

Fragiler Friede

Warum eine Ausweitung des internationalen Engagements im Südsudan notwendig ist

EDITORIAL

Und wieder sind die Menschen in der Grenzregion Abyei auf der Flucht: Ende Mai 2011, noch vor dem Tag der offiziellen Unabhängigkeit des Südsudans am 9. Juli, rollen Panzer aus dem Nordsudan durch Abyei. Der Ausbruch neuer Spannungen kommt nicht unerwartet, seit im Januar 99% der Südsudanesen für eine unabhängige Republik Südsudan gestimmt haben. Der Frieden steht auf wackligen Beinen im Sudan, viele Krisenherde und strukturelle Probleme setzen ihm zu.

Alle Nöte und Gräueltaten, die mit dem Darfur-Konflikt verbunden werden – Hunger, endlose Flüchtlingsströme, Brandschatzung, Terror und Versklavung – haben die Südsudanesen in 20 Jahren Bürgerkrieg noch länger und zum Teil noch heftiger erlitten. Kein Wunder, dass der Tag der Unabhängigkeit von vielen wie eine Erlösung herbeigesehnt wird.

Stefanie Herr konnte sich im Rahmen eines Feldforschungsaufenthalts im März 2011 in Khartoum und Juba selbst ein Bild von der Lage machen. Sie traf auf frohe Erwartung und Kriegsmüdigkeit – und auf eine lange Liste schwelender Konflikte und Probleme: ethnische und religiöse Spannungen, ein unklarer Grenzverlauf, der Kampf um die Ölvorkommen, fehlende Infrastruktur und Rechtsstaatlichkeit, ein rudimentäres Bildungssystem... Für sie gibt es keinen Zweifel: Ohne die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft wird ein nachhaltiger Frieden kaum zu erreichen sein. Das Engagement jetzt verringern, hieße tausende von Menschen zu Hoffnungslosigkeit und einem Leben auf der Flucht zu verdammen. *Karin Hammer*



Ausgelassen feiern die Menschen nach dem Referendum am 9. Januar 2011 die Unabhängigkeit der Republik Südsudan. Um den vielen Analphabeten die Teilnahme an der Abstimmung zu erleichtern, symbolisierte auf den Wahlzetteln eine hochgestreckte Hand die Abspaltung der Region, während zwei sich umklammernde Hände für die Einheit des Landes standen.

Foto: picture-alliance/landov

Stefanie Herr

Im Südsudan laufen die Festvorbereitungen auf Hochtouren: Straßen werden ausgebessert, Brücken überprüft, Ministerien geschmückt. Die Menschen warten gespannt und voller Vorfreude auf den Tag der Unabhängigkeit. Am 9. Juli bekommt Afrika einen neuen Staat (den 54.) und die Vereinten Nationen begrüßen ein neues Mitglied: die Republik Südsudan. Die Südsudanesen haben am 9. Januar 2011 mit überwältigender Mehrheit für die Unabhängigkeit gestimmt und damit nach zweiundzwanzig Jahren gewaltsamer Auseinandersetzung mit dem Norden des Landes erstmals selbst über ihre Zukunft entschieden. Eine große Digitaluhr, die in Juba, der künftigen Hauptstadt, die Tage bis zum Referendum zählte, sendet an all jene eine Botschaft,

die diesen Prozess noch aufzuhalten drohen. Denn trotz der überall spürbaren Aufbruchsstimmung existieren weiterhin viele Konflikte zwischen den ehemaligen Kriegsparteien. Wichtige Fragen, wie etwa der Status der Grenzregion Abyei, sind noch ungelöst. Zudem sieht sich die Regierung im Süden mit vielen internen Herausforderungen konfrontiert, die es sowohl vor, als auch nach der Unabhängigkeit zu bewältigen gilt. Dies zeigen nicht zuletzt Berichte über abtrünnige Milizen, die der Regierung im Süden den Kampf erklärt haben und seitdem das Land in Atem halten. Allein dieses Jahr starben im Südsudan über 1000 Zivilisten als Folge anhaltender gewaltsamer Auseinandersetzungen. Je näher der Tag der Unabhängigkeit rückt, desto fragiler wirkt das Land. Die Suche nach einer gewaltfreien Bewältigung der vielen Konflikte ist noch lange nicht vorbei.

Jede Sezession eines Staates bringt eine Reihe von Problemen mit sich. Das Für und Wider der Teilung des Sudans steht allerdings nicht im Mittelpunkt dieses Standpunktes. Sein Fokus liegt auf den ausstehenden Aufgaben des Südens und den Streitpunkten, deren Bearbeitung für die Zukunft beider Staaten entscheidend ist. Er fordert außerdem die internationale Gemeinschaft auf, ein wachsames Auge auf die (süd-)sudanesischen Entwicklungen zu werfen. Dies betrifft insbesondere die Entscheidung über eine Nachfolge für die *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS), deren Mandat im Juli ausläuft. Die Zeit für *nachhaltigen* Frieden ist noch nicht gekommen. Die Südsudanesischen sollten auf diesem Weg nicht allein gelassen werden. Die Gefahr einer erneuten Eskalation (auch in den eigenen Reihen) ist schlicht zu groß.

22 Jahre Bürgerkrieg hinterlassen Spuren

Der sudanesischer Bürgerkrieg, der zwischen südlichen Rebellen, der *Sudan Peoples Liberation Movement/Army* (SPLM/A), und nördlichen Regierungstruppen ausgetragen wurde, gilt als einer der längsten und vielschichtigsten bewaffneten Konflikte der Gegenwart. Die sudanesischer Bevölkerung

kannte nur ein Jahrzehnt Frieden seit der Unabhängigkeit 1956 bis zur Unterzeichnung des *Comprehensive Peace Agreements* (CPA) im Juni 2005. Der erste Bürgerkrieg fand durch das Addis Abeba Abkommen im Februar 1972 ein vorläufiges Ende. Der Regierung in Khartoum gelang es in der Folgezeit allerdings nicht, die Ungleichheiten zwischen dem wirtschaftlich und gesellschaftlich weiterentwickelten Norden und dem durch den Bürgerkrieg zerstörten Süden auszugleichen. Nachdem sich der Einfluss radikal-islamistischer Kreise auf die sudanesischer Regierung Ende der 1970er Jahre vergrößert hatte, beendete diese die Selbstverwaltung des Südens, führte im ganzen Sudan islamisches Recht ein und spaltete den Süden in mehrere Provinzen auf. Das Versagen der Regierung, das 1972 abgegebene Autonomieversprechen einzuhalten, sowie ihre Arabisierungs- und Islamisierungspolitik provozierten einen weiteren Bürgerkrieg.

1983 flüchteten meuternde Armeeangehörige aus dem Süden nach Äthiopien und gründeten unter Patronage des äthiopischen Präsidenten Mengistu die SPLM/A. John Garang, ein ehemaliger Offizier der sudanesischer Armee, übernahm das Kommando über die heterogenen Truppen. Die militärischen Auseinandersetzungen, verstärkt durch ethnische und militärische Spaltungen innerhalb des Südens, erfassten fast das gan-

ze Land und dauerten die folgenden zweiundzwanzig Jahre an. Sie fanden erst 2005 nach langjährigen Friedensverhandlungen mit der Unterzeichnung des umfassenden Friedensabkommens ein Ende. Die Folgen des Bürgerkrieges waren verheerend: Mindestens zwei Millionen Menschen fanden den Tod, mehr als 4 Millionen wurden aus ihrer Heimat vertrieben. Nicht nur die Kriegshandlungen, sondern auch indirekte Folgen der gewaltsamen Auseinandersetzungen haben das Land schwer gezeichnet: Die Lebensgrundlage vieler Südsudanesischen wurde zerstört; anhaltende Kämpfe verhinderten die landwirtschaftliche Bewirtschaftung der Felder. Weite Teile des Sudans sind mit Landminen kontaminiert, die von beiden Seiten während des Krieges eingesetzt wurden. Zwar läuft die Minenräumung der Gebiete auf Hochtouren, in vielen Regionen behindert aber allein die Furcht vor Minen die Fortbewegung und somit die Entwicklung. Darüber hinaus hatte die Bevölkerung während des Krieges immer wieder unter Hungersnöten zu leiden, die zum Teil bewusst von den Kriegsparteien herbeigeführt und instrumentalisiert wurden. Die Erwartungen an die Zukunft sind daher hoch. Sowohl die sudanesischer Bevölkerung als auch die internationalen Geberländer hoffen, dass die Unabhängigkeit des Südens den Jahrzehnte andauernden Bürgerkrieg nachhaltig beendet und Fortschritt in der Region ermöglicht.

Ursachen des zweiten Bürgerkriegs (1983-2005)

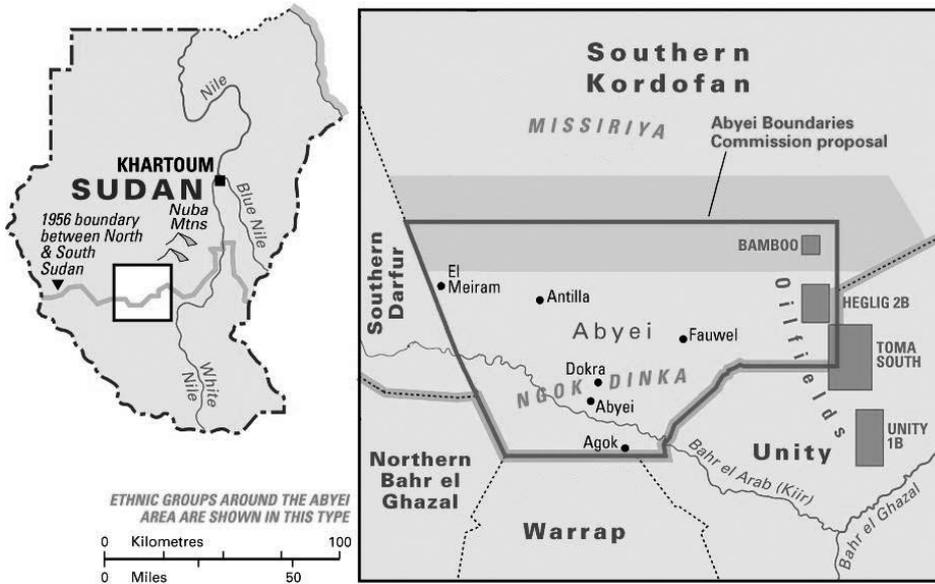
Der Krieg im Sudan wird oft als ethnisch-religiöse Konfrontation zwischen dem arabisch und islamisch dominierten Norden einerseits und dem vom Christentum und afrikanischen Naturreligionen geprägten äußerst heterogenen Süden dargestellt. Die Ursachen des Konflikts sind jedoch komplexer und reichen bis in die vorkoloniale Zeit zurück. Die Konfliktlinien im Sudan verlaufen nicht nur zwischen Norden und Süden, sondern eher zwischen einer kleinen arabischen Elite im Norden des Landes und anderen marginalisierten Regionen, neben dem Süden des Landes auch Darfur im Westen und die Regionen im Osten. Der Norden des Landes und die Peripherie durchliefen eine voneinander vollständig isolierte Entwicklung, die die Ausbildung einer gesamt-sudanesischer Nation verhinderte. Die ökonomische, politische und administrative Macht konzentrierte sich bereits seit vorkolonialer Zeit im Norden des Landes, während der Süden, aber auch West- und Ostprovinzen des Landes, immer weiter marginalisiert wurden. Diese sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten zwischen den Regionen, die fehlende politische Beteiligung dieser und die Arabisierungs- und Islamisierungspolitik der sudanesischer Regierung gelten als Hauptursachen des Konflikts. Der Bürgerkrieg ist also nicht allein das Resultat religiöser, kultureller und ethnischer Differenzen zwischen Norden und Süden, sondern auch auf die jahrelange Marginalisierung des Südens sowie anderer Randgebiete zurückzuführen.

Abyei als Stolperstein einer friedlichen Trennung?

Ob das bisher größte afrikanische Land den hohen Erwartungen auf eine friedliche Trennung gerecht werden kann, ist ungewiss.

Beide Seiten müssen große Herausforderungen bewältigen. Nord- und Südsudanesischen verhandeln seit Monaten, um die Unabhängigkeit des Südens möglich zu machen. Viele Streitpunkte sind immer noch ungeklärt. Einer der wichtigsten ist die Zukunft von Abyei, einer Region, deren Zugehörigkeit zum Norden oder zum Süden des Landes weiterhin umstritten ist. Präsident Omar Hassan al-Bashir ließ Ende April vermelden, er würde die Unabhängigkeit des Südens nicht anerkennen, wenn diese nicht ihren Anspruch auf Abyei einstellen würden.¹ Das Thema Abyei ist nicht nur

Die Grenzregion Abyei



Quelle: Mit freundlicher Genehmigung von © Africa Confidential. www.africa-confidential.com/uploads/content/sudan_abyei_map3_COL_08.jpg (9.5.2011), modifiziert durch die Autorin.

besonders heikel, weil zwei rivalisierende ethnische Gruppen die Region ihre Heimat nennen – die Misseriya, arabische Nomaden, und die Ngok Dinka, afrikanische Viehzüchter – sondern auch, weil Abyei ein ölreicher und fruchtbarer Landstrich ist.² Der Konflikt in Abyei begann zu eskalieren, nachdem ein separates Referendum über die Zukunft der Provinz aufgrund anhaltender Unstimmigkeiten zwischen dem Süden und dem Norden nicht wie geplant im Januar stattfand (siehe Randspalte). Die letzten drei Monate durchzog eine Welle der Gewalt, die Hunderte von Todesopfern forderte. Beide Konfliktparteien versuchen, die Vertreter der jeweils anderen ethnischen Gemeinschaft soweit möglich aus dem eigenen Territorium zu drängen. VN-Mitarbeiter sprechen von systematischen Vertreibungen. Die sudanesischen Sicherheitskräfte sind mit der Situation überfordert, und auch die VN sind angesichts dieser Entwicklungen machtlos: Solange kein direkter Angriff auf die Zivilbevölkerung stattgefunden hat, müssen die UNMIS-Soldaten die Entwicklungen in Abyei aus der Distanz beobachten. Nur der politische Wille beider Konfliktparteien könnte den jetzigen Stillstand aufbrechen. Es ist allerdings sehr unwahrscheinlich, dass das Referendum nachgeholt wird. Stattdessen finden Verhandlungen über Abyei im Paket mit anderen noch ausstehenden Streitpunkten zwischen Norden und Süden statt. Der Status der Region soll in einem Abkommen geregelt werden, das sich grundsätzlich

mit den Beziehungen zwischen den beiden zukünftigen Nachbarstaaten beschäftigt.

Viele VN-Vertreter vor Ort sind jedoch skeptisch, was eine baldige friedliche Lösung des Konflikts angeht. Sie befürchten eine erneute Teilung des Gebiets entlang des Flusses Bahr El Arab (siehe Karte). Damit würde der Lebensraum der Ngok Dinka beschnitten und die Ölquelle im Norden von Abyei der Regierung in Khartoum zukommen – dementsprechend gering ist das Einverständnis der südsudanesischen Regierung mit dieser Lösung.

Herausforderungen für Süden und Norden zugleich

Abyei ist aber nicht das einzige Problem. Abkommen über das zukünftige Verhältnis zwischen den beiden Staaten müssen auch in anderen Bereichen getroffen werden. Fragen der Staatsangehörigkeit beispielsweise sind noch ungeklärt: Die VN schlagen die Einrichtung einer weichen Grenze vor, die es Sudanesen beider Seiten ermöglicht, sich frei zu bewegen, niederzulassen und zu arbeiten. Dies ist besonders für nomadische Stämme in den Grenzregionen und die große Masse an Südsudanesen, die noch im Norden lebt, wichtig. Gleichzeitig müssen aber auch die durch eine solche flexible Lösung entstehenden Sicherheitsbedenken auf beiden Seiten berücksichtigt werden. Ungeklärt bleibt auch der Um-

Streitpunkt Abyei

Das CPA sah für Abyei ein eigenes Referendum vor, das entscheiden sollte, ob die Provinz Teil von South Kordofan im Norden bleiben sollte, zu welchem es von anglo-ägyptischen Kolonialherren ab 1905 gezählt wurde, oder ob die Region sich Bahr el Ghazal im Süden anschließen sollte. Das Referendum wurde insbesondere durch Streitigkeiten darüber behindert, wer wählen dürfe und wer nicht. Die sudanesische Regierung bestand darauf, den Misseriya Wahlrechte zuzugestehen, während die südsudanesischen Vertreter auf deren halb-nomadischen Lebensstil verwiesen. Die Abstimmung musste auf ein unbekanntes Datum vertagt werden.

Laut des Friedensvertrags von 2005 dürfen weder die nordsudanesischen noch die südsudanesischen Armee Präsenz in der Provinz zeigen. Gestattet sind dort nur VN-Soldaten und gemischte Patrouillen der beiden Streitkräfte. Doch im Vorfeld der Unabhängigkeit kam es immer wieder zu Zusammenstößen der nord- und südsudanesischen Truppen.

In den letzten Wochen spitzte sich die Situation dramatisch zu. Die Region wurde von schweren Kämpfen und Luftangriffen erschüttert. Dabei wurde ein VN-Konvoi angegriffen, der nordsudanesischen Truppen, Teile einer gemeinsamen Sicherheitseinheit zwischen Norden und Süden, zu ihrem Einsatzort transportieren sollte. Als Reaktion darauf marschierte die nordsudanesischen Armee am 21. Mai 2011 mit Panzern und schwerem Geschütz in die Region ein und eroberte die gleichnamige Stadt Abyei. Mehr als 70 000 Menschen flüchteten. Die neusten Entwicklungen stellen eine gravierende Verletzung des Friedensabkommens dar – es droht erneut Krieg zwischen dem Norden und dem Süden des Landes.

gang mit dem nationalen Schuldenberg. Zwar haben sich die beiden Staaten darauf geeinigt, gemeinsam einen Schuldenerlass zu fordern. Ob diese Bitte von Erfolg sein wird, bleibt jedoch abzuwarten. Zum einen ist der Schuldenberg sehr hoch, zum anderen handelt es sich zum großen Teil nicht um klassische Verschuldung, wie bei vielen anderen subsaharischen Ländern, sondern um Kredite aus arabischen und chinesischen Fonds, die in der Regel von einem Schuldenerlass ausgenommen sind. Auch die Aufteilung der Öleinkommen ist umstritten.³ Während die Ölfelder überwiegend im Süden liegen, läuft die Pipeline zum Roten Meer durch den Norden. Pläne einer alternativen Ausfuhroute über Kenia oder Uganda existieren zwar, der Bau einer solchen ist jedoch kostspielig und erscheint aufgrund des hohen Zeitaufwands in naher Zukunft unwahrscheinlich. Bis zur Realisierung eines solchen Projektes müsste nicht nur eine Einigung über die Teilung der Einnahmen zwischen Norden und Süden erfolgen, sondern auch die Grenzziehung in den Ölgebieten zufriedenstellend geregelt werden (vgl. Abyei). Darüber hinaus steht auch ein Abkommen über eine Währungsreform aus. Der Südsudan plant zwar für Juli 2011 die Einführung einer eigenen Währung. Um eine Inflation zu vermeiden, müssen Süden und Norden sich allerdings auf einen bestimmten Zeitpunkt der Einführung einigen und einen Umrechnungskurs festlegen. Auch der Konflikt in Darfur, der bisher 400 000 Menschen das Leben gekostet hat, ist noch ungelöst. Angesichts der vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen den Konflikten im Süden und Westen des Landes ist die Regierung in Khartoum auch auf die Unterstützung des Südens angewiesen, um in der Darfur-Krise einen Fortschritt erzielen zu können.

Der Süden in Zwietracht mit sich selbst

Zu den Streitfragen mit Khartoum kommen allerdings einer Reihe von internen Herausforderungen, denen sich der Süden stellen muss. Als größte gilt dabei die heterogene Zusammensetzung der südsudanesischen Bevölkerung. Der Süden ist ein Flickenteppich unterschiedlicher ethnischer Gemeinschaften. Im Südsudan werden al-

leine 140 verschiedene Sprachen gesprochen. Ein Repräsentant der Afrikanischen Union in Khartoum betont, der Süden sei mehr eine Region, die entlang ethnischer Linien gespalten sei, als ein eigener Staat. Eine nationale Identität müsse erst noch geboren werden.⁴

Schon Mitte der 1990er eskalierten Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Ethnien im Süden. Die gewaltsamen internen Konflikte forderten zwischenzeitlich sogar mehr Todesopfer, als der Bürgerkrieg mit dem Norden. Die Angst ist daher groß, dass nun, da nach der Teilung des Landes der gemeinsame Feind wegfällt, ethnische Konflikte den neu entstehenden Staat bedrohen. Im Mittelpunkt der Kritik steht dabei besonders die Dominanz der Dinka, einer ethnischen Gruppe, zu der nicht nur der verstorbene Rebellenführer John Garang, sondern auch der jetzige Präsident der autonomen Regierung des Südsudans, Salva Kiir, gehört. Diese Dinka-Dominanz hat nach Meinung vieler Experten noch immer das Potenzial, Konflikte im Süden zu schüren. Dies ist insbesondere aufgrund der starken Militarisierung der südsudanesischen Bevölkerung eine Gefahr.

Dass sich Unzufriedenheiten einzelner Gruppen schnell in gewaltsamen Auseinandersetzungen entladen, zeigen nicht zuletzt die Kämpfe abtrünniger Milizen in den Bundesstaaten Unity und Jonglei. Im Mittelpunkt der Spannungen stand dabei lange General George Athor, ein ehemaliger SPLM/A-Kommandeur, der für die Gouverneurswahlen im April 2010 von der jetzigen Regierungspartei, der SPLM, nicht aufgestellt wurde und sich sein politisches Mitbestimmungsrecht nun durch Waffengewalt erkämpft. Der *Small Arms Survey Sudan* berichtet allerdings inzwischen von einer ganzen Reihe abtrünniger ehemaliger Kommandeure, die nun mit Gewalt gegen die Regierung in Juba vorgehen. Die Kämpfe, die alleine im Februar in Jonglei mehr als 200 Tote gefordert haben, zeigen, wie fragil die Kontrolle der südsudanesischen Regierung über das ausgedehnte Territorium ist, in dem die meisten Bürger im Besitz von Waffen sind. Die Regierung ist in vielen strategisch wichtigen Regionen des Landes praktisch nicht in der Lage, für die Sicherheit der Bevölkerung zu sorgen.

Während viele Experten immer wieder auf die ethnische Dimension der Aufstän-

de hinweisen,⁵ wirft die südsudanesische Regierung dem Norden vor, den Süden destabilisieren zu wollen und die Aufständischen mit Waffen zu versorgen. Beide Lesarten der Konflikte sind nicht von der Hand zu weisen. Gleichzeitig spielen aber auch der Wettbewerb um lokale Ressourcen, die Abwesenheit von politischer Repräsentation, ein Mangel an sozialer Aussöhnung und der fehlende Kontakt der Regierung zu ihrem Volk bei den Auseinandersetzungen im Süden eine wichtige Rolle.⁶ Während in der SPLM-Riege ein Machtkampf um zentrale Führungspositionen begonnen hat, werden die Belange der Zivilbevölkerung weiter vernachlässigt. Macht und Ressourcen sind weiterhin ungleich verteilt. Bei der südsudanesischen Bevölkerung, die voller Spannung nach der Unterzeichnung des CPAs auf eine Friedensdividende wartete, stellt sich nun Enttäuschung ein.

Ausbleibende Entwicklung

Der Südsudan, der schon zu Beginn der beiden Bürgerkriege von der Entwicklung des Nordens abgekoppelt und dementsprechend unterentwickelt war, gleicht auch jetzt, sechs Jahre nach dem Friedensschluss, einem Scherbenhaufen. Viele zählen das Land zu einem der ärmsten und am wenigsten entwickelten Staaten der Welt – 90% der südsudanesischen Bevölkerung mussten im Frühjahr 2011 mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen.⁷ Selbst in Juba, der zukünftigen Hauptstadt des Südsudans, ist die Situation erdrückend. Die meisten Stadtbewohner leben in Elendsvierteln, Ministerien sind zum Teil in Notzelten untergebracht. Die Stadt ist dem Ansturm an Rückkehrern und internationalen Helfern nicht gewachsen, die Immobilienpreise steigen unaufhörlich. Das größte Problem stellt aber die fehlende Infrastruktur dar: Wasserleitungen existieren selbst in Juba nicht. Der Anblick von LKWs, die das Wasser in Tanks durch die Stadt fahren und dabei stets einen Teil ihrer Ladung auf den staubigen Straßen verlieren, ist allgegenwärtig. Auch das Stromnetz ist hoffnungslos überlastet. Das summende Geräusch von Generatoren liegt durchgehend in der Luft. Trotzdem ist Juba im Vergleich zu den restlichen Landes-teilen geradezu ein Paradies – dort fehlt es



Ziel erreicht? Eine Südsudanerin hält zwei Fotos in die Kamera, John Garang, ehemaliger SPLM/A-Führer (rechts), und Salva Kiir, jetziger Präsident (links). Während der 2005 verunglückte Garang die Einheit des ganzen Sudans propagierte und einen „Neuen Sudan“ aufbauen wollte, führte Kiir die Südsudanesen in die Unabhängigkeit.

Foto: picture-alliance

überall an staatlicher Grundversorgung. Die meisten abgelegenen Regionen des Landes sind schwer mit dem Auto zu erreichen. Dies liegt in erster Linie an fehlenden Verkehrswegen: 2005, nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens, existierten in dem künftigen Staat, der zweieinhalb mal so groß wie Deutschland ist, nur 20 km geteerte Straßen – heute sind es erst unlängst mehr geworden. Darüber hinaus fehlt es in vielen Teilen des Südens an Infrastruktur, wie dem Zugang zu Wasser und Strom, und einem tragfähigen Gesundheitssystem. Eine der größten Gefahren für eine Frau im Südsudan besteht zurzeit darin, schwanger zu werden: Die Müttersterblichkeit ist mangels ausgebildeter Ärzte, Hebammen und gut ausgestatteter Krankenhäuser eine der höchsten der Welt. Im Bundesstaat Western Equatoria sterben von 100 000 schwangeren Frauen 2045 bei der Geburt. Auch in der Bildung gibt es Einiges zu tun: 90% der Bevölkerung sind Analphabeten. Zwar sind seit 2005 einige Fortschritte in diesem Bereich zu verzeichnen, trotzdem mangelt es weiterhin an Lehrern, Unterrichtsmaterialien und Klassenzimmern. Der Unterricht findet meistens im Freien statt. Der Mangel an Infrastruktur und die bedrückenden Zahlen im Gesundheits- und Bildungssystem, ganz abgesehen von dem noch schwachen Staatsapparat machen nicht nur Südsudanesen große Sorgen. Ein VN-Mitarbeiter in Juba konstatierte aufgrund der schwierigen Situation sogar, der Südsudan sei, vergleiche man die Lebensbedingungen miteinander, nicht Afghanistan und nicht Somalia, sondern um einiges schlimmer.⁸

Ein schwacher Staat

Auch andere Experten kritisieren die unzureichenden Fortschritte der südsudanesischen Regierung. Viele der Ziele, die sich der Sudan für sechs Jahre Übergangszeit nach Unterzeichnung des CPAs 2005 gesteckt hatte, bleiben weiterhin unerreichbar. Besonders der Staatsapparat ist noch immer sehr schwach. VN-Mitarbeiter vor Ort erzählen die Geschichte von einer Frau aus Malakal, die nach ihren Wünschen für die Zukunft nach der Unabhängigkeit gefragt wird und schlicht nach „mehr Staat“ in ihrem Leben verlangt. Es fehlt nicht nur in vielen Regionen an der Bereitstellung öffentlicher Güter, ein großes Manko bleibt auch ein gut funktionierendes Rechtssystem, das den Bürgern im alltäglichen Leben Erwartungssicherheit garantiert. Daran ist auch die internationale Gemeinschaft nicht ganz unschuldig. Diese wirbt auf der einen Seite für den Aufbau starker Staatsstrukturen, um auf der anderen Seite eine administrative, politische und finanzwirtschaftliche Dezentralisierung zu fördern und traditionelle Machtsysteme zu erhalten. Das gleichzeitige Anstreben beider Ziele hat im Südsudan dazu geführt, dass Kompetenzen und Beziehungen zwischen lokaler und nationaler Ebene oft unklar sind. Besonders bei der Gewährleistung innerer Sicherheit ist dies heikel: Niemand fühlt sich mehr für die Lösung gewaltsamer lokaler Konflikte verantwortlich, sondern verweist stattdessen auf die jeweils andere Ebene. Theoretisch betrachtet ist die De-

Der Weg in die Unabhängigkeit

Am 9. Januar 2005 unterzeichneten die Konfliktparteien das *Comprehensive Peace Agreement* (CPA), ein kumuliertes Ergebnis von sieben Verhandlungsrunden, die 2002 im kenianischen Machako begannen. Das CPA billigte dem Südsudan einen Autonomiestatus und die Durchführung eines Referendums über die Zukunft des Südens zu. Für die sechs Jahre Übergangszeit bis zur Durchführung dieses Referendums wurde eine Regierung der nationalen Einheit eingerichtet und die Einnahmen aus den Erdölvorkommen geteilt. Zwar einigten sich die Konfliktparteien im CPA darauf, die Einheit des Landes attraktiv zu machen, bei der Durchführung des Referendums im Januar 2011 sahen die Südsudanesen jedoch keinen anderen Ausweg mehr als die Unabhängigkeit. Selbst nach sechs Jahren der nationalen Einheit waren Spannungen zwischen dem Norden und dem Süden des Landes nicht beigelegt. Die Vision des Rebellenführers, John Garang, eines vereinten demokratischen „Neuen Sudans“ als soziale-politische Einheit, die die Vielfalt des ganzen Sudans respektiert, starb bei einem Helikopterabsturz 2005. Seitdem regierte die SPLM den Süden quasi als unabhängigen Staat. Die südsudanesische Regierung erteilte eigene Visa, verwaltete ihren eigenen Haushalt und entschied in politischen Fragen allein. Mit dem deutlichen Ausgang des Referendums wird der Süden daher weniger separiert, als dass die Unabhängigkeit des Südens formalisiert wird.

zentralisierung im Sudan allein angesichts der enormen Größe des Landes sinnvoll. In der Praxis allerdings hat diese administrative Teilung dazu geführt, dass bereits bestehende Kämpfe um Ressourcen und Machtzugänge verstärkt wurden.

Die Schwäche des Staates ist aber auch auf die fehlende Ausbildung der Regierungsbeamten zurückzuführen: Nur fünfzig Prozent aller Angestellten besitzen überhaupt einen Grundschulabschluss. Die meisten Beamten haben während des Krieges für die SPLM/A gekämpft und werden mit einer Regierungsposition für ihre Dienste an der Front belohnt. Gut ausgebildete Fachkräfte aus dem Exil, die zurückkehren, um das Land mit aufzubauen, werden skeptisch gemustert, wenn sie nicht auf eine einflussreiche Anhängerschaft zurückgreifen können. Schlüsselpositionen in der Regierung bleiben oft hochrangigen SPLA-Kommandeuren vorbehalten. Dazu kommt, dass die (Öl-)Einnahmen des Landes nicht viel Geld für Investitionen in die Entwicklung des Südens übrig lassen, sondern stattdessen genutzt werden, um laufende Ausgaben der Regierung zu begleichen.⁹ Entsprechend wenig profitiert die Bevölkerung direkt von den Staatseinnahmen. Fehlende Transparenz im fiskalen Sektor, aber auch steigende Korruption unter den Eliten haben das Vertrauen in die Regierung sinken lassen. All dies trägt zweifelsohne zu einem erhöhten Konfliktpotential bei.

Staatsaufbau am Scheideweg

Die sich daraus ergebende Aufgabe allerdings, zur gleichen Zeit rechenschaftspflichtige Regierungsstrukturen aufzubauen, die Bevölkerung mit öffentlichen Gütern zu versorgen und für Sicherheit in allen Landesteilen zu sorgen, ist nicht nur für eine erst neu entstandene Regierung (fast) unmöglich. Die an die Regierung gerichteten Erwartungen mögen daher in den letzten Jahren zu groß gewesen sein. VN-Vertreter betonten nun, es sei wichtig, innere und äußere Sicherheit sowie Rechtsstaatlichkeit auszubauen, einen rechenschaftspflichtigen Umgang mit öffentlichen Finanzen zu fördern und die Entwicklung im Süden voranzutreiben.¹⁰ Zudem wird von externen Akteuren gefordert, das politische System inklusiver und demokratischer zu gestalten. Mit Sicherheit sind all diese Forderungen für den Staatsaufbau im Süden

wichtig. In allen Bereichen gleichermaßen Fortschritt zu verlangen, erscheint angesichts der immensen Herausforderungen allerdings unrealistisch. Die Gebergemeinschaft tut daher gut daran, nicht alle Entwicklungen auf einmal zu verlangen, sondern Prioritäten beim Staatsaufbau zu setzen, Projekte gut aufeinander abzustimmen und gemeinsam mit der südsudanesischen Regierung einen Etappenplan für die Zukunft zu entwickeln.

Ein erneuter Gewaltausbruch muss verhindert werden

Gelingt es im Südsudan nicht, die Bevölkerung an der Friedensdividende teilhaben zu lassen, werden die Menschen ihr Vertrauen in die Regierung weiter verlieren, und ein erneuter Gewaltausbruch wird wahrscheinlicher. Dass dieser alleine aufgrund des immensen Leides für die Bevölkerung zu verhindern ist, dürfte selbstverständlich sein. Sieht man von den sozialen und politischen Kosten eines Krieges einmal ab, so hätte eine erneute Eskalation der Gewalt auch enorme wirtschaftliche Folgen, und das weit über die Grenzen des Sudans hinaus. Eine Koalition aus europäischen und afrikanischen Forschungsinstituten hat im Dezember 2010 den Versuch unternommen, die wirtschaftlichen Folgen eines erneuten Krieges zu erfassen.¹¹ Dazu wurden vier mögliche Zukunftsszenarien entworfen, die unterschiedliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung der Region besäßen. Die Rechnungen zeigten: Ein erneuter Gewaltausbruch würde in den nächsten Jahren Kosten von rund 100 Milliarden US\$ verursachen, 50 Milliarden davon alleine im Sudan. Gleichzeitig wäre mit einer Destabilisierung der ganzen Region zu rechnen. Besonders direkt angrenzende Staaten, wie Kenia oder Ägypten, hätten negative Auswirkungen auf die eigene Wirtschaft zu befürchten. Aber auch die internationale Gemeinschaft müsste im schlimmsten Falle ihre Ausgaben im Sudan für Friedensmissionen und humanitäre Hilfe erhöhen. Die Stabilität des Sudans ist auch für westliche Staaten von sicherheitspolitischem Interesse. Ein weiterer fragiler Staat am Horn von Afrika hätte die weitere Destabilisierung der ganzen Region zur Folge und könnte auf der Landkarte einen schwarzen Fleck von der Größe Europas

zeichnen, der vom Indischen Ozean bis zum Mittelpunkt Afrikas reicht. Auch wenn es schwierig ist, die „wahren“, menschlichen Kosten eines Krieges zu berechnen, so gibt der hier zitierte Report wenigstens einen groben Eindruck darüber, welche negativen Konsequenzen bei einem erneuten Gewaltausbruch für die ganze Region zu befürchten wären. Externe Akteure sollten daher die südsudanesischen Regierung auf ihrem Weg in die Unabhängigkeit nicht allein lassen. Die Autoren des Reports schlussfolgern: Führt man sich die Kosten eines künftigen Krieges vor Augen, so würde die internationale Gemeinschaft mit diplomatischem Engagement und präventivem Handeln einen vergleichsweise geringen Preis für die Zukunft des Landes bezahlen – und einen erneuten Gewaltausbruch verhindern.

Die Rolle der internationalen Gemeinschaft

Das Engagement der internationalen Gemeinschaft im Südsudan wird von vielen Analysten als unzureichend beschrieben.¹² Zwar unterstützten internationale Akteure die Verhandlungen zum *Comprehensive Peace Agreement* (CPAs), die 2002 mit der Unterzeichnung des Machako-Protokolls einen ersten Erfolg verzeichnen konnten; in der anschließenden Umsetzung des Abkommens mangelte es jedoch an politischem Willen und geschlossenem Auftreten der externen Akteure. Nicht alle im Sudan präsenten Staaten sind gleichermaßen dazu in der Lage, das Konfliktgeschehen nachhaltig zu beeinflussen. Den größten Einfluss besitzen die USA, die im Kampf gegen den Terror eine enge Zusammenarbeit mit der Regierung in Khartoum aufgebaut haben und ein enges Verhältnis zur südsudanesischen SPLM pflegen; und China, das bedeutende wirtschaftliche Interessen im Sudan verfolgt. Das Engagement dieser Länder scheint aber nur von eigenen außenpolitischen Interessen geleitet zu sein, während ein deutliches Bekenntnis zu den Prinzipien des Friedensabkommens unterdessen auf sich warten lässt. Besonders China hält noch immer am Prinzip der Nichteinmischung fest. Andere Akteure, wie die EU, könnten zwar, wenn sie wollten, eine aktivere Rolle im Sudan spielen. Um das Konfliktgeschehen nachhaltig zu beeinflus-

Die United Nations Mission im Sudan (UNMIS)

Die *United Nations Mission in Sudan*, kurz UNMIS, eine integrierte Friedensunterstützungsmission, wurde gemäß Resolution Nr. 1590 am 24. März 2005 mit dem Ziel gegründet, die Einhaltung und Unterstützung des umfassenden Friedensabkommens zu überwachen. Zu den Aufgaben der Mission gehören neben der Bildung von gemeinsamen militärischen Einheiten beider Parteien (sogenannter *Joint Integrated Units*) und der Beobachtung und Kontrolle bewaffneter Gruppen auch die Unterstützung von Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogrammen, die Koordination der Rückkehr von Flüchtlingen, die Sicherstellung und Verbreitung der Menschenrechte sowie der Schutz der Zivilbevölkerung. UNMIS besteht aus einer militärischen und einer zivilen Komponente und umfasst im Frühjahr 2011 mehr als 10 000 Soldaten und Polizisten sowie 4000 lokale und internationale zivile Angestellte. Das Einsatzgebiet der Mission beschränkt sich auf den Süden und Osten des Landes. Das UNMIS-Mandat wurde im April 2011 bis zum 9. Juli 2011 verlängert. Verhandlungen über eine Nachfolgemission laufen.

sen, müssten sie allerdings eine klare politische Linie verfolgen.

Auch die VN haben im Sudan mit ernsthaften Problemen zu kämpfen. Zum einen wurde die VN-Mission mit einem integrierten Organisationsmodell geboren, das versucht politische, militärische, humanitäre und entwicklungspolitische Akteure vor Ort besser zu vernetzen. Entstanden ist eine komplexe, vielschichtige Struktur, die eine Fülle organisatorischer Aufgaben mit sich brachte. Zum anderen hatte die Komplexität der Mission eine mangelnde Kooperation der einzelnen Einheiten, insbesondere der zivilen und militärischen Komponente der Mission, sowie Streitigkeiten um Zuständigkeiten und Hierarchien zwischen den einzelnen Einheiten zur Folge. Die Konfliktparteien wussten diese Schwäche der Mission auszunutzen. Sie waren immer dann bereit mit den VN zu kooperieren, wenn eine solche Zusammenarbeit für sie von Nutzen schien. Gemessen an der Größe und finanziellen Ausstattung der VN-Mission lassen deswegen die bisherigen Fortschritte zu wünschen übrig. Besonders Programme zur Entwaffnung und Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer offenbarten Verfehlungen der VN, aber auch der Schutz der Zivilbevölkerung wurde viel zu lange vernachlässigt. UNMIS hatte der eskalierenden Gewalt im Südsudan bis jetzt wenig entgegenzusetzen. Dies zeigt sich nicht zuletzt an der Hilflosigkeit der Blauhelmsoldaten in Abyei. Diese Mängel der Mission sind in erster Linie auf die unterschiedlichen Interessen der Mitglieds-

staaten zurückzuführen. Das internationale Engagement war in der Vergangenheit zu zögerlich und kompromissbereit, es fehlten politischer Wille und ein klares Bekenntnis der beteiligten Staaten, die VN-Mission zu stärken und an den Prinzipien des Friedensabkommens festzuhalten.

Eine Ausweitung des Engagements ist notwendig

Angesichts der instabilen Sicherheitssituation im Süden des Sudans und den vielen ausstehenden Herausforderungen, die es in naher Zukunft zu bewältigen gilt, ist das unzureichende Engagement der internationalen Akteure umso gefährlicher. Die anhaltenden Unstimmigkeiten um Abyei und die Aufstände südsudanesischer Milizen, aber auch die fehlende Entwicklung des Südens, haben sicherlich das Potential, die Autorität der Regierung in Juba zu gefährden und die Beziehungen zwischen Norden und Süden erneut zu verschlechtern. Die Gebergemeinschaft, allen voran die USA, muss daher beiden Parteien helfen, eigene Probleme anzupacken und ausstehende Konflikte zu lösen. Sowohl für die friedliche Lösung ausstehender Konflikte als auch für die Staatswerdung und Entwicklung des Südens ist internationale Unterstützung mehr als notwendig. Gefragt ist dabei vor allem die Verabschiedung einer Nachfolgemission der UNMIS, über deren Mandat in den nächsten Wochen entschieden werden soll. Die Optionen reichen

Anmerkungen

- 1 www.starafrica.com/en/news/politics/article/s-sudan-wont-be-recognised-with-abye-162732.html (9.5.2011).
- 2 Johnson, Douglas J. 2007: Why Abyei Matters. The Breaking Point of Sudan's Comprehensive Peace Agreement, in: *African Affairs* 107: 426, 1-19.
- 3 Öl galt lange Zeit als Konfliktverstärker: Viele Fördergebiete liegen an der Grenze zwischen Norden und Süden und boten zur Zeit des Krieges willkommene Angriffsziele für die SPLM/A. Gleichzeitig ermöglichten die Öleinnahmen dem Norden höhere Investitionen in hoch entwickelte Waffensysteme.
- 4 Im Gespräch mit der Autorin am 21.3.2011 in Khartoum.
- 5 Vgl. beispielsweise www.fr-online.de/politik/meinung/vom-tanz-zur-trauer/-/1472602/8369112/-/index.html (26.4.2011).
- 6 Schomerus, Mareike/Allen, Tim 2010: *Southern Sudan at odds with itself: Dynamics of Conflict and Predicaments of Peace*, London: PACT Sudan/London School of Economics/Development Studies Institute.
- 7 www.iiss.org/EasySiteWeb/getresource.axd?AssetID=33227&type=full&servicetype=Attachment (3.5.2011).
- 8 Joe Feney, Büroleiter des UNDP Juba im Gespräch mit der Autorin am 23.3.2011 in Juba, Südsudan.
- 9 Eine Hälfte der Einnahmen fließt in die Pensionszahlungen von SPLA Veteranen, ein Großteil des Rests in die Gehälter der Staatsbeamten – der Verwaltungsapparat der zehn Bundesländer ist enorm. Diese Angaben beruhen auf Aussagen eines hochrangigen deutschen Diplomaten im Gespräch mit der Autorin am 21.3.2011 in Khartoum.
- 10 Im Gespräch mit der Autorin am 23.3.2011 in Juba, Südsudan.
- 11 Frontier/Institute for Security Studies (ISS)/Society for International Development/AEGIS 2010: *The Cost of Future Conflict in Sudan*, in: www.frontier-economics.com/_library/pdfs/frontier%20report%20-%20the%20cost%20of%20future%20conflict%20in%20sudan.pdf (28.4.2011).
- 12 Vergleiche zur Rolle internationaler Akteure im Sudan auch Schumann, Peter 2010: *Keine einfache Mission: Internationale Akteure und der Frieden im Sudan*, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): *Sudan – Kein leichter Weg in die Zukunft*, Berlin, 100-112.

dabei vom Aufstocken der Truppenzahl über die Konzentration weniger Truppen in umkämpften Gebieten bis hin zur Einrichtung mobiler Einheiten, die im Bedarfsfall eingesetzt werden können. Angesichts der momentanen fragilen Sicherheitssituation im Süden muss die VN ihre Präsenz dringend verstärken, um weiterer Gewalt vorzubeugen und einen besseren Schutz der Zivilbevölkerung zu garantieren. Eine sogenannte „große Option“ mit mehr Truppen ist daher erforderlich. Westliche Diplomaten in Khartoum und Juba schienen im März allerdings noch nicht gewillt, die Notwendigkeit dieser zu akzeptieren. In jedem Fall sollte ein neues Mandat erneut bestimmte Kernaufgaben der jetzigen UNMIS, d.h. eine zivile und eine militärische Komponente, inkludieren. Dazu zählt in erster Linie der Aufbau des Polizeiapparates, die Stärkung rechtsstaatlicher Institutionen und Hilfe beim Ausbau fiskalischer (Verwaltungs-)Strukturen. Essentiell ist auch internationale Unterstützung bei Verhandlungen zwischen dem Norden und dem Süden – insbesondere was die Zukunft von Abyei anbelangt. Das Tauziehen um die politische Kontrolle der Mission muss ein Ende haben. Stattdessen bedarf es eines konsequenten und strategisch geplanten Umgangs der internationalen Gemeinschaft mit dem Sudan. Dazu müssen externe Akteure eine gemeinsame politische Vision für die Zukunft erarbeiten. Auf europäischer Ebene muss eine Sudanpolitik initiiert werden, die ihren Namen auch verdient.

Im umfassenden Friedensabkommen von 2005 richteten die Konfliktparteien die Bitte an die internationale Gemeinschaft, den Su-

dan auf seinem Weg in den Frieden zu unterstützen. Externe Akteure, allen voran die USA, Norwegen und Großbritannien, aber auch Deutschland, die die Entstehung des Friedensabkommens maßgeblich vorangetrieben haben und Zeuge seiner Verabschiedung im Januar 2005 waren, stehen daher besonders in der Verantwortung. Sie müssen sicherstellen, dass die Grundwerte des CPA – wie demokratische Teilhabe, religiöse Toleranz und die Achtung der Menschenrechte – sowohl im Norden als auch im Süden des Landes respektiert werden und eine weitere Eskalation der Gewalt verhindert wird. Gelingt es, die Spannungen zwischen Norden und Süden abzubauen und den Staat im Süden zu stärken, erscheint auch eine friedliche Trennung der beiden ehemaligen Kontrahenten wahrscheinlicher. Die internationale Staatenwelt sollte daher ihre Aufmerksamkeit nicht zu früh vom sudanesischen Konflikt abwenden, sondern stattdessen

Durchhaltevermögen beweisen und beide Konfliktparteien dazu drängen, die Vereinbarungen des CPA einzuhalten. Ohne externe Unterstützung drohen die schwellenden Konflikte im Sudan zu explodieren. Es wird mehr als ein paar Versprechungen brauchen, um den Friedensprozess im Südsudan wieder auf den richtigen Weg zu bringen.



Stefanie Herr ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der HSFK. Sie forscht zur Einhegung nichtstaatlicher Gewalt und den Bürgerkriegen im Sudan und in Sri Lanka.

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 45 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Organisationen und Völkerrecht“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie zu „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Information, Beratung und Vermittlung“, zu dem das Projekt „Raketenabwehrforschung International“, der Arbeitsbereich Friedenspädagogik sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zählen.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Layout: HSFK · Druck: CARO Druck
ISSN 0945-9332