die Rebellen fielen, für die Hardliner des Habyarimana-Regimes aber gänzlich inakzeptabel war, einen verschärfenden Faktor, der den Genozid an den Tutsi mit vorbereitete. Der Vorwurf der „cheap diplomacy“ machte damals die Runde.

In der Folge kam es gerade in Afrika zu einer Reihe komplexerer Verhandlungsrunden mit – für den Augenblick – günstigerem Ausgang. Sowohl der Bürgerkrieg in Burundi als auch der innere und äußere Konflikt in und über die Demokratische Republik Kongo wurden in vielen kostspieligen Verhandlungsrunden einer Regelung zugeführt. Gemeinsam war diesen Anstrengungen, dass zunehmend Zweifel daran entstanden, ob es den Verhandlungsdelegationen eigentlich um eine Lösung von Problemen oder eher um die Aufrechterhaltung von Pfründen ging. Teure Hotels und erstklassige Versorgung im Ausland schufen offenbar ein Motiv für „Zeitspielerei“. Zweifel über die Tragfähigkeit der kongole-sischen Abmachung stammten aus der frühen Ausgrenzung „negativer Kräfte“, hier insbesondere der Interahamwe (Hutu-Extremisten, die für den Genozid in Ruanda mit verantwortlich zeichneten) und der Mai-Mai (lokale Milizen im Ostkongo, die sich auch fremdenfeindlicher Programmatik bedienten). Im Falle Burundis war die militärische Schwächung der Rebellen bei politischer Schwächung des Tutsi-Establishments ein zumindest ebenso wichtiger Erfolgsfaktor wie substanzielle Verhandlungsangebote. Dennoch darf man behaupten, dass in beiden Fällen wenigstens überhastetes Handeln vermieden wurde. Fragil bleibt die Situation dennoch sowohl hier wie dort. Und nachdenklich sollte stimmen, dass von den wichtigsten zivilen Parteien der 1990er Jahre in beiden Ländern nur noch ein Torso übrig geblieben ist.

Das gilt in Burundi vor allem für die 1993 bei Wahlen siegreiche *Front pour la Démocratie au Burundi* (FRODEBU), die erst durch die Ermordung von Präsident Melchior Ndadaye, dann durch einen zweiten Militärputsch 1996 um die Macht gebracht wurde, ein Stück weit aber auch für ihre langjährige Gegenspielerin *Union pour le Progrès National* (UPRONA). Im Falle des Kongo ist der Niedergang der UDPS (*Union pour la Démocratie et le Progrès Social*) des – allerdings auch ungeschickt taktierenden – Langzeitoppositionellen Tchisekedi eine Auffälligkeit der Nachkriegsgeschichte. Am Verhandlungstisch dominierten die Gewaltakteure, nicht die zivile Opposition. Die Frustration der UDPS-Anhänger gehört heute zu den Hypothesen der Friedensentwicklung in der DR Kongo. Die ehemals belgischen Kolonien Burundi und die

DR Kongo wurden lange Zeit auch mit belgischen Augen gesehen, die Analogien der Auseinandersetzung Wallonen gegen Flamen betont, und dies hieß: Lijpharts Forderungen an die Konkordanzdemokratie wurden von vielen Akteuren zumindest mitgedacht. Starke Minderheitenrechte der Tutsi wurden schon in der burundischen Verfassung von 1992 und der vorausgehenden Charta der nationalen Einheit (1991) festgeschrieben.

Dem Namen nach umfassend war der Friedensschluss zwischen sudanesischer Zentralregierung und den südsudanesischen Rebellen 2005 (Mattes 2006). Dieser verhinderte aber nicht – einige Beobachter sagen: er trug dazu bei –, dass in Darfur gleichzeitig ein neuer Konflikt mit Zügen eines Völkermords entstand. Die Nichteinbeziehung der weiteren Konfliktregionen Sudans und der dort agierenden Rebellen war insofern problematisch, als der „nationale Kuchen“ (im Wesentlichen das Erdöl im Südsudan und Toppositionen im Apparat) schon aufgeteilt schien.³ Außerdem suggeriert der Name „Comprehensive Peace Agreement“ eine doch zweifelhafte Homogenität der südsudanesischen Rebellen und ist noch weit davon entfernt, die schwierige Reintegration von Kombattanten zu leisten.

3.1. Côte d'Ivoire

Jahrzehntlang ein Vorzeigeland vordergründiger Stabilität und positiver Wirtschaftsentwicklung geriet die Côte d'Ivoire in den 1990er Jahren auf eine abschüssige Bahn. Dies hatte viel mit der gescheiterten Demokratisierung des Landes zu tun. Über manipulierte Wahlen (1990 und 1995), eine problematische Nachfolge beim Tod des Staatgründers Houphouët-Boigny auf dessen Ziehsohn Henri Konan Bédié, ökonomische Einbrüche und die zunehmende Polarisierung von Nord und Süd schlitterte das Land in den „Weihnachtsputsch“ 1999. Bei den nachfolgenden Wahlen setzte sich der Kandidat der langjährigen Oppositionspartei *Front Patriotique Ivoirien* (FPI), Laurent Gbagbo, gegen den Putschisten Robert Guéi durch. Überschattet wurde die Wahl vom Ausschluss des Kandidaten Alassane Ouattara, der sich als Vertreter des benachteiligten Nordens stilisierte, und von massiver Gewaltanwendung. Im September 2002 erschütterte eine gut geplante Rebellion die jun-

ge Regierung. An ihre Spitze setzte sich der ehemalige Studentenführer Guillaume Soro, der seinerseits vorgab, für den entrechteten Norden zu sprechen.

Die Liste der Vermittlungsbemühungen und der Vermittler in der Nachfolge der Rebellion vom 19.9.2002 ist lang. An die erste Runde im Namen der westafrikanischen Staatengemeinschaft *Economic Community of West African States* (ECOWAS) durch Togos Diktator Eyadéma (31.10.2002) schlossen sich der folgenschwere Vertrag von Linas-Marcoussis (23.1.2003) durch die Kolonialmacht Frankreich, dann mehrere Runden unter der Ägide von Ghanas Präsident Kufuor (Accra II + III, 7.3.2003 bzw. 30.7.2004) für die ECOWAS sowie durch Südafrikas Präsident Mbeki im Namen der Afrikanischen Union (Pretoria I + II, 6.4. bzw. 29.6.2005) an. Mit der Unterzeichnung des Vertrages von Ouagadougou (4.3.2007) scheint nun ein akzeptables Machtteilungsverfahren gefunden zu sein, aber der Punkte des Scheiterns sind so viele, dass es eines gehörigen Maßes an Optimismus bedarf, um diesmal Tragfähigkeit zu erwarten.

Was unterscheidet die wichtigsten Verträge von Linas-Marcoussis und Ouagadougou? Der erste Friedensplan wurde durch die ehemalige Kolonialmacht innerhalb von acht Tagen durchgepeitscht. Er listet zwar wichtige Bedingungen für einen dauerhaften Frieden auf, so z. B. Veränderungen des passiven Wahlrechts und die Revision des umstrittenen Landbesitzrechts, aber vor allem die „Ausführungsbestimmungen“ (= das konkrete *power-sharing* in der Regierung der „nationalen Aussöhnung“), die auf dem anschließenden Treffen in Paris oktroyiert wurden, erwiesen sich wenig später als nicht realisierbar. Insbesondere im Militär konnte nicht akzeptiert werden, dass sich die Rebellen ausgerechnet Verteidigungs- und Innenministerium unter den Nagel reißen durften. Schon der vorausgehende Schritt – über die Verhandlungen in Linas-Marcoussis die Rebellen salonfähig gemacht zu haben – war bedenklich (Mehler 2005). Diese Anerkennung hatte aber Fakten geschaffen und die Rebellen saßen von nun an mit am Tisch.

Der Vertrag von Ouagadougou wurde nach einem Monat intensiver Verhandlungen durch Gbagbo und Soro unterschrieben. Im Unterschied zu den vorausgegangenen Friedensschlüssen war mit Blaise Compaoré, Präsident des benachbarten Burkina Faso (und in der Vergangenheit der Rebellion sehr nahe stehend), ein Insider Vermittler und Mitunterzeichner. Ein sogenannter „ständiger Konzertationsrahmen“, dem diese drei Personen sowie Bédié und Ouattara angehören, ist eine weitere Neuerung, die

³ Das Scheitern der Friedensverhandlungen zu Darfur wird wiederum durch eine detaillierte Insider-Darstellung verständlich, siehe Alex de Waal: „I will not sign“, London Review of Books, www.lrb.co.uk/v28/n23/waal01_.html.

den Hauptpersonen eine Funktion zuweist. Inhaltlich ist der Vertrag sehr weitgehend ausformuliert mit klaren Vorgaben bei mindestens zwei strittigen Themen: dem Ausstellen von Identitätspapieren, wichtig unter anderem für die Wählerregistrierung, sowie der Schaffung einer gemeinsamen Armee.⁴ Hierzu wurde in kurzer Frist ein integriertes Kommandozentrum geschaffen, was das Vertrauen in den Friedensprozess zweifellos stärkte.

Die folgende Regierungsbildung, die Soro zum Premierminister machte, steht ganz im Zeichen der Machtteilung. Immerhin lässt sich auch hier sagen, dass alle wesentlichen Parteien mit repräsentativen Vertretern in nachvollziehbaren Positionen eingebunden wurden; Innen- und Verteidigungsminister stellt die Partei des Präsidenten.

Bleibt die Frage, was mit den lokalen Kommandeuren der Rebellen und den Milizenführern der Regierung, den zwischenzeitlich etablierten kriegswirtschaftlichen Strukturen und dem gegenseitigen Misstrauen innerhalb der Bevölkerung wird. Zu befürchten ist, dass sich das Rad nicht mehr zurückdrehen lassen wird: Die Gewalt als Mittel der Politik hat in der Côte d'Ivoire Einzug gehalten. Gespannt darf man darauf sein, ob es tatsächlich in absehbarer Zeit zu Wahlen kommt und wie diese ablaufen.

3.2. Nepal

In Nepal wurden die Maoisten, die zehn Jahre lang das Regime bekämpft hatten, zum 1. April 2007 an der Regierung beteiligt. Die Übergangsregierung stellte fünf Posten für die militante Bewegung bereit, am 20. Juni 2007 soll eine verfassungsgebende Versammlung gewählt werden. Diese wird erst darüber entscheiden, ob die Monarchie fortbesteht, die durch einen Putsch „von oben“ 2005 an breiterem Rückhalt verloren hat. 2006 tobte ein über Streiks und Massenproteste ausgetragener Machtkampf zwischen ziviler Opposition („Sieben-Parteien-Allianz“) und Königshaus, der mit der Wiedereinsetzung eines Parlaments, der Erklärung zum säkularen Staat und der Aufnahme von Friedensgesprächen eine klare Niederlage für die Monarchie brachte.

Obwohl der Friedensprozess als vorbildlich gepriesen wird, ist unklar, wie stabil die Übergangsarrangements sind. Einerseits setzt eine Splittergruppe der Maoisten den Kampf im Süden des Landes fort.

Andererseits lässt aufhorchen, dass es vor der Regierungsbildung über Wochen erhebliche Missstimmung wegen des Machtteilungsarrangements gab. Bis zur letzten Minute wurde geschachert. Auch hier ging es um Innen- und Verteidigungsministerium, daneben das Finanzministerium und den Posten des Vizepremiers. Am Ende erhielten die Maoisten eher untergeordnete Ministerien, während die wichtigsten Posten bei der schon lange dominierenden Kongresspartei verblieben. In ersten Kommentaren wurde die „Inklusivität“ der Regierung in Frage gestellt, da eine Reihe kleinerer Parteien nicht berücksichtigt wurden. Begründete Zweifel wurden auch daran laut, dass es zunächst bei der Straflosigkeit für brutale Menschenrechtsverletzungen (durch Maoisten und Sicherheitskräfte) bleiben wird. Kastenspezifische Diskriminierungen bestehen fort, das Landrecht ist eines der heißen Eisen. Wie die Hauptforderung der Maoisten nach Umwandlung Nepals in eine kommunistische Volksrepublik auf konsensuellem Wege verhandelt werden kann, steht in den Sternen.

3.3. Tschad

Im Tschad ist Präsident Idriss Déby Itno das beste Beispiel dafür, dass sich Gewalt auszahlen kann. Ende 1990 brachte er sich mit militärischen Mitteln an die Macht. Wichtige Parteien sind Gründungen von Warlords. Die so genannten „politisch-militärischen Bewegungen“ beherrschen seit Jahrzehnten die politische Bühne. Charakteristisch ist der Wechsel von der Existenz als ziviler Parteifunktionär zu der eines Rebellenführers und notfalls wieder zurück. Die wichtigsten Rebellenbewegungen des Südschad der 1990er Jahre, das *Comité de Sursaut National pour la Paix et la Démocratie* (CSNPD) unter Moïse Kotté und die aus ihm hervorgegangenen *Forces Armées pour la République Fédérale* (FARF) wurden im Zuge von Friedensschlüssen jeweils als Parteien anerkannt (1994, 1998).⁵ Kotté durfte sich mehr als ein Jahr einer Ministerwürde erfreuen, rutschte dann aus den Pfründenrängen und gründete 2000 eine neue Rebellenbewegung (bevor er 2001 ermordet wurde). Das ist politisch-militärisches Unternehmertum in Reinkultur: militärisches Erpressen einträglicher Ämter. Die nächste schmerzliche Anfechtung des Regimes sollte unter libyscher Vermittlung auf altbewährte Weise geregelt werden: Exinnenminister Togoimi führte

⁴ Wortlaut des Vertrages u. a. auf der Website der Rebellen unter www.fnci.info/ci/fn_lire.php?newsid=1404.

⁵ Im zweiten Fall allerdings erst nach Ermordung des FARF-Koordinators Laokein Bardé; er wurde vermutlich von eigenen Anhängern verraten.

seit 1998 gegen Regierungstruppen einen für beide Seiten verlustreichen Krieg im Tibestigebirge – auch er ließ sich vorübergehend (!) auf einen Friedensplan ein, der seine *Mouvement pour la Justice et la Démocratie au Tchad* (MDJT) zu einer politischen Partei machte (er starb 2002 bei der Explosion einer Mine).

Insgesamt diente der Einsatz von Gewalt in solchen Fällen in erster Linie als Nachweis einer *nuisance capacity*, die zur Einwerbung von „Gewaltrenten“ (in Form einer Regierungsbeteiligung) genutzt wird. Ergänzt wird diese Strategie auf rangniedrigerer Ebene, indem materielle Leistungen im Rahmen von Demobilisierungsprogrammen erzwungen werden. Die Rechnung zahlen die Geber in der trügerischen Hoffnung auf nachhaltige Befriedung.

Man darf gespannt sein, was der jüngste Friedensschluss bringt. So nah vor dem Aus stand Präsident Déby noch nie, als er erst einen Anschlag überlebte und dann mit französischer Hilfe am 13. April 2006 einen gefährlichen Angriff auf N'Djaména zurück schlagen konnte. Im Dezember schloss er dann einen Friedensvertrag mit der hierfür verantwortlichen Bewegung *Front Uni pour le Changement* (FUC). Dieser führte am 1. Mai 2007 zu einer Regierungsbildung, durch die deren Vorsitzender Mahamat Nour Abdelkerim Verteidigungsminister wurde (zwei weitere FUC-Anführer erhielten Kabinettsposten). Sehr viel mehr als die Bestandteile Waffenstillstand, Befreiung von Gefangenen auf beiden Seiten und Begnadigung der FUC-Kämpfer wurde über Vertragsinhalte nicht bekannt.

Weitere Rebellenbewegungen fahren fort, das Regime zu bekämpfen, sie müssen sich sogar durch die Verträge ermutigt sehen: Der Einsatz von Gewalt lohnt sich zumindest für die Anführer. Massive Demokratiedefizite, die mangelnde Kontrolle von Staatsgebiet und Grenzen, die umstrittene Nutzung der Erdöleinnahmen – nichts davon wurde den Friedensschluss berührt. Vielleicht geht es den Protagonisten im Tschad aber auch nicht um umfassendes *power-sharing*. Vielmehr erscheint Exklusion gewollt.

3.4. Zentralafrikanische Republik (ZAR)

Auch für die drei Meutereien 1996/97 in der ZAR kann die „Gewaltrente“ als Erklärung gelten. Die damalige Krise wurde durch eine Regierungsbildung unter Einschluss aller politischer Lager und der Rebellen (vorläufig) beendet, die ehemaligen Staatspräsidenten Dacko und Kolingba bekamen substanzielle Pensionen zuerkannt – „Prämien für Gewaltverzicht

nach Gewaltandrohung“. Präsident Bozizé, über eine Rebellion 2003 an die Macht gekommen, steht heute vor ähnlichen Problemen wie sein Vorgänger. Ehemalige Gefolgsleute fühlen sich bei der Aufteilung der Beute übergangen. Hinzu kommen strukturelle Benachteiligung und massive Menschenrechtsverletzungen im Nordteil des Landes.

Die Lage wurde so ernst, dass dieser gesamte Landesteil der Kontrolle durch die Regierung entzogen war, Rebellen der *Union des forces démocratiques pour le rassemblement* (UFDR) besetzten sogar die Provinzhauptstädte Birao und Ndele und wurden erst mit französischer Waffenhilfe im November 2006 vertrieben.

Von Gebern gedrängt, akzeptierte Bozizé Verhandlungen unter libyscher Ägide. Sie führten im Februar 2007 zur Rückkehr von Abdoulaye Miskine, einem berüchtigten Warlord, der mit fast allen bekannten Rebellenbewegungen in Verbindung gebracht wurde, und einigen ihm nahestehenden Personen. Über den Friedensvertrag wurde nicht viel mehr bekannt, als dass er einen sofortigen Waffenstillstand, die Integration der Rebellen „in das politische Leben und in die zentralafrikanische Armee“ sowie die Befreiung von Gefangenen umschloss. Konsequenz: Einige Rebellenorganisationen, darunter die UFDR, distanzieren sich von diesem Vertrag. Einen Monat später griffen die Rebellen erneut Birao an und wieder musste die französische Armee eingreifen.⁶

Am 12. April 2007 folgte der Friedensschluss mit der UFDR, mit den üblichen Abmachungen begrenzter Reichweite.⁷ Eine Amnestie galt auch für die beiden Anführer, die in Benin festgehalten wurden. Kurz darauf ereigneten sich die Gewaltexzesse, die eingangs beschrieben wurden.

4. Es geht nicht um Konkordanzdemokratie

Die vorgenannten Fälle machen deutlich, dass es den handelnden Hauptakteuren hier (in Wahrheit aber wohl in den meisten Staaten, die sich im 21. Jahrhundert in einem Bürgerkrieg befinden) nicht um die Etablierung von Demokratie geht – und damit per definitionem auch nicht um Konkordanzdemokratie. Machtteilung ist nicht viel mehr als Pfründenteilung zwischen ehrgeizigen Eliten.

⁶ Eine militärische Quelle wurde so zitiert: „Les rebelles veulent peut-être peser dans les négociations, ou montrer que Miskine n'a pas autorité sur eux“, Agence France Press, 5.3.2007.

⁷ Text unter www.sangonet.com/afriq/FichAfriqueCent/Dic/actuC/newsCARind.html.

Es ist nicht auszuschließen, dass sich das ändert. Über längere Zeiträume ausgetragene Konflikte ohne Sieger führen zu einer Verfestigung von Gruppenidentitäten. Dies enthält bedeutsame Risiken, aber auch Chancen für die „innerethnische Demokratie“, die zumindest intern legitime Führungsgestalten ausbildet. Burundi hat vielleicht deshalb heute eine bessere Aussichten auf Frieden als Côte d’Ivoire, Nepal, der Tschad oder die Zentralafrikanische Republik.

Viel zu schnell werden zeitgenössische bewaffnete Konflikte nach simplen Modellen kategorisiert; neben den „religiösen Konflikten“ sind die „ethnischen Konflikte“ beliebte Stichworte. Beide suggerieren, dass eine allein elitäre Teilhabe die strukturellen Konfliktursachen beheben könnte, also auch die systematische Verletzung von Gruppenrechten, *bad governance*, soziale Deprivation etc. – eine Illusion!

Aber eigentlich ist es viel schlimmer: Die Aufforderung, direkt mit Rebellen zu verhandeln, haben viele Regierende in Afrika schon oft gehört – dasselbe mit der zivilen Opposition zu tun, so gut wie nie. Gewaltsame Rebellion folgt aber erstmals oft dann, wenn die friedliche Opposition auf Grund von Wahlmanipulationen und Repression erfolglos war. Das gilt für alle vier ausgeführten Fälle. Als dies geschah, haben die späteren Vermittler lieber weggeschaut. Und wenn die Regierung nicht selbst handelt, dann kann man Vermittlung ja auch „von außen“ arrangieren, wobei nicht nur „der Westen“, sondern auch Regionalorganisationen – Afrikanische Union, ECO-WAS etc. – oft keine besseren Vorschläge machen. Genau dieses Verhalten externer Akteure schafft nicht zuletzt neue Anreize für Gewaltanwendung.

Bedacht werden sollte, dass es wenig kostet, eine Rebellion in den hier betrachteten Ländern zu beginnen. Waffen und Kämpfer sind billig. Das Risiko, im Kampf zu sterben, ist eher überschaubar, der potenzielle Gewinn aber riesig. Es geht nur darum, die Aufmerksamkeit der Vermittler zu erringen, manchmal genügt eine einzige spektakuläre, geschickt vermarktete militärische Aktion. Guillaume Soro in Côte d’Ivoire ist ein Paradebeispiel für einen solchen militärisch-politischen Unternehmer. Auch im Tschad haben sich immer wieder solche Figuren an den Verhandlungstisch und in die Regierung geschossen. Ein großes Problem ist dann auch die Nachhaltigkeit der Vermittlung. Inklusion heißt Exklusion. Wer nicht am Verhandlungstisch sitzt, kämpft weiter, bis er nicht mehr ignoriert wird. Regelmäßig zerfallen Rebellenorganisationen, nachdem eine Führungsebene kooptiert wurde, die zweite Ebene aber meint,

zu wenig vom Kuchen abbekommen zu haben. Das Spiel beginnt dann erneut. Das heißt aber, dass *power-sharing* sehr wohl kontraproduktiv sein kann.

5. Schlussfolgerungen

Externe Akteure sollten sinnvollerweise in Friedenszeiten die zivile Opposition schützen und für faire Wahlen eintreten, als zu spät vermitteln. Es ist um einiges schwerer, „den Frieden zu gewinnen“, wenn er erst gründlich zerstört war. Wenn das Kind jedoch schon in den Brunnen gefallen ist, kann es nicht nur darum gehen, kurzfristig einen Elitekonsens zu kitten (das kann kaum umfassend gelingen) oder die militantesten Gegner einer Regierung schnell ruhigzustellen. Weil dieses Verhalten aber inzwischen gängige Praxis ist, wird zusätzliche Motivation zur Gewaltanwendung geschaffen: Neben den direkten materiellen Vorteilen aus der Pfründenverteilung am Verhandlungstisch die Potenzierung der Frustration ziviler Opposition.

Die international bevorzugte „kleine“ Konfliktlösung – *power-sharing* bei der Regierungsbildung, der Schaffung einer neuen Armee und anderer Einrichtungen vorzuschlagen sowie eine entsprechende Verteilung am grünen Tisch auszuhandeln – ist in Wahrheit weit davon entfernt, Konkordanzdemokratie zu fördern. Es geht dabei oft nicht mehr um die „legitimen Interessen“ einer bestimmten Bevölkerungsgruppe, für die angeblich gesprochen und gekämpft wird, sondern um die Befriedigung persönlicher Interessen. Tiefergehende Analyse tut not. Aber auch Engagement: „Phase 2“ der zu etablierenden Friedensordnung mit institutioneller Konzeption und Plänen zur Bewältigung struktureller Probleme will gut und früh genug vorbereitet sein; sie sollte in jedem Friedensvertrag, der diesen Namen verdient, eine Rolle spielen.

Wen man aber einbindet, sollte auch davon abhängig gemacht werden, welche Legitimität dieser Akteur bei einer bestimmten Bevölkerungsgruppe genießt und welche parastaatlichen Leistungen er erbringt (z. B. lokale Sicherheit zu gewährleisten, die der schwache Staat nicht garantiert). Im Falle „politisch-militärischer Unternehmer“ mit krudem Gewinninteresse stellt sich ohnehin die Frage, ob die diplomatische Isolierung nicht zu bevorzugen ist.

■ Literatur

- Bogaards, Matthijs (2006): Democracy and Power-Sharing in Multinational States: Thematic Introduction, in: International Journal on Multicultural Societies, 8, 2, S. 119-126.
- Lemarchand, René (2007): Consociationalism and Power-Sharing in Africa: Rwanda, Burundi, and the Democratic Republic of the Congo, in: African Affairs, 106, 422, S. 1-20.
- Lijphart, Arend (1977): Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration, Yale University Press, New Haven.
- Lijphart, Arend (1985): Power-Sharing in South Africa, Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- Roeder, Philip G. / Rothchild, Donald (eds.) (2005): Sustainable Peace. Power and Democracy after Civil Wars, Cornell University Press: Ithaca and London.
- Sisk, Timothy D. (2003): Power-Sharing, in: Guy Burgess / Heidi Burgess (eds.): Beyond Intractability. Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder, www.beyondintractability.org/essay/powersharing/.

■ Der Autor

Dr. Andreas Mehler ist Direktor des GIGA Institut für Afrika-Studien, Hamburg.
E-Mail: mehler@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/mehler>.

■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema

Im Forschungsschwerpunkt 2 (Gewalt, Macht und Sicherheit) beschäftigt sich das GIGA mit Sicherheitsfragen, zum Teil in Postkonfliktgesellschaften. Aspekte des *power-sharing* durch institutionelle Mechanismen spielen im Forschungsprojekt „Managing Ethnic Conflict through Institutional Engineering: Ethnic Party Bans in Africa“ (gefördert von der Fritz-Thyssen-Stiftung) eine wichtige Rolle.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

- Biallas, Axel/Mehler, Andreas (2005): Nach elf Monaten südafrikanischer Vermittlung: Keine Wahlen in Côte d'Ivoire – Friedensprozess in der Sackgasse, Afrika im Blickpunkt, Nr. 4, Oktober, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Bogaards, Matthijs (2003): Power-sharing in Südafrika: Ist der ANC eine Konkordanzpartei?, in: Afrika Spectrum, 38, 1, S. 49-70.
- Mattes, Hanspeter (2006): Ein Jahr Comprehensive Peace Agreement im Sudan: Perspektiven des Friedensprozesses, GIGA Focus Nahost, Nr. 1.
- Mehler, Andreas (2004): Côte d'Ivoire: Chirac allein zu Haus?, Afrika im Blickpunkt, Nr. 4, November, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Global* wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Joachim Betz; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM