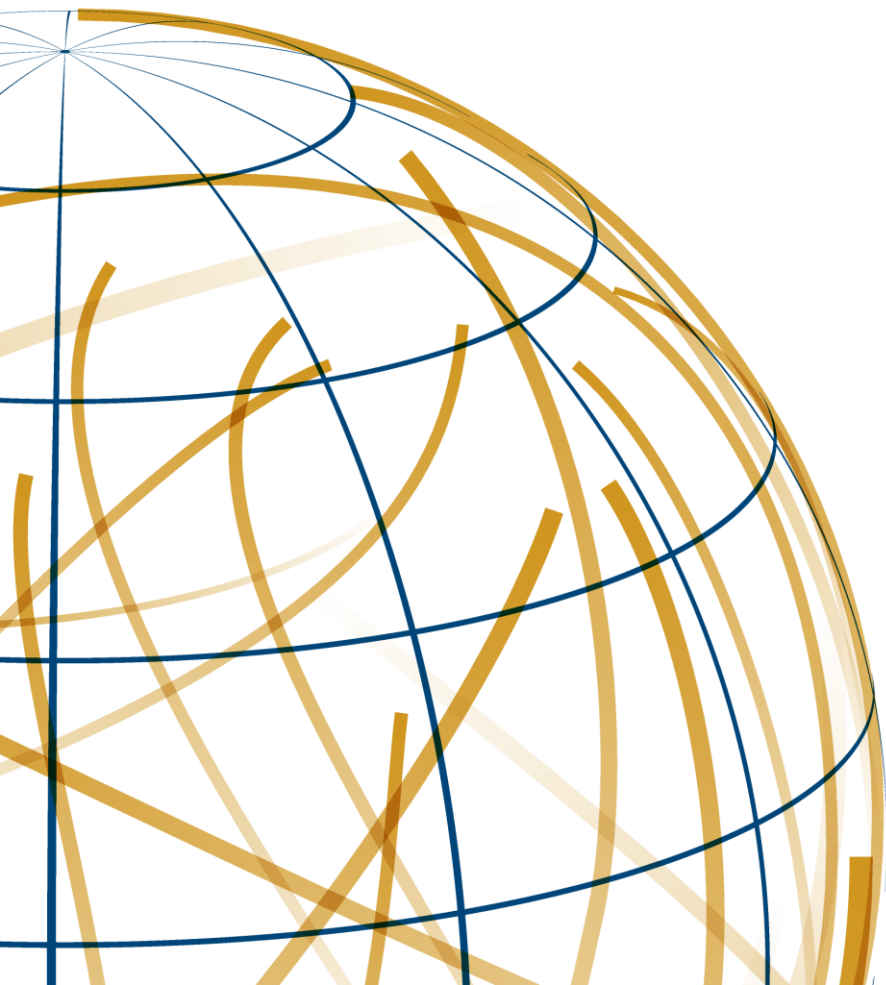


SWP-Studie

---

*Gerrit Kurtz*

# Frieden in der Krise: Konfliktbearbeitung am Horn von Afrika



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 10  
Mai 2026, Berlin

- Das System internationaler Konfliktbearbeitung befindet sich in einer tiefen Krise. Entsprechende Instrumente wie UN-Friedensmissionen werden abgezogen, normative und machtpolitische Voraussetzungen wie eine US-garantierte internationale Ordnung gelten nicht mehr, und bisherige Abkommen haben zu oft eine Vertiefung gewaltsamer autoritärer Systeme statt deren Transformation bewirkt.
- Am Horn von Afrika zeigt sich diese Krise besonders deutlich. Stabilität brachten dort weder international erzwungene Friedensabkommen wie in Südsudan noch solche, die wie in Sudan 2020 praktisch ohne Mediation zwischen bewaffneten Akteuren ausgehandelt wurden. Regierungen wie die äthiopische haben Friedensprozesse vielmehr regelmäßig instrumentalisiert, um die eigene Herrschaft zu sichern.
- Jüngere Vermittlungsprozesse sind primär eine Funktion regionaler Rivalitäten und diplomatischer Interessen von beteiligten externen Akteuren, wie in Sudan seit Kriegsbeginn im April 2023. Ist wie hier ausländische Unterstützung verfügbar, haben Konfliktparteien weniger Anreize, sich auf Kompromisse einzulassen.
- Weil Mechanismen zur Umsetzung von Abkommen nur schwach ausgestattet sind und politisch wenig unterstützt werden, gibt es nach Waffenstillständen keinen inklusiven politischen Prozess, um die Konfliktursachen anzugehen. Erneute Waffengänge sind früher oder später die Folge.
- Für europäische Beiträge zur Konfliktbewältigung am Horn von Afrika sollten Lehren aus dieser Krise gezogen werden. Es gilt weder nostalgisch auf die weitgehend untergegangene Art der Konfliktbearbeitung zu blicken noch frustriert rein sicherheitsdominierten Ansätzen zu folgen. Vielmehr sollte Europa zivile Friedensinitiativen unterstützen, politische Gewaltökonomien auszutrocknen helfen und die eigene Zusammenarbeit mit konfliktverschärfenden Regierungen wie den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) überdenken.

**SWP-Studie**

*Gerrit Kurtz*

# Frieden in der Krise: Konflikt- bearbeitung am Horn von Afrika

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

SWP-Studie 10  
Mai 2026, Berlin



Dieses Werk ist lizenziert  
unter CC BY 4.0

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen 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 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6372  
ISSN (Online) 2747-5115  
DOI: 10.18449/2026S10

# Inhalt

<b>5</b>	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
<b>7</b>	<b>Das System internationaler Konfliktbearbeitung</b>
7	Ein »Standardumgang« mit Konflikten
9	Voraussetzungen und Annahmen bisheriger Konfliktbearbeitung
10	Wandel der strukturellen Bedingungen
13	Mehr Krieg, weniger Frieden: Eine krisenhafte Zuspitzung
<b>17</b>	<b>Bewaffnete Konflikte und Friedensprozesse am Horn von Afrika</b>
17	Das Comprehensive Peace Agreement (2005) in Sudan: Vorbild mit Haken
20	Südsudan: Abkommen durch Druck, ewiger Übergang
21	Sudan und Südsudan: Sinkender Eintrittspreis für den politischen Marktplatz
22	Äthiopien: Waffenstillstand ohne politischen Prozess
<b>24</b>	<b>Folgen: Wie Vermittlungs- und Friedensprozesse zerfasern</b>
24	Kompetitive Vermittlung
26	Autoritäre Instrumentalisierung von Friedensabkommen
28	Schwache Beobachtung und Umsetzungsunterstützung
29	Das Ergebnis: Ein zunehmend fragiles Machtgefüge
<b>31</b>	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>
<b>34</b>	<b>Literaturhinweise</b>
<b>34</b>	<b>Abkürzungen</b>

*Dr. Gerrit Kurtz ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten.*

*Der Autor dankt Karoline Eickhoff, Anne Koch, Stefan Mair und Denis M. Tull für hilfreiche Kommentare und Anmerkungen zum Studienmanuskript sowie Mark Schrolle für Datenauswertung und Erstellung einer Graphik.*

### Frieden in der Krise: Konfliktbearbeitung am Horn von Afrika

Noch nie seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs gab es mehr bewaffnete Konflikte als heute. Krieg, Gewalt, Vertreibung und Hunger bestimmen das Leben von immer mehr Menschen weltweit.

Ein Schwerpunkt des globalen Konfliktgeschehens ist das Horn von Afrika. Einige der opferreichsten bewaffneten Auseinandersetzungen im vergangenen Jahrzehnt fanden dort statt – oder dauern noch an: der Bürgerkrieg in Südsudan, der Machtkampf im nördlichen Äthiopien, der Krieg gegen die Zivilbevölkerung in Sudan. Schätzungen legen nahe, dass in diesen Kriegen seit 2013 mehr als eine Million Menschen durch die direkten und indirekten Folgen von Gewalt, Hunger und Unterversorgung gestorben sind. Der Krieg in Sudan hat dazu die größte Vertreibungs-krise weltweit ausgelöst.

Gleichzeitig ist das System internationaler Konfliktbearbeitung, mit den Vereinten Nationen (UN) und regionalen Organisationen als zentralen Akteuren, in große Bedrängnis geraten. Seit Ende des Kalten Krieges hatte sich ein internationaler »Standardumgang« mit bewaffneten Konflikten – vor allem Bürgerkriegen – herausgebildet. Dazu gehören eine koordinierte, auf Druck und Expertise basierende Vermittlung; ein Abkommen zwischen den wichtigsten Konfliktparteien, mit dem politische und wirtschaftliche Macht geteilt und das Gewaltmonopol wiederhergestellt wird; sowie eine internationale Umsetzungsstruktur mit diplomatischer Begleitung und oftmals einer multidimensionalen Friedensmission. Dies war stets ein Idealtypus, doch gerade am Horn von Afrika finden sich viele Beispiele einer solchen Vorgehensweise.

In Südsudan gibt es eine Vielzahl internationaler Ansätze zur Konfliktbearbeitung: die UN-Mission in Südsudan (UNMISS), die Überwachung des revitalisierten Friedensabkommens durch ein Gremium, das an die Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung (IGAD) berichtet, oder das Komitee von fünf afrikanischen Präsidenten (C5) innerhalb der Afrikanischen Union (AU). Im Falle Sudans bestand bis Ende 2020 die gemeinsame Friedensmission von UN und AU in der Region Darfur (UNAMID). Um den Krieg zu beenden, der im April 2023 zwischen den Sudanesischen

Streitkräften (SAF) und den Rapid Support Forces (RSF) ausgebrochen ist, engagieren sich – mit begrenzter Koordination – fünf internationale Organisationen (UN, AU, IGAD, Europäische Union, Arabische Liga) sowie die USA, arabische und europäische Staaten. In Äthiopien gibt es unter dem international unterstützten Pretoria-Abkommen, das im November 2022 zwischen der Volksbefreiungsfront von Tigray (TPLF) und der Regierung in Addis Abeba geschlossen wurde, nur eine sehr kleine Beobachtungsmission der AU. In allen drei Fällen spielten die USA sowie ihre europäischen und regionalen afrikanischen Partner die zentrale Rolle bei Vermittlung, Druck und Unterstützung.

Solche konventionellen Instrumente der Konfliktbearbeitung sind jedoch immer weniger verfügbar. Im UN-Sicherheitsrat fehlt es meist an politischer Einigkeit, neue multidimensionale Friedensmissionen gibt es seit 2014 nicht mehr, und Vermittlungen zielen in der Regel nur noch auf Waffenstillstände. Für anschließende politische Prozesse fehlen Ressourcen, Geduld und der Führungswille bei den bisherigen Treibern des Standardumgangs, insbesondere den USA.

Die internationalen Bedingungen und Annahmen, die hinter diesem Vorgehen standen, sind überwiegend nicht mehr erfüllt. Die USA sind nicht mehr die einzige hegemoniale Supermacht, vielmehr gibt es rivalisierende Mächte in wechselnden Arrangements der Zusammenarbeit. Die normativen Vorstellungen eines »liberalen« oder zumindest nachhaltigen Friedens finden in den USA, aber auch in Europa weniger Unterstützung als bisher, wenn Programme zur Förderung von Inklusion und Vielfalt nicht gar auf Feindseligkeit stoßen. Auch frühere Befürworter einer aktiven internationalen Rolle in der Konfliktbearbeitung sind frustriert angesichts der Rückschläge in Afghanistan, Mali und Sudan und der – zumindest so wahrgenommenen – mangelnden Wirksamkeit entsprechender Friedensanstrengungen auch anderswo.

Tatsächlich sind selbst relativ umfassende und inklusive Friedensabkommen in ihrer praktischen Umsetzung hinter den gesteckten Erwartungen zurückgeblieben. Sie trugen teilweise sogar dazu bei, autoritäre und gewaltbehaftete Systeme zu festigen. Für die Eliten, die um Dominanz in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft kämpfen, bleibt in solchen Fällen politische Gewalt ein Mittel der Wahl.

Am Horn von Afrika geht es also um eine mehrfache Krise internationaler Konfliktbearbeitung: auf der Ebene der internationalen Ordnung, auf der Ebene der multilateralen Institutionen und auf der Ebene der politischen Ökonomie der betroffenen Länder.

Die vorliegende Studie untersucht die Entwicklung dieser Polykrise internationaler Konfliktbearbeitung anhand zentraler Konflikte und Friedensprozesse in Sudan, Südsudan und Äthiopien. Sie folgt der Frage, wie es auf globaler wie auch regionaler Ebene zu einer solchen Lage kam. Die zweite Trump-Administration verschärft die krisenhafte Tendenz, hat sie jedoch nicht verursacht. Die Studie beleuchtet weiterhin, welche Ansätze der Konfliktbearbeitung es in den drei Ländern seit dem Comprehensive Peace Agreement in Sudan von 2005 gegeben hat, das vielen im Mediationsdiskurs als vorbildlich galt – obgleich seine Schwächen aus heutiger Sicht deutlich zu Tage treten. Schließlich lenkt die Studie den Blick darauf, welche Folgen die Krise für die Praxis von Vermittlungs- und Friedensprozessen in Sudan, Südsudan und Äthiopien hat.

Deutschland hat finanziell wie politisch viel in das multilaterale System der Konfliktbearbeitung investiert und von dessen relativen Errungenschaften profitiert. So zieht die Bundesrepublik ihren Anspruch auf einen Sitz im UN-Sicherheitsrat genau aus diesem Engagement für Frieden, Völkerrecht und internationale Sicherheit. Ihre exportorientierte Wirtschaft bedarf einer regelbasierten internationalen Ordnung, welche die Einhaltung grundlegender Prinzipien wie territorialer Unversehrtheit sicherstellt. Europäische Sicherheit beruht mit darauf, dass sich innerstaatliche Konflikte in anderen Weltregionen nicht ausweiten, sei es durch Terrorismus, organisierte Kriminalität oder Angriffe auf den Schiffsverkehr. Die Freiheit in Deutschland hängt nicht zuletzt auch von einem internationalen System ab, in dem massive Verstöße gegen das Völkerrecht zumindest registriert und verurteilt werden und nicht offen oder stillschweigend akzeptiert, wenn eigene Partner darin involviert sind. Die Krise der Konfliktbearbeitung am Horn von Afrika rührt so an Grundfesten der deutschen Außenpolitik.

Deutschland muss sich entscheiden, ob es durch Kürzung von entsprechenden Haushaltsmitteln und normative Zurückhaltung zu dieser Krise beitragen oder gestaltend nach neuen Wegen suchen will, um Konflikte zu beenden und Frieden zu stiften. Dafür wird es wichtig sein, sich nicht von transaktionalen, profitorientierten Vermittlungsansätzen blenden zu lassen. Vielmehr gilt es, zumindest ergänzend lokale Initiativen für sozialen Zusammenhalt, Waffenstillstände und Versöhnung zu unterstützen, gezielt die eigenen transnationalen Verflechtungen mit Konfliktakteuren zu analysieren und sich für größere Rechenschaft einzusetzen.

# Das System internationaler Konfliktbearbeitung

## Ein »Standardumgang« mit Konflikten

Während des Ost-West-Konflikts betrachteten die Supermächte Bürgerkriege primär durch ihre jeweilige ideologische Brille. Konfliktparteien profitierten von politischer und militärischer Unterstützung, wenn sie ihre Ziele in den Rahmen des sozialistischen bzw. kapitalistischen Weltbilds von Sowjetunion oder USA einpassten. Bürgerkriege endeten meist durch den militärischen Sieg einer Seite.<sup>1</sup> Einer der letzten Fälle dieser Phase war der Sturz des kommunistischen Derg-Regimes in Äthiopien, den 1991 die Rebellen der Volksbefreiungsfront von Tigray (Tigray People's Liberation Front, TPLF) mit der Einnahme von Addis Abeba besiegelten.

Mit dem unipolaren Moment zu Beginn der 1990er Jahre änderte sich das internationale Verhalten. Die USA setzten insbesondere in den Vereinten Nationen eine Art internationalen »Standardumgang« mit Bürgerkriegen durch.<sup>2</sup> Ihn prägten drei Hauptelemente:

- eine internationale *Vermittlung* zwischen den militärisch-politischen Konfliktparteien, basierend auf einem (relativ) abgestimmten Mediationsmechanismus internationaler Organisationen und einiger einflussreicher Staaten, in der Regel unter Hegemonie der USA
- ein international garantiertes *Friedensabkommen* mit Machtteilung zwischen den Konfliktparteien, Demobilisierung der nichtstaatlichen Akteure und der Selbstverpflichtung, gemeinsam definierte Konfliktursachen anzugehen, insbesondere durch wirtschaftliche Entwicklung, Verfassungsänderungen und Aufarbeitung vergangenen Unrechts

- eine internationale *Überwachungs- und Umsetzungsstruktur* für die Verpflichtungen aus dem Abkommen, oft verbunden mit einer multilateral mandatierten Friedensmission, Mitteln zum Wiederaufbau und einer diplomatischen Begleitung

Dieser Umgang entsprach auch weitgehend den wissenschaftlichen Erkenntnissen darüber, wie bewaffnete Konflikte effektiv beigelegt werden können. Solche Prozesse müssen demnach die Ursachen des Konflikts bearbeiten (etwa die Marginalisierung von Bevölkerungsgruppen), alle entscheidenden Konfliktparteien berücksichtigen und mit einem robusten Überwachungsmechanismus durch eine Drittpartei ausgestattet sein, in der Regel internationale Organisationen.<sup>3</sup> Wenn Friedensprozesse darüber hinaus Frauen aktiv beteiligen, haben sie eine größere Chance, einen erneuten Kriegsausbruch zu verhindern. Auch sind die Reformvorhaben dann in der Regel ambitionierter.<sup>4</sup>

Die wichtigsten Vermittler waren auf globaler Ebene die USA, in Afrika dazu auch die Vereinten Nationen (UN), die Afrikanische Union (AU) und die Intergovernmental Authority on Development (IGAD). Insgesamt waren bei den bewaffneten Konflikten, in denen es zu unterstützten Verhandlungen kam, ausländische Regierungen, Regionalorganisationen und internationale Organisationen die mit Abstand häufigsten Drittparteien. Während der Anteil von Konflikten, in denen Vermittlung in einem gegebenen Jahr erfolgte, Anfang der 1990er und Mitte der

<sup>1</sup> Barry R. Posen, »Civil Wars & the Structure of World Power«, in: *Daedalus*, 146 (2017) 4, S. 167–179.

<sup>2</sup> Richard Gowan/Stephen John Stedman, »The International Regime for Treating Civil War, 1988–2017«, in: *Daedalus*, 147 (2018) 1, S. 171–184.

<sup>3</sup> Barbara F. Walter, *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2002.

<sup>4</sup> Jana Krause/Werner Krause/Piia Bränfors, »Women's Participation in Peace Negotiations and the Durability of Peace«, in: *International Interactions*, 44 (2018) 6, S. 985–1016, doi: 10.1080/03050629.2018.1492386.

2000er Jahre bei über 40 Prozent lag, ging er seit 2015 auf etwa die Hälfte davon zurück.<sup>5</sup>

Anders als bei zwischenstaatlichen Konflikten, von denen es seit Ende des Kalten Krieges vergleichsweise wenige gab, ist bei innerstaatlichen Konflikten die politische Separation der Konfliktparteien meist nicht möglich (wenn auch eine physische bei regionaler Autonomie). Bei einigen zwischenstaatlichen Kriegen kleinerer Mächte war der internationale Umgang damit aber durchaus ähnlich, da es sich in der Regel um Grenzkonflikte zwischen Nachbarn handelte. Dies gilt etwa für den von 1998 bis 2000 geführten Krieg zwischen Äthiopien und Eritrea. Er endete mit dem Friedensabkommen von Algiers, nachdem die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) und die UN vermittelt hatten. Zwischen 2000 und 2008 wurde der betreffende Waffenstillstand von der UN-Mission in Äthiopien und Eritrea (UNMEE) überwacht.

### Der Standardumgang zur Konfliktbeendigung entstand unter den Bedingungen der US-Hegemonie nach dem Kalten Krieg.

Dementsprechend geht es im Folgenden um zwischen- und innerstaatliche bewaffnete Konflikte, an denen mindestens ein Staat beteiligt ist, aber nicht um Konflikte ausschließlich zwischen nichtstaatlichen Gruppen, wie sie oft auf lokaler Ebene vorkommen.<sup>6</sup> Internationalisierte Bürgerkriege, in denen ausländische Regierungen offen oder verdeckt Konfliktparteien unterstützen, sind eine Zwischenform, die seit 2015 erheblich an Bedeutung gewonnen hat. Diese Abgrenzungen verschwimmen gerade in solchen Kontexten (wie am Horn von Afrika), in denen viele Grenzen unter kolonialer Fremdherrschaft entstanden sind, Bevölkerungsgruppen enge transnationale Beziehungen pflegen, Sezessionsbewegungen zu

neuen postkolonialen Staaten geführt haben<sup>7</sup> und die Legitimität nationaler Regierungen besonders in peripheren Landstrichen umstritten ist.

Konfliktparteien definieren ihre jeweiligen Ziele, und bisweilen ihre Existenz, als unvereinbar miteinander. Sie sind bereit, ihre Agenda mit bewaffneter Gewalt zu verfolgen, wobei insbesondere nichtstaatliche Gewaltakteure vor der ständigen Herausforderung stehen, ihren Zugang zu militärischen Mitteln aufrechtzuerhalten. Eine internationale Vermittlung, so der wohl einflussreichste Ansatz, sollte dementsprechend versuchen, die Parteien davon zu überzeugen, dass sie die Auseinandersetzung militärisch nicht für sich entscheiden können, sondern vielmehr in einem für beide Seiten schmerzhaften Patt (*mutually hurting stalemate*) verharren.<sup>8</sup> Überdies sollten die Konfliktparteien zumindest den Beginn eines möglichen Auswegs erkennen können, der sich ihnen durch Verhandlungen eröffnet. Im Verhandlungsprozess kann diese Perspektive dann durch gegenseitige Bedingungen erweitert werden, die es den Parteien attraktiv erscheinen lassen, ihre Interessen dauerhaft gewaltfrei zu verfolgen. Objektive Gegebenheiten wie das militärische Kräfteverhältnis spielen eine Rolle, aber zentral ist die Wahrnehmung der Beteiligten bzw. ihrer jeweiligen Führungen, dass eine Fortsetzung des Konflikts weniger vorteilhaft wäre. Eine Herausforderung gerade bei innerstaatlichen Konflikten besteht darin, dass diese Einsicht in der Regel von einer vorhergehenden Eskalation abhängt, bei der gerade die nichtstaatliche Seite ihre Entschlossenheit und militärische Fähigkeit unter Beweis gestellt hat.<sup>9</sup>

Abkommen müssen nicht alle Streitfragen beantworten, aber eine verlässliche Struktur schaffen, um diese in gewaltfreier Form zu bearbeiten. Als hilfreich hat sich erwiesen, wenn die Umsetzung durch Beobachtungs- und Verifikationsmechanismen begleitet und unterstützt wird.<sup>10</sup> Dabei können die vorherge-

5 Berechnungen nach: Allard Duursma u. a., *Introducing the Peace Observatory: Peace Negotiations in Armed Conflicts, 1989–2023*, 2025, <<https://allardduursma.com/uploads/peace-observatory-introduction.pdf>> (alle URLs in den Fußnoten dieser Studie zuletzt eingesehen am 21.4.2026).

6 Entsprechend der Definition von »state-based conflicts« des Uppsala Conflict Data Program (UCDP) und des Peace Research Institute Oslo (PRIO): *UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset Codebook Version 25.1*, compiled and updated by Therese Pettersson (2025), S. 4f, <<https://ucdp.uu.se/downloads/ucdprio/ucdp-prio-acd-251.pdf>>.

7 So im Fall von Eritrea 1993 und von Südsudan 2011. Somaliland erklärte 1991 seine Unabhängigkeit und verfolgte seitdem einen eigenen Staatsbildungsprozess, wurde bislang aber nur von einem einzigen UN-Mitgliedstaat (nämlich Israel im Dezember 2025) völkerrechtlich anerkannt.

8 I. William Zartman, »Understanding Ripeness: Making and Using Hurting Stalemates«, in: Roger Mac Ginty/Anthony Wanis-St. John (Hg.), *Contemporary Peacemaking. Peace Processes, Peacebuilding and Conflict*, 3. Aufl., Cham 2022, S. 23–42.

9 Ebd., S. 32ff.

10 Paul Williams/Alex J. Bellamy, *Understanding Peacemaking*, 3. Aufl., Cambridge, UK/Medford, MA 2021.

henden Vermittler sowie multilaterale Organisationen wie UN und AU eine Rolle spielen (etwa durch internationale Friedensmissionen), gemeinsam mit Vertreter:innen der Konfliktparteien. Solche Umsetzungsmechanismen können einen geregelten Austausch zwischen den Parteien schaffen, um die fristgerechte Erfüllung der gegenseitigen Verpflichtungen zu beobachten, Verzögerungen und Verletzungen nachzugehen und sie gegebenenfalls zu sanktionieren. Diese Mechanismen können auch inklusiver als die Abkommen selbst sein und beispielsweise zivile Vertreter:innen bestimmter Interessengruppen, Repräsentant:innen demographischer Segmente (Jugend, Vertriebene, Frauen) oder einflussreiche Persönlichkeiten (etwa religiöse Führungsfiguren) einschließen.

## Voraussetzungen und Annahmen bisheriger Konfliktbearbeitung

Der Standardumgang mit bewaffneten Konflikten seit Ende des Ost-West-Konflikts basierte auf grundlegenden Annahmen und Voraussetzungen in drei Bereichen. Es ging dabei um die internationale Machtverteilung, den Einfluss liberal geprägter Normen und die Mindestlegitimität von Konfliktparteien.

Nicht zufällig entstand dieses Vorgehen zu einer verhandelten Konfliktbeendigung unter den Bedingungen der US-Hegemonie nach Ende der Sowjetunion. Die Vereinigten Staaten mussten ihr Militär nicht mehr für die mögliche Auseinandersetzung mit einer ebenbürtigen Supermacht zurückhalten; ebenso wenig hatten sie militärisch ernstzunehmenden Gegenwind einer sonstigen Macht zu befürchten, wenn sie in einen Bürgerkrieg eingriffen. Eine solche Intervention konnten sie weitgehend mit ihren Verbündeten verabreden.<sup>11</sup> Auch übten die USA und ihre internationalen wie regionalen Partner erheblichen Einfluss auf die zentralen multilateralen Organisationen aus, was ihrem politischen wie finanziellen Gewicht geschuldet war.

Wenn die USA es wollten, konnten sie eine internationale Koalition zusammenstellen, die abgestimmten Druck, Anreize und Mediationsunterstützung in einen bewaffneten Konflikt einbrachte. Die Dominanz der multilateralen Organisationen bewirkte, dass sich alternative Verhandlungsforen, die von diesem An-

satz abgelenkt hätten, weitgehend verhindern ließen. Entscheidungsgremien wie der UN-Sicherheitsrat konnten sich auf eine gemeinsame Vorgehensweise einigen, Mediationsprozesse politisch unterstützen und multidimensionale Friedensmissionen beschließen, um Abkommen zu überwachen und weitergehende politische Friedensprozesse zu begleiten. Staaten vor allem aus dem Globalen Süden waren bereit, Truppen und Polizeikräfte für solche Missionen bereitzustellen, auch weil sie damit ihre Bedeutung in der US-geführten internationalen Ordnung unter Beweis stellen konnten. Die truppenstellenden Länder profitierten zudem von der internationalen Finanzierung ihres Einsatzes.<sup>12</sup>

Verhandlungsansätze für bewaffnete Konflikte beruhten auf einigen grundlegenden normativen Überzeugungen, die in den USA, bei ihren Partnern sowie in den internationalen Organisationen zeitweilig Diskurshegemonie erreichten. Dazu gehörte der generelle Impuls, Konflikte durch Verhandlungen zu überwinden – und nicht durch die Stärkung einer Seite zu beenden oder ohne formalen Abschluss auslaufen zu lassen.<sup>13</sup> Staatliche Souveränität sollte es repressiven Regierungen nicht mehr erlauben, ungehindert Massaker an der eigenen Bevölkerung zu begehen.<sup>14</sup> In den USA, Europa und weiteren Staaten gab es politischen Rückhalt, um finanzielles und politisches Kapital für die Friedensarbeit von internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen bereitzustellen. Die Idee war, die Beendigung von Konflikten als Gelegenheit zu nutzen, um fundamentalere Herausforderungen einer Gesellschaft anzugehen, die als Ursachen der Waffengänge galten, und alle Schritte international zu unterstützen.<sup>15</sup> Die Ambitionen gingen darüber hinaus, bloß die »zentralen Unstimmigkeiten«<sup>16</sup> zwischen Konfliktparteien zu lösen. Vielmehr zielte man auf strukturelle Ursachen gesellschaftlicher Streitfragen und innerstaatlicher Macht-

<sup>12</sup> Williams/Bellamy, *Understanding Peacekeeping* [wie Fn. 10], S. 262f.

<sup>13</sup> Vgl. für letztere Perspektive: Edward N. Luttwak, »Give War a Chance«, in: *Foreign Affairs*, 78 (1999) 4, S. 36–44, doi: 10.2307/20049362.

<sup>14</sup> Vgl. Kofi Annan, »Two Concepts of Sovereignty«, in: *The Economist*, 18.9.1999.

<sup>15</sup> Giulia Piccolino, »The Resolution of Civil Wars: Changing International Norms of Peace-Making and the Academic Consensus«, in: *Civil Wars*, 25 (2023) 2/3, S. 290–316.

<sup>16</sup> Peter Wallensteen, *Understanding Conflict Resolution*, 4. Aufl., Los Angeles 2015, S. 8.

<sup>11</sup> Posen, »Civil Wars & the Structure of World Power« [wie Fn. 1], S. 169.

verteilung, die teilweise tief in der Geschichte verankert waren.

Schließlich basierte der internationale Vermittlungsansatz darauf, dass Konfliktparteien eine Mindestlegitimität besitzen, um für substantielle Bevölkerungssteile zu sprechen – ob die Mediator:innen sie bereits so vorfinden oder für diese Rolle erst entsprechend stärken müssen.<sup>17</sup> Denn nur dann könnten die Parteien glaubhaft Zusagen machen und diese auch gegen Widerstände aus dem eigenen Lager umsetzen. Die grundlegende Herausforderung war dabei regelmäßig: Nur bewaffnete Akteure können Kriege beenden, aber nur zivile Akteure können Frieden schaffen. Als zentrale Aufgabe von Friedensprozessen galt daher, dass zivilen Akteuren ermöglicht wird, die Logik des Konflikts zu verändern. Eine inklusive Architektur, die über militärisch dominante Akteure hinausgeht und zivile sowie marginalisierte Gruppen wie Vertriebene einzubeziehen sucht, müsste in der Lage sein – so die Annahme –, die binäre Logik eines Konflikts zu überwinden.<sup>18</sup> Die betreffenden Gewaltakteure haben jedoch ein Interesse daran, Verhandlungen möglichst exklusiv zu halten oder nur solche zivilen Vertreter:innen zu beteiligen, die sie eindeutig dem eigenen Lager zuordnen können.

Diese Voraussetzungen waren nur bedingt liberal, sondern durchaus machtpolitisch geprägt. Sie liefen in der Regel darauf hinaus, staatliche Strukturen zu stärken, mit denen ausländische Regierungen dann auch leichter interagieren könnten. Insbesondere im Zuge des US-geführten globalen Kampfs gegen den Terrorismus, aber auch mit Blick auf wirtschaftliche Kooperation führte der Standardumgang weniger zur Öffnung von Gesellschaften als vielmehr zu Eliten-deals. Im Zuge des Paradigmas der Stabilisierung fragiler Ordnungen zielte etwa der Ansatz der britischen Regierung darauf ab, lokale Abkommen zu unterstützen, die notwendigerweise zwischen den sicherheitspolitisch einflussreichsten Akteuren vereinbart wer-

den sollten.<sup>19</sup> Damit wollte man primär Gewalt reduzieren, um den Raum für längerfristige Veränderungen zu schaffen. Derweil zeigte sich, dass auch der mutmaßlich liberale Ansatz zur Friedensförderung innere Widersprüche aufwies, weil Konfliktbeilegung, Demokratisierung und marktwirtschaftliche Öffnung in Spannung zueinander stehen.<sup>20</sup> So kann es existierende Konfliktlinien verstärken und Gewalt anheizen, wenn in Nachkriegsgesellschaften rasch ein politischer und ökonomischer Wettbewerb einsetzt.<sup>21</sup> Und nicht nur, dass westliche Regierungen, welche Friedensprozesse unterstützten, ihre liberalen Ziele oftmals mit paternalistischer Attitüde vortrugen. Überdies waren sie auch bereit, inhaltliche Kompromisse einzugehen, wenn dies eigenen Partikularinteressen diene – wie der Migrationsbegrenzung, der Terrorismusbekämpfung oder der Zusammenarbeit mit Verbündeten.<sup>22</sup>

## Wandel der strukturellen Bedingungen

Der Standardumgang mit Konflikten ist in der Krise, weil die Annahmen und Voraussetzungen, auf denen er beruhte, heute weitgehend nicht mehr gelten.<sup>23</sup> Grund dafür sind nicht allein politische Entscheidungen, die von den bisherigen Trägern dieses Vorgehens in den USA, Europa und internationalen Organisationen getroffen wurden. Dahinter steht auch ein struktureller Wandel der internationalen Ordnung, internationaler Normen und Institutionen sowie – vor

**17** Hans-Joachim Giessmann/Oliver Wils, »Seeking Compromise? Mediation through the Eyes of Conflict Parties«, in: Beatrix Austin/Martina Fischer/Hans-Joachim Giessmann (Hg.), *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, Opladen/Framington Hills, 2011, S. 188, <<https://berghof-foundation.org/library/seeking-compromise-mediation-through-the-eyes-of-conflict-parties>>.

**18** Sara Hellmüller, »Broadening Perspectives on Inclusive Peacemaking: The Case of the UN Mediation in Syria«, in: *Third World Quarterly*, 45 (2024) 5, S. 963–980, doi: 10.1080/01436597.2023.2299802.

**19** Stabilisation Unit, *The UK Government's Approach to Stabilisation. A Guide for Policy Makers and Practitioners*, London 2018, <<https://www.gov.uk/government/publications/the-uk-governments-approach-to-stabilisation-a-guide-for-policy-makers-and-practitioners>>.

**20** Séverine Autesserre, »International Peacebuilding and Local Success: Assumptions and Effectiveness«, in: *International Studies Review*, 19 (2017) 1, S. 114–132; Oliver P. Richmond/Edward Newman/Roland Paris (Hg.), *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, Tokio/New York: United Nations University Press, 2009.

**21** Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

**22** Vgl. Benjamin Zyla, »The International Peace- and State-Building Intervention in Afghanistan: Distilling Lessons to Be Learned«, in: *Ethics & International Affairs*, 39 (2025) 1, S. 3–25, doi: 10.1017/S0892679425100026.

**23** Richard Gowan, »The Treatment of Civil Wars in a Fragmenting International Order«, in: *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 30 (2024) 2, S. 203–213.

allem am Horn von Afrika – der politischen Ökonomien von Konflikten betroffener Länder. Materielle Macht (Militär, Wirtschaft, Finanzen) diffundiert immer stärker im internationalen System. Welche Rolle die unterschiedlichen Dimensionen solcher Macht in einem Konflikt spielen, hängt von ihrer Verteilung in einem bestimmten Sachgebiet und einer bestimmten Region ab. »Multipolarität« ist dafür keine hinreichende Beschreibung.<sup>24</sup> Anders als in den Jahren nach Ende des Ost-West-Konflikts gibt es heute keine absolute Hegemonie der Vereinigten Staaten mehr. In Europa, wo Russland und die USA die systemrelevanten Akteure sind, ist die Macht anders verteilt als am Horn von Afrika, wo China eine größere Rolle spielt, ebenso wie die VAE und Saudi-Arabien. Darüber hinaus übt die Rivalität zwischen Äthiopien und Ägypten, die sich primär um das Nilwasser dreht, eine gewisse strukturierende Funktion in der Region aus.

### Die Regierungen am Horn von Afrika lassen sich heute weniger als früher in eindeutige Allianzen und einseitige Positionierungen pressen.

Klar ist, dass Regierungen – und mitunter nicht-staatliche Gewaltakteure – heute eine größere Auswahl an finanziell solventen und sicherheitspolitisch interessierten Partnern haben als früher.<sup>25</sup> Sie lassen sich weniger in eindeutige Allianzen und einseitige Positionierungen auf Kosten Dritter pressen. Selbst die USA sind weniger in der Lage, ihre Vorstellungen von Ordnung und Bündnispolitik durchzudrücken. So bemühte sich Washington unter der ersten Trump-Administration, den Einfluss Chinas in Äthiopien zurückzudrängen, nachdem Abiy Ahmed dort 2018 das Amt des Ministerpräsidenten übernommen hatte. Die hohen Investitionen der Volksrepublik in dem Land, zu denen es unter der vorherigen Regierung der Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF) gekommen war, erschienen den USA zunehmend als Gefährdung eigener Interessen. Deshalb strebten sie danach, sicherheits- und wirtschaftspoli-

tisch enger mit Äthiopien zu kooperieren. Doch dieser Vorstoß misslang.<sup>26</sup> Stattdessen setzte Abiy auf eine stärkere Zusammenarbeit mit den VAE, die seine Wirtschaftsreformen finanziell unterstützten und der äthiopischen Regierung Drohnen für ihren Krieg gegen die TPLF lieferten. Aus Sicht der USA sind die Emirate, mit denen sie selbst eng zusammenarbeiten, als Partner Äthiopiens aber China noch immer vorzuziehen.

Mit dem Wegfall der amerikanischen Hegemonie stehen mehrere – regional jeweils unterschiedliche – Mächte in einem stärkeren Konkurrenzverhältnis zueinander, auch was ihren Einfluss in bewaffneten Konflikten angeht. Da sie sich weniger auf die USA als Sicherheitsgaranten verlassen können (bzw. die USA weniger in der Lage sind, eigene Vorstellungen durchzusetzen), fühlen sich die übrigen Mächte genötigt, ihre regionalen Interessen selbst aktiv zu verfolgen. Ihre Rivalität heizt die Konflikte an, während sie aber auch wenig Anreize haben, Kompromisse untereinander zu suchen, solange das Verhalten der Konkurrenten keine existentiellen Interessen berührt. Vielmehr sehen sie das – möglicherweise friedensfördernde – Engagement ihrer regionalen Rivalen zur Prävention oder Beendigung eines Konflikts immer vor der Folie, wie es sich auf ihre Möglichkeiten der Machtprojektion und auf Sicherheitsarrangements auswirkt.<sup>27</sup>

Außerregionale Mächte wie die VAE, Saudi-Arabien, die Türkei und andere setzen oftmals eher auf bilaterale Herangehensweisen oder Ad-hoc-Arrangements als auf multilaterale Organisationen wie UN oder AU, zumal sie nicht Mitglied afrikanischer Regionalorganisationen sind. Kurzfristig angesetzte Mechanismen unterminieren jedoch den Aufbau institutioneller Strukturen in der AU und darüber hinaus.<sup>28</sup> Hier liegt ein Unterschied zu den USA und Europa, die in der Vergangenheit zumindest den Anschein erwecken wollten, regionale Initiativen wichtiger Staaten wie Kenia und Äthiopien unter der Ägide von AU und IGAD zu stärken. Den afrikanischen Staaten ist es darüber hinaus trotz entsprechender Reformvor-

24 Ole Wæver, »Polarity Is What Power Does When It Becomes Structure«, in: Nina Græger u. a. (Hg.), *Polarity in International Relations*, Cham 2022, S. 34, 36.

25 Fonteh Akum/Denis M. Tull, *Strategic Competition and Cooperation in Africa*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2023 (Megatrends Policy Brief Nr. 13), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/policy-brief-13-strategic-competition-and-cooperation-in-africa>>.

26 Harry Verhoeven/Michael Woldemariam, »Who Lost Ethiopia? The Unmaking of an African Anchor State and U. S. Foreign Policy«, in: *Contemporary Security Policy*, 43 (2022) 4, S. 622 – 650.

27 Posen, »Civil Wars & the Structure of World Power« [wie Fn. 1], S. 174.

28 Malte Brosig/John Karlsrud, »How Ad hoc Coalitions Deinstitutionalize International Institutions«, in: *International Affairs*, 100 (2024) 2, S. 771 – 789, doi: 10.1093/ia/iaae009.

haben nicht gelungen, die Regionalorganisationen mit ausreichenden Eigenressourcen auszustatten und politisch zu einigen.<sup>29</sup> Viele Friedensverhandlungen wie etwa zu Sudan finden außerhalb multilateraler Prozesse statt, so dass den Verhandlern oft die Expertise und die Begleitung in der Umsetzung fehlen, wie sie in der Vergangenheit von internationalen Organisationen eingebracht wurden.<sup>30</sup> Das Monitoring von Friedensprozessen hängt von der Aufmerksamkeit der beteiligten Staaten ab, die jedoch schwindet, sobald Abkommen geschlossen sind. Dementsprechend fragil sind entsprechende Vereinbarungen.

Die stärkere Diffusion von Macht im internationalen System und der wachsende Interventionismus rivalisierender Mächte beeinträchtigen die Chancen von Friedensvermittlung. Konfliktparteien haben eine größere Auswahl an Partnern, was den Einfluss einzelner internationaler Vermittler reduziert. »Bei Isayas [Afewerki, dem Präsidenten Eritreas] konnten wir nie etwas ausrichten, aber bei den Führungsfiguren von Äthiopien und Südsudan hatten wir in der Vergangenheit durchaus Einfluss. Jetzt haben sie einen Ausweg«, sagt ein internationaler Diplomat mit langjähriger Erfahrung.<sup>31</sup> Die betreffenden Regierungen sind heute weniger von Ressourcen und Legitimität der USA und ihrer westlichen Partner abhängig als früher.

Zusammen mit der Verschiebung materieller Macht zeigt sich auch eine Erosion internationaler Normen, auf denen der grundsätzliche Impuls basierte, bewaffnete Konflikte durch Verhandlungen zu beenden. Bei Staaten wie Großbritannien, Südafrika oder Äthiopien, die einst führend in der Konfliktbearbeitung waren, haben Abschottung, Nationalismus und innenpolitische Polarisierung entsprechende Investitionen sinken lassen.<sup>32</sup> Europäische Politik

steht regelmäßig vor dem Widerspruch, einerseits für inklusive Konfliktbewältigung einzustehen und andererseits mit autoritären Regierungen, teils sogar nicht-staatlichen Gewaltakteuren wie dem libyschen General Khalifa Haftar zusammenzuarbeiten, um Migration einzudämmen.<sup>33</sup> Die VAE liefern insgeheim Waffen an die Rapid Support Forces in Sudan, während sie sich öffentlich als Vermittler im dortigen Konflikt inszenieren.<sup>34</sup> Und die USA verstoßen gegen das Gewaltverbot der UN-Charta, wenn sie (wie im Januar 2026) Venezuelas Präsidenten Nicolás Maduro entführen oder (wie 2025 und 2026 zusammen mit Israel) Iran militärisch angreifen.

Die internationalen Verschiebungen zeigen sich auch in der politischen Ökonomie bewaffneter Konflikte. Waffen, Munition und militärische Expertise sind leichter verfügbar, was dazu beiträgt, dass Konfliktparteien länger durchhalten können. Letztere sind außerdem weniger von lokaler Zustimmung abhängig, wenn sie sich auf externen Beistand verlassen können. Bei bewaffneten Gruppen kann dies zu Disziplinproblemen und stärkerer Gewalt gegen die Zivilbevölkerung führen.<sup>35</sup> Dass Regierungen und bewaffnete Gruppen unterschiedliche externe Akteure gegeneinander ausspielen, steigert auch die Gefahr einer Fragmentierung der Konfliktparteien. Transaktionale Abkommen erhöhen das Risiko, dass es zu Kämpfen um die legitime Repräsentation einzelner Bevölkerungsgruppen kommt. Dies kann Auseinandersetzungen innerhalb dieser Gruppen und die Herausbildung neuer Untergruppen nach sich ziehen.

**29** 2025 trugen internationale Geber zu rund 58 Prozent des AU-Gesamtbudgets bei. »The Funding of the AU from Member States Is a Farce«, Mo Ibrahim, *Amani Africa*, 10.6.2025, <<https://amaniafrica-et.org/the-funding-of-the-au-from-member-states-is-a-farce-mo-ibrahim/>>.

**30** Richard Gowan, »The Twilight of International Peacemaking Institutions?«, Brüssel: International Crisis Group, 24.7.2025, <<https://www.crisisgroup.org/global/twilight-international-peacemaking-institutions>>.

**31** Telefoninterview, internationaler Diplomat, 26.8.2025 (Übersetzung aus dem Englischen durch den Autor).

**32** Äthiopien war 2020 der größte truppenstellende Staat für UN-Friedensmissionen, lag hier 2025 – mit rund 77 Prozent weniger Truppen – aber nur noch auf dem elften Platz. UN Department of Peace Operations, *Troop and Police Contri-*

*butors*, <<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>>.

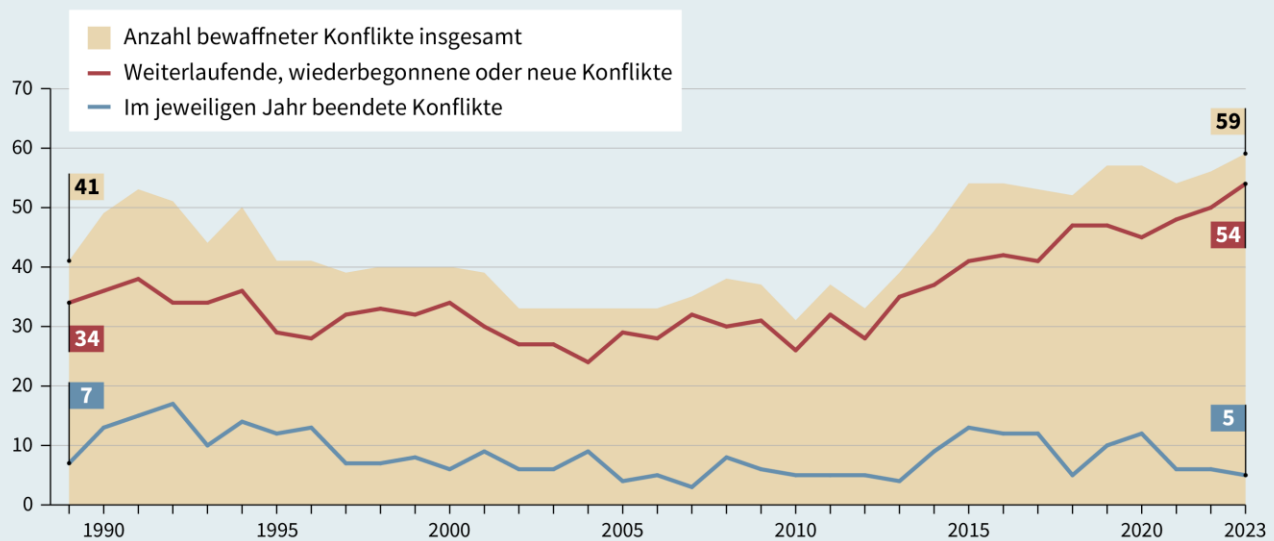
**33** Wolfram Lacher, *Die politischen Kosten europäischer Migrationspolitik in Libyen. Konsolidierung des Internierungssystems, Aufwertung von Gewaltakteuren, Ablehnung durch die libysche Öffentlichkeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2025 (SWP-Aktuell 41/2025), doi: 10.18449/2025A41.

**34** Gerrit Kurtz/Wolfram Lacher/Stephan Roll, *Die destabilisierende Rolle der Vereinigten Arabischen Emirate in afrikanischen Konflikten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2026 (SWP-Aktuell 22/2026), doi: 10.18449/2026A22v02.

**35** Jeremy M. Weinstein, *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence*, Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2007.

Graphik 1

## Anzahl bewaffneter Konflikte mit staatlicher Beteiligung und beendete Konfliktepisoden (1989–2023)



Anzahl der bewaffneten Konflikte mit mindestens einer staatlichen Konfliktpartei (Gesamtfläche), darunter weiterlaufende, wiederbegonnene oder neue Konflikte sowie in einem Jahr beendete Konfliktepisoden (d. h. weniger als 25 erfasste Konflikttote im folgenden Jahr).

Quelle: UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset (Version 25.1); UCDP Conflict Termination Dataset (Version 4-2024)

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 2026 | © CC BY 4.0

Quelle: Uppsala Conflict Data Program (UCDP), »UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset (Version 25.1)«, Uppsala: Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2025, <<https://ucdp.uu.se/>> (Zugriff am 12.12.2025); Shawn Davies/Therése Pettersson/Margareta Sollenberg/Magnus Öberg, »Organized Violence 1989–2024, and the Challenges of Identifying Civilian Victims«, in: *Journal of Peace Research*, 62 (2025) 4, S. 1223–1240; Nils Petter Gleditsch/Peter Wallensteen/Mikael Eriksson/Margareta Sollenberg/Håvard Strand, »Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset«, in: *Journal of Peace Research*, 39 (2002) 5, S. 615–637; Joakim Kreutz, »How and When Armed Conflicts End: Introducing the UCDP Conflict Termination Dataset«, in: *Journal of Peace Research*, 47 (2010) 2, S. 243–250.

## Mehr Krieg, weniger Frieden: Eine krisenhafte Zuspitzung

Der Standardumgang der Konfliktbearbeitung hatte durchaus Erfolge zu verzeichnen. In den 2000er Jahren ging die Zahl bewaffneter Konflikte, an denen mindestens ein Staat beteiligt war, merklich zurück. Es wurden mehr solcher Konflikte beendet als neue begonnen (siehe Graphik 1).

Mittlerweile hat sich die Situation jedoch deutlich verändert. Seit 2015 ist die Zahl der bewaffneten Konflikte weltweit rapide angestiegen. Dies betrifft vor allem Konflikte mit dschihadistischen Gruppen, mit denen zu verhandeln Regierungen wie auch die meisten ihrer internationalen Partner praktisch ausgeschlossen haben.<sup>36</sup> Ebenso gilt es für internationalisierte Bürgerkriege, in denen externe staatliche Akteure militärisch auf einer Seite des Konflikts ein-

greifen.<sup>37</sup> Immer weniger bewaffnete Konflikte enden durch Friedensabkommen – oder durch den Sieg einer der Parteien.<sup>38</sup> Entgegen dem langfristigen Trend seit Ende des Ost-West-Konflikts nimmt mittlerweile auch die Zahl zwischenstaatlicher Kriege zu, angefangen mit Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine.<sup>39</sup> Auch die Art der Kriegführung hat sich in diesem Zeitraum zugespitzt. Es gibt mehr Gewalt gegen die Zivilbevölkerung und zivile Infrastruktur; humanitäres Völkerrecht und internationale Menschenrechte werden in steigendem Maße verletzt. Konflikte fragmentieren, Flucht und Vertreibung neh-

<sup>37</sup> Denis M. Tull/Wolfram Lacher, »Konflikte ohne Bearbeitung«, in: *Internationale Politik*, Spezial Nr. 2 (2025), S. 26–29.

<sup>38</sup> Jason Quinn/Matthew Hauenstein, »Global Termination and Recurrence Macro Trends: A Follow-Up to Licklider and Dixon«, in: *Civil Wars*, 25 (2023) 2/3, S. 268f.

<sup>39</sup> The International Institute for Strategic Studies, *The Armed Conflict Survey 2025*, London 2025, S. 5–8.

<sup>36</sup> Magnus Lundgren/Isak Svensson, »The Surprising Decline of International Mediation in Armed Conflicts«, in: *Research & Politics*, 7 (2020) 2, doi: 10.1177/2053168020917243.

men zu, und die Lücke zwischen humanitären Bedarfen und internationaler Solidarität vergrößert sich.<sup>40</sup>

Das wachsende globale Kriegsgeschehen hat eine Vielzahl von Ursachen. Klar ist in jedem Fall, dass die Instrumente der beschriebenen Standardbehandlung weniger eingesetzt werden als früher, schlechter ausgestattet sind oder kaum noch zur Verfügung stehen. Der UN-Sicherheitsrat, früher das Zentrum globaler Entscheidungsfindung zu bewaffneten Konflikten, tagt immer seltener und verabschiedet immer weniger Resolutionen. 2025 waren es 44, die niedrigste Zahl seit über dreißig Jahren (2016 waren es noch 77); zudem nahm er nur rund 61 Prozent dieser Resolutionen einstimmig an (zwischen 2014 und 2023 waren es durchschnittlich knapp 84 Prozent).<sup>41</sup> Politische Einigkeit im UN-Sicherheitsrat – eine wichtige Voraussetzung, um Vermittlungsinitiativen, Abkommen und deren Umsetzung zu unterstützen – ist also immer weniger zu erreichen.

Friedensmissionen, sein bedeutendstes Instrument, zieht der Sicherheitsrat vermehrt zurück, oft auf Druck der Gastgeberstaaten wie in Mali und Sudan. Die Zahl der militärischen und polizeilichen Kräfte, die in UN-Friedensmissionen eingesetzt sind, erreichte zwischen 2010 und 2015 einen Höhepunkt; seither hat sie sich halbiert, von rund 98.000 Ende 2015 auf rund 49.000 Ende 2025.<sup>42</sup> Die letzte multidimensionale Friedensmission setzte der Sicherheitsrat 2014 ein (in der Zentralafrikanischen Republik).

Hinzu kommt, dass Regierungen, die zuvor zu den wichtigsten Finanzierern von Konfliktbearbeitung gehörten, ihre entsprechenden Ausgaben zurückgefahren haben. Verantwortlich dafür ist wohl eine Kombination aus mehreren Faktoren – ein allgemeiner Sparzwang aufgrund steigender Verteidigungsausgaben in Europa, politische Ernüchterung ange-

sichts des mangelnden Erfolgs großangelegter internationaler Interventionen wie in Afghanistan und eine wachsende ideologische Feindseligkeit gegenüber Friedensarbeit, wie sie von rechtsnationalistischen Strömungen ausgeht.

### **Abkommen zielen mehr und mehr auf bloße Waffenstillstände, weil tiefere Vereinbarungen außer Reichweite scheinen.**

Der Umfang an Mitteln, die der Friedensförderung über die offizielle Entwicklungszusammenarbeit (ODA) zur Verfügung stehen, erreichte 2018 ein Maximum und ist seitdem deutlich gesunken.<sup>43</sup> Der Sektor wird von wenigen großen Gebern dominiert, und entsprechend stark schlugen sich bis 2023 die Kürzungen von zweien davon, Großbritannien und den USA, nieder (Großbritannien senkte die betreffenden Ausgaben zwischen den Zeiträumen 2014–2016 und 2022–2024 um 75 Prozent). Mittlerweile hat auch Deutschland, der größte Geber in diesem Bereich, seine Ausgaben zu reduzieren begonnen.<sup>44</sup> Hinzu kommen Kürzungen der weltweit wichtigsten Geber bei der Entwicklungszusammenarbeit, bei der humanitären Hilfe und dem System der Vereinten Nationen, was die ärmsten und von Konflikten betroffene Länder besonders hart trifft.<sup>45</sup>

Die Reduktion gilt auch für das Feld der multilateralen Vermittlung. So gingen die Mittel für die diplomatische Arbeit des UN-Sekretariats von 2022 bis 2025 um 48 Prozent zurück. Das UN Department of Political and Peacebuilding Affairs (UN DPPA) erhielt 2025 mit rund 18,7 Millionen US-Dollar nur etwas mehr als die Hälfte seines geplanten zusätzlichen Budgets.<sup>46</sup>

40 Aljoscha Albrecht/Judith Vorrath, *Neue Kriege 2.0. Die massive Gewalt gegen die Zivilbevölkerung in andauernden bewaffneten Konflikten erfordert politisches Umdenken*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2025 (SWP-Aktuell 38/2025), doi: 10.18449/2025A38.

41 »In Hindsight: The Security Council in 2025 and the Year Ahead«, *Security Council Report*, 30.12.2025, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2026-01/in-hindsight-the-security-council-in-2025-and-the-year-ahead.php>>.

42 UN Department of Peace Operations, *Monthly Summary of Military and Police Contributions to United Nations Operations*, 31.12.2025, verfügbar unter: UN Department of Peace Operations, *Troop and Police Contributors*, <<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>>.

43 Hier und im Folgenden: Melissa Li/Maximilian Biller/Philipp Rotmann, *Peace and Security Aid in Crisis*, Berlin: Global Public Policy Institute, 2025.

44 Der – engere – Titel im Einzelplan 05 des Bundeshaushalts (»Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung, Klima- und Sicherheitspolitik«) sank von 574 Millionen Euro 2022 (Ist) auf 353 Millionen Euro 2026 (Soll), das heißt um rund 39 Prozent.

45 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Cuts in Official Development Assistance: OECD Projections for 2025 and the Near Term*, Paris 2025 (Policy Brief), <[https://www.oecd.org/en/publications/cuts-in-official-development-assistance\\_8c530629-en/full-report.html](https://www.oecd.org/en/publications/cuts-in-official-development-assistance_8c530629-en/full-report.html)>.

46 UN Department of Political and Peacebuilding Affairs, »Multi-Year Appeal 2023–26«, 31.12.2025, <<https://dppa.un.org/en/funding>>.

Die Qualität der Konfliktbearbeitung hat sich ebenfalls verändert. Auch wenn es in dieser Hinsicht nie ein »goldenes Zeitalter« gab, stehen die aus der wissenschaftlichen Forschung bekannten Erfordernisse für den Erfolg von Friedensprozessen zunehmend im Widerspruch zu den tatsächlichen Bedingungen, unter denen diese stattfinden.<sup>47</sup> Wo es in den letzten Jahren Abkommen zur Beendigung bewaffneter Konflikte gab, gingen sie entweder in Gehalt oder in der Praxis kaum über einen Waffenstillstand und eine Machtbeteiligung involvierter Gruppen hinaus. Waren Waffenstillstände bislang ein Zwischenschritt auf dem Weg zu einem umfassenderen Friedensabkommen, das die Ursachen des Konflikts regeln sollte, so werden sie mehr und mehr zum eigentlichen Ziel, da tiefere Vereinbarungen außer Reichweite scheinen.<sup>48</sup>

Erwarteten die Verfechter:innen eines »liberalen Friedens«, nach einem Abkommen die Wurzeln der Auseinandersetzung angehen zu können, so hat sich dies oftmals nicht bewahrheitet. Bewaffnete Konflikte finden überwiegend in und mit autoritären Staaten statt. Deren Zugang zur Konfliktbearbeitung beruht aber nicht auf Dialog und dem Ausgleich von Interessen, sondern primär darauf, die Mittel oder ökonomischen Anreize eines bewaffneten Widerstands zu beschränken, wenn sie ihre Gegner mit Gewalt allein nicht besiegen können. Insofern gilt die Devise: Repression statt Transformation.<sup>49</sup> Viele Abkommen institutionalisierten zentrale Konfliktgegenstände und überführten sie in einen neuen politisch-rechtlichen Rahmen, der den Gewaltkonflikt bestenfalls eindämmte.<sup>50</sup> Die zugrunde liegenden Machtverhältnisse blieben somit in Bewegung und wurden mit jedem Umsetzungsschritt weiter ausgehandelt, bisweilen auch mit erneuten Gewaltausbrüchen.

Die Machtübernahme durch die Taliban in Afghanistan 2021 oder der erzwungene Rückzug der UN-Truppen aus Mali 2023 hinterließen den ernüchter-

den Eindruck, internationale Interventionen seien nicht zuletzt an ihren eigenen Ambitionen gescheitert.<sup>51</sup> Diese Wahrnehmung verkennt, dass zivile Ansätze zur Konflikttransformation in beiden Fällen unterfinanziert waren und hinter außenpolitischen Prioritäten der Terrorismusbekämpfung und der kurzfristigen Stabilisierung lokaler Eliten zurücktraten.<sup>52</sup>

Diese Entwicklungen haben dafür gesorgt, dass sich das System internationaler Konfliktbearbeitung, also der bisherige Standardumgang vor allem (wenn auch nicht ausschließlich) mit Bürgerkriegen, in der Krise befindet. Es sind vier Dimensionen, die den heutigen Zustand prägen:

- der Rückgang an zentralen Instrumenten (multilaterale Vermittlung, Machtteilungsabkommen, multidimensionale Friedensmissionen)
- die Reduktion von finanziellen Ressourcen für diese Aufgaben sowie im weiteren »Nexus« von Friedensförderung mit Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe
- die schrumpfende politische Einigkeit und Kohärenz führender Staaten in internationalen Organisationen (wie den UN und der AU)
- die sinkende Attraktivität der bisherigen Konfliktbearbeitung (durch Elitendeals) als Folge davon, dass sich die erwartete liberale Transformation nicht einstellte und es oft zu erneuten Gewaltausbrüchen oder autoritärer Machtkonsolidierung kam

Seit dem Amtsantritt der zweiten Trump-Administration im Januar 2025 beschleunigt sich diese Krise noch. Die neue US-Regierung hat die amerikanische Entwicklungsbehörde (USAID) abgeschafft und die Mittel sowie eigene Expertise für zivile Konfliktbearbeitung radikal gekürzt. Sie weigerte sich, ihren Pflichtbeitrag für die Vereinten Nationen zu zahlen, und schränkte ihren Beitrag für UN-Friedensmissionen stark ein. Daraufhin mussten alle UN-Friedensmissionen Ende 2025 ihr Personal um 25 Prozent kür-

47 Piccolino, »The Resolution of Civil Wars« [wie Fn. 15], S. 309.

48 Linda Kinstler, »Why Wars Don't End Anymore«, in: *New York Times*, 8.8.2025, <<https://www.nytimes.com/2025/08/08/magazine/ceasefires-peace-gaza-ukraine-thailand.html>>.

49 David Lewis/John Heathershaw/Nick Megoran, »Illiberal Peace? Authoritarian Modes of Conflict Management«, in: *Cooperation and Conflict*, 53 (2018) 4, S. 492, doi: 10.1177/0010836718765902.

50 Christine Bell/Jan Pospisil, »Navigating Inclusion in Transitions from Conflict: The Formalised Political Unsettling«, in: *Journal of International Development*, 29 (2017) 5, S. 576–593.

51 Roger Mac Ginty, »The Liberal Peace is Over and It is Not Coming Back: Hybridity and the Emerging International Peace System«, in: *Third World Quarterly*, 2025, S. 1–20, doi: 10.1080/01436597.2025.2559376.

52 Deutscher Bundestag, *Zwischenbericht der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands*, Drucksache 20/10400, Berlin, 19.2.2024, <<https://dserver.bundestag.de/btd/20/104/2010400.pdf>>; Denis M. Tull, *Lernfähige deutsche Krisenpolitik? Lehren aus Mali (2013–2023)*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2024 (SWP-Studie 21/2024), doi: 10.18449/2024S21.

zen.<sup>53</sup> Die USA unter Präsident Trump sind weiterhin aktive Vermittler in bewaffneten Konflikten, aber weitgehend ohne diplomatische Expertise, dafür umso mehr mit eigenen wirtschaftlichen Interessen, wie sie Verhandlungsführer wie Steve Witkoff und Jared Kushner an den Tag legen.<sup>54</sup>

Während Friedensverhandlungen bislang stets ein transaktionales Geben und Nehmen umfassten, setzt die Trump-Administration auf Zwangsmaßnahmen und möglichst schnelle, öffentlichkeitswirksame Vereinbarungen, die darüber hinwegtäuschen sollen, dass in manchen Fällen die Gewalt andauert – wie etwa im Osten der Demokratischen Republik Kongo, wo die USA zwischen der Regierung und Ruanda vermitteln.<sup>55</sup> Mit dem »Board of Peace« haben die USA eine Institution mit globalem Anspruch geschaffen, in der allein Trump persönlich ein Veto hat, anders als im UN-Sicherheitsrat. Unter dem jetzigen Präsidenten hat sich Washington damit zu einem entschlossenen Gegner des bisherigen Standardumgangs mit bewaffneten Konflikten entwickelt, insbesondere was dessen liberale Ambitionen betrifft.<sup>56</sup>

53 »Funding Crisis Forces Deep Cuts to UN Peacekeeping Missions«, *UN News*, 16.10.2025, <<https://news.un.org/en/story/2025/10/1166122>>.

54 David E. Sanger/Anton Troianovski, »Trump Bets on Diplomacy Without Diplomats«, in: *The New York Times*, 17.2.2026, <<https://www.nytimes.com/2026/02/17/us/politics/trump-witkoff-kushner-diplomacy.html>>.

55 Johannes Thimm, *Systemsprenger – Donald Trump und die Erosion der Demokratie in den USA*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2026 (SWP-Studie 2/2026), doi: 10.18449/2026S02.

56 Gerrit Kurtz, »Nachhaltiges Friedensengagement in Zeiten kurzlebiger ›Deals««, in: Barbara Lippert/Stefan Mair (Hg.), *Mit, ohne, gegen Washington: Die Neubestimmung der Beziehungen Europas zu den USA*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2026 (SWP-Studie 3/2026), S. 42 – 46, doi: 10.18449/2026S03.

# Bewaffnete Konflikte und Friedensprozesse am Horn von Afrika

Das Horn von Afrika ist ein Schwerpunkt des globalen Konfliktgeschehens der letzten Jahrzehnte. Dementsprechend kamen hier auch die Instrumente des Standardumgangs mit bewaffneten Konflikten vielfach zum Einsatz. Alle IGAD-Mitgliedstaaten<sup>57</sup> haben in ihrer postkolonialen Geschichte zumindest Gewalt im lokalen Raum, oftmals auch Bürgerkriege auf nationaler Ebene oder Kämpfe mit ihren Nachbarn erlebt. Besondere Wirkung hatte der Standardumgang jedoch in Sudan, Südsudan und – in etwas geringem Maße – Äthiopien. Auf den Konflikten und Friedensprozessen in diesen drei Ländern (siehe Graphik 2) liegt daher im Folgenden der Hauptfokus.

Die zentrale Herausforderung in diesen Konflikten ist, dass die bewaffnete Gewalt einen systemischen Ursprung hat. Staatlichkeit, nationale Identität und Machtverteilung entlang ideologischer, ethnischer, sozialer oder religiöser Linien sind dabei hochumstritten. Die Praxis der Konfliktbearbeitung ist jedoch schon nach dem Standardumgang praktisch nur transaktional gewesen, ohne – zumindest perspektivisch – einen Raum für die Transformation der Auseinandersetzungen zu schaffen.<sup>58</sup> Dadurch sind die betreffenden Friedensprozesse besonders abhängig davon, dass die Bedingungen ihrer Entstehung andauern. Wo Konfliktparteien sich unter Druck, mit internationaler Expertise und mit der Aussicht auf bestimmte (finanzielle oder politische) Anreize auf ein Abkommen eingelassen haben, gefährdet der Wegfall dieser Umstände das Andauern und die Stabilität dieser Art von Konfliktbearbeitung.

<sup>57</sup> Äthiopien, Dschibuti, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudan, Südsudan, Uganda.

<sup>58</sup> Sharath Srinivasan, *When Peace Kills Politics: International Intervention and Unending Wars in the Sudans*, London 2021.

Für die politischen Systeme am Horn von Afrika besteht eine wesentliche Aufgabe darin, strukturelle Wandlungsprozesse so zu gestalten, dass die Staaten nicht unter bewaffneter Gewalt, Vertreibung und wirtschaftlichen Verwerfungen kollabieren. Diese Prozesse betreffen den Elitenwandel in Äthiopien (von der TPLF zur Prosperity Party des Ministerpräsidenten Abiy Ahmed), die Transformation des Sicherheitssektors in allen drei Staaten (jeweils von der Auslagerung zur Zentralisierung des Gewaltmonopols) sowie die Veränderung der politischen Ökonomie (von der Ausbeutung natürlicher Ressourcen wie Erdöl und Gold hin zu einer beschäftigungsorientierten, sektoral diversen Makroökonomie).

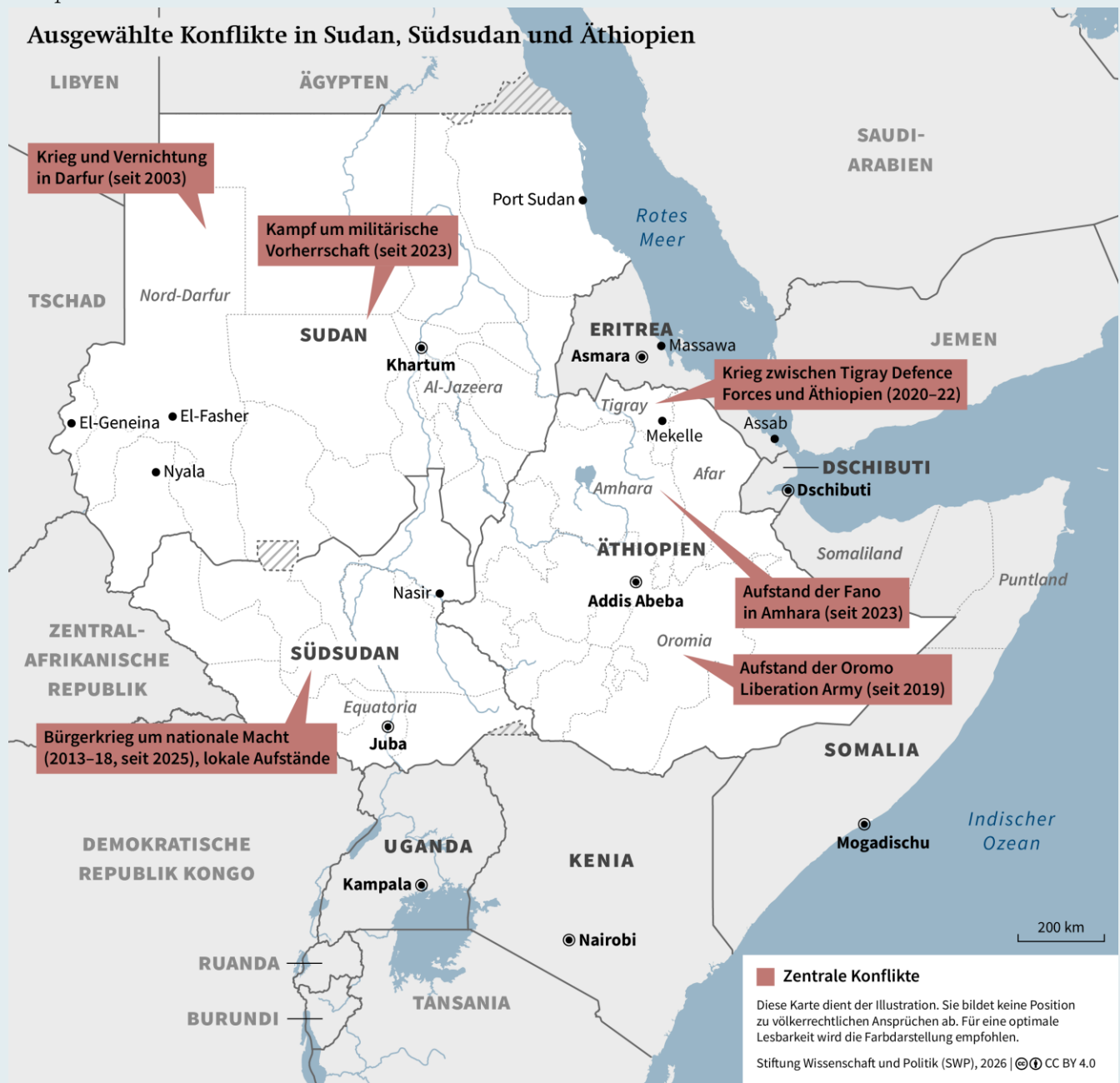
Im Falle bewaffneter Konflikte den Status quo ante wiederherzustellen oder den Status quo beizubehalten ist in der Regel keine Option, weil dieser Zustand nicht (lange) stabil wäre. Internationale Konfliktbearbeitung bezieht sich jedoch, implizit oder explizit, auf einen mutmaßlich stabilen Ausgangszustand. Sie geht zudem davon aus, dass die Konfliktparteien ein Mindestmaß an Legitimität besitzen, was in Sudan, Südsudan und Äthiopien jedoch immer weniger der Fall ist – angesichts der Fragmentierung bewaffneter Gruppen, ihrer Unterstützung aus dem Ausland und der kleptokratischen Bereicherung von Eliten.

## Das Comprehensive Peace Agreement (2005) in Sudan: Vorbild mit Haken

Bis heute hat am Horn von Afrika kein Friedensabkommen eine vergleichbare Wirkung erzielt wie das Comprehensive Peace Agreement (CPA), das im Januar 2005 zwischen der von der National Congress Party (NCP) kontrollierten Regierung in Khartum und den südsudanesischen Rebellen der Sudan People's

Graphik 2

### Ausgewählte Konflikte in Sudan, Südsudan und Äthiopien



Liberation Movement/Army (SPLM/A) geschlossen wurde. Es beendete den Zweiten Sudanesischen Bürgerkrieg, der 1983 mit einer Meuterei sudanesischer Armee-Einheiten begonnen hatte. In vielerlei Hinsicht steht das CPA exemplarisch für den Standardumgang mit bewaffneten Konflikten am Horn von Afrika. Folgende Friedensprozesse dort bezogen sich in Struktur und Organisation darauf, auch wenn sie unter stark divergierenden Umständen stattfanden.

Der Verhandlungsprozess stand unter Führung von IGAD, später unterstützt von den USA, Großbritannien und Norwegen (der Troika). Er dauerte insgesamt über ein Jahrzehnt, beginnend im März 1994. In dieser Zeit akzeptierten die Parteien zentrale politische Parameter, die leitend sein sollten: die grundsätzliche Einheit des Staates Sudan, verbunden mit dem Selbstbestimmungsrecht des südlichen Landesteils nach einer Übergangszeit sowie der Trennung von Staat

und Islam im Süden.<sup>59</sup> Ein separater Waffenstillstand und eine kleine internationale Überwachungsmission ließen Kämpfe in der besonders umstrittenen Region der Nuba-Berge abflauen (wenn auch nicht darüber hinaus). Mit dem kenianischen General Lazaro Sumbeiywo gab es einen erfahrenen und fähigen Hauptmediator, der auf die recht einheitliche Unterstützung und Mandatierung von IGAD setzen konnte. Die Mitglieder der Troika waren mit ihren jeweiligen Netzwerken und Kapazitäten intensiv am Verhandlungsprozess beteiligt und übten immer wieder Druck auf die Parteien aus. Später schuf der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine multidimensionale, zivil-militärische UN-Mission in Sudan (UNMIS), um die CPA-Umsetzung zu begleiten. »Es war in vielerlei Hinsicht der perfekte Prozess«, sagt ein internationaler Diplomat, der damals involviert war.<sup>60</sup>

Das CPA enthielt unter anderem Regelungen zu Sicherheitsfragen, der politischen Machtteilung und der Aufteilung wirtschaftlicher Einkommen. Die südsudanesischen Rebellen wurden an der Regierung in Khartum beteiligt und erhielten Kontrolle über die Regionalregierung in Juba. Das Abkommen war nicht nur mit einer Übergangsverfassung verbunden, sondern auch dem Versprechen, das Land zu demokratisieren und zu pluralisieren – was für den Führer der SPLM/A, John Garang de Mabior, im Sinne eines »neuen Sudan« im Vordergrund stand.

Das CPA beendete den bewaffneten Konflikt tatsächlich. Der Friedensprozess überstand den Unfalltod von John Garang, der sich nur ein halbes Jahr nach Unterzeichnung des Abkommens ereignete. Ein im CPA vorgesehene Unabhängigkeitsreferendum im Süden des Landes sechs Jahre später verlief weitgehend friedlich, und die Regierung in Khartum erkannte den neuen Staat Südsudan im Juli 2011 sofort an.

Diese Erfolge basierten darauf, dass begünstigende Faktoren auf unterschiedlichen Ebenen zusammenwirkten: die lokale Versöhnung zwischen Dinka und Nuer (den beiden größten ethnischen Gruppen im Süden), die relative Geschlossenheit der jeweiligen Verhandlungsparteien, die ihre internen Gegner entweder ausgeschaltet oder integriert hatten, sowie die einheitliche Unterstützung durch Sudans Nachbar-

staaten und eine starke US-Führung.<sup>61</sup> Dass die sudanesischen Öl-Einnahmen damals stiegen, stärkte die Umsetzung des CPA, denn sie ermöglichten es Khartum und Juba, über finanzielle Leistungen die Zustimmung wichtiger urbaner Eliten bzw. bewaffneter Gruppen zu erreichen.<sup>62</sup> Es habe »weder Sieger noch Besiegte« gegeben, schrieb später der südsudanesischer Intellektuelle Peter Adwok Nyaba.<sup>63</sup>

Diese begünstigenden Faktoren lagen bei späteren Konflikten (siehe Graphik 3) wie in der sudanesischen Region Darfur nicht vor.<sup>64</sup> Die Option eines Unabhängigkeitsreferendums ließ sich ebenfalls nicht auf systemische Konflikte übertragen. Das CPA war zwar »umfassend« in dem Sinne, dass es neben einem Waffenstillstand und Sicherheitsarrangements auch politische und wirtschaftliche Aspekte abdeckte, doch es war nicht inklusiv. Die zivilen politischen Parteien waren daran ebenso wenig direkt beteiligt wie andere bewaffnete Gruppen im Norden und Süden des Landes; vielmehr schlossen sie in der Folge eigene Abkommen mit den Regierungen in Khartum und Juba.<sup>65</sup> Die fundamentalen Probleme des politischen Systems in Sudan, die bereits damals bestanden, wurden auf einen Nord-Süd-Konflikt verengt, der mit der Abspaltung des Südens scheinbar gelöst war. Zugleich verstärkte das CPA die Idee hegemonialer politischer Bewegungen, wie es sie mit der NCP im Norden und der SPLM im Süden gab. Die damalige Koalitionsregierung aus NCP und SPLM organisierte auch die Wahlen von 2010 auf eine Art und Weise, die kleineren Parteien kaum eine Chance ließ, wenn sie die Abstimmung nicht ohnehin boykottierten. In diesem Sinne verdeutlicht die Umsetzung des CPA, dass »liberaler Friede« in der Praxis oft auf die Sicherung von Eliteninteressen hinauslief.<sup>66</sup>

59 John Young, *The Fate of Sudan: The Origins and Consequences of a Flawed Peace Process*, London/New York 2012, S. 95.

60 Telefoninterview, internationaler Diplomat, 26.8.2025 (Übersetzung aus dem Englischen durch den Autor).

61 Johan Brosché/Allard Duursma, »Hurdles to Peace: A Level-of-Analysis Approach to Resolving Sudan's Civil Wars«, in: *Third World Quarterly*, 39 (2018) 3, S. 560 – 576, doi: 10.1080/01436597.2017.1333417.

62 Alex De Waal, *The Real Politics of the Horn of Africa: Money, War and the Business of Power*, Cambridge 2015, 84.

63 Peter Adwok Nyaba, *South Sudan. The State We Aspire To*, 2. Aufl., Wanneroo 2016, S. 10 (Übersetzung durch den Autor).

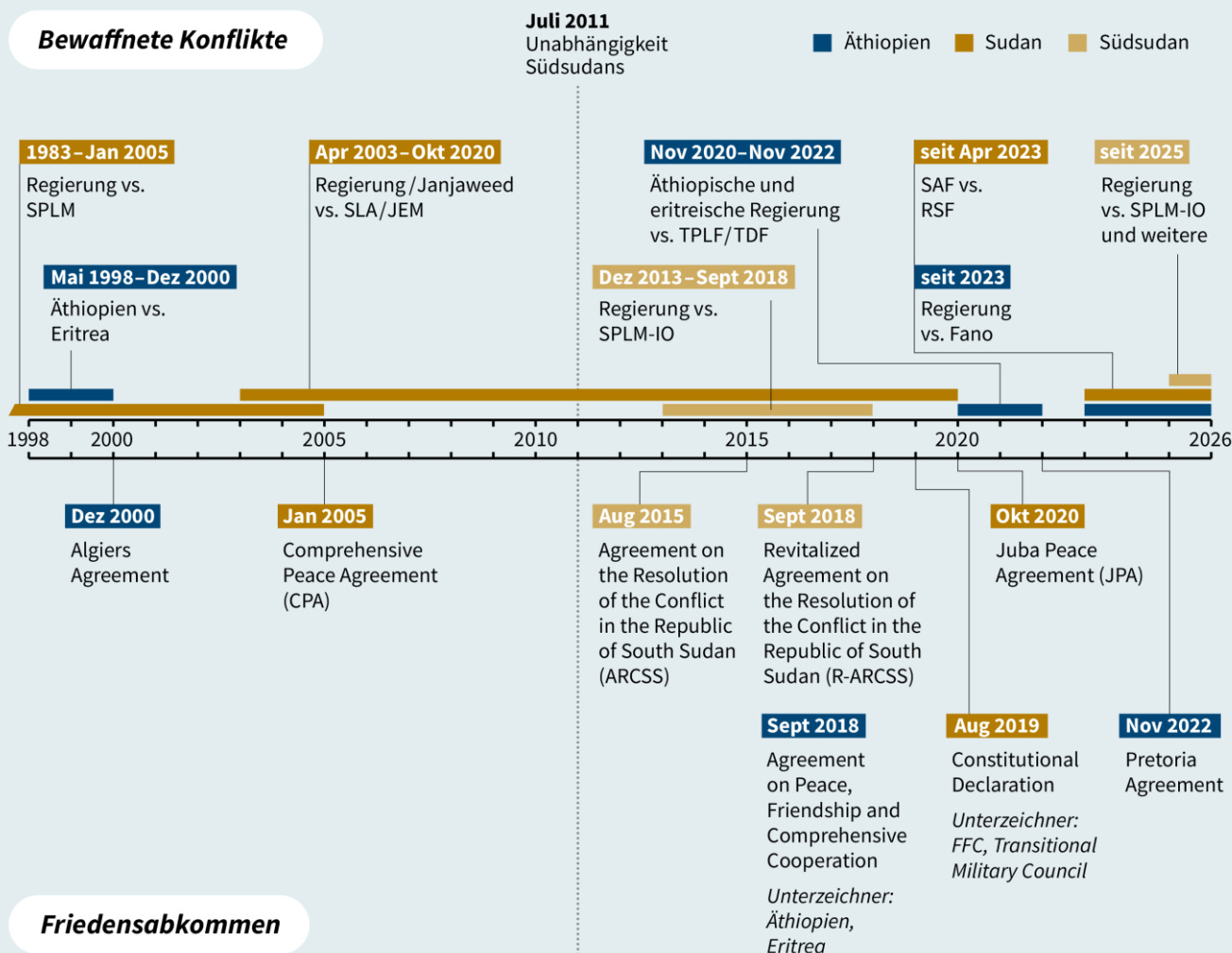
64 Brosché/Duursma, »Hurdles to Peace« [wie Fn. 61].

65 Edward Thomas, »The Past & Future of Peace«, in: John Ryle u. a. (Hg.), *The Sudan Handbook*, Nairobi: Rift Valley Institute, 2011, S. 301.

66 Young, *The Fate of Sudan* [wie Fn. 59].

Graphik 3

### Ausgewählte Konflikte und Friedensabkommen am Horn von Afrika



Quelle: eigene Darstellung

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 2026 | © CC BY 4.0

### Südsudan: Abkommen durch Druck, ewiger Übergang

Die Herangehensweise an die Konfliktvermittlung in Sudan blieb erst einmal die gleiche, als im Dezember 2013 der Bürgerkrieg in Südsudan ausbrach. Dem Prinzip der Subsidiarität folgend bot IGAD dabei den zentralen multilateralen Rahmen und mandatierte drei Vermittler, mit Seyoum Mesfin aus Äthiopien als Verhandlungsführer. UN und AU unterstützten den Prozess, ebenso die Troika-Staaten und die EU. Allerdings war die Mediation dadurch beeinträchtigt, dass die IGAD-Mitgliedstaaten unterschiedliche Ziele ver-

folgten. Uganda und Sudan ließen sogar jeweils einseitig den rivalisierenden Konfliktparteien militärische Unterstützung zukommen. Südsudans Regierung wiederum war an den zahlreichen IGAD-Gipfeln zur Konfliktbearbeitung beteiligt – anders als ihr Gegner, die SPLA/M-in-Opposition (IO) des ehemaligen Vizepräsidenten Riek Machar Teny Dhurgon.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Laurie Nathan, *Foxes Guarding the Henhouse? The IGAD Mediation for South Sudan, 2013–15*, Notre Dame, IN: University of Notre Dame, 2024, <[https://curate.nd.edu/articles/report/Foxes\\_Guarding\\_the\\_Henhouse\\_The\\_IGAD\\_Mediation\\_for\\_South\\_Sudan\\_2013-15/27392769/1](https://curate.nd.edu/articles/report/Foxes_Guarding_the_Henhouse_The_IGAD_Mediation_for_South_Sudan_2013-15/27392769/1)>.

So kam das Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan (ARCSS) erst nach erheblichem Druck durch die USA zustande. Seinen Höhepunkt erreichte dieser im Juli 2015 mit einem regionalen Gipfel unter Vorsitz des damaligen Präsidenten Barack Obama. Der südsudanesischer Präsident Salva Kiir machte aus seinem Widerwillen keinen Hehl, als er das Abkommen im August 2015 erst mit Verzögerung unterschrieb und mit einseitigen Bedingungen verband. Im Juli 2016 zerbrach die Einheitsregierung von Kiir und Machar, während in Juba und weiteren Teilen des Landes massive Gewalt ausbrach. Der revitalisierte Friedensprozess von 2017/2018 wurde zwar eingangs ebenfalls von IGAD geführt und von der Troika unterstützt. Doch zum Abschluss kam er erst, nachdem die Verhandlungen von Addis Abeba nach Khartum gewechselt waren und dort Sudan und Uganda die Führung übernahmen – als Nachbarn mit den stärksten eigenen Interessen und großem Engagement in Südsudan. Der sudanesischer Präsident Omar al-Baschir und sein ugandischer Amtskollege Yoweri Museveni verhandelten persönlich mit Kiir und Machar in Khartum und wirkten auch auf die kleineren Verhandlungspartner entschlossen ein.<sup>68</sup>

Die beiden zentralen Friedensabkommen in Südsudan – ARCSS von 2015 und das revitalisierte Abkommen R-ARCSS von 2018 – kamen also durch hohen politischen Druck seitens der USA bzw. der beiden wichtigsten Nachbarstaaten zustande. Diese Akteure hielten ihren Einfluss nach der Unterzeichnung jedoch nicht aufrecht. Die Konfliktparteien hatten wenig Anreize, selbst Verantwortung für die vollständige Umsetzung des jeweiligen Abkommens zu übernehmen, die sie beständig weiter verzögerten. Nachdem sich 2020 in Juba eine Regierung der nationalen Einheit formiert hatte, wurde der Übergangszeitraum, der mit Wahlen abgeschlossen werden sollte, bereits zweimal um jeweils zwei Jahre verlängert (zuletzt auf Ende 2026).

68 Eli Stamnes/Cedric de Coning, *The Revitalised Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan (R-ARCSS)*, Oslo: Peace Research Institute Oslo, 2022 (FAIR Case Brief Nr. 6).

## Sudan und Südsudan: Sinkender Eintrittspreis für den politischen Markt

Ein anderer Ansatz zeigte sich bei den Vermittlungsbemühungen in Sudan und Südsudan, die nicht unter ausländischem Druck zustande kamen. Sie spiegelten die militarisierte politische Ökonomie der beiden Länder wider, den »politischen Markt«, auf dem politisch-militärische Unternehmer mit Loyalität handeln.<sup>69</sup> Die Währung dieses Marktes ist zum einen Geld, zum anderen jedweder materielle Vorteil, der durch Zugang zu Positionen, Lizenzen oder Vorrechten entsteht. Gewalt ist zwar schlecht fürs Geschäft, aber dennoch oft ein Instrument, um eigene Interessen durchzusetzen, Entschlossenheit auszudrücken oder die eigenen Reihen zu schließen.<sup>70</sup> Dieses Verhalten hat Folgen für die Definition von Krieg und Frieden aus Sicht dieser Eliten:

Für die Hauptakteure auf dem politischen Markt ist »Frieden« weder das Ende politischer Gewalt noch die Schaffung eines sicheren Umfelds, in dem die Bürger ihr Leben ohne Angst führen können. Vielmehr handelt es sich um spezifische Umgestaltungen von Gewalt, so dass diese nicht mehr das primäre Instrument für politische Transaktionen zwischen ihnen ist, und um eine politische Vereinbarung, die ihnen externe Legitimität verleiht, so dass nachfolgende Gewalt nicht als »bewaffneter Konflikt« gilt und diese Legitimität nicht gefährdet.<sup>71</sup>

An den Abkommen, die zustande kamen, wie dem Darfur Peace Agreement (DPA) von 2006, beteiligten sich lediglich die schwächeren Abspaltungen bewaffneter Gruppen, weil sie sich davon Gewinne in Form von Positionen, Legitimität und Ressourcenzugang versprochen. Bewaffnete Gruppen setzten Gewalt als Aushandlungsinstrument ein, um einen besseren Zugriff auf solche Vorteile zu erhalten. Die Abkommen verhalfen den Anführern zu politischen Posten und den Gruppenmitgliedern zu Gehältern, was die Loya-

69 De Waal, *The Real Politics of the Horn of Africa* [wie Fn. 62].

70 Alex de Waal/Benjamin Spatz/Aditya Sarkar, *Situating the Contribution of the Political Market Framework to Peace Processes*, Edinburgh: Peace and Conflict Resolution Evidence Platform, 2023, S. 10.

71 Ebd., S. 4 (Übersetzung aus dem Englischen durch den Autor).

lität gegenüber dem Spitzenpersonal stärkte.<sup>72</sup> In Südsudan schloss die Regierung Übereinkommen mit Abspaltungen bewaffneter Gruppen, um diese weiter aufzusplittern und zu schwächen.<sup>73</sup>

Nachdem der sudanesischer Langzeitherrscher Omar al-Baschir im April 2019 gestürzt worden war, einigte sich die Regierung im Oktober 2020 während der Übergangszeit mit einer Reihe bewaffneter Gruppen auf das Juba Peace Agreement (JPA). Südsudan hatte es ohne Beteiligung anderer internationaler Mediatoren vermittelt. Es war wiederum ein Abkommen mit den schwächeren bewaffneten Gruppen. Das JPA ermächtigte sie, indem es ihre Anführer in hochrangige Regierungspositionen brachte.<sup>74</sup> Mit seiner breiten regionalen Abdeckung<sup>75</sup> schien das JPA eine Schwäche früherer Abkommen wie CPA oder DPA hinter sich zu lassen, die sich darin niedergeschlagen hatte, dass Übereinkünfte mit bewaffneten Gruppen in einer Region die Anreize für Gewalt in einer anderen Region erhöhten.

Dieser Wandel wurde von den Beteiligten als Erfolg dargestellt, verdeckte jedoch, dass Unterzeichner aus dem Norden und dem Zentrum des Landes vor den Verhandlungen praktisch nicht in Erscheinung getreten waren.<sup>76</sup> Unterzeichnergruppen aus Darfur und dem Bundesstaat Blauer Nil hatten entweder nur noch Truppen im libyschen Exil oder wenige Hundert auf sudanesischem Boden. Die beiden Gruppen, die tatsächlich substantielle Gebiete in Zentralsudan sowie in den Nuba-Bergen kontrollierten, weigerten sich indes, dem Prozess beizutreten – im ersten Fall die von Abdelwahid al-Nur geführte Fraktion der Sudan Liberation Army (SLA), im zweiten die von Abdelaziz al-Hilu kontrollierte Fraktion der SPLM/A-Nord.

<sup>72</sup> De Waal, *The Real Politics of the Horn of Africa* [wie Fn. 62], S. 26f.

<sup>73</sup> Vgl. International Crisis Group, *South Sudan's Splintered Opposition: Preventing More Conflict*, Juba/Nairobi/Brüssel, 25.2.2022 (Africa Briefing Nr. 179).

<sup>74</sup> Der Anführer des Justice and Equality Movement (JEM), Geibril Ibrahim, wurde Finanzminister, Minni Minnawi wiederum, der das Sudan Liberation Movement (SLA-MM) leitete, Gouverneur der Region Darfur. Insgesamt erhielten die Unterzeichnergruppen ein Viertel der Kabinettsitze.

<sup>75</sup> Das JPA enthielt Protokolle für Darfur, Südkordofan und Blauer Nil, Ostsudan, das Zentrum und den Norden Sudans.

<sup>76</sup> Einige Beobachter sprachen von einem »payroll peace on steroids«. Willow Berridge u. a., *Sudan's Unfinished Democracy: The Promise and Betrayal of a People's Revolution*, London 2022 (Africa Arguments), S. 120.

## Äthiopien: Waffenstillstand ohne politischen Prozess

Ein wiederum anderer Ansatz spricht aus dem Pretoria-Abkommen, das Äthiopiens Regierung im November 2022 mit der TPLF schloss, um den Krieg im Norden des Landes zu beenden. Als Vermittlerin stand die Afrikanische Union mit ihrem Sondergesandten Olusegun Obasanjo im Vordergrund, tatsächlich war hier allerdings – neben der EU – insbesondere Washington sehr aktiv. Die USA flogen hochrangige Vertreter beider Seiten während des Krieges zu mehreren geheimen Treffen außerhalb Äthiopiens.<sup>77</sup> Die AU-Mediation kam erst in Gang, als der damalige kenianische Präsident Uhuru Kenyatta sich ebenfalls einzubringen begann. Später gehörte er zu einem dreiköpfigen Vermittlungsteam der AU, zusammen mit Obasanjo und der früheren südafrikanischen Vizepräsidentin Phumzile Mlambo-Ngcuka. An den Verhandlungen nicht beteiligt waren Eritrea und Kräfte aus der Region Amhara im Norden Äthiopiens, die auf Seiten der äthiopischen Armee wesentliche Beiträge im Krieg geleistet hatten.

### Im Pretoria-Abkommen war kein echter Wille erkennbar, Konfliktursachen und Kriegsverbrechen aufzuarbeiten.

Das Pretoria-Abkommen war primär eine Waffenstillstandsübereinkunft mit Sicherheitsvereinbarungen. Es bildete daher kein »umfassendes« Abkommen. Der Bezug auf Konfliktursachen fehlte darin, und liberale Elemente wie die Aufarbeitung von Kriegsverbrechen wurden nur kurz erwähnt, ohne ausgeführt zu werden. Das Abkommen garantierte die Wiederherstellung der föderalen Kontrolle über die Region Tigray und sah die schrittweise Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration der Tigray Defense Forces (TDF)<sup>78</sup> vor. Tigray sollte zwar im Parlament in Addis Abeba repräsentiert sein, wofür Nach-

<sup>77</sup> Tom Gardner, *The Abiy Project: God, Power and War in the New Ethiopia*, London 2024.

<sup>78</sup> Die TDF wurden während des Krieges aus den regionalen Sicherheitskräften Tigrays, Überläufern der äthiopischen Armee und einer großen Zahl neu rekrutierter Mitglieder aufgestellt. Sie verfügten über eine breitere politische Basis als die TPLF. Als Teil des Friedensprozesses handelten hochrangige Militärs der TDF und der äthiopischen Armee nach dem politischen Pretoria-Abkommen die Details der Sicherheitsfragen in Nairobi aus.

wahlen stattfinden müssten; eine nationale Regierungsbeteiligung der TPLF war jedoch nicht vorgesehen. Dies entsprach auch der schwachen militärischen Position der TDF, die zum Zeitpunkt der Verhandlungen in Pretoria kurz davorstanden, die Kontrolle der Regionalhauptstadt Mekele (wieder) an die äthiopischen Streitkräfte zu verlieren.

Das Pretoria-Abkommen beendete die Kriegshandlungen in Tigray schnell und effektiv; die äthiopische Regierung und die TDF übten direkte Kontrolle über ihre konventionell organisierten Truppen aus. Die Regierung hob die physische Isolierung Tigrays auf und stellte grundlegende Dienstleistungen wie die Versorgung mit Strom, Internet und Bankdiensten wieder her. Der politische Prozess, den das Abkommen eigentlich zwischen TPLF und nationaler Regierung vorsah, fand in dieser Form jedoch nicht statt.<sup>79</sup> Die Regierung unternahm auch nichts dagegen, dass eritreische Truppen weiterhin auf äthiopischem Gebiet nahe der Grenze stationiert waren. Der westliche Teil Tigrays, den amharische Milizen in den ersten Kriegswochen besetzt und aus dem sie rund eine Million Menschen tigrayischen Ursprungs vertrieben hatten, blieb zwischen den Regionen Tigray und Amhara umstritten. Ein Großteil der Vertriebenen verharrte mehrere Jahre nach dem Abkommen noch in Lagern, was eine ständige Belastung für die tigrayische Gesellschaft schuf.

<sup>79</sup> Pan-African Agenda, *Three Years into the Pretoria Agreement: Where Does It Stand? The Pretoria Agreement Implementation Report*, Oakland 2026.

# Folgen: Wie Vermittlungs- und Friedensprozesse zerfasern

In der Praxis der Konfliktbearbeitung in Sudan, Südsudan und Äthiopien zeigen sich die skizzierten Veränderungen des internationalen Umfelds (sinkende US-Hegemonie, wachsende Aktivitäten rivalisierender Mächte, Erosion universeller Normen) sowie die Intensivierung der politischen Ökonomie bewaffneter Konflikte (mehr Fragmentierung, weniger Legitimität). Dieser Wandel lässt sich an den drei Elementen des Standardumgangs – Vermittlung, Abkommen und Umsetzungsunterstützung – nachweisen. Im Ergebnis werden die politischen Marktplätze auf regionaler wie nationaler Ebene unverbindlicher und komplexer, was den Regierungen am Horn von Afrika immer mehr abverlangt, um ihr Überleben zu sichern.

## Kompetitive Vermittlung

Je mehr externe Akteure in einen Konflikt involviert sind, umso schwieriger ist es, ihn zu beenden. Vermittlungsaktivitäten im Standardumgang konzentrieren sich in der Regel auf die direkten Konfliktparteien und weniger auf die hinter ihnen stehenden externen Akteure, vor allem wenn diese nicht offen agieren. Die USA und Europa, die am Horn von Afrika früher eine wichtige Rolle spielten, haben auch ihre jeweiligen Partikularinteressen, wollen sich heute aber strategisch vor allem auf andere geographische Prioritäten konzentrieren, insbesondere die Herausforderungen durch China und Russland. Sie versuchen daher, regionale Staaten oder internationale Organisationen wie die AU so zu stärken, dass sie Vermittlungsaufgaben übernehmen können. Dies gelingt jedoch nur bedingt. Vielmehr übersetzen sich die Rivalitäten externer Mächte auch auf das Feld der Mediation, einschließlich des bevorzugten institutionellen Forums. Internationale Organisationen kämpfen darüber hinaus bei ihren eigenen Mitgliedstaaten um Ressourcen und Unterstützung. Dieses Ringen um

Sichtbarkeit und Relevanz bringt sie ebenfalls in Konkurrenz zueinander.

Mit den Konflikten in Sudan, Südsudan und Äthiopien waren sowohl die Nachbarstaaten am Horn von Afrika als auch Mittelmächte aus dem Mittleren Osten durch eigene Interessen (und Favoriten) verbunden, und entsprechende Anliegen brachten sie auch in Vermittlungsaktivitäten ein. Dabei haben solche Mediatoren sicherlich Einfluss auf die Konfliktparteien. In Südsudan führte das gemeinsame hochrangige Engagement der beiden Rivalen Sudan und Uganda zum revitalisierten Abkommen von 2018. Diese Art der Einigung war bisher im Fall Sudans nicht möglich. Dort banden die USA zwar ab September 2025 mit den VAE, Ägypten und Saudi-Arabien die wichtigsten arabischen Unterstützer der beiden Hauptkonfliktparteien – also der Sudanesischen Streitkräfte (SAF) und der Rapid Support Forces (RSF) – in ein gemeinsames Vermittlungsformat (die Quad) ein.<sup>80</sup> Für diese drei Länder scheint aber ihr jeweiliges Verhältnis zu den USA ein wichtigerer Grund gewesen zu sein, bei dem Format mitzumachen, als sich auf einen Ausgleich ihrer Interessen einzulassen. Jedenfalls intensivierten sie im Folgenden ihre jeweilige militärische Unterstützung für die betreffenden Kräfte noch.<sup>81</sup>

**80** Ägypten/Saudi-Arabien/Vereinigte Arabische Emirate/Vereinigte Staaten von Amerika, »Joint Statement on Restoring Peace and Security in Sudan«, Washington, D. C.: United States Department of State, 12.9.2025, <<https://www.state.gov/releases/2025/09/joint-statement-on-restoring-peace-and-security-in-sudan/>>.

**81** »Saudi Arabia Arms Deal for Sudan, a New Engagement«, *Ayin Network*, 10.2.2026, <<https://3ayin.com/en/saudi-arabia/>>; Jared Malsin/Benoit Faucon/Robbie Gramer, »How U. A. E. Arms Bolstered a Sudanese Militia Accused of Genocide«, in: *Wall Street Journal*, 28.10.2025, <<https://www.wsj.com/world/how-u-a-e-arms-bolstered-a-sudanese-militia-accused-of-genocide-781b9803>>.

Die Agenda dieser Mittelmächte unterschied sich teilweise stark von den Zielen, die Washington, Europa und internationale Organisationen verfolgten.<sup>82</sup> Der damalige US-Sondergesandte Jeffrey Feltman berichtet, wie er sich während des Krieges im Norden Äthiopiens regelmäßig mit seinen Kollegen aus anderen Ländern besprach. Diese stimmten demnach überein, dass Äthiopiens Stabilität wichtig sei, zogen daraus aber andere Schlüsse als die Amerikaner: »China, die Vereinigten Arabischen Emirate und die Türkei waren der Ansicht, dass der Sieg von [Äthiopiens Ministerpräsident] Abiy über die Tigrayer das Land stabilisieren würde. Wir hingegen waren der Ansicht, dass der Krieg zerstörerisch sei und von den größeren Herausforderungen der Regierungsführung ablenke. Unsere Diagnose war dieselbe, doch unsere Lösungsvorschläge unterschieden sich sehr«, so Feltman.<sup>83</sup> Äthiopien erhielt während des Krieges Drohnenlieferungen aus den VAE, der Türkei und Iran, die es seinen Streitkräften ermöglichten, im Herbst 2021 eine Offensive der TDF in Richtung Addis Abeba abzuwehren.<sup>84</sup> Die militärische Unterstützung führte zwar nicht zu einem vollständigen Sieg der äthiopischen Streitkräfte, stärkte Abiys Regierung jedoch auch für die späteren Verhandlungen, an denen die genannten Unterstützerstaaten nicht beteiligt waren.

### **Im Sudan-Krieg beanspruchte die Afrikanische Union eine führende Vermittlungsrolle, ohne den Erwartungen gerecht zu werden.**

USA, UN und EU setzten darauf, dass die Afrikanische Union die Führung der Mediation übernahm, zumindest in der Öffentlichkeit. Da Äthiopien Sitzstaat der AU ist und gehörigen Einfluss auf sie hat, hielt sich die Organisation lange zurück. Am Ende gelang es jedoch, unter Ägide der AU das Pretoria-Abkommen abzuschließen. Dies war vermutlich auch deswegen möglich, weil die externe Unterstützung für die TPLF (über die Grenze mit Sudan) relativ gering war.

Für die Vermittlung im Sudan-Krieg seit April 2023 war es bedeutend schwieriger, eine einheitliche Plattform zu etablieren. Die AU beanspruchte zwar rhetorisch eine Führungsrolle und schuf auch eine Reihe an Mechanismen, die sowohl der Abstimmung von Staaten als auch der direkten Mediation dienen sollten. Sie blieben jedoch alle hinter den gesteckten Erwartungen zurück, weil es ihnen an Ressourcen, Kapazitäten, Expertise und Kohärenz fehlte. Über wenige gemeinsame Treffen hinaus konnte die AU den Anspruch nie allein einlösen, einen politischen Prozess mit Vertretern von politischen Parteien, Zivilgesellschaft und bewaffneten Bewegungen (nicht jedoch von SAF und RSF) zu organisieren, der den anfänglich durch USA und Saudi-Arabien geleiteten sicherheitsorientierten Track ergänzt hätte. Vielmehr beschwerten sich sudanesischen Beteiligte, sie hätten kaum Gehör gefunden und nach ersten Konsultationen monatelang keine Rückmeldung von dem AU-Vermittlungspanel erhalten.<sup>85</sup>

Hinzu kam, dass dieses von Mohammed ibn Chambas geleitete Panel zeitweise auch eher selbst einen Waffenstillstand zwischen den Konfliktparteien aushandeln wollte, statt den politischen Prozess zu organisieren, der die Grundlagen für eine Übergangsordnung nach einem ersten Waffenstillstand schaffen sollte. Damit aber wurde den zwischenstaatlichen Vermittlungen eher Konkurrenz gemacht. Es half auch nicht, dass der Präsident der AU-Kommission, Mahmoud Ali Youssouf, zwar den Ansatz der SAF offen unterstützte,<sup>86</sup> die SAF aber die AU schon allein deshalb nicht als Vermittler akzeptieren konnten, weil sie auf Druck einflussreicher Mitgliedstaaten wie Südafrika von der Organisation suspendiert waren, seit es im Oktober 2021 zu einem Militärputsch in Sudan gekommen war. Der damalige UN-Sondergesandte Ramtane Lamamra versuchte ebenfalls, indirekte Gespräche zwischen den Konfliktparteien SAF und RSF zu organisieren. Weder Lamamra noch Chambas übten ihre Funktion in Vollzeit aus, behin-

<sup>82</sup> Mateja Peter/Haley Rice, *Non-Western Approaches to Peacemaking and Peacebuilding*, Edinburgh 2022 (PeaceRep).

<sup>83</sup> Online-Interview mit Jeffrey Feltman, 15.9.2025 (Übersetzung aus dem Englischen durch den Autor).

<sup>84</sup> Declan Walsh, »Foreign Drones Tip the Balance in Ethiopia's Civil War«, in: *The New York Times*, 20.12.2021, <<https://www.nytimes.com/2021/12/20/world/africa/drones-ethiopia-war-turkey-emirates.html>>.

<sup>85</sup> Hintergrundgespräch, sudanesischer Politiker, Nairobi, November 2024.

<sup>86</sup> »The African Union Commission Chairperson Welcomes Sudan's UNSC Peace Initiative, Calls for Comprehensive Dialogue and International Support«, Presseerklärung, Addis Abeba, 30.12.2025, <<https://au.int/en/pressreleases/20251230/au-chairperson-welcomes-sudans-unscon-peace-initiative-calls-dialogue>>.

dernten sich aber gegenseitig, auch mit Initiativen anderer Mitgliedstaaten wie Ägypten.<sup>87</sup>

Bei den multilateralen Akteuren war die Rivalität um Ressourcen, Legitimität und Vorherrschaft so groß, dass eine ganze Reihe internationaler Termine sich primär darum drehte, die Koordination zwischen ihnen – sowie mit zentralen Staaten – zu verbessern. Dazu zählten Treffen von Außenminister:innen in Paris (2024), London (2025), Berlin (2026) und New York (2023, 2024, 2025) sowie Konsultationen zwischen den multilateralen Organisationen in Dschibuti, Nouakchott und Brüssel. Erst als Ende 2025 die EU einstieg und zusammen mit AU, UN, IGAD und Arabischer Liga ein »Quintett« multilateraler Organisationen für Sudan gründete, gab es ein genaueres Prozessdesign. So wurde deutlich, dass die Subsidiarität von Regional- gegenüber internationalen Organisationen nicht bedeuten muss, dass die einen nicht auch mit den anderen zusammenarbeiten können. Allerdings haben die internationalen Organisationen unterschiedliche Kapazitäten und Mandate, wie auch die jeweils dominierenden Mitgliedstaaten nicht dieselben sind. Das bringt es mit sich, dass die Kohärenz einer entsprechenden Koalition nur mit hohem Aufwand aufrechterhalten werden kann.

### **Autoritäre Instrumentalisierung von Friedensabkommen**

Die Abkommen, welche die Regierungen von Sudan, Südsudan und Äthiopien mit ihren bewaffneten Gegnern geschlossen haben, kamen vor allem auch deshalb zustande, weil sie den Regierungen und in gewisser Weise auch ihren Vertragspartnern Anreize boten, Machtressourcen zu konsolidieren. Dies konnte so weit gehen, dass die Vereinbarungen den Grundstein für neue bewaffnete Konflikte legten, in denen die ehemaligen Gegner zu Verbündeten gegen Dritte wurden. Das Interesse an Abkommen ist somit oft ein taktisches. Durch die vereinbarten Regelungen und gegebenenfalls auch mit erneuten Waffengängen soll die eigene Machtposition verbessert werden.<sup>88</sup>

<sup>87</sup> Abdul Mohammed, *Mediation Fiddles as Sudan Burns* (Sudan Transparency and Policy Tracker, 2025), <<https://sudantransparency.org/mediation-fails-as-sudan-bleeds/>>.

<sup>88</sup> Vgl. de Waal/Spatz/Sarkar, *Situating the Contribution of the Political Market Framework to Peace Processes* [wie Fn. 70].

## **Äthiopien**

Nach dem Amtsantritt von Ministerpräsident Abiy verständigten sich die Regierungen Äthiopiens und Eritreas 2018 darauf, die Differenzen beizulegen, die seit Ende des von 1998 bis 2000 herrschenden Krieges zwischen ihnen bestanden hatten. Konkret erkannte Abiy die Entscheidung der internationalen Grenzschiedskommission von 2002 an, die nach dem äthio-pisch-eritreischen Abkommen von Algiers eingesetzt worden war und einige zuvor von Äthiopien beanspruchte Gebiete seinem nördlichen Nachbarn zuschlug. Für die Entspannung im bilateralen Verhältnis zu Asmara und die demokratische Öffnung im eigenen Land erhielt Abiy 2019 den Friedensnobelpreis.

Die Annäherung zwischen Äthiopien und Eritrea verbesserte die Situation in der Grenzregion aber nur kurzzeitig, da Asmara die Übergänge schon bald wieder schloss. Es stellte sich heraus, dass die Zusammenarbeit vor allem dadurch motiviert war, einen gemeinsamen Gegner von Abiy und dem eritreischen Präsidenten Isayas auszuschalten: die TPLF. Eritrea trainierte Zehntausende Angehörige amharischer Milizen, die im November 2020 gemeinsam mit eritreischen und äthiopischen Truppen gegen die TPLF in den Krieg zogen.<sup>89</sup> Die TPLF hatte ihren Teil zur Eskalation der Situation beigetragen, indem sie nicht-autorisierte Regionalwahlen abhielt und die äthiopischen Streitkräfte in der tigrayischen Hauptstadt Mekele überfiel. Es folgte ein extrem opferreicher, internationalisierter Bürgerkrieg; allen daran beteiligten Konfliktparteien werden schwere Kriegsverbrechen zur Last gelegt.<sup>90</sup> Die äthiopische Regierung riegelte den Zugang zur Region Tigray ab, in der vermutlich Hunderttausende Zivilist:innen an der daraus folgenden Unterversorgung starben.

Das Pretoria-Abkommen, das einen Waffenstillstand zwischen TPLF und äthiopischer Regierung herstellte, legte die Grundlage für einen neuen bewaffneten Konflikt der Regierung – nun mit Fano-Rebellen<sup>91</sup> in Amhara, die zuvor auf Seiten der Armee in

<sup>89</sup> Martin Plaut/Sarah Vaughan, *Understanding Ethiopia's Tigray War*, London 2023.

<sup>90</sup> *Report of the International Commission of Human Rights Experts on Ethiopia*, UN Doc. A/HRC/54/55, Genf: United Nations, 2023.

<sup>91</sup> Informelle Milizen, die lokale amharische Interessen verfolgen. Die Ankündigung der äthiopischen Regierung, die formellen amharischen Regionalkräfte zu demobilisieren, führte 2023 zum Ausbruch des Krieges in Amhara. Damals

Tigray gekämpft hatten. Das Verhältnis Äthiopiens zum ehemaligen Waffenpartner Eritrea verschlechterte sich, weil Asmara sich durch das Pretoria-Abkommen vor den Kopf gestoßen sah.<sup>92</sup> Schließlich befeuerte die verzögerte Umsetzung wichtiger Elemente der Übereinkunft einen Zwist innerhalb der TPLF, der im Sommer 2024 zur offenen Abspaltung führender Mitglieder um den damaligen Präsidenten der tigrayischen Regionalregierung, Getachew Reda, führte.<sup>93</sup> Der nunmehr von »Hardlinern« kontrollierte Teil der TPLF und Eritrea näherten sich einander im Folgenden an, während das Verhältnis der beiden zur äthiopischen Regierung wieder stark abkühlte.

## Sudan

In Sudan stärkte das Juba Peace Agreement von 2020 das Lager der Sicherheitskräfte in der zivil-militärischen Übergangsregierung. Der Eintritt der JPA-Unterzeichner in diese Interimsführung veränderte die Machtverhältnisse, was es den Sicherheitskräften erleichterte, im Oktober 2021 die zivile Komponente der Übergangsregierung durch einen Putsch zu beseitigen. So hatten einige der JPA-Gruppen eine Kundgebung unterstützt, die kurz vorher dazu aufrief, eine Militärregierung zu etablieren. Gleichzeitig nahmen nach Unterzeichnung des JPA die Angriffe auf Binnenvertriebenenlager in Darfur zu – die dafür verantwortlichen arabischen Milizen waren (bis auf die RSF) nicht an dem Abkommen beteiligt.<sup>94</sup>

Mit dem Putsch verschärfte sich der Machtkampf innerhalb des Sicherheitssektors, was im April 2023 zum offenen Krieg führte. In dem bewaffneten Konflikt verbündeten sich einige JPA-Unterzeichner mit der Armee, andere mit den RSF, wobei sie jeweils auf Truppen zurückgreifen konnten, die in der Zwischen-

zeit neu rekrutiert worden waren.<sup>95</sup> Beispielsweise wurde Malik Agar, der Anführer einer kleinen Splittergruppe der SPLM-Nord im Bundesstaat Blauer Nil, mit Beginn des Krieges stellvertretender Vorsitzender des Souveränitätsrats und folgte damit RSF-Chef Mohamed Hamdan Dagalo nach. Minni Minnawis Fraktion der SLA stellte die wichtigsten militärischen Bodeneinheiten auf Seiten der sudanesischen Streitkräfte in Darfur, nachdem er selbst mit dem JPA zum Gouverneur der Region aufgestiegen war.

## Südsudan

Das revitalisierte Friedensabkommen von 2018 vertiefte ein extrem korruptes System politischer Patronage in Südsudan.<sup>96</sup> Zwar wurde zwei Jahre später eine Einheitsregierung gebildet, aber viele Elemente des Abkommens wurden nicht umgesetzt. Wer sich in Südsudan an politischen Prozessen beteiligen und einen guten Deal für sich herauschlagen will, greift in der Regel zur Waffe. Damit betont er (meistens sind es Männer) seine Bedeutung gegenüber der nächsthöheren Macht und gegenüber der Gemeinschaft, für die er sprechen will.<sup>97</sup> Die Opposition wurde durch die Verlängerungen der Übergangszeit zwar geschwächt; dennoch hielt sie am R-ARCSS fest, weil dieses auch ihr eine feste Quote an Positionen garantierte. Die SPLA/M-IO unter Riek Machar hatte kein Interesse daran, das Abkommen neu auszuhandeln, weil sie dermaßen an Einfluss verloren hatte, dass sie wahrscheinlich weniger Posten und Machtmittel bekommen hätte.<sup>98</sup>

Die südsudanesische Regierung setzte darauf, Kommandeure von den Oppositionsbewegungen abzuwerben, die dann gegen ihre ehemaligen Kameraden kämpften.<sup>99</sup> So konnte sie einige der bewaffneten

schlossen sich zahlreiche Mitglieder der regionalen Sicherheitskräfte den Fano-Milizen an.

**92** Gerrit Kurtz, *Äthiopiens Chance auf Frieden sichern. Das Ende des Krieges im Norden sollte der Auftakt für grundlegende Reformen der Regierungsführung sein*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2023 (SWP-Aktuell 14/2023), doi: 10.18449/2023A14.

**93** Gerrit Kurtz, »Power Struggle in Tigray«, *African Arguments*, 29.10.2024, <<https://africanarguments.org/2024/10/power-struggle-in-tigray/>>.

**94** Gerrit Kurtz, *Die Spoiler von Darfur. Im Schatten des gescheiterten Übergangsprozesses verschärft sich die Konfliktsituation in Sudans Westen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2022 (SWP-Aktuell 54/2022), doi: 10.18449/2022A54.

**95** UN Panel of Experts, *Final Report of the Panel of Experts on the Sudan*, UN Doc. S/2022/48, New York: UN Security Council, 2022, <<https://docs.un.org/en/s/2022/48>>.

**96** Joshua Craze, *Pay Day Loans and Backroom Empires. South Sudan's Political Economy since 2018*, Genf: Small Arms Survey, 2023 (Briefing Paper).

**97** UN Panel of Experts, *Final Report of the Panel of Experts on South Sudan (2021)*, UN Doc. S/2022/359, New York: UN Security Council, 2022, S. 2, <<https://docs.un.org/en/s/2022/359>>.

**98** Gerrit Kurtz, »Hier herrscht ein Krieg mit System«, *Zenith*, 3.2.2026, <<https://magazin.zenith.me/de/politik/escalation-der-gewalt-im-suedsudan>>.

**99** UN Panel of Experts, *Final Report of the Panel of Experts on South Sudan (2021)* [wie Fn. 97].

Auseinandersetzungen als »inneroppositionell« darstellen, um die »Fiktion, dass das Friedensabkommen eingehalten wird«, aufrechtzuerhalten.<sup>100</sup> Präsident Kiir ging so weit mit der Aushöhlung der Machtteilung, dass er den Ersten Vizepräsidenten Riek Machar 2025 unter Hausarrest stellen und wegen Hochverrats anklagen ließ. Seine Kalkulation ging auf, denn über rhetorische Proteste hinaus musste er keine internationalen Konsequenzen fürchten. Ende 2025 eskalierten Kämpfe zwischen SPLA/M-IO und südsudanesischer Regierungsarmee, in denen sich Letztere konsequenterweise als Verteidigerin des Friedensabkommens darstellte.<sup>101</sup>

Allen drei Prozessen – im Kontext von Pretoria-Abkommen, JPA und R-ARCSS – ist gemein, dass die beteiligten nichtstaatlichen Parteien im Grunde militärisch geschlagen waren, weshalb Beobachter auch von deren faktischer Unterwerfung sprachen, vor allem in den Fällen Äthiopien und Südsudan. Dass frühere Kriegsgegner in eine nationale Regierung (in Sudan und Südsudan) bzw. eine Regionalregierung (in Tigray) eingebunden wurden, nivellierte ihr oppositionelles Potential, indem es sie in exekutive Verantwortung zwang. Gleichzeitig schwächten die Abkommen die Unterstützung, die diese Gruppen aus der Bevölkerung erfuhren, weil sich deren Lebenssituation nicht ausreichend verbesserte. Machtbeteiligung war in der Regel ein Instrument, um die einbezogenen Parteien zu spalten oder für Allianzen gegen Dritte wie in Sudan zu nutzen. Während Machtteilungsarrangements in anderen Regionen oftmals zu Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit beitragen können,<sup>102</sup> dienten sie am Horn von Afrika häufig der autoritären Konsolidierung. Dauerhafte Stabilität brachte das nicht.

**100** Joshua Craze, »Is This the End of the Peace Process?«, *African Arguments*, 28.3.2025, <<https://africanarguments.org/2025/03/is-this-the-end-of-the-peace-process/>> (Übersetzung durch den Autor).

**101** »We Are Not at War, South Sudan Says«, *Radio Tamazuj*, 27.1.2026, <<https://www.radiotamazuj.org/en/news/article/we-are-not-at-war-south-sudan-says>>.

**102** Caroline A. Hartzell/Matthew Hoddie, *Power Sharing and Democracy in Post-Civil War States: The Art of the Possible*, Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

## Schwache Beobachtung und Umsetzungsunterstützung

Die Umsetzungsmechanismen des R-ARCSS, des JPA und des Pretoria-Abkommens unterscheiden sich in Tiefe, Mandatierung, Ressourcen und Lebensdauer (wie auch die Abkommen selbst unterschiedlich sind). In allen drei Fällen zeigt sich aber auf ähnliche Weise, welche Folgen die zunehmende Fragilität des Systems internationaler Konfliktbearbeitung hat. Eine zentrale Rolle spielt, wie Konfliktparteien und die internationalen Begleiter eines Friedensprozesses die Umsetzung von beschlossenen Verpflichtungen beobachten, Verstöße ahnden und ausstehende Streitfragen sowie strukturelle Konfliktursachen zu klären suchen.

### Der US-Vermittlungsdiplomatie unter Trump geht es vor allem darum, öffentliche Bekenntnisse der Konfliktparteien zu erwirken.

Voraussetzung für eine internationale Unterstützung sind entsprechende Kapazitäten und Ressourcen. Die UN-Mission in Südsudan (UNMISS), eine der größten multidimensionalen Friedensmissionen der Vereinten Nationen überhaupt, hatte grundsätzlich mehr Möglichkeiten als die rein politische Mission in Sudan (UN Integrated Transition Assistance Mission in Sudan, UNITAMS) oder gar der Monitoring, Verification and Compliance Mechanism (MVCM) der AU in Äthiopien, der lediglich aus zwölf Personen bestand. In Südsudan berichteten sowohl UNMISS als auch die Reconstituted Joint Monitoring and Evaluation Commission (RJMEC), die sich aus hochrangigen Vertretern von Regierung, Opposition und internationalen Partnern zusammensetzt, über den Stand der Umsetzung (RJMEC untersteht dabei IGAD, nicht der UN). Über die Umsetzung des JPA informierte UNITAMS den UN-Sicherheitsrat;<sup>103</sup> zusätzlich konnten sich dessen Mitglieder (wie bei Südsudan) auf die regelmäßigen Berichte eines Expertengremiums unter dem UNEigenen Sanktionsmechanismus stützen. In Äthiopien existierte dies alles nicht – MVCM berichtete ausschließlich an die AU, und zwar nichtöffentlich.

In einem Kontext, in dem Konfliktparteien sich vor allem aus taktischen Gründen auf Abkommen einlas-

**103** UNITAMS hatte auch den Vorsitz der Permanent Ceasefire Commission in Darfur, die unter dem JPA gebildet wurde.

sen, ist zu erwarten, dass diese nur verzögert umgesetzt werden oder offen gegen sie verstoßen wird. Entsprechende Fälle wurden zumindest in Sudan und Südsudan von einigen der genannten Gremien auch öffentlich benannt. Sowohl George Aggrey Owinow, der Vorsitzende von RJMEC, als auch Nicholas Hayson, der damalige Leiter von UNMISS, warnten 2025 vor dem vollständigen Kollaps des südsudanesischen Friedensabkommens und einer Rückkehr zum Bürgerkrieg.<sup>104</sup> Doch Konsequenzen jenseits rhetorischer Kritik durch einzelne UN-Mitgliedstaaten blieben aus. In UN, AU oder IGAD gab es keine politischen Mehrheiten dafür, weitergehende Sanktionen wegen Verstößen gegen die drei genannten Abkommen zu verhängen. Der Friedens- und Sicherheitsrat der AU traf nach der Verlängerung des MVC-Mandats im Juni 2023 überhaupt keine weitere Entscheidung zu Äthiopien. Ein von der AU selbst in Auftrag gegebener Bericht konstatiert, dass die AU-Kommission angesichts fehlender Garantiemächte kaum in der Lage gewesen sei, die Parteien in Äthiopien zur Klärung der ausstehenden Fragen hinsichtlich einer Rückkehr der Binnenvertriebenen und zu einem Rückzug von fremden Truppen zu bewegen.<sup>105</sup>

Die US-Vermittlungsdiplomatie folgt unter der zweiten Trump-Administration einer performativen Orientierung. Im Vordergrund steht das Anliegen, öffentliche Bekenntnisse der Konfliktparteien zu erwirken. Dagegen spielen Mechanismen, die die Umsetzung von Friedensabkommen unterstützen sollen, nur eine nachrangige Rolle. Wenn solche Mechanismen jedoch schwach sind und kaum politische Prozesse stattfinden, um offene Streitthemen zu regeln, wird der erneute Ausbruch von Gewalt wahrscheinlicher.

## Das Ergebnis: Ein zunehmend fragiles Machtgefüge

Eine Folge von kompetitiv vermittelten, transaktionalen Abkommen mit schwacher Umsetzungsarchitektur ist, dass sie Teil der politischen Machtspiele der jeweiligen Konfliktparteien werden. Diese Prozesse

<sup>104</sup> UN Security Council, *Meeting Records, 9980th Meeting*, UN Doc. S/PV.9980, New York 2025; UN Security Council, *Meeting Records, 9898th Meeting*, UN Doc. S/PV.9898, New York 2025.

<sup>105</sup> *Lessons Learned Report from the AU-Led Peace Process for the Tigray Region of Ethiopia*, Addis Abeba: African Union, 2025.

der autoritären Konsolidierung folgen einer Nullsummen-Mentalität und einer Logik des (zumindest politischen) Überlebens. Grundsätzlich könnte eine solche Konsolidierung wenigstens einem negativen Frieden Vorschub leisten, also der Abwesenheit von bewaffneter Gewalt. Doch dafür müsste sich die jeweilige Regierungselite vollständig gegenüber ihren Herausforderern durchsetzen, wofür sie oft nicht stark genug ist. Alternativ zielen die jeweiligen Herrscher darauf ab, das Verhältnis zwischen den eigenen politisch-militärischen Kräften und möglichen Konkurrenten so zu managen, dass sie im Vergleich stark genug bleiben. Gewalt bleibt in politischen Auseinandersetzungen ein Mittel der Wahl. Die autoritären Herrscher sind jedoch nicht vor Fehlkalkulationen gefeit, so dass es weiterhin auch zu größeren militärischen Konflikten kommen kann. Damit erfüllen die betreffenden Abkommen nicht einmal das Minimalziel von Stabilität, selbst wenn sie temporär die bewaffnete Gewalt begrenzen oder beenden.

In Sudan etwa umwarb RSF-Führer Dagalo die bewaffneten Gruppen, die nicht Teil des Verfassungsdokuments waren, das der Übergangsmilitär im August 2019 mit der zivilen Bewegung der Kräfte für Freiheit und Wandel (FFC) vereinbart hatte. Die bewaffneten Gruppen, die das JPA unterzeichneten, halfen Dagalo, die Kluft gegenüber der zivilen Komponente der Übergangsregierung zu vergrößern. Der 2021 folgende Militärputsch, den die bewaffneten Gruppen mittrugen, akzentuierte jedoch den Machtkampf innerhalb des Sicherheitssektors. Später traten die wichtigsten JPA-Unterzeichnergruppen auf Seiten der Armee in den Krieg mit den RSF ein.

In Äthiopien spaltete das Pretoria-Abkommen die TPLF, den wichtigsten innenpolitischen Rivalen der Prosperity Party von Ministerpräsident Abiy. Letzterer verhinderte nach dem Krieg, dass TPLF-Chef Debretion Gebremichael der Präsident der Übergangsverwaltung von Tigray wurde, und unterstützte stattdessen Getachew Reda, der die TPLF-Verhandlungsdelegation in Pretoria geleitet hatte. Getachew konnte sich jedoch nicht gegen seine innerparteilichen Konkurrenten behaupten, auch weil er daran scheiterte, die territoriale Integrität von Tigray wiederherzustellen und die Rückkehr der Vertriebenen in die besetzten Gebiete zu ermöglichen. Abiy hätte sich dafür gegenüber den dortigen amharischen Milizen durchsetzen müssen, die er jedoch als Verbündete behalten wollte, weil ebenfalls aus Amhara stammende Fano-Milizen sich ab August 2023 gegen seine Regierung wandten. Abiy nahm so in Kauf, dass die »alte Garde«

um Debretsjon durch einen regionalen Putsch gegen die Übergangsregierung im März 2025 die Oberhand im tigrayischen Machtkampf gewann. Die TPLF öffnete sich jedoch mehr und mehr gegenüber dem früheren Kriegsgegner Eritrea, der seit dem Pretoria-Abkommen ebenfalls zunehmend unzufrieden mit Abiy war. Der Ministerpräsident drohte Eritrea mit Plänen für einen äthiopischen »Zugang zum Meer«. Ob beabsichtigt oder nicht, könnte das situative Bündnis zwischen TPLF und Eritrea die äthiopische Regierung von einem erneuten Krieg abschrecken, aber auch als Anlass für einen weiteren Waffengang dienen.<sup>106</sup>

Wie sich zeigt, gibt es sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene kaum nachhaltige Allianzen, sondern eher Gelegenheitskoalitionen. Abkommen führen nicht zur Versöhnung der Eliten, sondern zu einer Neubewertung von Positionen innerhalb des politischen Marktplatzes. Sich dort zu behaupten erfordert sehr viel Erfahrung und unternehmerisches Geschick. Es ist umso schwieriger, je fragmentierter die politische Landschaft ist und je ausgeglichener die Machtfülle der wichtigsten Akteure. Die Beziehungen zwischen zwei Seiten können sich je nach Thema oder Konstellation unterscheiden, so dass konsistentes Handeln kaum möglich ist.

Die gegenwärtigen Veränderungen der regionalen und internationalen Ordnung verstärken diese Effekte. Solange es den politischen Systemen in der Region an Legitimität und Integrität mangelt, werden es die dortigen Regierungen schwer haben, breite Teile der Bevölkerung hinter sich zu bringen. Gewaltsame politische Unternehmer aus dem lokalen Raum können wiederum die Rivalität auf regionaler und globaler Ebene für ihre Zwecke instrumentalisieren. Umgekehrt ist externe Unterstützung für Konfliktparteien in größerer Breite verfügbar als zur Zeit des CPA von 2005. Die normative und institutionelle Erosion erleichtert es Konfliktparteien, an Söldner, Waffen, Finanzen und andere Ressourcen zu gelangen, ohne effektive Sanktionen fürchten zu müssen.<sup>107</sup> Sie kön-

nen es sich erlauben, ein größeres Risiko in ihren politischen Kalkulationen einzugehen. Innovationen wie bewaffnete Drohnen senken die Kosten der Konfliktführung für jene Akteure, die Zugang zu solchen Technologien erhalten.<sup>108</sup> Damit steigt die Komplexität des politischen Marktplatzes und die Gefahr von Fehlkalkulationen.

Fragile und flüchtige Partnerschaften, ein Politikstil des »divide et impera« und die ständige Verfügbarkeit von Gewaltmitteln bringen erhebliche Risiken mit sich. Die politischen Unternehmer:innen am Horn von Afrika können diese nicht vollständig kontrollieren und müssen sich den wechselnden Machtdynamiken auf nationaler wie regionaler Ebene stets aufs Neue anpassen. In unsicheren Zeiten wird das schiere Überleben zum beherrschenden politischen Ziel – mit immer kürzeren Zeithorizonten, die eine längerfristige Entwicklung beeinträchtigen.

**106** »Africa's Most Secretive Dictatorship Faces an Existential Crisis«, in: *The Economist*, 2.10.2025, <<https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2025/10/02/africas-most-secretive-dictatorship-faces-an-existential-crisis>>.

**107** Julia Fath/Wolfram Lacher/Ann-Marie Verhoeven, »The Changing Face of Foreign Intervention in African Conflicts«, in: Christine Hackenesch/Tobias Heidland/Denis M. Tull (Hg.), *Leverage and Limits: What African Actors Make of the New Multipolarity*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober

2025 (Megatrends Afrika, Working Paper 21), S. 13–21, doi: 10.18449/2025MTA-WP21.

**108** Gerrit Kurtz/Wolfram Lacher/Denis M. Tull, *The Myth of the Gamechanger: Drones and Military Power in Africa*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2025 (Megatrends Afrika, Policy Brief Nr. 33), doi: 10.18449/2025MTA-PB33.

# Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das System internationaler Konfliktbearbeitung steht auf der ganzen Welt unter Stress. Die Pluralisierung der globalen Ordnung und die Erosion internationaler Normen schwächen seine bisherigen Grundlagen. Multilaterale Institutionen wie die UN und die AU sind gespalten und unterausgestattet; außerregionale Mächte (wie am Horn von Afrika etwa die Golfmonarchien) verfolgen ihre konkurrierenden Interessen wirtschaftlicher, geopolitischer wie ideologischer Art und heizen Konflikte mit politischen, militärischen oder finanziellen Mitteln an. Konfliktparteien haben weniger Anreize, sich auf Kompromisse einzulassen, wenn sie sich auf externe Unterstützung verlassen können. Sofern es noch Vereinbarungen gibt, um einen Konflikt zu beenden, sind sie in der Regel oberflächlich und kurzlebig.

Diese globalen Entwicklungen treffen am Horn von Afrika auf eine Region im Umbruch. Äthiopien ist von einem Stabilitätsanker zum Unsicherheitsfaktor geworden und fällt als Vermittler weitgehend aus, was auch die von Addis Abeba traditionell stark geprägte Regionalorganisation IGAD schwächt. Kenia kann die freigewordene Rolle des wohlwollenden Mediators nur bedingt übernehmen, denn es hat mit innenpolitischen Herausforderungen zu kämpfen und ist seinerseits in regionale Verflechtungen eingebunden, insbesondere was die emiratische Unterstützung der RSF in Sudan betrifft.<sup>109</sup> Konfliktakteure am Horn verfolgen keine langfristige Vision, sondern agieren in der Regel opportunistisch. Dabei müssen sowohl Regierungen als auch nichtstaatliche Gewaltakteure ihre Taktiken und die Wahl von Kooperationspartnern teilweise mit rasanter Geschwindigkeit anpassen, um das eigene Überleben zu sichern.

Diese Bedingungen, die den Standardumgang internationaler Konfliktbearbeitung in die Krise geführt haben, werden andauern und sich kurz- und mittelfristig eher noch verstärken. Die USA und ihre bisherigen europäischen wie regionalen Partner werden immer weniger willens und in der Lage sein, einheitliche Vermittlungsprozesse mit Anreizen und dem nötigen Druck zu koordinieren und inklusive oder thematisch umfassende Abkommen zu erreichen. Ebenso wird es zunehmend daran fehlen, dass sie Umsetzungsstrukturen so ausstatten und ermächtigen, dass sich Vereinbarungen auch gegen Widerstände und Spoiler durchsetzen lassen. Die Trump-Administration folgt einem Vermittlungsansatz, der stark auf persönliche Netzwerke, Zwang und Geschäftsinteressen der Mediatoren setzt – und teilweise primär auf den performativen Effekt.<sup>110</sup> Vermittlung wird noch stärker als bisher zur Funktion einer regionalen Diplomatie zwischen den beteiligten staatlichen Mediatoren; der eigentliche Konfliktgegenstand, die betroffene Bevölkerung und die Wirksamkeit vor Ort treten dabei in den Hintergrund.

Ein neues, kohärentes Modell internationaler Konfliktbearbeitung ist derzeit nicht in Sicht. Vielmehr zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre am Horn von Afrika, dass Initiativen immer öfter ad hoc ergriffen werden – mit wechselnden Vermittlungsführern, volatilen Partnerschaften, unsicherer institutioneller Absicherung und meist begrenzten Ambitionen. Temporäre Erfolge sind dabei durchaus möglich, wie beispielsweise die Ankara-Erklärung zeigt, welche die Türkei (mit Unterstützung der EU im Hintergrund) im Dezember 2024 zwischen Äthiopien und Somalia vereinbart hat.<sup>111</sup> Sie verhinderte eine potentielle bewaff-

**109** Ruben De Koning, »Contested Corridors. The Illicit Transnational Supply Chains Sustaining Sudan's Conflict«, *Global Initiative against Transnational Organized Crime*, 20.11.2025, <<https://globalinitiative.net/analysis/the-illicit-transnational-supply-chains-sustaining-sudans-conflict/>>.

**110** Kurtz, »Nachhaltiges Friedensengagement in Zeiten kurzlebiger ›Deals« [wie Fn. 56].

**111** »Ankara Declaration by the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the Federal Republic of Somalia facilitated by the Republic of Türkiye«, *Republic of Türkiye, Ministry of*

nete Eskalation zwischen den beiden Staaten. Äthiopien bestand jedoch weiter auf einem eigenen territorialen Meereszugang und schwenkte nach der Erklärung dazu um, dieses Ziel nicht mehr über Somaliland (was Mogadischu erzürnt hatte), sondern (mit zunehmenden Drohungen) gegenüber Eritrea zu verfolgen.<sup>112</sup>

Staaten wie Deutschland, die mehr als viele andere in das bestehende System multilateraler Konfliktbearbeitung investiert haben, sollten dessen Krise ernst nehmen. Weder Nostalgie noch Frustration sind dabei hilfreiche Ratgeber. Friedensprozesse waren nie so linear, wie manche vielleicht angenommen haben, aber die grundsätzlichen Erkenntnisse, wie nachhaltiger Frieden gelingen könnte, sind deshalb nicht falsch. Ein Waffenstillstand allein genügt nicht, wenn die Konflikttreiber (im Sinne zentraler Streitthemen wie der Verteilung von Macht-, Gewalt- und Finanzmitteln) weiter bestehen bleiben. Auch eine eng bemessene Machtteilungsvereinbarung zwischen den bisherigen politisch-militärischen Eliten reicht nicht aus, solange es nicht gelingt, bewaffnete Gewalt als Mittel der Wahl einzudämmen. Vielmehr braucht es eine Art der Konfliktbearbeitung, welche die existierenden Machtstrukturen anerkennt und gleichzeitig ein Umfeld schafft, in dem die autoritären Eliten mit ihren Gewaltmitteln perspektivisch an Einfluss verlieren und der gewaltfreie Konfliktaustrag gestärkt wird.

Deutschland kann – insbesondere über die EU – durchaus konstruktive Beiträge dazu leisten, Konflikte am Horn von Afrika und anderswo zu bewältigen. Die Erkenntnis, dass bisherige Prämissen über Institutionen, Mechanismen und Normen der Konfliktbearbeitung nicht (mehr) gelten, ist ein sinnvoller Ausgangspunkt. Daneben sollte die Bundesregierung für sich klären, welche Ambitionen und Ziele sie bei der internationalen Konfliktbearbeitung außerhalb Europas hat. Verschiedene ihrer Maßnahmen stehen für eine Abkehr von bisherigen Ansätzen der Konfliktbearbeitung, so die deutlichen Kürzungen bei den Haushaltsmitteln für internationale Kooperation (Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Friedensförderung) oder die Abschaffung der Abtei-

*Foreign Affairs*, 11.12.2024, <<https://www.mfa.gov.tr/etiopya-federal-demokratik-cumhuriyeti-ve-somali-federal-cumhuriyeti-nin-ankara-bildirisi.en.mfa>>.

**112** International Crisis Group, *Ethiopia, Eritrea and Tigray: A Powder Keg in the Horn of Africa*, Brüssel/Nairobi 2026 (Africa Briefing Nr. 210), <<https://www.crisisgroup.org/brflafrica/ethiopia-eritrea/b210-ethiopia-eritrea-and-tigray-powder-keg-horn-africa>>.

lung für Krisenprävention, Stabilisierung, Friedensförderung und humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt. Ein ähnliches Signal vermittelt der dominante Fokus auf Migrationsreduktion und geopolitischen Wettbewerb. Mit solchen Weichenstellungen droht eines der auf diesem Gebiet bislang führenden Länder die Krise des internationalen Systems der Konfliktbearbeitung zu verschärfen.

Wenn die Bundesregierung am Horn von Afrika konstruktive Beiträge leisten möchte, um Gewalt gegen die Zivilbevölkerung zu verhindern, Konflikte zu beenden und Frieden zu fördern, empfehlen sich eine Reihe von Schritten.

- Deutschland sollte gezielt lokale Initiativen unterstützen, die sich für sozialen Zusammenhalt, Schutz vor bewaffneten Angriffen und eine örtlich begrenzte Verständigung mit bewaffneten Akteuren einsetzen. In Sudan übernehmen beispielsweise Emergency Response Rooms und frauengeführte Hilfsnetzwerke faktisch bereits Governance-Aufgaben, indem sie sich um medizinische Versorgung, Ernährung oder die Evakuierung besonders vulnerabler Individuen innerhalb des Landes kümmern. Damit tragen sie auch zur Resilienz der Bevölkerung gegenüber Rekrutierung und Polarisierung durch die Konfliktparteien bei.<sup>113</sup> Komitees von engagierten Bürger:innen, traditionellen Autoritäten oder Händlern konnten in Sudan teilweise monatelange lokale Waffenstillstände aushandeln.<sup>114</sup> Internationale Geber wie Deutschland taten sich aber lange schwer damit, effektive und effiziente Finanzierungswege (in der Regel über internationale Nichtregierungsorganisationen) für solche örtlichen Initiativen zu finden.<sup>115</sup>
- In einem Kontext, in dem Versöhnung, Ausgleich und andere transformative Ansätze immer weiter in die Ferne rücken, ist es durchaus möglich,

**113** Malaz Emad, »As Sudan Army Gains Drive Mass Returns, Mutual Aid Groups Begin to Rebuild«, *The New Humanitarian*, 30.4.2025, <<https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2025/04/30/sudan-army-gains-drive-mass-returns-mutual-aid-groups-begin-rebuild>>.

**114** UNDP Sudan, *Bridging Divides. Local Peace Initiatives in Sudan*, Port Sudan: UN Development Programme/Voluntas, 2025.

**115** Assessment Capacities Project (ACAPS), *Challenges and Opportunities for Khartoum State Emergency Response Room*, 16.10.2026 (Thematic Report), <[https://www.acaps.org/fileadmin/Data\\_Product/Main\\_media/20251016\\_ACAPS\\_Sudan\\_-\\_Challenges\\_and\\_opportunities\\_for\\_Khartoum\\_state\\_emergency\\_response\\_rooms\\_.pdf](https://www.acaps.org/fileadmin/Data_Product/Main_media/20251016_ACAPS_Sudan_-_Challenges_and_opportunities_for_Khartoum_state_emergency_response_rooms_.pdf)>.

Konfliktparteien die ökonomischen, politischen, rechtlichen und militärischen Grundlagen zu entziehen. Rechenschaft ist nicht nur moralisch geboten, sondern auch von der Sache her, und zwar in den betroffenen Ländern ebenso wie transnational. Die Konflikte in Sudan, Südsudan und Äthiopien werden auch durch Netzwerke von Korruption, Geldwäsche, irregulären Finanzflüssen und wirtschaftlicher Bereicherung ermöglicht.<sup>116</sup> Gerade deren internationale Dimension einzudämmen sollte eine größere Rolle spielen. So wären etwa die investigativen Kapazitäten bei der EU oder entsprechenden Organisationen zu stärken, damit es weniger dem Engagement einzelner Diplomatinen überlassen bleibt, Beweise für den Einsatz von Sanktionen zu sammeln. In diesem Zusammenhang gilt es nicht nur Individualsanktionen breitflächig einzusetzen, sondern auch Regulierungsmöglichkeiten etwa für den Handel mit exponierten Staaten wie den VAE zu nutzen. Deutsche Rüstungsexporte in Staaten wie die VAE und Ägypten, die Konfliktparteien in Sudan militärisch unterstützen, sollten eingeschränkt werden.

- Deutschland sollte die EU dazu ermutigen, politische Prozesse zu organisieren, die über Initiativen anderer Vermittler mit ihrem meist eng begrenzten Fokus auf Waffenstillstände hinausgehen. Hierfür sollte die EU mit multilateralen Organisationen wie insbesondere UN, AU und IGAD zusammenarbeiten und eigene Kapazitäten und politische Steuerung einbringen. So können etwa Mediationsexpert:innen aus der EU bereitgestellt werden. Solche Prozesse sollten die Heterogenität der Konfliktparteien in Rechnung stellen. Geht es um mögliche Verhandlungen über die politischen Parameter einer Regelung im Falle eines Waffenstillstands, sollte Deutschland angesichts der komplexen Konstellationen mit darauf achten, dass alle Akteure berücksichtigt werden, die Vereinbarungen stören könnten oder die notwendig sind, um

**116** Vgl. »The RSF's Business Network in the UAE«, *The Sentry*, Oktober 2025, <<https://thesentry.org/wp-content/uploads/2025/09/SudanRSF-TheSentry-Oct2025.pdf>>; Commission on Human Rights in South Sudan, *Plundering a Nation: How Rampant Corruption Unleashed a Human Rights Crisis in South Sudan*, UN Doc. A/HRC/60/CRP.5, Genf: UN Human Rights Council, 16.9.2025; Claire Wilmot/Ashenafi Endale, »A Crisis of Colossal Scale: The Illegal Gold Rush Tearing Ethiopia Apart«, *The Bureau of Investigative Journalism*, 13.11.2025, <<https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2025-11-13/inside-ethiopia-illegal-gold-trade>>.

politische Prozesse in Gang zu setzen. In diesem Sinne sind gemischte Verhandlungsdelegationen, die Frauen und junge Menschen einschließen, ein wichtiger Ansatz.

- Deutschland und die EU werden am Horn von Afrika nicht die Hauptvermittler sein können und wollen. Dazu fehlen ihnen das Mandat und die Geduld, weil für die jeweiligen Regierungen die europäische Sicherheit alles dominiert. Wohl aber sollte sich Deutschland für eine abgestimmte europäische Position zu den bewaffneten Konflikten am Horn und zu deren Bearbeitung einsetzen. Dies sollte Mindestbedingungen einschließen, die für eine (finanzielle und politische) Unterstützung etwa US-geführter Prozesse gelten. Die EU kann darüber hinaus auch kleinere vertrauensbildende Maßnahmen sowie Umsetzungsmechanismen für Waffenstillstandsvereinbarungen Dritter entwickeln, indem sie ihre eigenen Kontakte zu der betroffenen Bevölkerung und den Konfliktparteien nutzt. In Sudan erfüllt die EU-Initiative zum Schutz kritischer ziviler Infrastruktur bereits eine solche Funktion, weil die US-geführte Quad selbst keinen Umsetzungsmechanismus einrichten will.
- Deutschland sollte wieder verstärkt in das gesamte Spektrum internationaler Kooperation investieren und seinen Sparkurs in Sachen Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Stabilisierung umkehren. Das Potential zur Konsolidierung des Bundeshaushalts ist hier im Vergleich zu den restlichen Ausgaben ohnehin gering.<sup>117</sup> Gleichzeitig sollten sich die zuständigen Ministerien stärker darum bemühen, tatsächliche Synergien entlang des dreifachen Nexus dieser Ansätze herzustellen.
- Im Rahmen ihres eigenen Systems der Entscheidungsfindung sollte die Bundesregierung sicherstellen, dass die Zielkonflikte und möglichen geopolitischen Opportunitätskosten des eigenen Engagements so gut wie möglich in Einklang miteinander gebracht werden. Dazu gehört, die Außen-, Sicherheits- und Außenwirtschaftspolitik gegenüber allen Anrainern der Region am Roten Meer zusammen zu diskutieren – und nicht allein mit Blick auf das Horn von Afrika. Der Nationale

**117** Im Bundeshaushalt 2026 stellen sich die Anteile an den Gesamtausgaben wie folgt dar: humanitäre Hilfe 0,2 Prozent; Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung, Klima- und Sicherheitspolitik 0,07 Prozent; Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 1,92 Prozent.

Sicherheitsrat ist dafür in Berlin prädestiniert, wobei er jedoch auch der entsprechenden breiten Expertise bedarf. Regionale Treffen deutscher Auslandsvertretungen aus dem Horn von Afrika und den wichtigsten außerregionalen Staaten, wie sie bereits stattgefunden haben, können ebenfalls einen Beitrag leisten.

- Schließlich sollten die Bundesregierung und alle mit Konfliktbearbeitung und Friedensförderung im weiteren Sinne betrauten deutschen Akteure auch öffentlich dafür werben, politisches und finanzielles Kapital in diese Ziele zu investieren. Einige diplomatische Initiativen müssen vertraulich bleiben, doch wo immer möglich wäre es wichtig, transparent, nachvollziehbar und wirkungsorientiert über das eigene Engagement zu sprechen. Bisher konzentriert sich die Bundesregierung in der Kommunikation primär auf die Unterstützung US-geführter Initiativen wie der Quad, statt eigene europäische Vorhaben in den Vordergrund zu stellen. Hier nachzusteuern könnte auch wieder einen stärkeren innenpolitischen Rückhalt für Friedensengagement entstehen lassen.

## Literaturhinweise

*Gerrit Kurtz/Wolfram Lacher/Stephan Roll*

**Die destabilisierende Rolle der Vereinigten Arabischen Emirate in afrikanischen Konflikten**  
SWP-Aktuell 22/2026, Mai 2026

*Gerrit Kurtz*

**Nachhaltiges Friedensengagement in Zeiten kurzlebiger »Deals«**

in: Barbara Lippert/Stefan Mair (Hg.), Mit, ohne, gegen Washington: Die Neubestimmung der Beziehungen Europas zu den USA, SWP-Studie 3/2026, Januar 2026

*Gerrit Kurtz*

**Der Schutz der Zivilbevölkerung in Sudan. Auch ohne Waffenstillstand gibt es Ansatzpunkte, die massive Gewalt gegen die Zivilbevölkerung einzudämmen**

SWP-Aktuell 31/2025, Juli 2025

*Gerrit Kurtz*

**Äthiopiens Chance auf Frieden sichern. Das Ende des Krieges im Norden sollte der Auftakt für grundlegende Reformen der Regierungsführung sein**

SWP-Aktuell 14/2023, März 2023

SWP Berlin

Frieden in der Krise: Konfliktbearbeitung am Horn von Afrika  
Mai 2026

## Abkürzungen

ACAPS	Assessment Capacities Project
ARCSS	Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan (2015)
AU	Afrikanische Union
CPA	Comprehensive Peace Agreement (2005)
DPA	Darfur Peace Agreement (2006)
EPRDF	Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front
EU	Europäische Union
FFC	Forces of Freedom and Change
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
JEM	Justice and Equality Movement
JPA	Juba Peace Agreement (2020)
MVCM	Monitoring, Verification and Compliance Mechanism
NCP	National Congress Party
OAU	Organization of African Unity
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PP	Prosperity Party
PRIO	Peace Research Institute Oslo
R-ARCSS	Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan (2018)
RJMEC	Reconstituted Joint Monitoring and Evaluation Commission
RSF	Rapid Support Forces
SAF	Sudanese Armed Forces
SLA	Sudan Liberation Army
SPLA/M	Sudan People's Liberation Army/Movement
SPLA/M-IO	Sudan People's Liberation Army/Movement-in-Opposition
TDF	Tigray Defense Forces
TPLF	Tigray People's Liberation Front
UCDP	Uppsala Conflict Data Program
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNITAMS	United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNMIS	United Nations Mission in Sudan
UNMISS	United Nations Mission in South Sudan



