

Neue Themen, neue Aufgaben für die Außenpolitik: Das abschließende Kapitel unternimmt den Versuch, im Weitwinkel alles auf ein Bild zu bekommen, was sich da im Wechselspiel gegenseitig hochtreibt – Energiehunger, Klimawandel, Nahrungsmittelverknappung und Wassermangel als globale Herausforderungen. Auf diesem Feld ist kein Einzelner mehr stark genug, egal über welchen Einfluss oder welche Feuerkraft er verfügt, um alleine zu bestehen. Als Schlussfolgerung wird plausibel, dass eine Mission Weltfrieden hier Orientierung im Neuland suchen muss und dabei auf die große Gemeinschaft mit den anderen angewiesen ist. Der Weg zur globalen Verantwortungspartnerschaft ist vorgezeichnet.

Zur ersten Einstimmung auf das Gesamtthema folgt jetzt ein Werkstattbericht aus der Praxis präventiver Friedenspolitik – sicher ein Sonderfall, was das Ambiente und das gegen jede Statistik bis dato gehaltene Ergebnis angeht, aber eben doch Mut machend, vielleicht auch dazu, sich hinterher weiter auf den systematischen Teil einzulassen.

#### Kenia 08: Ein Beispiel

Am Abend des 12. Februar 2008 sitze ich auf der Terrasse der Kilaguni-Serena Lodge mitten im Nationalpark Tsavo-West in Kenia. Etwa 30 Meter von meinem Sessel und dem Terrassengeländer entfernt zieht eine künstlich beleuchtete Wasserstelle, angelegt wie ein kleiner Teich, die Blicke auch aller übrigen Gäste auf sich. Vor dem Hintergrund einer wie gemalt wirkenden Savannenlandschaft, deren Grün die heraufziehende Dunkelheit allmählich in Grautöne verwandelt, entwickelt sich eine Szenerie von archaischer Friedlichkeit. Kleinere und größere Gruppen von Wildtieren, offenbar einem ungeschriebenen Fahrplan gehorchend, nähern sich der Wasserstelle, trinken und verschwinden wieder zwischen den nach hinten dichter werdenden Konturen der Büsche und Bäume: Wasserbüffel und Antilopen wechseln mit Zebras und Affen. Kurz nach 22

Uhr leert sich der allabendliche Sammelplatz der Savannenbewohner. Dafür sieht es so aus, als würden sich die Umrisse der Büsche und Bäume irgendwie bewegen oder ins Wanken geraten. Mir bleibt es wie ein magischer Moment in Erinnerung, auf den mein Körper mit einer leichten Gänsehaut reagiert, bis schließlich die Umrisse eines ersten Elefanten erkennbar werden, der sich mit demonstrativer Langsamkeit der Wasserstelle nähert. Es ist ein stattliches Exemplar. Hinter ihm tauchen weitere schwankende Schatten auf. Schließlich senken zehn Elefanten verschiedener Generationen ihre Rüssel ins Wasser, ohne von den neugierigen Blicken der Terrassengäste auch nur Notiz zu nehmen. Sie lassen sich Zeit und erst, als der Schatten des letzten Vertreters dieser eindrucksvollen Dickhäuter von den Baumsilhouetten nicht mehr zu unterscheiden ist, traut sich wieder anderes Getier an das Ufer.

Normalerweise sitzen hier gutbetuchte Touristen, genießen neben der abendlichen Wasserstellenvorführung auch Ausflüge in den typischen Safari-Wagen, in denen man stehend unter dem Wagendach einen Rundausblick auf die wunderbare Flora und Fauna des Nationalparks hat, oder bestaunen die Höhenlinien des erhabenen Kilimandscharo, wenn er einmal nicht von den ihn häufig verhängenden Wolken verborgen wird. Liegt dann auch einmal eine Löwengruppe im Savannengras, könnte den Gast ein gewisser Schauer erfassen: Ist diese Gegend doch für „man eating lions“ bekannt geworden, von denen besonders zwei riesige Exemplare Ende des 19. Jahrhunderts beim nahen Eisenbahnbau mehr als 100 Arbeiter, vor allem Sikhs aus Indien, die sich auf der Baustelle verdingt hatten, gerissen haben sollen. Dass dies keine bloße Legende ist, beweisen alte Fotos einer kleinen Ausstellung in der Empfangshalle der Kilaguni-Lodge.

Aber an diesem Abend des 12. Februar 2008 sitzt kein einziger Tourist auf der Kilaguni-Terrasse. Es steht auch sehr schlecht um den Tourismus im Lande, denn Kenia erlebt gerade eine sehr ernsthafte innenpolitische Krise. Bei den letzten



Wahlen am 27. Dezember 2007 hatte es in diesem ostafrikanischen Musterland Unregelmäßigkeiten bei der Wahlauszählung gegeben. Der Oppositionsführer Raila Odinga hatte sich geweigert, die Wiederwahl des bisherigen Präsidenten Mwai Kibaki anzuerkennen, der sich trotzdem drei Tage später eilig als Präsident vereidigen ließ. Danach begannen Unruhen, die einen ethnischen Charakter annahmen und in einer Explosion von Gewalt mündeten: Die Volksgruppen der Luos und Lujas, Anhänger Odingas, attackierten die Kikuyus als Ethnie, aus der Präsident Kibaki kommt. Dahinter steckt auch angestauter Unmut über liegengebliebene Projekte wie die Landreform sowie Änderungen der Verfassung und des Wahlrechts. Bei den Unruhen verloren bis zu 1500 Menschen ihr Leben, mehr als 300 000 flüchteten aus Angst vor der Gewalt. Kenia war ohne jede Vorwarnung Anfang 2008 von einem Vorzeigemodell und Stabilitätsanker in Ostafrika zu einem Land geworden, das offensichtlich seine eigenen Probleme ohne Hilfe von außen nicht mehr regeln konnte.

Helfen sollte Kofi Annan, aus Ghana stammender Generalsekretär der Vereinten Nationen von 1997 bis 2006, Nobelpreisträger von 2001 und siebenfacher Ehrendoktor. Seit dem 23. Januar 2008 versuchte er, in Nairobi eine politische Lösung zu finden. Als er seine Mission begann, bekam er einen Anruf des deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier: „Wenn Sie unsere Hilfe oder Unterstützung brauchen, lassen Sie es uns wissen!“ Die Überlegungen des Vermittlers gingen in Richtung einer Regierung der nationalen Versöhnung. Er erinnerte sich, dass in Deutschland seit 2005 eine Große Koalition regierte. Könnte es vielleicht helfen, Informationen darüber, wann, warum und wie man eine solche Große Koalition bildet, wie sie vorbereitet wird und stabil bleiben kann, aus Deutschland abzurufen und in die Vermittlungsgespräche einzubringen? Seine Anfrage in Berlin beschert nun mir einen Anruf Frank-Walter Steinmeiers, als ich gerade auf dem Weg zur alljährlichen Münchner Sicherheitskonferenz bin: „Du bist doch

unser Spezialist für Große Koalition“, beginnt er das Telefonat. Das war ich zwar bisher in keiner Weise, aber wenige Stunden später sitze ich im Flugzeug nach Kenia, versorgt mit einer englischsprachigen Version des deutschen Koalitionsvertrages vom November 2005.

Im Serena-Hotel von Nairobi empfängt mich Kofi Annan am 1. Februar und nimmt sich viel Zeit, um mir zu erklären, was er von mir erhofft. Als er Ende 2006 die UN-Zentrale in New York als 68jähriger verließ, war ihm noch nicht nach Ruhestand zumute. Er beteiligt sich an der Gründung der Gruppe „Global Elders“ und findet in dem Genfer „Globalen Humanitären Forum“, das mit Hilfe Schweizer Politiker ins Leben gerufen wird und in der edlen „Villa Rigot“ residiert, eine neue Plattform. Vor Aufträgen, überall auf der Welt bei Krisen und Konflikten seine Erfahrung und sein Ansehen helfend einzusetzen, kann sich der ehemalige Generalsekretär kaum retten. Die FAZ überschrieb einen Bericht über sein aktuelles Wirken etwas respektlos mit dem Titel „Der ewige Generalsekretär und seine Mini-Uno“ (8. April 2008).

Wenn man Kofi Annan gegenüber sitzt, spürt man sofort, weshalb er so häufig zu schwierigsten Missionen gerufen wird. Er strahlt eine natürliche Autorität aus, spricht sehr konzentriert, aber leise. Man muss sich selber konzentrieren, um ihm zu folgen. Eine doppelte Aura scheint ihn zu umschweben – die seiner edlen ghanaischen Herkunft und die der bedeutendsten Weltorganisation, deren Geschicke er 10 Jahre leitete. Alles ist vorbedacht, alles ist professionell, vieles spiegelt seine immense Erfahrung, bis hin zu ausgeklügelten Arrangements und Tricks. Sein Team in Kenia umfasst etwa 40 Personen, darunter viele vertraute Mitstreiter aus der Zeit am Hudson-River. An der Führung des „Kenya National Dialogue and Reconciliation Team“, so der offizielle Name, beteiligen sich mit Graca Machel, der Ehefrau von Nelson Mandela, und Benjamin Mkapa, dem tansanischen Expräsidenten, weitere afrikanische Autoritäten. Schon seit dem 23. Januar bemühen sie sich darum, die bei-

den vierköpfigen Verhandlungsteams von Präsident Kibaki und Oppositionsführer Odinga für die Idee einer Regierungskooperation auf der Basis von Machtteilung zu gewinnen. Aber bisher sperrt sich vor allem die Präsidenten-Gruppe gegen jede Power-Sharing-Lösung. Irgendetwas muss jetzt passieren, sonst drohen ein Stillstand der Verhandlungen und womöglich der Ausbruch neuer Unruhen.

Kofi Annan findet einen Weg. Am 12. Februar berichtet er vor dem Parlament und der Öffentlichkeit über den Zwischenstand, deutet Fortschritte in Richtung Koalitionsregierung an und inszeniert ein „Endgame“: Das „Panel of Eminent African Personalities“ werde sich jetzt mit den beiden Verhandlungsteams in ein Konklave an unbekanntem Ort zurückziehen, um den Durchbruch zu erzielen. Am Nachmittag werden dann zwei Regierungsflugzeuge mit allen Beteiligten auf der Sandpiste vor der Kilaguni-Lodge landen, wo die beiden letzten Touristen mittlerweile in einen anderen Nationalpark ausquartiert wurden, wo sich alle Zufahrten, auch für findige Journalisten, leicht versperren lassen und wo die Legende von den menschenfressenden Löwen rings um die Anlage dem Konklave-Feeling noch einen Touch von Unentrinnbarkeit gibt. „Meisterhaftes Arrangement“ denke ich, bevor ich mich weiter meinen Vorbereitungen widme.

Am nächsten Vormittag stellt mich Kofi Annan den völlig überraschten Verhandlungsteams vor und bittet mich um meinen Bericht über „German Experience with Building of a Grand Coalition“. Dass als einziger westlicher Ausländer ein deutscher Staatsminister an den Verhandlungen teilnimmt, weiß zu diesem Zeitpunkt niemand außer dem deutschen Botschafter in Nairobi Walter Lindner. In 30 Minuten erläutere ich, dass Große Koalitionen Ausnahmen sind, die aber in besonderen Situationen die richtige Antwort auf anders nicht lösbare Probleme darstellen können, wie wichtig es ist, in paritätischer Teilhabe zunächst ein verbindliches Programm zu erarbeiten, um dann Personalentscheidungen über die Verteilung der Mi-



nisterien zu treffen, die das Power-Sharing möglichst in jedem Fachbereich widerspiegeln (alternierende Besetzung bei den Paaren Wirtschaft – Finanzen, Äußeres – Sicherheit/Verteidigung etc.), ich beschreibe die Arbeitsweise von Spitzentreffen, Koalitionsausschüssen und der gemeinsamen Gesetzesvorbereitung sowie die Notwendigkeit eines Mindestmaßes von wechselseitiger Kooperationsbereitschaft und Vertrauen und vergesse auch nicht, auf die besondere Erwartung der Öffentlichkeit an die Leistungsfähigkeit von Großen Koalitionen hinzuweisen.

Das Interesse ist groß. Es kommen viele Nachfragen, besonders zur Portfolio-Verteilung. Alle wollen den Text der deutschen Koalitionsvereinbarung haben. In Eile muss ich über mein Berliner Büro per Mail noch den Text des Grundgesetzes auf Englisch besorgen. Am Nachmittag befragen mich die Verhandlungsdelegationen und ihre Berater einzeln. Kofi Annan ist zufrieden und gibt den Teams Zeit, sich untereinander zu beraten.

Am folgenden 14. Februar holt mich Botschafter Lindner mit dem Wagen von der Kilaguni-Lodge ab. Das erste Stück durch den Nationalpark wird doch noch safariartig, nach dem Motto „Elefant hat Vorfahrt“, auf der Straße nach Nairobi bringt uns dann die Verstopfung, häufig verursacht von völlig überladenen LKWs, auf denen Flüchtlinge ihren aufgetürmten Hausrat transportieren, doch noch ins Schwitzen. Denn Kofi Annan hat mich gebeten, in der Hauptstadt vor meiner Abreise in einer Pressekonferenz von den Gesprächen über die deutschen Erfahrungen zu berichten. Es klappt dann noch mit 20 Minuten Verspätung, und am nächsten Tag sind die Zeitungen voll mit „Großer Koalition“ und „german experience“.

Der erhoffte Durchbruch verspätet sich allerdings. Am 18. Februar kommt die US-Außenministerin Condoleezza Rice, von Kofi Annan offenbar gut gebrieft, nach Kenia. Sie nutzt ihren Sechs-Stunden-Aufenthalt, um die Lösung „Große Koalition“ so nachdrücklich zu pushen, dass die Spitzenpolitiker des

Landes regelrecht in Deckung gehen. Dann braucht der Ex-Generalsekretär noch weitere zehn Tage geduldiger und erfindungsreicher Arbeit, bis er am 28. Februar nach einer mehrstündigen „Elefanten-Runde“, an der neben Kibaki, Odinga, Annan und Mkapa mit dem tansanischen Präsidenten Jakaya Kikwete auch der neue Vorsitzende der Afrikanischen Union teilnimmt, endlich ausrufen kann: „We do have a deal.“ Jetzt steht eine Rahmenvereinbarung über die Bildung einer Großen Koalition, die am 18. März im Parlament samt den notwendigen Verfassungsänderungen ohne Gegenstimme angenommen wird und am 3. April zur ersten Großen Koalition in Afrika führt. Ihr „Vater“ Kofi Annan war am 1. März nach getaner Arbeit abgereist, kehrte zur feierlichen Vereidigung der neuen Regierung am 14. April aber noch einmal nach Nairobi zurück. In diesen Tagen häuften sich in den Medien Berichte über eine entspannte politische Atmosphäre, über einen freundlichen und partnerschaftlichen Umgang der bisherigen erbitterten Feinde und jetzigen Koalitionäre untereinander, ja sogar über eine Aufbruchstimmung im Land.

Wofür steht dieses Beispiel „Kenia 08“, an dem ich zufällig partiell persönlich teilhaben konnte? Es geht in keiner Weise um irgendein Hohelied auf Große Koalitionen als Passepartout für Krisen nach angefochtenen Wahlen. Es soll auch nicht verklärt werden, was hier passierte: Keine Mission kann die Todesopfer der Unruhen wieder lebendig machen, den 300 000 Flüchtlingen ihre Verluste ersetzen oder garantieren, dass nicht auch künftig politische Spannungen in Kenia in ethnische Konflikte ausarten. Ich habe die Bilder nicht vergessen von den verrußten Lücken mitten in dem extrem verdichteten Kibera-Slumviertel in Nairobi, wo bei einem Überfall oder einer Feuersbrunst schon aus technischen Gründen keinerlei Hilfe möglich ist. Und natürlich haben auch die Kritiker Recht, die auf den Preis der Koalitionsbildung hinweisen: Neben dem neuen Premierminister Odinga umfasst das Kabinett der insofern wirklich „Großen Koalition“ 40 sehr gut entlohnte Mitglie-

der, und in zweiter Reihe wurden weitere 52 Stellvertreterposten vergeben. Kein Wunder, dass Spötter, auf den verbliebenen Präsidenten bezogen, über „Mwai Kibaki und die 40 Räuber“ höhnen.

Aber „Kenia 08“ steht trotzdem auch für eine Fähigkeit, ohne die wir im 21. Jahrhundert in der internationalen Politik nicht mehr auskommen. Was wäre geschehen, wenn der „Friedensmacher“ Kofi Annan mit seiner Gruppe angesehener afrikanischer Autoritäten nicht erfolgreich vermittelt hätte? Zu viele andere Beispiele, bei denen eine solche Prävention versagt hat, ersparen uns, dass wir unsere Phantasie bemühen müssen, um uns die vervielfachte Tragödie auszumalen, die dann mit großer Wahrscheinlichkeit ihren Lauf genommen hätte. Der Aufwand der Mission war groß, aber in jedem Fall lohnend. Kenia hat wieder eine Chance bekommen, die schon als verspielt galt. Und das war möglich, natürlich in erster Linie durch den Einsatz des ehemaligen Generalsekretärs der Vereinten Nationen, durch die Autorität, die Erfahrung und die Umsicht von Kofi Annan. Aber über den Einzelfall hinaus belegt dieses mutmachende Beispiel, was benötigt wird: Potentiale für präventive, konfliktvermeidende und konfliktlösende Politik, die möglichst auf dem Prinzip der regionalen „Selbstverantwortung“ (in diesem Fall: afrikanische „Ownership“) aufbauen, aber auch Synergie-Effekte über die globale Zusammenarbeit nutzen.

Leider gibt es mehr Fälle, wo krisenhafte Entwicklungen irgendwo auf dieser Erde nicht rechtzeitig mit Fähigkeiten zusammengebracht werden können, die das Schlimmste noch abwenden. Der Bedarf nach einer umfassenden präventiven und vorausschauenden Friedenspolitik wächst unaufhaltsam. Diese Erkenntnis hat sich allerdings erst allmählich herumgesprochen, und das erst auf der Grundlage von Lernerfahrungen, die mit dramatischen und tragischen Ereignissen verbunden waren. Dieser Prozess soll im Folgenden nachgezeichnet werden.