

## **Von der Katastrophe zur Konfliktlösung? Die politischen Auswirkungen des Tsunami auf die Konflikte in Aceh und Sri Lanka und des Erdbebens auf den Kaschmir-Konflikt**

Sven Hansen, Dezember 2005

- Die schweren Naturkatastrophen durch den Tsunami am 26.12.2004 und das Erdbeben in Pakistan am 8.10.2005 verordneten den Konfliktparteien eine Zwangspause, die Gelegenheit zur Reflektion, vertrauensbildenden Maßnahmen und neuen Friedensinitiativen bot.
- Ob die in den schrecklichen Katastrophen liegenden Chancen zur Konfliktlösung genutzt wurden, hing stark von den Konstellationen des jeweiligen Konflikts und der Bereitschaft der beteiligten Akteure ab.
- In Aceh bewirkte die durch den Tsunami veränderte Lage, dass Regierung und Rebellen zentrale Positionen gesichtswahrend aufgeben konnten, was eine Annäherung ermöglichte.
- In Sri Lanka hingegen führte der Streit um die Verteilung der Hilfsgelder zur Verhärtung bisheriger Positionen und zur Bekräftigung des gegenseitigen Misstrauens.
- Im Kaschmir-Konflikt brachte das Erdbeben die festgefahrenen Positionen von Indien und Pakistan nicht ins Wanken, bot aber willkommene Gelegenheit für wichtige symbolische Schritte der weiteren vorsichtigen bilateralen Annäherung.

Der durch ein Seebeben ausgelöste Tsunami vom 26. Dezember 2004 verwüstete weite Teile der Küstenregionen des Indischen Ozeans. Besonders schwer betroffen waren die indonesische Provinz Aceh in Nordsumatra sowie der Osten, Norden und Süden Sri Lankas. Am 8. Oktober 2005 richtete ein schweres Erdbeben große Zerstörungen im Norden Pakistans und in Kaschmir an. Beide Naturkatastrophen forderten dramatische Opferzahlen und richteten schwere Schäden an.

Die Katastrophen trafen Regionen, die von jahrzehntelangen gewaltsamen Konflikten gekennzeichnet sind. So leidet Aceh unter der bewaffneten Auseinandersetzung zwischen der indonesischen Regierung und der separatistischen Rebellenbewegung GAM und Sri Lanka am Konflikt zwischen der singhalesisch dominierten Regierung und der tamilischen Separatistenorganisation LTTE. Kaschmir ist zwischen Pakistan und Indien umstritten. Die geteilte Region ist hoch militarisiert, und beide Seiten führten bereits Kriege um Kaschmir.

Die Katastrophen und das dadurch ausgelöste Leid relativierten kurzzeitig die langjährigen Konflikte und drängten die Nothilfe für die Tsunami- und Erdbebenopfer in den Vordergrund. Den Konfliktparteien wurde eine Zwangspause verordnet, die Gelegenheit zur Reflektion, zu vertrauensbildenden Maßnahmen und zu neuen Friedensinitiativen bot. Zudem rief die einsetzende massive Präsenz internationaler Helfer bis hin zu ausländischen Soldaten neue Akteure auf den Plan, was die betroffenen Regionen internationalisierte. Konfliktlösungen erhielten eine neue Dringlichkeit, weil es ohne dauerhaften Frieden keinen nachhaltigen Wiederaufbau geben kann und die massive internationale Hilfe dann vergeblich sein könnte.

### **Tsunami führt zu Friedensabkommen in Aceh**

In Aceh hat die Katastrophe zum bisher erfolgversprechendsten Friedensprozess geführt. Im Zentrum des in seiner jetzigen Form seit 1976 bestehenden Konfliktes steht die Verteilung der Einnahmen aus den großen Öl- und Gasvorkommen zwi-

schen der Regierung in Jakarta und der im Landesdurchschnitt zurückgebliebenen Provinz. Am 15. August 2005 schlossen Regierung und GAM unter finnischer Vermittlung in Helsinki ein Abkommen (Memorandum of Understanding). Es sieht die schrittweise Entwaffnung der Rebellen, die Freilassung gefangener GAM-Mitglieder, den Rückzug von Militär und Polizei aus der Provinz, den Verzicht der GAM auf die Forderung nach einem eigenen Staat und die Umwandlung der Rebellenorganisation in eine bisher nicht mögliche Regionalpartei vor. Beobachter der Europäischen Union und der südostasiatischen Staatengemeinschaft ASEAN sichern den Friedensprozess für sechs Monate ab.

In der Vergangenheit waren alle Versuche der Konfliktlösung gescheitert. Vor dem Tsunami hatte sich erneut gezeigt, dass die Regierung den Konflikt mit militärischen Mitteln nicht lösen konnte. Zwar hatte die im Mai 2003 begonnene Militäroffensive die Rebellen geschwächt. Sie führte aber nicht zum Sieg der Armee, sondern erhöhte nur die Zahl ziviler Opfer. Ein Regierungswechsel im Oktober 2004 bot die Chance einer Kurskorrektur. Der neue Vizepräsident Jusuf Kalla hatte bereits in Geheimgesprächen Möglichkeiten zu neuen Friedensverhandlungen ausgelotet, als der Tsunami Acehs Küste zerstörte.

Die Katastrophe forderte unter den Militärs weit mehr Opfer als unter den Rebellen und zeigte schnell, dass die Armee, die Aceh abgeriegelt hatte, mit der Hilfe für die Opfer völlig überfordert war. Die Rebellen boten umgehend einen Waffenstillstand an, während die Regierung in Jakarta die Provinz für ausländische Helfer einschließlich Soldaten öffnete.

Der Tsunami schwächte die Kontrolle des Militärs über Aceh und drängte die Suche nach politischen Lösungen in den Vordergrund. Zwar erwiderte das Militär das

Waffenstillstandsangebot der GAM nicht und tötete bis zur Unterzeichnung des Abkommens noch zahlreiche mutmaßliche Rebellen. Doch entwickelten die Ende Januar in Helsinki begonnenen offiziellen Friedensgespräche eine positive Dynamik. Bei der geschwächten GAM trug dazu die Einsicht bei, dass auch sie den Konflikt nicht militärisch gewinnen kann und nach der Katastrophe die kriegsmüde Bevölkerung für eine Fortsetzung des Kampfes kaum Verständnis haben würde. Der Tsunami bot GAM die Möglichkeit zum gesichtswahrenden Rückzug und durch die Internationalisierung Acehs wuchs das Gefühl, den Launen der Politiker in Jakarta nicht allein ausgeliefert zu sein, sondern über eine gewisse internationale Absicherung zu verfügen.

Inzwischen herrscht Frieden in Aceh. Die Bevölkerung kann sich mit aller Kraft dem Wiederaufbau widmen. Die Entwaffnung der GAM und der Rückzug des Militärs verlaufen nach Plan und dürften bis Ende 2005 abgeschlossen sein. Alle Beteiligten äußern sich positiv über den bisherigen Verlauf des Friedensprozesses, dessen größte Schwäche die mangelnde Einbeziehung der Zivilgesellschaft ist. Offen ist noch, welchen Charakter GAM als politische Partei annehmen wird wie auch die Rechtsgrundlagen für ihre Beteiligung an regionalen Wahlen sowie entsprechende Autonomieregelungen noch unklar sind. Zwar können Rückschläge oder gar ein Scheitern des Friedensprozesses im späteren Verlauf nicht ausgeschlossen werden, schließlich ist auch die Zukunft militärnaher Milizen unklar. Doch sind die bisherigen Entwicklungen erstaunlich positiv. Sie wären ohne den Tsunami sicher nicht so schnell so weit gekommen.

### **Streit um Fluthilfe verstärkt Misstrauen in Sri Lanka**

In Sri Lanka dagegen hat der Tsunami nicht zur Konfliktlösung beigetragen. Vielmehr verstärkte sich in Folge der Katastrophe das gegenseitige Misstrauen. Im

Zentrum des ethnischen Konflikts steht der Kampf der hinduistischen Minderheit der Tamilen für Selbstbestimmung. Seit 1983 führt die LTTE mit brutalen Mitteln bis hin zu Selbstmordattentaten und dem Einsatz von Kindersoldaten einen Krieg für einen Tamilenstaat im Nordosten, worauf der von der Bevölkerungsmehrheit der buddhistischen Singhalesen dominierte Staatsapparat wie auch einzelne Gruppen mit verschärfter Repression reagierten. Mehrere Versuche zur Konfliktlösung scheiterten wie auch eine indische Friedenstruppe Ende der 80er Jahre.

Doch anders als in Aceh traf der Tsunami nicht auf eine Region im Krieg, sondern auf ein Land mit einem brüchigen Waffenstillstand, der sich als „weder Krieg noch Frieden“ bezeichnen lässt. Unter Vermittlung Norwegens hatten Vertreter der Regierung in Colombo und der LTTE am 22. Februar 2002 einen Waffenstillstand geschlossen und sich im Dezember 2002 auf eine Autonomielösung in einem föderalen Staat geeinigt. Doch über die LTTE-Vorschläge zur Ausgestaltung dieser Autonomie, die als kaum verhülltes Festhalten am Separatismus empfunden wurden, sowie über Machtkämpfe auf Regierungsseite waren die Friedensverhandlungen im April 2003 ins Stocken geraten. Eine die LTTE bekämpfende LTTE-Abspaltung im Osten sowie Konflikte zwischen LTTE und muslimischer Minderheit verkomplizieren die Lage zusätzlich. Ende 2004 schien das Ende des Waffenstillstands deshalb nur noch eine Frage der Zeit zu sein.

War Sri Lankas Friedensprozess zum Zeitpunkt des Tsunami weit fortgeschrittener als der in Aceh, wo es nur erste Geheimkontakte gab, so war er jedoch deutlich im Abschwung. Der Tsunami löste zunächst über alle ethnischen und sozialen Grenzen hinweg ein großes Solidaritätsgefühl aus und zwang Regierung und LTTE formal zur Zusammenarbeit. Doch versuchte die Regierung mit der Hilfe für

die von der LTTE kontrollierten Gebiete ihren eigenen Hoheitsanspruch zu unterstreichen. Zugleich verwehrte sie Besuchern wie UN-Generalsekretär Kofi Annan einen Abstecher in die von der LTTE kontrollierten und schwer vom Tsunami betroffenen Gebiete. Die LTTE ihrerseits versuchte sich mit ihrer eigenen Hilfsorganisation von den Bemühungen der überforderten Regierung abzusetzen, der sie vorwarf, die Tamilengebiete zu vernachlässigen. Beide Seiten warfen sich zudem vor, Hilfe für militärische Zwecke einzusetzen und neue Kämpfe vorzubereiten.

Der Streit um die Kanalisierung der Hilfe für die Tamilengebiete drohte den Konflikt zu verschärfen. Deshalb knüpfte die internationale Gemeinschaft millionenschwere staatliche Wiederaufbaumittel an eine Einigung von Regierung und LTTE auf einen gemeinsamen Mechanismus. Die wurde schließlich mit der „Post-Tsunami Operation Management Structure“ (P-TOMS) im Juni 2005 erzielt, die eine Zusammenarbeit beider Seiten vorsieht.

Doch war dies nicht das erhoffte Vorspiel für die Wiederaufnahme der Friedensverhandlungen. Vielmehr blieb P-TOMS selbst vorerst erfolglos. Denn die Regierung hatte darüber einen Koalitionspartner verloren, der beim Obersten Gericht eine Suspendierung der Einigung durchsetzte. Auch hatte die Regierung sich zu wenig um eine Aufklärung der Öffentlichkeit bemüht und war Vorbehalten gegenüber Zugeständnissen an die Tamilen nicht entschlossen genug entgegen getreten. Auch wurde wie schon bei den Friedensgesprächen die muslimische Minderheit nicht ausreichend einbezogen. Gegner eines Ausgleichs mit den Tamilen polemisierten erfolgreich gegen die Einmischung des Auslands wie es ihnen auch gelang, Norwegens Friedensbemühungen zu diskreditieren.

Trotz Waffenruhe kam es immer wieder zu politischen Morden wie an Außenminister Lakshman Kadirgamar im August 2005 sowie an mehreren LTTE-Kadern. Dies verschärfte das gegenseitige Misstrauen. Ein weiterer Rückschlag waren im November die Präsidentschaftswahlen. Mit Mahinda Rajapakse gewann der Regierungskandidat knapp. Er steht für ein härteres Vorgehen gegenüber der LTTE und eine Revision des Waffenstillstandsabkommens. Doch seinen Sieg verdankt er dem im Norden und Osten von der LTTE durchgesetzten Wahlboykott der Tamilen. Hätten sie gewählt, hätte der versöhnlichere Oppositionskandidat Ranil Wickremesinghe bessere Chancen gehabt, dessen damalige Regierung 2002 den Waffenstillstand ausgehandelt hatte.

Mit ihrem Boykott erwies die LTTE dem Friedensprozess einen Bärendienst für den fragwürdigen Gewinn, dass der neue Präsident nicht mit dem Anspruch auftreten kann, auch die Tamilen zu vertreten. Damit zeigte die LTTE, dass sie immer noch nicht zu wirklichen Kompromissen mit den Singhalesen bereit ist, sondern Autonomie nur als de-facto Unabhängigkeit begreift. Zwar setzen die ersten Schritte der Präsidentschaft Rajapakses auch positive Zeichen, so hat er etwa Norwegens Vermittlungsbemühungen nicht wie angekündigt beendet. Doch mehren sich auf beiden Seiten die kriegerischen Töne und Zeichen für eine militärische Eskalation. So führte der Tsunami letztlich nur zu einer pietätvollen Verlängerung des Waffenstillstands. Statt dem Friedensprozess neues Leben einzuhauchen, verhärteten sich die Positionen.

### **Erdbeben festigt Annäherung zwischen Indien und Pakistan**

Im Kaschmirkonflikt bewirkte das schwere Erdbeben mit Epizentrum in Nordpakistan keinen politischen Durchbruch, festigte aber den vorsichtigen Annäherungsprozess zwischen Indien und Pakistan. In dem Konflikt, der auf die Teilung Britisch-

Indiens 1947 zurückgeht, geht es darum, ob das mehrheitlich muslimische Kaschmir zu Indien oder Pakistan gehört. Nach einem ersten Krieg beider Staaten um Kaschmir 1948 ist die Region seit 1949 entlang der Waffenstillstandslinie (Line of control) geteilt. 1965 kam es zu einem zweiten Krieg um Kaschmir. Immer wieder gibt es Gefechte entlang der de-facto Grenze und seit 1989 kommt es im indischen Teil Kaschmirs wie auch in Indien selbst zu Anschlägen islamistischer Rebellen, die von Pakistan aus unterstützt werden. Terroristische Anschläge und wiederholte Kämpfe führten 1999 fast zum Krieg (Kargil-Krise) der inzwischen zu Atommächten aufgerüsteten Nachbarn. Eine weitere Krise ließ im Frühjahr 2002 beide Seiten über eine Million Soldaten an ihrer gemeinsamen Grenze in Position bringen.

Das Erdbeben vom 8. Oktober traf den pakistanischen Teil Kaschmirs viel schwerer als den indischen. Indien bot Pakistan umgehend Hilfe an, zumal manche grenznahe pakistanische Gebiete von Indien aus leichter zu erreichen sind. Indiens Angebot setzte Pakistans Regierung unter Zugzwang. Sie hatte zunächst aus Angst, Indien könne die vom Erdbeben geschaffene Situation ausnutzen, die Grenzen verstärken lassen. Pakistans mächtiges Militär musste schnell einsehen, dass es mit der Hilfe für die Erdbebenopfer überfordert war und auch nicht über genug Hubschrauber verfügte, um abgelegene Täler erreichen zu können. Doch die von Indien samt Piloten angebotenen Hubschrauber waren für Pakistans Regierung inakzeptabel. Pakistan wollte die Anwesenheit indischer Soldaten auf seinem Territorium vermeiden und schlug vor, die Grenze für gegenseitige Hilfslieferungen wie auch den Austausch von Zivilisten zu öffnen, wohl wissend, dass letzterer Vorschlag für Indien problematisch ist.

Am 29. Oktober 2005 einigten sich beide Seiten auf die Öffnung von fünf Über-

gängen, doch dauerte es weitere 20 Tage, bis am ersten Übergang zunächst Hilfsgüter passieren konnten. Träger tauschten nahezu identische Güter aus, was den hohen Symbolgehalt und die geringe Substanz der Grenzöffnung zeigt. Der letzte Übergang wurde schließlich am 1. Dezember 2005 geöffnet. Die meisten Übergänge sind nur einen Tag die Woche geöffnet. Bis Anfang Dezember passierten weniger als insgesamt einhundert Personen die Grenze, was vor allem an der aufwendigen Prozedur lag. Sie signalisierte von vornherein, dass zumindest von indischer Seite ein größerer Personenaustausch nicht gewünscht wird. Aus Sicherheitsgründen müssen Tage vorher Listen der Reisewilligen übergeben werden, die dann nach eingehender Sicherheitsüberprüfung auf die andere Seite reisen dürfen. Die symbolische Öffnung passt jedoch zur seit 2003 stattfindenden Annäherung zwischen Pakistan und Indien.

Seit April 2005 verbindet nach fast 60 Jahren Teilung erstmals wieder eine Buslinie Srinagar im indischen Teil Kaschmirs mit Muzaffarabad im pakistanischen Teil. Die vorsichtige Öffnung der Grenze für Hilfsgüter und der begrenzte Personenaustausch nach dem Beben folgt diesem Muster und ist eine vertrauensbildende Maßnahme. Sie stärkt den bisherigen Kurs der Annäherung, ohne das Tempo zu beschleunigen. Zwar waren manche der nach dem Beben gemachten bilateralen Hilfsvorschlage eher durchsichtige Ablenkungsmanöver, weil sie vor allem die Gegenseite unter Zugzwang setzen sollten und mit einer Annahme von vornherein nicht gerechnet werden konnte. Doch sind die beschlossenen Maßnahmen trotz der iberwiegenden Symbolik dennoch wichtige Schritte. Denn sie erfolgten trotz des Sperrfeuers mutmaßlicher islamistischer Gruppen, die mit Gefechten in

Kaschmir und Anschlägen in Delhi versuchten, eine weitere Annäherung zwischen Indien und Pakistan zu torpedieren.

Beide Regierungen sind seit 2003 dabei, das bilaterale Verhältnis vorsichtig aus der Umklammerung durch den Kaschmir-Konflikt zu lösen, der eine Normalisierung der Beziehungen jahrzehntelang blockierte. Auf dieser Linie liegt das vorsichtige und zugleich pragmatische Vorgehen nach dem Erdbeben. Der Umgang mit der Katastrophe stärkte somit die weitere vorsichtige Annäherung.

### **Katastrophen bieten keinen Konfliktlosungsautomatismus**

Die Beispiele zeigen, dass große Naturkatastrophen Chancen zur Konfliktlösung bieten, es aber keinen Automatismus gibt. Vielmehr hängt viel von den jeweiligen Akteuren und Konfliktkonstellationen ab. Allein in Aceh sind nach der Katastrophe die beiden Konfliktparteien iber ihren jeweiligen Schatten gesprungen und haben unter Aufgabe bis dahin zentraler Standpunkte eine Konfliktlösung ermöglicht. In Sri Lanka und Kaschmir stärkten die Katastrophen dagegen vorhandene Tendenzen – im Inselstaat das gegenseitige Misstrauen und in der Himalajaregion die vorsichtige Annäherung. Nicht immer gelang es der internationalen Gemeinschaft, ihren Einfluss für eine Konfliktlösung nutzbar zu machen. So wurde in Sri Lanka zwar eine Einigung auf den Mechanismus zur Verteilung der Hilfe erzielt, aber zu einem zu hohen Preis. Für die internationale Gemeinschaft bleibt zusätzlich die Herausforderung, auch Hilfe konfliktensibel einzusetzen, auf Transparenz in der Mittelverwendung zu bestehen und die Zivilgesellschaft einzubeziehen, um nicht ungewollt weiter zu Verschärfung von Konflikten beizutragen.

*Der Autor ist Diplom-Politologe und Asien-Pazifik-Redakteur der tageszeitung (taz) in Berlin*

Kontakt: [Marei.John@fes.de](mailto:Marei.John@fes.de), Tel.: 030 – 26 935 915  
[Ulrike.Ehnes@fes.de](mailto:Ulrike.Ehnes@fes.de), Tel.: 0228 – 883 508