

Kamerun und Boko Haram

Warum es jetzt gilt, über Terrorismus und Sicherheit hinauszudenken

Denis M. Tull

Die Terrororganisation Boko Haram wird auf mittlere Sicht die innen- und sicherheitspolitische Agenda in Kamerun bestimmen. Für das Land erwächst daraus eine doppelte Herausforderung, denn es weist ungeachtet der von Boko Haram ausgehenden Bedrohung eine unterschätzte, strukturell und politisch bedingte Krisen- und Konflikanfälligkeit auf. Die Fähigkeiten von Staat und Gesellschaft Kameruns, diese zweifache Herausforderung zu meistern, sind sehr viel begrenzter, als es das oft bemühte Diktum vom »regionalen Stabilitätsanker« erwarten lässt. Die deutsche Außenpolitik sollte jetzt Ansätze für die Krisenprävention entwickeln.

Seit 2013 hat die aus Nigeria stammende Miliz Boko Haram ihre Angriffe und terroristischen Anschläge sukzessive auf Kamerun ausgedehnt. Schon davor galt das Land als Rückzugsraum, Boko Haram wurde jedoch von den Kameruner Behörden im Sinne eines unausgesprochenen wechselseitigen Nichtangriffspakts toleriert.

Im Visier von Boko Haram

Die Eskalation erfolgte in zwei Etappen. Auslöser war die förmliche Kriegserklärung an Boko Haram, die Präsident Paul Biya im Anschluss an den regionalen Anti-Boko-Haram-Gipfel in Paris (Mai 2014) abgab. Im Nord-Kameruner Grenzgebiet zu Nigeria häuften sich daraufhin die militärischen Konfrontationen, mit hohen Opferzahlen auf Seiten der Miliz und der Sicherheitskräfte, die um 2000 Soldaten verstärkt wur-

den. Das wachsende Selbstbewusstsein Boko Harams kam im Juli 2014 auf eindrucksvolle Weise zum Ausdruck, als die Gruppe eine Residenz des Kameruner Vize-Ministerpräsidenten im Norden angriff, wobei dessen Ehefrau in Gefangenschaft geriet. Auch französische und chinesische Staatsbürger wurden bereits zu Opfern von Entführungen. Hohe Lösegeldzahlungen legen nahe, dass sich die Gruppe auf eine solide materielle Grundlage stützt.

Eine weitere Eskalationsstufe erreichte der Konflikt im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen in Nigeria im März 2015. Aggressivere Maßnahmen der nigerianischen Armee und der Nachbarstaaten (vor allem des Tschad) zwangen Boko Haram in die Defensive. Seitdem ist die Gruppe von ihrer Strategie der direkten Konfrontation zu einer Guerilla-Taktik und zu terroristischen Aktionen übergegangen. Die Zahl punktueller

Attacken und von Selbstmordattentaten ist seither sowohl in Nigeria als auch in Kamerun sprunghaft in die Höhe geschneilt. Seit Mitte Juli hat Boko Haram drei Selbstmordanschläge in der Region »Extrême-Nord« mit insgesamt 40 Todesopfern verübt. Erstmals betroffen war die regionale Hauptstadt Maroua, die rund 100 Kilometer vom nigerianisch-kameruner Grenzgebiet entfernt ist. Der Angriff im Herzen des nationalen Territoriums war ein Alarmzeichen, denn bislang hatten sich alle Überfälle auf grenznahe Ziele beschränkt.

Ebenso beunruhigend ist die zunehmende Verankerung Boko Harams in Kamerun. Es gilt heute als relativ sicher, dass die Gruppe auch in Kamerun Mitglieder rekrutiert – und dies keinesfalls nur im Wege des Zwangs. Religiös-ideologische Präferenzen, soziale Affinitäten der über das Dreiländereck Nigeria-Kamerun-Tschad verteilt lebenden Angehörigen der Kanuri-Ethnie und nicht zuletzt finanzielle und soziale Anreize machen die Gruppe für manche attraktiv. In einer bevölkerungsreichen Region mit überdurchschnittlich hoher Armut bietet die Mitgliedschaft bei Boko Haram perspektivlosen Jugendlichen Möglichkeiten, die für sie im alltäglichen Leben außer Reichweite liegen: Einkommen und Beschäftigung, Heirat, soziale Anerkennung etc. Unterdessen verschärfen sich die wirtschaftlichen Probleme noch. Da in Nord-Kamerun 80 Prozent aller Konsumgüter aus Nigeria importiert werden, haben Grenzschließungen und andere Restriktionen negative Auswirkungen auf Handel und Einkommen.

Die Regierung in Yaoundé hat auf jede Stufe der Konflikteskalation mit der Verlegung weiterer Truppen in den Norden reagiert. Ob die Militarisierung Nord-Kameruns zielführend ist, darf indes bezweifelt werden. Erstens ist die Wirkkraft regulärer Militärverbände in Anbetracht der asymmetrischen Bedrohung zwangsläufig begrenzt. Zweitens haben sich Kamerun und Nigeria noch nicht auf eine effektive Kooperation verständigt. Ob der Besuch von Nigerias Präsident Buhari in Yaoundé im Juli diesbezüglich eine Kehrtwende eingeleitet hat,

bleibt abzuwarten. Drittens ist die wachsende Zahl nigerianischer Flüchtlinge im Norden Kameruns ein Streitgegenstand. Die Kameruner Behörden befürchten die Infiltration von Boko-Haram-Kämpfern und gehen deshalb gegen die Flüchtlinge vor. Anfang August wurden 3500 von ihnen repatriert, weitere 12000 sollen folgen. Und nicht zuletzt gibt es nach wie vor noch keine regionale Strategie gegen Boko Haram. Die Operationalisierung der 8700 Mann starken Multi-National Joint Task Force (MNJTF), bestehend aus Truppen Nigerias, Kameruns, des Tschad und des Niger (plus Benin) kommt nur langsam voran.

Terror trifft auf Fragilität

Boko Haram ist zweifellos zur zentralen Herausforderung der Regierung in Kamerun und zum dominierenden innenpolitischen Thema geworden. In politischer und sicherheitspolitischer Sicht befindet sich Kamerun ohnehin in einem nicht-deklarierten Ausnahmezustand. Der von Boko Haram ausgehende externe Schock trifft auf ein politisch und sozial fragiles System, das nach Meinung der meisten Beobachter anfällig für krisenförmige Entwicklungen und deren gewaltsame Eskalation ist.

Ein Blick auf die gängigen Indikatoren von Fragilität und Krisenanfälligkeit zeigt, dass sich Kamerun bei diesen Parametern auf einem hohen oder gar ansteigenden Niveau bewegt. Ökonomisch wie sozial stagniert das Land seit Jahren trotz seines großen Reichtums an natürlichen Ressourcen. In manchen Regionen wie dem Norden nimmt die Armut (national: 40%) zu. Massenarbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung (69%) bilden angesichts eines hohen Bevölkerungswachstums (2,8%) sozialen Sprengstoff, vor allem in den Städten. Die Legitimität des Staates ist niedrig, die Effektivität der Institutionen ebenso. Korruption und ein augenfälliger Mangel an Rechtsstaatlichkeit charakterisieren nahezu den gesamten öffentlichen Sektor. Damit kontrastiert die noch vorhandene Resilienz eines Regimes, das sich durch die Kooptierung von Geg-

nern, Einschüchterung und Repression an der Macht hält und den Schein politischer Stabilität wahrt. Dass die Führung in Yaoundé dennoch anfällig ist, zeigten die landesweiten gewaltsamen Proteste 2008. Sie waren durch die Kürzung von Benzinsubventionen und eine Verfassungsänderung ausgelöst worden, die die Amtszeitbeschränkung für Präsident Biya aufhob. Mehr als 100 Menschen wurden von den Ordnungskräften und der Eliteeinheit Bataillon d'Intervention rapide (BIR) getötet.

Jenseits der strukturellen Faktoren ist es die aktuelle politische Konstellation, die das Krisenpotential erhöht. Es besteht völlige Unklarheit über die Nachfolge des seit 1982 regierenden und über 80-jährigen Präsidenten Biya, dessen Abgang von der politischen Bühne früher oder später ansteht. Es gibt weder personell noch institutionell eine verlässliche Nachfolgeregelung, auch wenn die Verfassung theoretisch einen Weg vorgibt. Da Biya keine Hinweise darauf liefert, abtreten zu wollen, und die öffentliche Thematisierung der Frage ein Tabu ist, kann die darüber kreisende Ungewissheit jederzeit Konflikte auslösen, sei es zwischen rivalisierenden Flügeln innerhalb des Regimes, die um das Erbe Biyas streiten; sei es von Seiten der Opposition und der Zivilgesellschaft, die im Abgang des Präsidenten eine Chance für den Wandel sehen.

Die »Known Unknowns«

Der Konfliktfaktor Boko Haram trifft in Kamerun also auf einen schon fragilen Kontext und könnte dort direkt wie indirekt negative Auswirkungen entfalten.

Eine wichtige Frage lautet, welche Folgen der Konflikt mit Boko Haram für den Zusammenhalt der heterogenen Kameruner Gesellschaft haben wird, die seit Jahren eher auseinanderdriftet als zusammenfindet. Zwar ist derzeit zu beobachten, dass Teile der Bevölkerung in Reaktion auf die Bedrohung durch Boko Haram von einer Welle des Patriotismus erfasst werden. Ein Sinnbild dieses Klimas ist die von BürgerInnen initiierte Spendenkampagne zur Unter-

stützung der Truppen an der Front. Diese und andere Aktionen wie Solidaritätsmärsche stellen den Versuch dar, eine gegen den Feind geeinte Bevölkerung zu präsentieren. Indes verraten sie gleichzeitig auch etwas über die begründete Furcht vor Rissen in der Gesellschaft, die sich entlang regionaler oder religiöser Linien vertiefen könnten. Die Instrumentalisierung sozialer Identitäten ist in Kamerun ein gängiges Mittel der politischen und wirtschaftlichen Konfliktaustragung. So haben Politiker der Regierungspartei aus der Zentralregion Kollegen aus dem Norden unterstellt, sie unterstützten Boko Haram und wollten die Regierung destabilisieren. Auch wenn dieser Diskurs vorläufig in den Hintergrund getreten ist: Sollte sich die Bedrohung verschärfen, ist eine zunehmende Stigmatisierung des politisch und demographisch bedeutsamen Nordens keineswegs auszuschließen. Dies könnte ein Regime erschüttern, das sich auf eine ethno-regionale Architektur stützt.

Ein zweites Risiko geht von denkbaren Entwicklungen innerhalb der Sicherheitskräfte aus. Das Verhältnis der derzeit koexistierenden Apparate (reguläre Armee sowie zwei separate Eliteeinheiten: BIR und Präsidialgarde) gilt als nicht spannungsfrei. Der Druck, der durch Boko Haram auf den Truppen lastet, könnte bestehende Probleme verschärfen. Außerdem gibt es Hinweise auf Unmut unter den Sicherheitskräften über Korruption und fehlende Aufstiegschancen sowie auf Frustrationen über die wenig effektive Strategie im Kampf mit Boko Haram. Seit 2014 hat die Regierung mehr als 6000 Soldaten rekrutiert, die im Schnellverfahren auf den Konflikt vorbereitet werden. In einer Armee, die Wert auf Professionalität legt, ist dieses Vorgehen auf Kritik gestoßen. Hinter Kohäsion und Loyalität der Streitkräfte ist daher ein Fragezeichen zu setzen, erst recht für den Fall, dass die Regierung die Handlungsfähigkeit verlieren und die Bedrohung durch Boko Haram weiter zunehmen sollte. Offene Konflikte innerhalb des Sicherheitsapparats oder gar ein Militärputsch wären dann nicht mehr unvorstellbar.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Ein drittes Problem könnten die internen Folgen der Terrorismusbekämpfung werden. Im Auge zu behalten ist dabei die Anwendung des Anti-Terrorismus-Gesetzes, das die Regierungsmehrheit des Parlaments im Dezember 2014 im Alleingang beschlossen hat. Menschenrechtsgruppen, Oppositionsparteien und zivilgesellschaftliche Akteure sehen in dem Gesetz ein Einfallstor zur Einschränkung politischer und bürgerlicher Rechte. Sie kritisieren die weitgefassten Definitionen terroristischer Tatbestände (»Störung der öffentlichen Dienste«, »Herbeiführung einer Krise innerhalb der Bevölkerung«), die genutzt werden könnten, um Regimegegner mundtot zu machen. Angesichts der ohnehin eingeschränkten Meinungs- und Demonstrationsfreiheit und der repressiven Praktiken des Verwaltungs- und Sicherheitsapparats sind diese Befürchtungen ernst zu nehmen.

Absehbar ist zumindest heute bereits, dass die erwiesenermaßen reformresistente Regierung die Terrorgefahr nutzen wird, um nach innen wie außen von den strukturellen Problemen des Landes abzulenken und längst überfällige Richtungsentscheidungen weiter auszusetzen.

Empfehlungen

So bedrohlich Boko Haram für Kamerun ist, so groß ist die Gefahr, dass der alleinige Fokus auf den Terrorismus die strukturellen und politischen Probleme verdeckt, vor denen das Land steht. Wie dargelegt sollten beide Herausforderungen nicht isoliert voneinander betrachtet werden, da Boko Haram die bestehenden inneren Konflikte zur Eskalation treiben könnte.

Eine vorausschauende deutsche Außenpolitik sollte erstens zum Ziel haben, die skizzierten möglichen negativen Folgen von Boko Haram oder des Umgangs mit der Gruppe zu verhindern oder zu minimieren. Zweitens sollten strategische Ansätze entwickelt werden, wie kurz- und mittelfristig eine friedliche und verregelte Post-Biya-Transition sichergestellt werden kann, die – im Idealfall – die Chance auf einen institutio-

nellen politischen Wandel eröffnet. Es ist wahrscheinlich, dass eine solche ausgehandelte Transition auf einen Pakt zwischen Regimeeliten hinauslaufen wird. Die Kontakte zum relativ undurchsichtigen kameruner Machtapparat müssen ausgebaut werden, um relevante Akteure zu identifizieren. Ein zweites Ziel sollte sein, das Thema der Biya-Nachfolge zu enttabuisieren. Dies hieße, Öffentlichkeit herzustellen im Sinne einer politischen und gesellschaftlichen Diskussion nicht nur über die Transition, sondern auch über die Herausforderungen und institutionellen Reformen, vor denen Kamerun nach Biya stehen wird. Eine friedliche Transition wäre ein Erfolg, aber eine Transition gänzlich ohne institutionelle Reformen wäre ein tragisches Versäumnis.

Die deutschen (und generell externen) Einflussmöglichkeiten müssen realistisch eingeschätzt werden. Gleichwohl gilt, dass Deutschland in Kamerun einen guten Ruf genießt, ein Kapital, das genutzt werden kann. Zweitens ist es vergleichsweise stark im Land vertreten. Kamerun ist seit langer Zeit Schwerpunktland der deutschen Entwicklungshilfe (2014/15: 86,5 Mio. Euro). Neben den Durchführungsorganisationen ist zudem eine Reihe weiterer Institutionen vor Ort vertreten (Goethe-Institut, Ziviler Friedensdienst, Friedrich-Ebert-Stiftung, DAAD), deren Erkenntnisse und Netzwerke von Nutzen sein könnten. Der Umstand, dass Kamerun nicht im Fokus rivalisierender internationaler Interessen steht, ist ein begünstigender Faktor für das deutsche Engagement.

Die Vielfalt der Problemlagen erfordert ein mehrdimensionales und kohärentes Vorgehen, das im Idealfall an einer mittelfristigen, beispielsweise auf fünf Jahre angelegten Strategie orientiert sein könnte, die von den Ressorts unter Koordinierung des Auswärtigen Amtes zu entwickeln wäre. Die Einrichtung eines Ressortkreises könnte ein geeigneter Schritt sein, damit die erarbeiteten Politiken und Programme in einen gemeinsamen Zielkorridor einmünden.